



Административный совет

352-я сессия, Женева, 28 октября — 7 ноября 2024 г.

Секция по институциональным вопросам

INS

Дата: 4 октября 2024 г.

Оригинал: английский

Седьмой пункт повестки дня

Демократизация системы управления МОТ и обновленная информация о статусе ратификации Акта о поправках 1986 года к Уставу Международной организации труда

Цель документа

В соответствии с поручением Административного совета, представленным на 350-й сессии (март 2024 г.), в настоящем документе приводится обновленная информация о статусе ратификации Акта о поправках 1986 года к Уставу Международной организации труда (Акт о поправках 1986 года), а также рассматриваются возможные альтернативные варианты продвижения демократического, справедливого и равного представительства трехсторонних участников в управлении МОТ по итогам двух раундов трехсторонних консультаций, состоявшихся 3 мая и 3 июля 2024 года. Административному совету предлагается поручить Генеральному директору продолжать использовать все средства в рамках его полномочий для обеспечения вступления в силу Акта о поправках 1986 года и предоставить рекомендации по альтернативным вариантам продвижения демократизации системы управления МОТ (см. предлагаемое решение в пункте 47).

Соответствующая стратегическая задача: все.

Основной соответствующий результат: Катализатор В: Усиление руководящей роли и управления.

Последствия для политики: отсутствуют.

Юридические последствия: в зависимости от решения Административного совета.

Финансовые последствия: в зависимости от решения Административного совета.

Требуемые дальнейшие действия: в зависимости от решения Административного совета.

Авторское подразделение: Бюро юридического советника (JUR).

Взаимосвязанные документы: [GB.350/INS/8](#), [GB.350/PV](#).

► Введение

1. На 350-й сессии (март 2024 г.) Административному совету был представлен документ¹, содержащий обзор работы трехсторонней рабочей группы по полному, равноправному и демократическому участию в трехсторонней системе управления МОТ и обновленную информацию о статусе ратификации Акта о поправках 1986 года к Уставу Международной организации труда (Акт о поправках 1986 года)² и недавних мерах, принятых для содействия его ратификации. Члены Административного совета были также проинформированы о том, что Генеральный директор получил письмо от председателя правительственной группы от 27 февраля 2024 года с предложениями в отношении содействия ратификации Акта о поправках 1986 года, включая поддержку восьми членов, представляющих наиболее важные в промышленном отношении государства, которые его еще не ратифицировали.
2. В преддверии 350-й сессии в свете поддержки представления дополнительных предложений, независимо от процесса, связанного с Актом о поправках 1986 года³, МБТ распространило «неофициальный документ», в котором пояснялось, что «можно было бы инициировать неофициальный консультативный процесс с целью выяснить, есть ли поддержка в изучении путей, направленных на практическое закрепление права заместителей членов Административного совета участвовать на равных правах во всех решениях, принимаемых голосованием»⁴. Возможность предоставления права голоса заместителям членов Административного совета была представлена как «прагматичный подход» для достижения прогресса до вступления в силу Акта о поправках 1986 года.
3. В ходе обсуждения в Административном совете⁵ было выражено общее согласие с тем, что вступление в силу Акта о поправках 1986 года должно оставаться приоритетом демократизации системы управления МОТ в соответствии с прямым призывом, содержащимся в Декларации столетия МОТ о будущем сферы труда (2019 г.). Что касается «прагматичного подхода», Административный совет посчитал, что трехсторонним участникам, в частности правительствам, необходимо больше времени для анализа всех возможных юридических и технических последствий, чтобы убедиться, что реализация таких договоренностей без внесения официальных поправок в Устав не вызовет никаких разногласий. В то же время Административный совет счел, что Генеральный директор должен продолжать свои усилия и участие с целью поощрения дальнейшей ратификации Акта о поправках 1986 года. В частности, Административный совет поручил Генеральному директору:
 - а) провести, при необходимости, трехсторонние консультации с учетом вопросов, поднятых в письме председателя правительственной группы от 27 февраля 2024 года, и представить на 352-й сессии (октябрь — ноябрь 2024 г.) Административного

¹ GB.350/INS/8.

² <https://www.ilo.org/resource/constitutional-amendments-1986>.

³ GB.350/INS/8, п. 18.

⁴ С неофициальным документом и сопутствующими документами, подготовленными МБТ для трехсторонних консультаций, члены Административного совета могут ознакомиться по адресу: <https://www.ilo.org/informal-papers-prepared-office-concerning-democratization-ilos-governance>.

⁵ GB.350/PV, paras 257–337.

совета обновленную информацию о конкретных мерах, принятых для ускорения ратификации Акта о поправках 1986 года к Уставу МОТ;

- b) разработать в консультации с трехсторонними участниками возможные альтернативные варианты продвижения демократического, справедливого и равного представительства трехсторонних участников в МОТ, включая предоставление права голоса и других прав заместителям членов Административного совета до вступления в силу Акта о поправках 1986 года, принимая во внимание положение всех трехсторонних участников и включая анализ всех возможных технических и правовых последствий, и представить доклад на 352-й сессии (октябрь — ноябрь 2024 года) Административного совета для дальнейшего рассмотрения и принятия решений, в том числе с учетом возможного представления на 113-й сессии (2025 г.) Международной конференции труда⁶.

4. Настоящий документ подготовлен в ответ на поручение Административного совета. Он состоит из двух частей. В первой части приводится обновленная информация о статусе ратификации Акта о поправках 1986 года, а во второй части подводится итог обсуждений, состоявшихся в ходе двух раундов трехсторонних консультаций, по трем существующим вариантам продвижения демократизации, а именно:

- предоставить право голоса и другие права заместителям членов на основании специальных решений Конференции и Административного совета, чтобы число членов Административного совета с правом голоса увеличилось с 56 до 112 («прагматичный подход»);
- принять новую поправку в Устав, увеличивающую число членов Административного совета с 56 до 112 без упразднения десяти невыборных мест;
- не предпринимать никаких новых инициатив и сосредоточиться на содействии ратификации Акта о поправках 1986 года («статус-кво»).

Во второй части также подробно описаны первые два варианта.

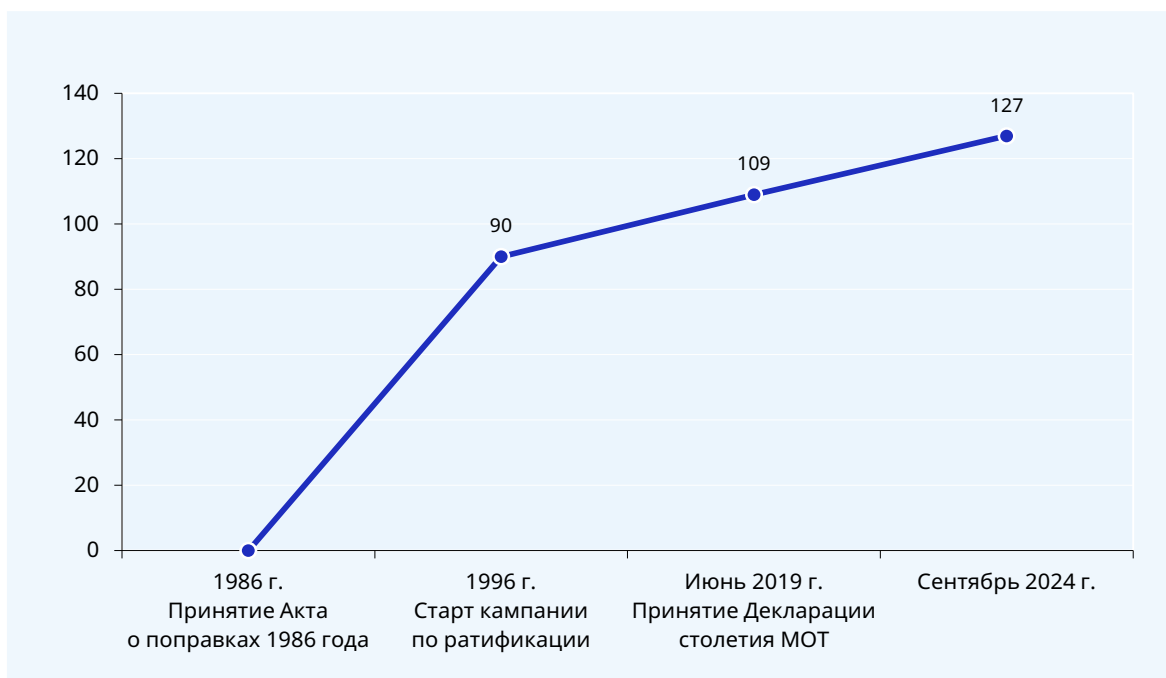
► I. Обновленная информация о статусе ратификации и конкретных мерах по ускорению ратификации Акта о поправках 1986 года

5. На 350-й сессии (март 2024 г.) Административного совета МБТ представило обновленную информацию о статусе ратификации Акта о поправках 1986 года⁷. С тех пор была зарегистрирована одна новая ратификация (Австралия). По состоянию на 15 сентября 2024 года Акт о поправках 1986 года ратифицировали 127 государств-членов, что составляет более двух третей, или 68%, государств — членов МОТ (см. рисунок 1), в том числе два государства-члена из числа наиболее важных в промышленном отношении государств (Индия и Италия).

⁶ GB.350/PV, para. 337.

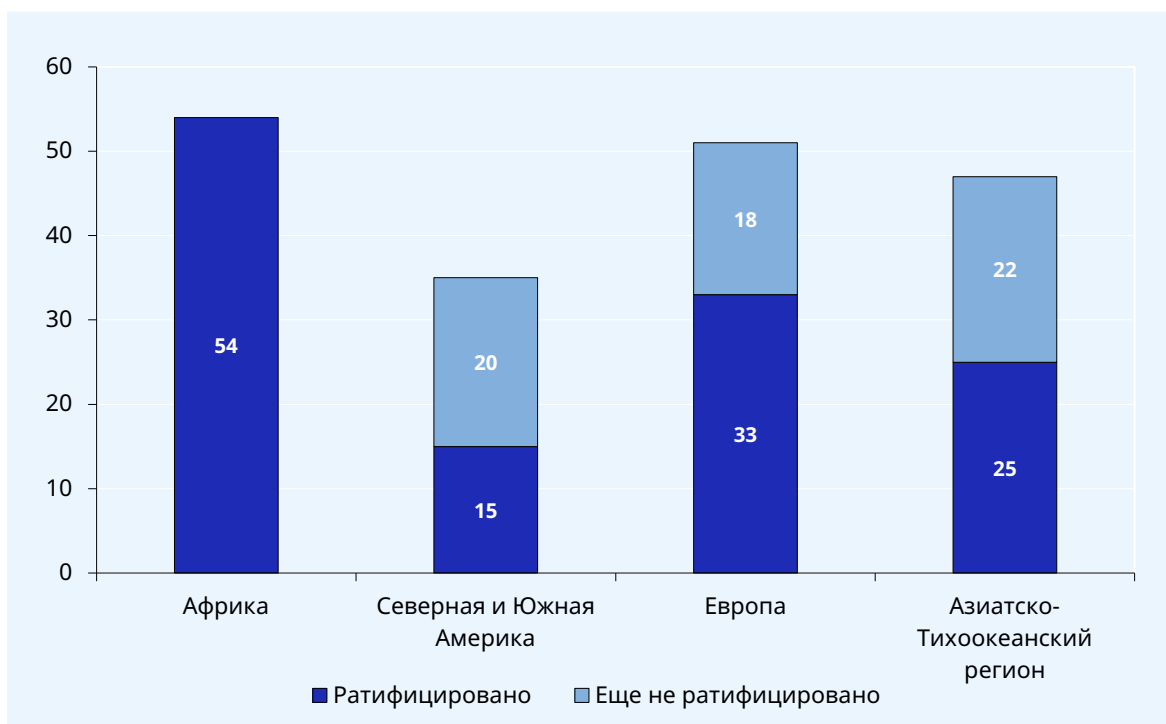
⁷ GB.350/INS/8, п. 14. На 332-й сессии (март 2018 г.) Административный совет постановил, что обновленная информация о статусе ратификации Акта о поправках 1986 года должна стать постоянным пунктом повестки дня его сессий, проводимых в марте и ноябре, до тех пор пока поправка не вступит в силу, GB.332/PV, para. 294(a).

► Рисунок 1. Динамика числа ратификаций Акта о поправках 1986 года



6. Африка остается единственным регионом, где все государства — члены МОТ ратифицировали Акт о поправках 1986 года (см. рисунок 2). Уровень ратификации в Европе составляет 65% (33 ратификации среди 51 государства-члена), в Северной и Южной Америке — 43% (15 ратификаций среди 35 государств-членов), и в Азиатско-Тихоокеанском регионе — 53% (25 ратификаций среди 47 государств-членов).

► Рисунок 2. Количество ратификаций по регионам (по состоянию на сентябрь 2024 г.)



7. Чтобы Акт о поправках 1986 года вступил в силу, необходимы ратификации еще трех стран из числа наиболее важных в промышленном отношении государств (Бразилия, Китай, Франция, Германия, Япония, Российская Федерация, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии и Соединенные Штаты Америки).
8. 17 января 2024 года Генеральный директор направил письменное обращение министрам иностранных дел и министрам труда этих восьми наиболее важных в промышленном отношении государств — членов МОТ, в котором он призвал поддержать ратификацию Акта о поправках 1986 года, чтобы обеспечить уважение и реализацию мнений подавляющего большинства государств — членов МОТ, которые уже ратифицировали этот Акт. По состоянию на 15 сентября 2024 года, официальных ответов на это сообщение получено не было.
9. 11 июня 2024 года в рамках 112-й сессии Международной конференции труда Генеральный директор провел встречу высокого уровня с представителями всех десяти членов из числа наиболее важных в промышленном отношении государств. Встреча была организована в рамках выполнения письма, полученного Генеральным директором от председателя правительственной группы от 27 февраля 2024 года. В целом члены из числа наиболее важных в промышленном отношении государств выразили готовность рассмотреть «прагматичный подход», указав при этом, что они находятся в процессе анализа его правовых и уставных оснований. Двое из них также поддержали рассмотрение новой поправки к Уставу, которая бы увеличила количество членов Административного совета без упразднения невыборных мест.
10. 13 июня 2024 года во время своего посещения 112-й сессии Конференции Президент Бразилии г-н Л. И. Лула да Силва объявил, что Бразилия предпримет шаги по ратификации Акта о поправках 1986 года⁸.
11. В дополнение к указанным мерам Генеральный директор обсудил вопрос о ратификации Акта о поправках 1986 года на двусторонних совещаниях высокого уровня и поручил региональным бюро и соответствующим бюро по связям принять конкретные меры по содействию ратификации. В Северной и Южной Америке были организованы три трехсторонних семинара и поддерживались двусторонние контакты с целью содействия ратификации. В Азиатско-Тихоокеанском регионе были проведены встречи, брифинги и другие дополнительные мероприятия с государствами-членами, которые еще не ратифицировали Акт о поправках 1986 года. В Европе и Центральной Азии Региональный директор включила брифинги и обсуждения по Акту о поправках 1986 года в свои миссии по всему региону, а также затронула эту тему в ходе ряда двусторонних встреч, проведенных на полях 112-й сессии Международной конференции труда.
12. МБТ обновило соответствующие информационно-пропагандистские материалы (видео, брошюру и баннеры), которые демонстрировались и распространялись во время Конференции. Видео и брошюра доступны на английском, французском и испанском языках на специальной веб-странице⁹, на которую были созданы ссылки с других соответствующих страниц. Печатные экземпляры брошюры были переданы в соответствующие регионы для дальнейшего распространения по мере необходимости.

⁸ ILC.112/Record No. 9C, 30.

⁹ См. [“Questions and answers about the 1986 Instrument of Amendment to the ILO Constitution”](#) and the promotional brochure.

► II. Рассмотрение возможных альтернативных вариантов продвижения демократического, справедливого и равного представительства трехсторонних участников в системе управления МОТ

13. В соответствии с решением, принятым Административным советом на 350-й сессии (март 2024 г.), МБТ предложило провести два раунда трехсторонних консультаций. Для целей первого раунда МБТ распространило краткую записку с вышеупомянутыми тремя вариантами продвижения демократизации.
14. Первый раунд трехсторонних консультаций состоялся 3 мая 2024 года. В ходе этих консультаций участники вновь заявили о своей готовности изучить альтернативные подходы, подтвердив при этом свою приверженность целям Акта о поправках 1986 года. Большинство участников в целом подтвердили свою заинтересованность в рассмотрении «прагматичного подхода», но в то же время подчеркнули необходимость добиться ясности и определенности в отношении его прочности с правовой и уставной точек зрения. В связи с этим были запрошены разъяснения по конкретным юридическим вопросам, а также по применению временных механизмов к группам работодателей и работников, а также по возможным финансовым последствиям. Более того, МБТ было поручено предоставить дополнительную информацию об институциональной истории и практике. Кроме того, МБТ было предложено представить подробное описание варианта, предусматривающего внесение новой поправки в Устав. В ходе консультаций никаких конкретных предложений от трехсторонних участников не поступало.
15. 30 мая 2024 года МБТ распространило информационную записку для второго раунда консультаций. В этой записке рассматривались правовая основа и институциональное обоснование «прагматичного подхода». В ней содержались подробные ответы на юридические вопросы, поднятые в ходе первого раунда консультаций. Кроме того, МБТ представило результаты своего исследования эволюции практики голосования в Административном совете, а также разъяснения о последствиях договоренностей для групп работодателей и работников в Административном совете для обеспечения сохранения соотношения 2:1:1 между соответствующими голосами правительств, работодателей и работников. Были также разъяснены финансовые последствия и даны пояснения относительно общего числа членов Административного совета в случае вступления в силу Акта о поправках 1986 года. В записке также представлена конкретная информация о варианте внесения новой поправки к Уставу, включая подробные сведения о процедуре и сроках принятия такой поправки.
16. 1 июля 2024 года в ответ на конкретные запросы, поступившие от некоторых правительств, МБТ подготовило и распространило дополнительную информацию, касающуюся соответствия Уставу предложения о передаче результатов выборов Генерального директора на утверждение Конференции до вступления в силу Акта о поправках 1986 года.
17. Второй раунд консультаций состоялся 3 июля 2024 года. Поскольку от трехсторонних участников не поступило никаких идей, вариантов или предложений, обсуждения по-прежнему были сосредоточены трех вариантах, представленных МБТ. В целом участники вновь подтвердили свою поддержку демократизации системы управления МОТ,

которая, по мнению большинства, должна быть достигнута путем вступления в силу Акта о поправках 1986 года. По мнению большинства участников, принятие временных мер должно осуществляться параллельно с дальнейшими усилиями по содействию вступлению в силу Акта о поправках 1986 года. Ряд участников по-прежнему выражали сомнения в законности «прагматичного подхода», в то время как другие участники считали, что его следует придерживаться при условии четкой и твердой поддержки со стороны правительств (некоторые участники говорили о «единогласной поддержке»). Некоторую поддержку получила идея принятия в 2025 году соответствующей резолюции наряду с продвижением Акта о поправках 1986 года. По мнению некоторых участников, принятие нового акта о поправках было бы юридически более обоснованным, чем «прагматичный подход», который в любом случае будет оформлен в виде резолюции Конференции, имеющей меньший вес, чем поправка к Уставу. Другие участники, напротив, считали, что предлагаемый новый акт о поправках является шагом назад по сравнению с Актом о поправках 1986 года, поскольку он не будет включать все изложенные в нем меры и, в частности, исключение категории членов из числа наиболее важных в промышленном отношении государств. Кроме того, был поставлен вопрос о том, смогут ли государства-члены, ратифицировавшие Акт о поправках 1986 года, и члены из числа наиболее важных в промышленном отношении государств ратифицировать такую новую поправку. Было также отмечено, что, по всей вероятности, вступление такой поправки в силу займет длительное время.

18. В соответствии с решением, принятым Административным советом на 350-й сессии (март 2024 г.), МБТ обобщило ниже ключевые элементы двух альтернативных вариантов. Оба варианта направлены на то, чтобы предоставить МОТ возможность осуществить меры, имеющие особое значение для демократизации ее системы управления, учитывая трудности с обеспечением вступления в силу Акта о поправках 1986 года. Оба варианта также направлены на то, чтобы приблизить Административный совет к структурной схеме, предусмотренной Актом о поправках 1986 года, как с точки зрения численного состава, так и с точки зрения основных полномочий по принятию решений. Ни один из этих вариантов не направлен на упразднение десяти невыборных мест. Если они будут приняты, то оба варианта потребуют внесения соответствующих поправок в Регламент Конференции и Свод правил, применимых к Административному совету. Они также будут иметь одинаковые финансовые последствия, связанные с избранием десяти дополнительных заместителей членов (пяти для группы работодателей и пяти для группы работников).

А. Предоставление права голоса и других прав заместителям членов Административного совета до вступления в силу Акта о поправках 1986 года

19. Этот вариант основывается на «прагматичном подходе» принятия временных мер, в рамках которого постоянные члены Административного совета согласятся:
- а) что заместители членов имеют те же права, что и постоянные члены, включая право голоса;
 - б) что назначение Генерального директора Административным советом подлежит утверждению Административным советом.

20. В процедурном плане предлагается, чтобы принятие этих мер осуществлялось посредством:
- a) торжественной и консенсусной резолюции Конференции, в которой Административному совету предлагалось бы рассмотреть вопрос о принятии этих временных мер в кратчайшие сроки, насколько это практически возможно;
 - b) консенсусного решения Административного совета о принятии на срок своих полномочий мер, рекомендованных Конференцией.
21. Заместители членов всех трех групп будут наделены теми же правами участия в работе Административного совета, что и постоянные члены, включая право голоса, право приывать к голосованию путем препятствования достижению консенсуса и право вносить резолюции, поправки и предложения. Административный совет как уставной орган МОТ будет выполнять все свои обязанности и функции на основе участия как постоянных членов, так и заместителей членов в процессе принятия решений, включая функции, предусмотренные Уставом (например, назначение Генерального директора, формирование повестки дня Конференции или утверждение форм докладов по конвенциям).
22. Хотя права будут предоставлены заместителям членов всех трех групп, последствия будут различаться для правительственной группы, с одной стороны, и групп работодателей и работников, с другой стороны. Права будут предоставлены всем 28 заместителям членов правительственной группы. Что касается групп работодателей и работников, в каждую из которых входит по 19 заместителей членов, права будут предоставлены 14 из 19 заместителей членов, чтобы сохранить соотношение 2:1:1 между соответствующими голосами групп правительств, работодателей и работников.
23. Однако члены Административного совета от работодателей и работников выступают в личном качестве и не имеют заместителей (за исключением случаев, когда они запланировали свое отсутствие и заранее назначают замену). Группам работодателей и работников нужны заместители членов, чтобы заменить членов, которые могут отсутствовать на всей сессии или на отдельных заседаниях, не назначив замену. Если 14 из 19 заместителей членов получают право голоса, то останется только пять заместителей членов, которые смогут заменить любого из отсутствующих 28 членов с правом голоса. Если Акт о поправках 1986 года вступит в силу, то 28 постоянных членов каждой из двух групп будут иметь по 10 заместителей для замещения. Поэтому было бы разумно предусмотреть одинаковое количество заместителей работодателей и работников в рамках временных мер. Для этого потребуется:
- a) поправка к статье 55 2) Регламента Конференции, увеличивающая число заместителей членов с 19 до 24 для группы работодателей и работников соответственно;
 - b) решение Административного совета об утверждении расходов, связанных с избранием пяти дополнительных заместителей членов для каждой из двух групп, с учетом того, что их путевые расходы и суточные должны покрываться из средств МОТ в соответствии с пунктом 1.5.5 Регламента Административного совета. В общей сложности это составит около 85 440 долл. США на одну сессию.
- В ходе консультаций группа работников подчеркнула, что увеличение числа заместителей членов от работодателей и работников является предварительным условием поддержки их группой временных мер.
24. Этот вариант не приведет к созданию двух различных категорий заместителей членов в группах работодателей и работников — с правом голоса и без него. Как и в настоящее

время, обе группы будут продолжать избирать 14 постоянных членов и 19 (или 24) заместителей членов. Только во время голосования группы будут полностью автономно определять, кто из 19 (или 24) заместителей членов будет входить в число 14 заместителей, имеющих право голоса, принимая во внимание, что некоторые из заместителей уже могут голосовать или пользоваться другими правами вместо отсутствующих постоянных членов.

25. Как уже отмечалось, этот вариант не предусматривает исключение категории членов из числа наиболее важных в промышленном отношении государств. Кроме того, статус постоянных членов не может быть прямо или косвенно присвоен заместителям членов. Различие между постоянными членами и их заместителями по-прежнему будет проводиться во время выборов в Административный совет и в течение всего трехлетнего срока полномочий. Это различие будет оставаться необходимым, поскольку в соответствии с Уставом следующие права относятся исключительно к статусу постоянных членов: право быть избранным в качестве одного из должностных лиц Административного совета в соответствии со статьей 7 7) Устава и право письменно требовать созыва специального заседания в соответствии со статьей 7 8); более того, оба положения касаются отдельных представителей (и тем самым лиц, упомянутых в статье 7 1)), а не Административного совета как органа.
26. Что касается юридической обоснованности, то следует напомнить, что категория заместителей членов не предусмотрена в Уставе. В статье 7 говорится о 56 «лицах» — а именно постоянных членах — и возможных заменах. Избрание заместителей членов Конференцией и их участие в работе Административного совета основываются на соответствующих Регламентах этих двух органов, которые могут быть изменены в случае необходимости. Таким образом, правовой основой данного варианта будет специальное решение постоянных членов, согласно которому постоянные члены обязуются полностью привлекать заместителей членов к процессу принятия решений Административного совета путем предоставления им права голоса и других прав. Более того:
- a) в основе механизма будет лежать единогласная/консенсусная резолюция Конференции, призывающая к принятию срочных мер; хотя со строго юридической точки зрения решения, которые будут приниматься Конференцией и Административным советом, будут приниматься на основе консенсуса (а не единогласия), для уверенного продвижения этого предложения необходима безоговорочная поддержка трехсторонних участников;
 - b) этот механизм будет реализован единогласным/консенсусным решением Административного совета в ответ на настоятельный призыв Конференции; предлагается, чтобы эти временные меры были подтверждены каждым вновь избранным постоянным членом Административного совета путем подтверждения обязательства полностью привлекать заместителей членов к процессу принятия решений; это станет дополнительным отражением того факта, что заместители членов будут иметь не право голоса, предусмотренное Уставом, а право голоса, вытекающее из дискреционного решения постоянных членов;
 - c) Конференция и Административный совет будут действовать в рамках своих уставных полномочий по регулированию своих собственных процедур (статьи 7 8) и 17 1) Устава соответственно).
27. Временные меры в рамках этого варианта основаны на постепенном развитии статуса, роли и обязанностей заместителей членов Административного совета с течением времени.

28. Введение заместителей членов как категории, отличной от постоянных членов и замен, было инициировано Конференцией в 1921 году и утверждено Административным советом в 1923 году, чтобы обеспечить более широкое участие членов и, в частности, членов из неевропейских стран в работе Административного совета. Это обоснование сыграло решающую роль в закреплении заместителей членов в качестве отдельной категории членов Административного совета¹⁰.
29. В июне 1951 года Конференция постановила, что правительственная избирательная коллегия будет избирать своих заместителей членов в дополнение к постоянным членам (заместители членов от групп работодателей и работников на практике уже избирались на каждых выборах в Административный совет)¹¹. Избрание заместителей членов Конференцией стало важным шагом, поскольку наделило этих членов такой же институциональной легитимностью, как и постоянных членов. Вскоре после этого, в марте 1952 года, Административный совет принял решение внести поправки в свой Регламент, чтобы позволить заместителям членов назначаться в качестве титулярных членов комитетов Административного совета, с целью иметь достаточное количество членов, способных одновременно руководить комитетами¹². Поэтому реализация обсуждаемого варианта стала бы еще одним шагом в этом эволюционном процессе, основанном исключительно на поправках к Регламентам Конференции и Административного совета без внесения официальных поправок в Устав.
30. С момента учреждения Организации статья 7 1) Устава не охватывает весь состав Административного совета, и 56 человек, упомянутые в данной статье, называются постоянными членами Административного совета в соответствии с Регламентами Административного совета и Конференции. Начиная с 1950-х годов все заместители членов, как и постоянные члены, получают свой мандат непосредственно от Конференции. Создание и укрепление категории заместителей членов как особой категории членов Административного совета позволяет значительно большему числу трехсторонних участников МОТ участвовать в решениях, принимаемых Административным советом с течением лет, и укрепить его представительный характер. Заместители членов в полной мере участвуют в обсуждениях в Административном совете, а также играют определенную роль в принятии решений, например присоединяясь к консенсусу или блокируя его¹³, или в качестве титулярных членов бывших комитетов Административного совета. Заместители

¹⁰ [Resolutions concerning the constitution of the Governing Body, proposed by the Commission of Selection](#), International Labour Conference, Third Session, 1921, 863; см. также: [Minutes of the 17th Session of the Governing Body](#), p. 71, [Minutes of the 18th Session of the Governing Body](#), 37.

¹¹ На 34-й сессии (1951 г.) Конференция утвердила Доклад Комитета по регламенту; см. Международная конференция труда, [Record of Proceedings](#), 244.

¹² См. [Minutes of the 118th Session of the Governing Body](#) (March 1952), 40, 105.

¹³ Наличие консенсуса регулярно устанавливается на основе всего членского состава без проведения различий между постоянными членами и их заместителями. Фактически такой порядок работы был закреплён в документе [Special Arrangements](#) (Особый порядок), принятом для проведения виртуальных заседаний Административного совета во время пандемии COVID-19 для целей принятия заочных решений (см. para 27(a) of the [November 2020 arrangements](#); para 27(a) of the [arrangements for March 2021](#)). Способность заместителей членов блокировать консенсус также отражена в [Minutes of the 340th Session](#) (October–November 2020), paras 246, 254. В прошлом Административный совет часто ставил на голосование ряд обычных вопросов, таких как повестка дня Конференции, порядок проведения региональных конференций, соглашения с другими международными организациями, установление консультативных отношений с НПО или утверждение докладов своих комитетов. Эти голосования проводились либо на пленарных заседаниях, либо в комитетах; например, Комитет по отраслевым комитетам регулярно проводил такие голосования (11 голосований с 1954 по 1957 г., 50 голосований с 1957 по 1960 г., 11 голосований с 1960 по 1963 г. и 13 голосований с 1963 по 1966 г.). Аналогичным образом Комитет по финансовым и административным вопросам провел 9 голосований в период 1957–60 гг. и 5 голосований в период 1960–63 гг.

членов стали второй категорией членов Административного совета, которые наделены определенными правами независимо от постоянных членов. Эти важные изменения в составе и функционировании Административного совета произошли без внесения каких-либо поправок в Устав¹⁴. Возможно, это одно из неизбежных событий в институциональной жизни любой международной организации, и, безусловно, признак необходимой способности к адаптации, которую международная организация должна проявлять в ходе своего институционального развития.

31. Эти меры также основаны на комплексе временных мер по увеличению числа заместителей членов с целью максимально приблизить состав Административного совета к общему числу мест, предусмотренных в Акте о поправках 1986 года, которые были приняты МОТ в 1995 году в связи с медленной ратификацией Акта о поправках 1986 года¹⁵.
32. Что касается второго компонента данного варианта, а именно передачи вопроса о назначении Генерального директора Административным советом на утверждение Конференции, это соответствует поправке к статье 8 1), содержащейся в Акте о поправках 1986 года. Подготовительная работа показывает, что эта конкретная поправка к Уставу возникла в результате требования некоторых государств-членов о том, чтобы Генеральный директор избирался Конференцией в связи с предполагаемой недостаточной представительностью Административного совета. Если бы эта процедура применялась до вступления в силу Акта о поправках 1986 года, то соответствующую поправку пришлось бы вносить в Правила, регламентирующие выборы Генерального директора.
33. Что касается соответствия Уставу предлагаемой передачи полномочий в отсутствие каких-либо изменений в Устав, целесообразно рассмотреть намерение, лежащее в основе предлагаемой поправки к статье 8 1) Устава, изложенной в Акте о поправках 1986 года. Предлагаемая поправка по существу не затрагивает текста статьи 8, предусматривающей назначение Генерального директора Административным советом и выполнение им своих обязанностей «в соответствии с указаниями Административного совета». Поправка заключается в добавлении текста, предусматривающего представление вопроса о назначении Генерального директора Административным советом на утверждение Конференции. В ходе переговоров по Акту о поправках 1986 года ни один из трехсторонних участников не оспаривал необходимость того, чтобы Генеральный директор пользовался доверием Административного совета, с которым он поддерживает гораздо более частые контакты, чем с Конференцией, которая собирается только раз в год. Было достигнуто соглашение по предложению, которое заключалось в: i) подтверждении того, что в соответствии со статьей 8 Устава назначение Генерального директора производится Административным советом, от которого Генеральный директор получал указания

¹⁴ Когда Конференция внесла поправки в Устав, чтобы увеличить число «лиц» Административного совета в соответствии со статьей 7 1), вопрос об официальном закреплении статуса заместителей членов в Уставе не рассматривался. Скорее, было сочтено, что статус и роль заместителей членов относятся к правилам, применимым к Административному совету и Конференции. Так, на 36-й сессии (1953 г.) Конференции в ходе обсуждения ответственным комитетом Конференции проекта акта о внесении поправки в Устав с целью расширения членского состава Административного совета возникла обеспокоенность по поводу роли «заместителей членов» в Административном совете. Некоторые правительства заявили, что они воздержатся от голосования по предложенной поправке, если не будет достигнуто «соглашение, ведущее к сокращению числа заместителей членов». Большинство членов Комитета отклонили это предложение, заявив, что вопрос о заместителях членов «подлежит рассмотрению Административным советом», «поскольку он рассматривается не в тексте Устава, а только в Регламенте»; см. Record of Proceedings, [Appendix XI: Composition of the Governing Body](#).

¹⁵ Конференция утвердила рекомендации ее Комитета по регламенту; см. [Report of the Standing Orders Committee](#), 82nd Session, 1995, 11/1.

и перед которым он нес бы основную ответственность; ii) расширении этих мер «дополнительной уставной процедурой, предусматривающей, что Административный совет представляет это назначение на утверждение Конференции»¹⁶. Юридический советник в то время считал, что это предложение оставляет открытым вопрос о необходимости внесения поправки в Устав. Однако, «чтобы устранить любую двусмысленность в отношении предложенного текста [...], его фактически можно истолковать как требующий изменения Устава»¹⁷. Поправка к статье 8 была внесена в интересах юридической ясности и подтвердила уставные полномочия Административного совета. Однако в то время представлялось возможным достичь той же цели без внесения поправки в Устав. Именно на это и нацелен рассматриваемый вариант, который не затрагивает уставные полномочия Административного совета в отношении Генерального директора. В маловероятном случае отказа в таком одобрении назначение будет возвращено в Административный совет для принятия решения о дальнейших действиях.

- 34.** Подводя итог, следует напомнить, что меры, включенные в данный вариант, будут носить временный характер как с юридической, так и с политической точки зрения. С юридической точки зрения они будут временными, поскольку предлагается, чтобы решение о предоставлении права голоса заместителям членов принималось постоянными членами на срок полномочий Административного совета, а после каждых выборов Административного совета необходимо будет принимать новое решение. С политической точки зрения предполагается, что Акт о поправках 1986 года вступит в силу в обозримом будущем и окончательно заменит все временные меры: меры 1995 года, а также предлагаемые дополнительные меры, если они будут приняты. Такой временный характер логически свидетельствует в пользу приостановления действия любых несовместимых положений Регламента Административного совета вместо их официального изменения. Однако, если трехсторонние участники предпочтут внесение поправки приостановлению, такая поправка должна быть обусловлена принятием соответствующего решения Административным советом. Как уже подчеркивалось, в любом случае потребуются две поправки: поправка к статье 55 2) Регламента Конференции для увеличения числа заместителей членов от групп работодателей и работников и поправка к правилам, касающимся назначения Генерального директора, изложенным в Дополнении III к Своду правил, применимых к Административному совету. Было бы также полезно добавить в Пояснительную записку к Регламенту короткий пункт, объясняющий причины и процесс, посредством которого было осуществлено предоставление права голоса заместителям членов.
- 35.** Если Административный совет решит в любой момент применить временные меры в соответствии с этим вариантом, необходимо будет предпринять различные шаги. В частности, Административный совет должен будет представить Конференции проект резолюции, в котором Конференция: i) призовет Административный совет рассмотреть вопрос о скорейшем принятии соответствующих временных мер; ii) примет решение о внесении поправки в статью 55 2) Регламента Конференции. Рассмотрение этой резолюции не потребует включения соответствующего пункта в повестку дня Конференции¹⁸. На той же сессии Административный совет должен будет утвердить финансовые последствия назначения десяти дополнительных заместителей членов. Если резолюция будет принята Конференцией, то на той же сессии Конференции избирательные коллегии работодателей и работников соберутся, чтобы каждая из них избрала по пять дополнительных заместителей

¹⁶ Report of the Third Meeting of the Working Party on Structure, 28 April – 3 May 1975, 30.

¹⁷ Report of the Third Meeting of the Working Party on Structure, 21.

¹⁸ GB.350/PV, para. 300.

членов. После этого Административный совет должен будет: i) принять решение о предоставлении на определенный период права голоса и других прав 56 заместителям членов и передать вопрос о назначении Генерального директора Административным советом на утверждение Конференции; ii) принять соответствующее решение о приостановлении действия положений, несовместимых с новыми мерами, принятыми в тот же период; iii) обратиться к Генеральному директору с просьбой подготовить проект поправок к Правилам, регламентирующим порядок назначения Генерального директора.

В. Увеличение числа постоянных членов Административного совета путем принятия новой поправки к Уставу

- 36.** Этот второй вариант заключается в официальном изменении двух положений Устава: статьи 7 1) с целью увеличения числа членов Административного совета до 112 человек (56 представляют правительства, 28 — работодателей и 28 — работников) и статьи 8 1) с целью предусмотреть представление назначения Генерального директора Административным советом на утверждение Конференции.
- 37.** В процедурном плане эти поправки будут вноситься в соответствии со статьей 36 Устава и статьями 66–67 Регламента Конференции и будут включать следующие этапы:
- a) включение Административным советом в повестку дня Конференции предложенных поправок не менее чем за четыре месяца до открытия сессии, на которой они должны быть рассмотрены;
 - b) передача Конференции проекта поправок, подготовленных МБТ, в соответствии с решением Административного совета, с определением предмета предлагаемых поправок, включая соответствующие положения Устава;
 - c) передача Конференцией проектов поправок, подготовленных МБТ, в один из комитетов для представления доклада (скорее всего, в Комитет по общим вопросам);
 - d) передача в Редакционный комитет Конференции проекта поправок, принятых комитетом Конференции, для их включения в акт о поправках, который должен быть подготовлен и официально утвержден Редакционным комитетом;
 - e) отдельное принятие Конференцией каждой поправки консенсусом или, в отсутствие консенсуса, принятие поправки или ряда поправок большинством в две трети поданных голосов;
 - f) окончательное голосование по принятию проекта акта о поправках в соответствии со статьей 36 Устава, требующее большинства в две трети поданных голосов.
- 38.** Поправка к Уставу устранил различие между постоянными членами и заместителями членов для правительственной группы, которая отныне будет избирать 46 постоянных членов (56 членов за вычетом 10 постоянных членов). По причинам, изложенным выше, категория заместителей членов будет применяться только к группам работодателей и работников и будет состоять из десяти человек для каждой группы. Поправка к Уставу не будет направлена на упразднение десяти невыборных мест.

39. Число постоянных членов Административного совета уже четыре раза увеличивалось за счет поправок к Уставу, принятых Конференцией и ратифицированных необходимым квалифицированным большинством государств-членов¹⁹. Эти акты принимались следующим образом: в 1922 году для увеличения числа постоянных членов с 24 до 32 (16-8-8); в 1953 году для увеличения числа постоянных членов до 40 (20-10-10); в 1962 году для увеличения числа постоянных членов до 48 (24-12-12) и в 1972 году для увеличения числа постоянных членов до 56 (28-14-14). В соответствии с постепенным увеличением числа членов Организации, каждая из этих поправок увеличивала число постоянных членов на 8 (дополнительно 4 члена от правительств, 2 члена от работодателей и 2 члена от работников). Новая поправка к Уставу, предусматривающая удвоение числа членов Административного совета с 56 до 112, ознаменует собой самое значительное увеличение числа членов Административного совета с момента создания МОТ.
40. Принятие нового акта о внесении поправок в Устав явилось бы четким и прямым способом удвоить число членов Административного совета с 56 до 112 и тем самым признать право голоса за 112 членами вместо 56 на сегодняшний день. Это стало бы продолжением ряда прецедентов, когда в статью 7 1) Устава вносились поправки для повышения представительности Административного совета. Новая поправка к Уставу будет юридически простой, в полном соответствии с процедурой, изложенной в статье 36 Устава и статьях 66 и 67 Регламента Конференции, и поэтому вряд ли будет подвергнута сомнению по уставным или процедурным основаниям.
41. В соответствии со статьей 36 акт вступит в силу после ратификации двумя третями членов Организации, включая пять из десяти членов из числа наиболее важных в промышленном отношении государств. Тем не менее новая процедура внесения поправок в Устав, какой бы хорошо подготовленной и согласованной она ни была, неизбежно потребует определенного времени, прежде чем поправки вступят в силу. Следует напомнить, что для вступления в силу поправок 1953, 1962 и 1972 годов потребовалось от одного до двух с половиной лет, в то время как последняя поправка к Уставу, касающаяся отмены устаревших конвенций, вступила в силу через 18 лет после ее принятия.
42. Предлагаемый новый акт о поправках может включать заключительное положение, согласно которому Акт о поправках 1986 года после вступления в силу заменяет данный документ и закрывает его для дальнейшей ратификации или принятия, если он еще не вступил в силу, или документ перестает иметь какое-либо юридическое действие, если он уже вступил в силу.
43. Поправка к Уставу будет дополнена соответствующими поправками к Регламентам Конференции и Административного совета. Финансовые последствия будут такими же, как и в случае с «прагматичным подходом», и будут связаны с путевыми расходами и суточными десяти дополнительных членов двух неправительственных групп. Как и в первом варианте, это составит около 85 440 долл. США за сессию.
44. Что касается возможных сроков реализации, то принятие проекта новой поправки к Уставу, включая проект соответствующих поправок к Регламенту Конференции, не должно вызывать никаких разногласий. Однако следует также учесть два аспекта, касающихся включения поправок к Уставу в повестку дня Конференции и сроков ее проведения. Во-первых, согласно пункту 5.1.1 Регламента Административный совет должен

¹⁹ В соответствии со статьей 36 Устава поправки к Уставу принимаются большинством в две трети голосов, поданных присутствующими делегатами, и вступают в силу после принятия или ратификации двумя третями государств-членов, включая пять из десяти членов из числа наиболее важных в промышленном отношении государств.

провести два обсуждения, прежде чем он сможет принять решение о включении того или иного пункта в повестку дня Конференции, если только присутствующие члены не примут единогласного решения на такое включение. Во-вторых, согласно статье 66 1) Регламента Конференции решение о включении должно быть принято не позднее чем за четыре месяца до открытия сессии Конференции, на которой будут рассматриваться поправки к Уставу.

► **Заключения**

45. Ввиду сохраняющихся трудностей со вступлением в силу Акта о поправках 1986 года в настоящем документе были предложены два альтернативных варианта, позволяющие реализовать некоторые, но не все механизмы, изложенные в Акте о поправках 1986 года, до его вступления в силу. Хотя одна из ключевых особенностей Акта о поправках 1986 года, а именно упразднение десяти невыборных мест, останется вне сферы действия альтернативных вариантов, оба эти варианта позволят удвоить число членов Административного совета, наделенных полномочиями принимать решения (с 56 до 112).
46. МБТ подробно рассмотрело различные аспекты этих вариантов и попыталось дать исчерпывающие ответы на поставленные вопросы. Альтернативные варианты представляются Административному совету для принятия решения. Учитывая, что два раунда трехсторонних консультаций не принесли окончательных результатов, МБТ также предлагает Административному совету возобновить рассмотрение этого вопроса на одной из будущих сессий. В любом случае Административному совету предлагается поручить Генеральному директору продолжать содействовать ратификации Акта о поправках 1986 года, который в настоящее время остается единственным вариантом, получившим общую поддержку.

► **Предлагаемое решение**

47. Административный совет поручил Генеральному директору:
- a) **продолжать использовать все средства в рамках его полномочий для обеспечения вступления в силу Акта о поправках 1986 года к Уставу МОТ;**

Вариант 1

- b) **подготовить, до вступления в силу Акта о поправках 1986 года, предложение для дальнейшего рассмотрения и принятия решения на 353-й сессии (март 2025 г.) по вопросу о предоставлении права голоса и других прав заместителям членов Административного совета и передаче вопроса о назначении Генерального директора Административным советом на утверждение Конференции, с учетом возможного представления проекта резолюции на 113-й сессии (2025 г.) Международной конференции труда.**

Вариант 2

- b) **подготовить, до вступления в силу Акта о поправках 1986 года, предложение для дальнейшего рассмотрения и принятия решения на 353-й сессии (март 2025 г.) по вопросу о новой поправке в Устав, направленной на увеличение**

числа членов Административного совета (с 56 до 112), и передаче вопроса о назначении Генерального директора на утверждение Конференции с целью возможного включения в повестку дня 114-й сессии (2026 г.) Международной конференции труда.

Вариант 3

- b) продолжить, до вступления в силу Акта о поправках 1986 года, консультации с трехсторонними участниками с целью возобновления на одной из последующих сессий Административного совета рассмотрения возможных альтернативных вариантов содействия полному, равноправному и демократическому участию трехсторонних участников в трехсторонней системе управления МОТ, включая два альтернативных варианта, изложенных в пунктах 19–44 документа GB.352/INS/7.