

**ДЛЯ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЯ**

ЧЕТВЕРТЫЙ ПУНКТ ПОВЕСТКИ ДНЯ

**Порядок функционирования
директивных органов****Международная конференция труда****Введение**

1. За последние несколько лет Административный совет неоднократно обсуждал предложения, касающиеся совершенствования порядка проведения Международной конференции труда. Настоящий порядок проведения Конференции является результатом постоянных новшеств, учитывающих цели и потребности трехсторонних участников, а также финансовые трудности. За последние 15 лет в результате этих факторов более чем на одну неделю сократилось время, отводимое для проведения пленарных заседаний и на несколько дней сократилась продолжительность дискуссий, проводимых в технических комитетах. Многие из предложенных новшеств, получивших поддержку в последнее время, были также впоследствии внедрены в практику Бюро. Промежуточный доклад по этому вопросу был внесен на рассмотрение 292-й сессии (март 2005 г.) Административного совета.¹

**Основные функции Международной
конференции труда**

2. Международная конференция труда выполняет пять конкретных функций: уставную, политическую, техническую, дискуссионную и общеорганизационную. Некоторые из этих функций носят характер уставных обязанностей, другие налагаются на нее Регламентом Конференции, а третьи – стали результатом установившейся практики.
 - *Уставная функция.* В основном эта функция касается решений, которые должна принять Конференция, относительно избрания членов Административного совета (одно заседание в течение половины дня каждые три года); голосование по бюджету (каждые два года), определение количества голосов, позволяющих государствам-членам восстановить свои права голосования, и установление количества голосов, необходимое для принятия конвенций и рекомендаций. Эти обязанности обычно выполняются в ходе последней недели Конференции, за исключением проведения голосования по членству в Административном совете.

¹ GB.292/3/1.

- *Политическая функция.* Сюда входят задачи, которые касаются оперативной деятельности Организации (обсуждение доклада председателя Административного совета, в рамках которого все члены имеют возможность выразить свое мнение относительно направлений деятельности Организации); рассмотрение вопросов, «посвященных какой-либо актуальной теме социальной политики по усмотрению Генерального директора» (ст. 12.2 Регламента Конференции); принятий резолюций по вопросам, не касающимся пунктов повестки дня; других вопросов, в отношении которых Конференция может потребовать представлять регулярные доклады. Эти функции могут выполняться пленарным заседанием (доклады председателя Административного совета, Генерального директора), специальными комитетами (Комитетом по резолюциям) или постоянными комитетами (Комитетом по применению норм и, в отдельных случаях, Распорядительным комитетом) или другими методами (трехсторонние совещания высокого уровня).
 - *Техническая функция.* Сюда относится деятельность, необходимая для организации работы Конференции (Распорядительный комитет и его должностные лица), работа некоторых постоянных комитетов (норм, финансы), а также деятельность технических комитетов Конференции (принятие норм, комплексный подход, общее обсуждение) или работа некоторых пленарных заседаний (обсуждение Глобального доклада). Эти функции требуют относительно длительной и интенсивной предварительной подготовки (16-30 месяцев для того, чтобы позволить провести максимально широкие консультации при подготовке норм; 15 месяцев в отношении бюджета), а также поглощают достаточно много времени в ходе Конференции (около 30 часов в год при разработке текста конвенций).
 - *Дискуссионная функция.* Любой делегат или надлежащим образом уполномоченный советник могут выступить на пленарном заседании в течение не более пяти минут независимо от своего статуса – министра, представителя государства-члена, работодателя или работника. Многочисленные критические замечания в отношении проведения пленарных заседаний, как представляется, не затрагивают числа ораторов (около 400), которые обычно записываются для выступления; а представители государств-членов чрезвычайно редко отказываются от этого своего права. Сроки проведения обсуждения в ходе пленарных заседаний были сокращены до одной недели и, при этом, в течение той же одной недели должны быть проведены специальные заседания (визиты глав государств и правительств и других высокопоставленных лиц) и обсуждение Глобального доклада.
 - *Общеорганизационная функция.* По требованию региональных групп постоянно растет число их заседаний. Конференция предоставляет возможность делегатам проводить свои встречи на региональном, национальном или международном уровнях, и эта мера упрощает действия Организации, в частности, при подготовке проектов технического сотрудничества. Сокращение общей продолжительности Конференции в 1994 году отрицательно сказалось на этой функции, которая хотя и документально не закреплена в каких-либо актах, тем не менее, остается весьма важной на практике, в результате чего резко сократилось время, отводимое для выполнения этой функции.
3. Любые дискуссии о возможном совершенствовании структуры и порядка проведения Конференции должны учитывать различные функции, описанные выше, и те возможности, которые имеются у Организации для их выполнения. Хотя эти функции носят в определенной степени свой отличительный характер, они тем не менее взаимозависимы. Изменения в средствах, применяемых для выполнения одной функции, неизбежно будет иметь последствия для выполнения другой функции или

даже для всех из них. В то же время важно отметить, что не все указанные функции осуществляются в течение всего периода проведения Конференции.

Дискуссии, проведенные в ходе 93-й сессии Международной конференции труда

4. В докладе Генерального директора, представленном на сессии Международной конференции труда в июне 2005 года,² была сделана попытка придать новый импульс дискуссиям в отношении совершенствования порядка проведения Конференции. В ходе пленарного обсуждения вопросов, касающихся структуры и порядка проведения Конференции, коснулись 33 оратора. В приложении к данному документу включено резюме основных идей и предложений, прозвучавших в выступлениях этих ораторов, и при этом они рассматриваются в таком контексте, который позволяет осветить и другие взаимосвязанные вопросы, которые ждут еще своей тщательной проработки.

Неформальные консультации, состоявшиеся в сентябре

5. В сентябре 2005 года состоялись неформальные консультации с представителями групп работодателей, работников и правительственных делегатов Административного совета. В ходе этих неформальных консультаций было подтверждено, что неослабное внимание Административного совета к этому вопросу объясняется его желанием обеспечить актуальность Конференции, выполнение ею уставных обязательств, привлечение к ее работе высокопоставленных участников, содействие целям и задачам Организации – все это в эффективной и рациональной форме.
6. В ходе консультаций были сделаны некоторые дальнейшие предложения, в частности с указанием на то, что:
 - Отобранные вопросы, по которым в течение года Административный совет проводил работу, могли бы определяться и представляться на трехсторонней основе Конференции как в целях информации, так и для проведения более широкого обсуждения.
 - Шире следует использовать тематические дискуссии в ходе пленарных заседаний Конференции.
 - Административный совет мог бы либо на соевой ноябрьской, либо мартовской сессии до очередной сессии Конференции принимать решения относительно отбора конкретного вопроса для обсуждения на высоком уровне в ходе Конференции, возможно в форме специального тематического обсуждения.

Дальнейшие шаги

7. Реформа порядка проведения Конференции – это постоянно проходящий процесс. В ходе дискуссий стало вполне очевидно, что остается еще ряд областей, требующих дальнейшего анализа и обсуждения. В настоящее время Административному совету

² Вступительное слово Генерального директора на сессии Международной конференции труда: *Закрепить успех и двигаться вперед.*

надлежит подумать над тем, каким образом поступательно продвигаться в решении этих вопросов. Была высказана озабоченность по поводу того, что отсутствует механизм, который бы обеспечивал проведение всеобъемлющих дискуссий предложений. Представляется, что не целесообразно обсуждать эти вопросы по отдельности. В ходе неформальных консультаций, проведенных в сентябре 2005 года между представителями работодателей и работников и региональными координаторами, было высказано предложение о формировании небольшой рабочей группы Административного совета (по пять представителей от каждой из трех групп), которая бы проводила свои заседания в течение недели работы комитетов Административного совета.

8. В том случае если Административный совет пожелает создать такую рабочую группу, необходимо будет конкретно сформулировать ее параметры. В качестве рабочей группы Административного совета она должна включать лишь членов Административного совета. В целях сведения к минимуму дополнительных расходов, рабочая группа могла бы проводить свои заседания в течение одного дня и лишь в период работы комитетов Административного совета. Сопряженные с ее работой издержки составили бы максимум 9.000 долл. США на обслуживание ее заседаний синхронными переводчиками в период сессии Административного совета. Мандат рабочей группы мог бы включать такие вопросы, как рассмотрение содержащихся в настоящем документе и в его приложении предложений относительно совершенствования порядка проведения Конференции, обсуждение предложений, поступающих от правительств, работодателей и работников, и формулировка предложений соответственно в адрес Административного совета.
9. *Административный совет может пожелать принять решение о формировании небольшой рабочей группы Административного совета (по пять представителей от каждой из трех групп), которая бы проводила свои заседания в течение недели работы комитетов на 295-й (март 2006 г.) сессии Административного совета, преследуя цель разработки рекомендаций о возможном совершенствовании структуры и порядка функционирования Международной конференции труда, которые должны быть представлены 297-й (ноябрь 2006 г.) сессии Административного совета.*

Женева, 19 октября 2005 г.

Предлагаемое решение: п. 9.

Приложение

Краткое изложение хода обсуждения на сессии Международной конференции труда 2005 года вопроса о возможном совершенствовании структуры и порядка функционирования Конференции

Общее заявление, касающееся принципиальных подходов

1. Ряд ораторов указали на общие характеристики качества, которые они хотели бы расширить при рассмотрении порядка работы Конференции. Были сделаны заявления общего характера, в которых указывалось на необходимость улучшения порядка функционирования Конференции, обеспечения более существенной экономии, повышения производительности и модернизации функционирования Конференции.
2. Тем не менее отмечалось, что любая реформа руководящих структур должна быть ориентирована на будущее и ни в коем случае не быть предметом одноразовых кампаний. Все вопросы, затрагивающие развитие Организации, должны рассматриваться со стратегических позиций. Ораторы подчеркивали, что к вопросам формирования будущего этих органов в соответствии с ценностями Организации, ее стратегическим видением и задачами, поставленными перед ее руководящими органами, необходимо подходить творчески.

Конкретные предложения

3. Ряд ораторов высказались в поддержку сокращения сроков проведения Конференции, а другие ораторы выступили с возражениями. Последние аргументировали свою позицию тем, что различные комитеты Конференции нуждаются в достаточном времени, чтобы выполнить поставленные перед ними задачи и в этом отношении нельзя пойти ни на какой компромисс, лишь по причине необходимости обеспечения экономии. Этот аргумент сформулирован с учетом того, что объемы работы комитетов таковы, что дальнейшее сокращение сроков проведения Конференции не представляется возможным.
4. Более тщательная подготовка к заседаниям комитетов, в том числе когда предусматривается предварительное обсуждение их тем, могла бы оказать воздействие не только на продолжительность заседаний комитетов, но также и на качество проводимых в них обсуждений и заключений. При этом следует отметить, что хотя правительства в индивидуальном порядке могут предпринять соответствующие подготовительные мероприятия до начала Конференции, для групп работодателей и работников того или иного комитета это практически неосуществимо, поскольку для этого они должны проводить встречи с физическим присутствием. Именно в этом заключается причина столь продолжительных заседаний в группах в первый день Конференции. Вместо того, чтобы рассматривать это как потерянное время, следует воспринимать это как своего рода инвестиции, обеспечивающие более высокую эффективность повседневной работы комитетов. Правительственные делегаты технических комитетов по примеру, недавно показанному Комитетом по рыболовному сектору, могли бы использовать это время для проведения собственных заседаний в целях выяснения и более глубокого понимания взаимных позиций и определения возможных точек соприкосновения своих интересов.

5. Доклад Генерального директора на Конференции совместно с докладом председателя Административного совета служит основным пунктом повестки дня и по ним выступают делегаты со своими заявлениями на пленарных заседаниях. Выступления на пленарных заседаниях являются, как правило, письменными речами, в которых рассматривается широкий спектр различных вопросов, и обычно они зачитываются в зале пленарных заседаний в соответствии с предварительно установленным списком ораторов. Большинство ораторов не остаются в зале в течение всего пленарного заседания. В связи с этим поступили предложения относительно придания более интерактивного характера пленарным обсуждениям, благодаря применению таких средств, как проведение тематических дискуссий. Приводятся, однако, и контраргументы в поддержку того, что выступления, с которыми выступают участники на пленарных заседаниях, дают ораторам беспрецедентную возможность свободно высказывать свои мнения, делаясь ими с другими участниками на самом высоком международном уровне. Речь идет также и о соответствующих проблемах, с которыми они могут сталкиваться в своих национальных условиях.
6. Трудно переоценить важность обсуждения на пленарных заседаниях, поскольку Международная конференция труда рассматривается как форум, в рамках которого правительства и их социальные партнеры со всех уголков мира объединяют свои усилия и делятся своим опытом и мудростью – таким образом это арена, где обсуждается будущее сферы труда. Такую возможность нельзя упустить, однако проблема, скорее, заключается в том, чтобы по мере возможности каким-то образом обеспечить сочетание этих двояких концепций – заготовленных выступлений участников и тематических дискуссий. Таким образом, все делегаты сохраняют за собой право выступать перед Конференцией и при этом приобретут больший вес пленарные заседания как форум проведения политических дискуссий на высоком уровне и обмена мнениями.
7. По мнению ораторов, полезность и важность выступлений на пленарных заседаниях зависит также от вида и характера докладов, представляемых Генеральным директором и председателем Административного совета, и, в частности, от тех проблем, которые поднимаются в этих докладах в целях обсуждения. Следует приложить максимум усилий, чтобы обеспечить максимальную лаконичность этих докладов, но при этом существование этих докладов рассматривается как более важный фактор, чем их объем.
8. Был поставлен взаимосвязанный вопрос, касающийся частотности проведения пленарных обсуждений, то есть следует ли предусматривать ежегодные выступления с речами на пленарных заседаниях. В Уставе МОТ предусмотрено положение о том, что Международная конференция труда проводится, по крайней мере, один раз в год. Некоторые ораторы указали на то, что заслуживает внимания предложение о чередовании сессий Конференции так, чтобы через год или через два проводилась сессия полного состава, аналогичная проводимым в настоящее время сессиям Конференции, а в промежутке между ними проводить более короткие сессии Конференции, во время которых технические комитеты могли бы заниматься подготовкой тем и вопросов, вносимых для нормотворческой деятельности или общего обсуждения.
9. Суть другого аналогичного предложения заключалась в том, чтобы на экспериментальной основе проводить через год пленарные заседания полного состава Конференции, чередуя их с техническими сессиями Конференции. В год проведения технической сессии Конференции, по мере необходимости, разработка норм могла бы осуществляться двумя или несколькими комитетами; проводились бы заседания Комитета по применению норм и осуществлялось обсуждение механизма реализации Декларации МОТ. На следующий год в ходе проведения пленарных заседаний полного состава Конференции принимались бы предлагаемые нормы, а также Программа и

бюджет. Кроме того, проводилось бы общее обсуждение, предпочтительно на основе комплексного подхода, и тематические дискуссии.

10. А третий вариант чередования сессий Конференции предполагал бы сокращение ее сессий до двух недель: в течение первой недели проводилось бы обсуждение общих вопросов, а в ходе второй недели рассматривались бы конкретные предложения, касающиеся норм, и при этом процесс нормотворчества растянулся бы на трехлетний период для обеспечения адекватного рассмотрения соответствующих проблем.
11. Согласно четвертому предложению Конференция строилась бы на проведении ежегодных региональных конференций, проводимых региональными и субрегиональными бюро Организации, и проведении каждые два или три года Генеральной конференции. Такое чередование сессий Конференции позволило бы отвести большую роль региональным совещаниям, созываемым в промежутке между Генеральными конференциями.
12. Даже без корректировки частотности проведения сессий Международной конференции труда заслуживает внимания вопрос, касающийся роли и структуры региональных совещаний. В последние годы продолжительность региональных совещаний была существенно сокращена, главным образом, в целях экономии. Тем не менее при большей децентрализации предоставления услуг МОТ своим трехсторонним участникам региональные структуры Организации с большей пользой для себя используют результаты обсуждения приоритетов и направлений политики, обсуждаемых на региональных совещаниях. Более эффективное использование региональных совещаний потребовало бы проведения обсуждения проблем, связанных с их организацией, а также видов и характера тем, которые наиболее целесообразно включать в повестку их дня.
13. Региональные совещания, которые прежде проводились в режиме региональных конференций, имеют также важное значение и как форум, в котором участвует значительное число заинтересованных сторон в каждом регионе. Они служат делу пропаганды МОТ и ее задач, а также содействуют и стимулируют участие всех правительств и представителей организаций работодателей и работников соответствующего региона в управлении МОТ и в процессе разработки технических вопросов. Кроме того, на практике в последние годы региональные конференции давали возможность подготовить процесс нормотворчества.
14. Что касается числа комитетов Конференции, сформулированы предложения, касающиеся того, чтобы придать большую целенаправленность Конференции, включая в повестку ее дня более узкий круг вопросов. Соответствующая аргументация построена на послышке о том, что меньшее число комитетов позволит добиться более существенной экономии средств и повысить эффективность и отдачу работы. Поэтому весьма полезно помнить о характере каждого комитета Конференции.
 - a) Постоянно действующие комитеты
 - *Распорядительный комитет* является необходимой структурой, обеспечивающей функционирование Конференции; он проводит свои заседания с меньшими издержками времени для его участников и не напрягая ресурсы Конференции. На нем могут рассматриваться любые непредвиденные вопросы.
 - *Комитет по проверке полномочий* включает лишь три члена и проводит свою работу эффективно и с низкими затратами.

- *Комитет по резолюциям*: один из ораторов высказался за упразднение данного комитета, поскольку, по его мнению, он не привносит никакой дополнительной ценности в деятельность МОТ и предложил предусмотреть другие средства, которые бы позволили любому делегату воспользоваться своим демократическим правом представить резолюции по существу Конференции. Противоположный аргумент заключался в том, что Комитет по резолюциям является для участников Конференции международным форумом высокого уровня, который может оказать международную поддержку по любому животрепещущему вопросу, который не планировалось обсудить на сессии Конференции и в отношении которого желательно было бы принять конкретные практические меры. Этот комитет проводит свои заседания через год.
- *Финансовый комитет* выполняет важнейшую функцию Организации и проводит свои заседания в течение ограниченного числа дней.
- *Комитет по применению норм* решает важнейшую задачу контроля за соблюдением норм, которая стала одной из важнейших особенностей Конференции, и имеет кардинальное значение для всех групп трехсторонних участников.
- *Комитет по Регламенту* проводит максимально короткие заседания и лишь при необходимости.

b) Технические комитеты

- Помимо указанных выше комитетов на сессиях Конференции формируются технические комитеты в целях разработки норм или для проведения общего обсуждения. Их число зависит от количества вопросов, включенных в повестку дня Конференции Административным советом. Основополагающая нормотворческая роль Конференции закреплена в Уставе МОТ. На протяжении длительного времени нормотворческая деятельность была предметом различных дискуссий и мер по совершенствованию соответствующих механизмов, таких как общие обсуждения на основе комплексного подхода. В отношении политики, проводимой в области нормотворчества, планируется проведение дополнительных дискуссий. Следовало бы подумать над совершенствованием соответствующих механизмов отбора новых вопросов для нормотворческих усилий и их разработки, равно как и в целях предварительных дискуссий до сессий Конференции, равно как и над порядком их обсуждения в рамках соответствующих комитетов Конференции.
- В настоящее время больше внимания уделяется подготовке и проработке вопросов, рассматриваемых в комитетах, которые занимаются разработкой норм.
- Дальнейшие дискуссии можно было бы проводить по вопросам, связанным с разработкой норм различными путями, в том числе в ходе технических совещаний, региональных совещаний, совещаний экспертов, подготовительных конференций и неформальных консультаций. Следует поразмышлять и над возможностями и средствами достижения этой цели и над тем, каким образом более последовательно и систематически можно было бы использовать эти подготовительные процессы и механизмы. Придание большей эффективности подготовительному процессу положительно сказалось бы также на финансовых и кадровых ресурсах.

- 15.** Место проведения Конференции не стало предметом многочисленных комментариев, поскольку представляется, что целесообразнее всего в целях экономии проводить сессии Конференции в Женеве. Проведение сессий Конференции в любом другом городе было бы сопряжено с ощутимым политическим давлением и трудностями выбора принимающего города и повлекло бы излишние дополнительные командировочные расходы для персонала. Кроме того, были бы утрачены чрезвычайно полезные контакты между участниками Конференции и техническими департаментами Организации. Но опять-таки это не должно помешать тому, чтобы региональные совещания играли более видную роль в процессе подготовки к обсуждению на Конференции вопросов, включенных в повестку дня, и проведению других политических дискуссий.
- 16.** Что касается методов работы комитетов, указывалось, что технологический прогресс, как представляется, не оказал сколько-нибудь заметного воздействия на них и они остаются практически без изменения в течение десятилетий. Определенные виды дискуссий, проводимые ежегодно, возможно противоречат обеспечению большей эффективности. В ходе работы того или иного комитета у участников появляется также возможность затрагивать проблемы, связанные с национальными достижениями, которые не всегда служат обеспечению бесперебойной работы соответствующего комитета. Подчас весомость аргументов утрачивается по причине длительных выступлений. Опыт последнего времени свидетельствует о том, что благодаря лучшей координации усилий правительственных и региональных групп и более эффективному использованию информационных каналов между тремя группами можно добиться прогресса на пути совершенствования работы технических комитетов. В последнее время были достигнуты некоторые сдвиги к лучшему благодаря внедрению новой технологии, обеспечивающей эффективность обсуждений в том или ином комитете, однако возможность дальнейшей модернизации в значительной степени затрудняется тем фактом, что Дворец Наций не обладает технической инфраструктурой, которой обеспечены более современные конференц-залы.