



Административный совет

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

Секция по институциональным вопросам

INS

Дата: 15 октября 2024 г.

Оригинал: английский

Восьмой пункт повестки дня

Обзор функционирования Административного совета, определение возможных направлений для улучшения, а также условий и графика реализации последующих действий, ориентированных на конкретные результаты

Цель документа

В настоящем документе содержится анализ согласованных Административным советом направлений, которые могут быть рассмотрены для дальнейшего обзора и улучшения, а также соответствующие рекомендации и процедурные предложения (см. предлагаемое решение в пункте 61).

Соответствующая стратегическая задача: все.

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

Последствия для политики: отсутствуют.

Юридические последствия: отсутствуют.

Финансовые последствия: отсутствуют.

Требуемые дальнейшие действия: в зависимости от указаний Административного совета.

Авторское подразделение: Департамент официальных совещаний, документации и внешних связей (RELMEETINGS).

Взаимосвязанные документы: [GB.350/INS/9](#), [GB.351/INS/6](#) и [GB.351/PV](#).

► Введение

1. На 351-й сессии (июнь 2024 г.) Административный совет поручил МБТ подготовить тематический документ, содержащий анализ согласованных им направлений, которые могут быть дополнительно рассмотрены и улучшены, и соответствующие рекомендации, и постановил продолжить обсуждение содержания, формы и условий проведения обзора функционирования Административного совета¹. Часть I настоящего документа содержит анализ согласованных направлений для возможных улучшений. Часть II содержит предложения по процедуре их рассмотрения.
2. По окончании пандемии COVID-19 Административный совет провел несколько раундов обсуждений, касающихся его функционирования и методов работы. Последние документы и записки Административного совета, подготовленные для Трехсторонней рабочей группы по обеспечению полного, равноправного и демократического участия в трехсторонней системе управления МОТ, содержат подробную справочную информацию о происхождении и обосновании последних обзоров функционирования Административного совета в 2011 году и в контексте пандемии². Исследование предыдущих реформ Административного совета в 1990–93 и в 2003–05 годах могло бы дать дополнительное представление о тех аспектах его функционирования, которые нуждаются в дальнейшем совершенствовании и анализе.
3. Как было сказано в контексте предыдущих реформ Административного совета:

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 стратегических задач³;

и:

Широко признается ценность и важность трех основных функций Административного совета:

- управление (включая контроль за исполнением программ);
- обсуждение важнейших политических вопросов (в целях предоставления рекомендаций относительно дальнейших действий);
- контроль за применением норм (в том числе через Комитет по свободе объединения, а также в рамках процедур, предусмотренных статьями 24, 26 и 33 Устава)⁴.

¹ GB.351/PV, paras 85–120; см. также GB.351/INS/6.

² См., в частности, GB.347/INS/10 относительно анализа мер, введенных в порядок проведения заседаний Административного совета во время пандемии, и их актуальности для будущих сессий и других совещаний; GB.350/INS/9 и GB.351/INS/6, содержащие справочные записки для двух последних обсуждений в марте и июне 2024 г.; справочная записка TWGD/Sixth meeting/Background note, касающаяся роли и функционирования трехсторонней распорядительной группы, а также должностных лиц Административного совета.

³ GB.292/3/2, п. 3.

⁴ GB.288/4/2, п. 5.

4. Для выполнения этих функций до начала 1990-х годов Административный совет ежегодно проводил три полноценных сессии в марте, мае и ноябре в дополнение к однодневной сессии после Конференции. Сессии в ноябре и марте длились две недели каждая, за исключением бюджетных лет, когда сессия в марте продолжалась три недели. Сессия в мае, которая проводилась за неделю до начала сессии Конференции, была упразднена в рамках реформы 1990–93 годов⁵ и со временем была заменена заседанием продолжительностью в несколько часов (так называемой «сессией *bis*» в дополнение к сессии в марте) исключительно для выполнения некоторых надзорных функций Административного совета, которые не могли быть выполнены на сессии в марте в рамках существующих рабочих циклов (например, утверждение аудированной финансовой отчетности). Все остальные вопросы, традиционно обсуждавшиеся на сессии в мае, были перенесены на сессии в марте и ноябре.
5. Кроме того, после отмены сессии в мае на Административный совет были возложены дополнительные функции с учетом вопросов, требующих периодического обсуждения и обусловленных:
 - изменениями в Регламентах Административного совета и Конференции или в Финансовом регламенте (например, пересмотр Финансового регламента, предусматривающий представление финансовой отчетности ежегодно, а не каждые два года);
 - декларациями и резолюциями Конференции (такими как ежегодный обзор в рамках механизма реализации Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда (1998 г.) с поправками 2022 года и планы действий, разработанные по итогам периодических обсуждений в рамках Декларации МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации (2008 г.) с поправками 2022 года);
 - мерами, которые необходимо принять по поручению Административного совета (например, принятие конкретных стратегий или планов действий в области людских ресурсов, информационных технологий, знаний, гендерного равенства и т. д., и представление отчетности по ним — помимо стратегических направлений, указанных в четырехлетних рамках стратегической политики или двухлетних программах и бюджетах).
6. В результате этих изменений число пунктов, требующих рассмотрения Административным советом, продолжает увеличиваться, наряду с увеличением числа и сложности пунктов, связанных с системой контроля за нормами и последующими мерами. В последнее время эти более обширные повестки дня приводили к частым продолжительным заседаниям, требующим от членов Административного совета и сотрудников МБТ работать допоздна, зачастую в стрессовых условиях, и приводящим к увеличению операционных расходов.
7. Эти соображения необходимо учитывать при рассмотрении возможных способов оптимизации количества и сложности пунктов повестки дня, требующих принятия мер и решений Административным советом, с тем чтобы обеспечить его способность конструктивным и эффективным способом рассматривать эти пункты.

⁵ См. резюме предложений в GB.256/13/24, para. 6.

► I. Анализ и рекомендации в отношении направлений, выявленных для дальнейшего обзора

8. В ходе обсуждений на 350-й и 351-й сессиях Административный совет согласился с тем, что анализ МБТ будет сосредоточен на шести аспектах, связанных с его функционированием: а) процесс формирования повестки дня; б) управление временем; в) обсуждение вопросов политики и использование Секции высокого уровня; г) Комитет полного состава и вовлечение всех заинтересованных трехсторонних участников в обсуждение вопросов политики в рамках Административного совета; д) поддержка правительственной группы со стороны МБТ; е) производство документов. Последние две области были определены как нерешенные в рамках пакета реформ 2011 года.

A. Процесс формирования повестки дня

9. Одним из основных изменений, внесенных в ходе реформы 2011 года, стала коренная перестройка процесса формирования повестки дня в ответ на призывы трехсторонних участников к более широкому участию в определении повестки Административного совета, которая в то время главным образом определялась предложениями МБТ.
10. В соответствии с пунктом 3.1.1 Регламента повестка дня сессий Административного совета составляется распорядительной группой. Первоначально пакет реформ, принятый в марте 2011 года⁶, предусматривал, что распорядительная группа будет собираться в ходе определенной сессии для формирования повестки дня следующей сессии. Однако это оказалось невыполнимым для трехсторонних участников, которым требовалось больше времени для рассмотрения предложений по повестке дня. Нынешний процесс эволюционировал с течением времени и был адаптирован для удовлетворения потребностей трехсторонних участников:
- а) За неделю до каждой сессии Административного совета⁷ МБТ рассылает членам распорядительной группы предварительный список пунктов повестки дня для включения в следующую сессию на основе предусмотренных мандатом функций, существующих циклов или решений, уже принятых Административным советом или Конференцией. Этот аннотированный список содержит краткие пояснения о происхождении каждого пункта (за исключением постоянных пунктов) и иногда может включать пункт, предложенный МБТ. Заблаговременное распространение предварительного списка пунктов повестки дня призвано дать возможность членам распорядительной группы, особенно региональным группам, провести консультации со своими членами в ходе личных встреч до и во время сессии Административного совета.
 - б) Сразу после каждой сессии Административного совета МБТ обновляет предварительный список пунктов с учетом решений, принятых Административным советом, и повторно представляет его на рассмотрение членам распорядительной группы, которым предлагается представить любые новые предложения в течение одной недели с кратким описанием их обоснования, с тем чтобы выделить достаточно времени для их перевода и распространения среди других членов.

⁶ GB.310/9/1.

⁷ Список пунктов повестки дня для сессии в июне составляется одновременно со списком для сессии в марте.

- c) Если от какой-либо группы поступает новое предложение, список распространяется в третий раз не позднее чем за неделю до заседания распорядительной группы. Этот срок позволяет группам провести внутренние консультации до того, как распорядительная группа соберется для принятия решения по окончательному списку пунктов предварительной повестки дня.
 - d) После каждого заседания или консультации распорядительной группы МБТ направляет всем ее членам по электронной почте краткое изложение достигнутых договоренностей. Когда распорядительная группа достигает согласия по всем пунктам предварительной повестки дня, повестка дня немедленно публикуется на веб-сайте Административного совета.
 - e) Если же консенсус по включению конкретных пунктов отсутствует, публикация повестки дня откладывается, а вопросы передаются должностным лицам Административного совета для принятия решения; до окончательного утверждения предварительной повестки дня могут проводиться дополнительные консультации с распорядительной группой по электронной почте.
 - f) МБТ информирует членов распорядительной группы о любых проведенных консультациях или решениях, принятых должностными лицами, в отношении повестки дня. Хотя эти сообщения и электронные письма, упомянутые в подпункте d) выше, не размещаются на веб-сайте Административного совета, каждый член распорядительной группы может поделиться ими с участниками своей группы. МБТ отслеживает все эти сообщения на случай, если они понадобятся кому-либо из членов распорядительной группы для справочных целей.
 - g) Повестка дня должна быть распространена среди членов Административного совета не позднее чем за 15 рабочих дней до открытия сессии (пункт 3.1.4 Регламента).
 - h) Предварительная повестка дня, утвержденная распорядительной группой или должностными лицами, может быть обновлена должностными лицами для включения срочных вопросов в любое время до ее публикации путем дополнительных консультаций с распорядительной группой (пункт 3.1.3 Регламента).
 - i) После распространения повестки дня срочные вопросы могут быть добавлены в нее только по решению должностных лиц после консультаций с членами распорядительной группы или по решению Административного совета (пункт 34 Пояснительной записки к Своду правил, применимых к Административному совету (Свод правил)).
 - j) За несколько недель до начала каждой сессии Административного совета с распорядительной группой проводятся консультации, обычно по электронной почте, по поводу предварительного порядка работы сессии, включая последовательность пунктов и предполагаемое время, отведенное на каждый пункт, что определяет ориентировочные временные рамки для групповых и индивидуальных заявлений.
- 11.** Важным элементом процесса формирования повестки дня, который прямо не упоминается в правилах и практике, закрепленных в Регламенте, является роль Административного совета в утверждении своей собственной повестки дня в отсутствие консенсуса в распорядительной группе по повестке дня, которая должна быть составлена ею в соответствии с пунктом 3.1.1. Уточнение роли Административного совета в этом контексте могло бы помочь ему эффективно и без разногласий разрешать подобные ситуации, если они возникнут.

12. Объем повестки дня Административного совета мог бы быть сокращен за счет следующих мер:

- a) Обзор всех предусмотренных мандатом функций с целью выявления возможных пунктов, по которым можно было бы представлять доклады или получать указания иными способами, помимо обсуждений в Административном совете. Последний раз перечень порученных функций составлялся в 2009 году в рамках подготовки к реформе 2011 года⁸. На 350-й сессии (март 2024 г.) Административному совету была предоставлена информация о частоте периодических пунктов, включая постоянные пункты⁹.
- b) Дальнейший обзор частоты рассмотрения некоторых из текущих постоянных пунктов и рассмотрение пунктов, которые можно было бы перевести в категорию «В целях информации». Это может включать пересмотр порядка рассмотрения пунктов в целях информации, в том числе возможность изменения категории таких документов на «Для обсуждения и рекомендаций». Административный совет мог бы рассмотреть возможность восстановления практики, применявшейся во время пандемии в отношении неспорных вопросов, представленных для вынесения рекомендаций, когда МБТ проводило брифинги по соответствующим документам и предлагало членам Административного совета направлять письменные комментарии, которые включались в протокол сессии.
- c) В контексте реформы 1990–93 годов, в ходе которой было прекращено проведение полной сессии Административного совета в мае, одной из мер, принятых для сокращения объема повестки дня, стало делегирование должностным лицам некоторых рутинных вопросов при условии, что любые вопросы, по которым возникнут разногласия, будут переданы Административному совету для принятия решения. Возможно, стоит пересмотреть список периодических или постоянных пунктов, которые можно было бы рассмотреть для делегирования должностным лицам или должностным лицам в консультации с председателем правительственной группы или распорядительной группой.
- d) Некоторые пункты можно было бы хотя бы частично исключить, если содержащаяся в них информация легко доступна или может быть предоставлена, зачастую в режиме реального времени, через веб-сайт МОТ. Например, большая часть информации, содержащейся в регулярном докладе Генерального директора (о членстве в Организации, ратификации и денонсации международных трудовых норм и публикациях), уже размещена на веб-сайте и доводится до сведения всех членов МОТ, а также сообщается посредством пресс-релизов, когда она имеет важное значение. Включение этой информации в доклад преследовало определенную цель в то время, когда это было самым быстрым способом донести ее до членов МОТ, поскольку Официальный бюллетень выходил реже.
- e) Можно было бы рассмотреть вопрос о более тесной увязке конкретных стратегий с циклом, связанным с четырехлетним стратегическим планом и двухлетним циклом программы и бюджета, в том числе в отношении докладов об их выполнении, а также о более тесной увязке рабочих планов по оценке и надзору с докладом МБТ о выполнении программы.

⁸ GB.306/WP/GBC/1, Appendix III.

⁹ GB.350/INS/9, Приложение II.

- f) В настоящее время повестка дня Секции по вопросам формирования политики состоит из двух постоянных пунктов на каждой полной сессии Административного совета¹⁰, один из которых касается докладов о секторальных совещаниях, проведенных после предыдущей сессии, и предложений по секторальной работе на следующий год. Секция по институциональным вопросам представляет доклады и программы технических совещаний, не относящихся к областям секторальной политики: доклады представляются через дополнительные доклады Генерального директора, а программы — через постоянный пункт «Состав, повестка дня и программа постоянных органов и совещаний», который также охватывает программу секторальных совещаний. Таким образом, отчетность и планирование всех технических совещаний, включая секторальные совещания, можно было бы объединить в рамках Секции по институциональным вопросам, обеспечив тем самым равное отношение к обсуждению итогов секторальных и других технических совещаний, а также большую последовательность и прозрачность при составлении их программ.

В. Управление временем

13. Исторически введение мер по управлению временем в Административном совете было прямым результатом увеличения объема работы и сокращения времени, отведенного на ее выполнение. Третьим фактором стало увеличение числа лиц, обладающих правом выступления в Административном совете, в частности в связи с добавлением в 1996 году десяти мест заместителей членов правительственной группы (и пяти дополнительных мест заместителей в каждой из групп работодателей и работников) и введением в 1999 году возможности для лиц, не являющихся членами Административного совета, выступать на заседаниях, не посвященных процедурам контроля за нормами (см. раздел D ниже).
14. Управление временем было предметом беспокойства во всех трех последних обзорах функционирования Административного совета. В каждом случае рассматривались и рекомендовались аналогичные меры в отношении одной или нескольких существующих переменных: количества пунктов повестки дня, времени, отведенного на пленарные обсуждения, количества выступающих в ходе пленарного обсуждения каждого пункта и времени, отведенного на каждое выступление.
15. Несомненно, из-за трехсторонней структуры Организации трехсторонние участники всегда неохотно принимали строгие меры по управлению временем в Административном совете (и в комитетах Конференции) и предпочитали гибкие подходы, чтобы обеспечить равенство между группами, инклюзивность обсуждений и достаточное пространство для выработки консенсуса по решениям. Однако опыт, полученный во время пандемии, доказал, что можно добиться ощутимых результатов при сохранении гибкости, если все участники Административного совета будут более строго придерживаться всех мер, рекомендованных с начала 1990-х годов, большинство из которых были включены в специальные договоренности, принятые Административным советом и реализованные во время пандемии¹¹:

¹⁰ GB.350/INS/9, Приложение II.

¹¹ GB.341/INS/1.

- a) своевременное начало и окончание заседаний групп и пленарных заседаний;
 - b) ограничение изменений в порядок работы в последнюю минуту только особо исключительными обстоятельствами и обеспечение того, чтобы о таких изменениях объявлялось как можно раньше, с тем чтобы все группы были готовы к обсуждению;
 - c) проведение поздних заседаний только в порядке исключения, при условии их предварительного планирования в качестве подстраховки на случай, если некоторые обсуждения потребуют больше времени для завершения;
 - d) исключение протокольных частей заявлений, таких как поздравления с назначениями, и других частей заявлений, не относящихся к существу обсуждаемого вопроса;
 - e) подготовка МБТ по итогам консультаций с должностными лицами и распорядительной группой предварительной программы сессии с указанием приблизительной продолжительности обсуждения каждого пункта повестки дня и соответствующей максимальной продолжительности выступлений;
 - f) предпочтительное использование заявлений от групп, при этом заявления отдельных членов ограничиваются дополнениями или уточнениями, касающимися позиции соответствующего члена;
 - g) заблаговременная регистрация в списке выступающих, чтобы облегчить ход обсуждений и отображение списка выступающих на экран, включая время, отведенное для каждого выступающего;
 - h) ясность в отношении того, от чьего имени делаются заявления, чтобы не допускать повторений или недопонимания. Необходимо разъяснять только исключения из обычного состава группы. Поскольку для оценки консенсуса или большинства принимаются во внимание только позиции членов Административного совета, уточнения относительно поддержки со стороны участников, не являющихся членами Административного совета, не представляются необходимыми;
 - i) исключение перерывов и прерываний во время заседаний;
 - j) более строгое соблюдение ориентировочного регламента выступлений, в том числе должностными лицами МОТ при ответах на вопросы и выступающими, которые представляют доклады комитетов или других структур, подотчетных Административному совету.
- 16.** Как указано в пункте 2, Административный совет рассмотрел эти меры и их актуальность для будущих заседаний на 347-й сессии и постановил сохранить меры по управлению временем, описанные в пунктах 15 e), f) и g), которые остаются в силе. Несмотря на заметное улучшение с точки зрения продолжительности выступлений до и после пандемии, строгое соблюдение согласованного времени для выступлений остается проблемой. Поэтому Административный совет, возможно, пожелает воспользоваться достигнутым прогрессом и рассмотреть вопрос о более систематическом и строгом применении ограничений по времени, используя приложение для контроля времени, которое четко сигнализирует звуком об окончании отведенного времени.
- 17.** Еще один урок, извлеченный из вышеописанных специальных мероприятий, заключается в том, что соблюдение объявленного времени проведения заседаний групп и пленарных заседаний позволяет лучше спланировать неформальные обсуждения и переговоры для достижения консенсуса.

С. Обсуждение вопросов политики и использование Секции высокого уровня

18. Когда в контексте реформы 2003–05 годов рассматривалась роль Административного совета в формировании политики, было решено, что обсуждения вопросов политики должны проводиться не только ради них самих, но и что любой выбранный пункт политики должен прямым образом способствовать выполнению Административным советом его функций по управлению и принятию решений¹². Позднее в контексте обсуждения структуры Административного совета в ходе реформы 2011 года было решено, что Секция высокого уровня останется форумом для обсуждения глобальной политики и стратегического руководства, не допуская проведение обсуждений, более подходящих для Конференции или других органов¹³.
19. После реформы 2011 года Секция высокого уровня (Сегмент по вопросам стратегической политики и Рабочая группа по социальным аспектам глобализации) практически не использовалась, а обсуждение вопросов политики было перенесено в Секцию по институциональным вопросам и, в меньшей степени, в Секцию по вопросам формирования политики. Несмотря на усилия по обеспечению определенного баланса между секциями и сегментами Административного совета, в настоящее время большинство обсуждений проходит в Секции по институциональным вопросам, Секции по программе, финансовым и административным вопросам и Секции по правовым вопросам и международным трудовым нормам. В Секции по вопросам политики наблюдается неравномерное распределение вопросов по четырем сегментам (занятость и социальная защита; социальный диалог; сотрудничество в целях развития и многонациональные корпорации). Поэтому, возможно, настало время для обсуждения трехсторонними участниками вопроса о том, как устранить эти диспропорции, не меняя при этом других согласованных принципов реформы 2011 года (то есть отсутствие параллельных заседаний, непрерывное проведение пленарных заседаний во всех секциях и сегментах, адекватный охват четырех стратегических целей и группировка пунктов по ограниченному числу тем для улучшения организации повестки дня и процесса работы).

D. Комитет полного состава и вовлечение всех заинтересованных трехсторонних участников в обсуждение вопросов политики в рамках Административного совета

20. Пункт 12 Пояснительной записки к Регламенту Административного совета ссылается на статьи 1.8 и 4.3 Регламента как на положения, регулирующие статус государств, которые не представлены в Административном совете. Статья 4.3 регулирует формат Комитета полного состава, который был введен в Регламент Административного совета в 1999 году, чтобы дать возможность правительствам, не являющимся членами Административного совета, принять участие в обсуждении ежегодного обзора, предусмотренного в рамках механизма реализации Декларации об основополагающих принципах и правах в сфере труда (1998 г.), чтобы дополнить информацию, содержащуюся в их докладах¹⁴. В то время работа Административного совета была организована в комитетах,

¹² GB.292/3/2, п. 4.

¹³ GB.310/9/1, para. 22.

¹⁴ GB.276/LILS/1, п. 5.

каждый из которых отчитывался перед пленарным заседанием, включая Комитет полного состава. Статья 4.3 предусматривает, что «представители правительств, не представленных в Административном совете, могут [...] изложить свои позиции по вопросам, касающимся их собственного положения».

21. После реформы 2011 года Административный совет функционирует в режиме непрерывного пленарного заседания. В то время в его Регламент было включено общее положение о праве на выступление представителей государств, не являющихся членами Административного совета (пункт 1.8.3), которое предусматривает, что представитель государства, не являющегося членом Административного совета, может «выражать свои мнения по вопросам, касающимся ситуации, сложившейся в этом государстве, в том случае если один из пунктов, требующий принятия решения, может повлиять на его интересы или если это государство или сложившаяся в нем ситуация конкретно обсуждались в ходе дискуссии».
22. Тот факт, что оба положения ограничивают право на выступление лиц, не являющихся членами Административного совета, выражением мнения о положении дел в государстве и что их осуществление зависит от решений должностных лиц, которые в определенной степени носят дискреционный характер, позволяет предположить, что они выполняют одну и ту же функцию и представляют собой дублирование. Однако это не подтверждается ни историей этих положений, ни практикой.
23. Хотя для той цели, ради которой был введен Комитет полного состава, — позволить правительствам дополнить информацию, содержащуюся в их ежегодных докладах в соответствии с Декларацией 1998 года, — требование выступать только по вопросам, касающимся их собственного положения, носило надлежащий характер, можно усомниться в том, что это требование служит цели для других случаев использования формата Комитета полного состава. В этой связи необходимо напомнить, что Комитет полного состава — это формат, предусмотренный в пунктах 37 и 41 Пояснительной записки к Своду правил для заседаний Рабочей группы по социальным аспектам глобализации в рамках Секции высокого уровня. В последние годы формат Комитета полного состава использовался в ходе обсуждений последствий реформы ООН для МОТ¹⁵, по вопросу о передаче спора о толковании Конвенции 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию (87) в Международный Суд¹⁶ и по вопросу о включении в повестку дня Конференции пункта о разработке норм, касающихся права на забастовку¹⁷. В ходе этих обсуждений, очевидно, не соблюдалось требование о том, чтобы государства, не являющиеся членами Административного совета, выступали только по вопросам, касающимся их собственного положения. Действительно, поскольку цель этих Комитетов полного состава заключается в том, чтобы позволить государствам, не являющимся членам Административного совета, участвовать в обсуждении вопросов, имеющих большое стратегическое значение для МОТ, можно было бы предусмотреть отмену этого ограничительного условия.
24. И наоборот, пункт 1.8.3 был введен только в 2011 году, чтобы предоставить ограниченные права на выступление правительствам, не являющимся членами Административного совета, вне рамок контрольных процедур, касающихся этого правительства (предусмотренных пунктами 1.8.1 и 1.8.2). За исключением нескольких недавних случаев,

¹⁵ GB.332/PV, paras 790–862.

¹⁶ GB.349bis/PV, paras 1–68.

¹⁷ GB.349ter/PV, paras 1–34.

пункт 1.8.3 всегда применялся ограниченно. По мнению МБТ, это вполне уместно, учитывая, что Административный совет, в отличие от Конференции, является органом ограниченного состава. Представители могут быть уполномочены выражать мнения только в том случае, если обсуждаемый вопрос затрагивает данное государство конкретно и по существу. Большинство вопросов, рассматриваемых Административным советом, потенциально представляют интерес для всех государств-членов; ссылка на значимость или последствия в целом предлагаемого решения для интересов члена не представляется достаточным основанием для того, чтобы такому члену было разрешено выступить.

25. Исходя из приведенного выше анализа, можно было бы более четко разграничить две возможности выступать для правительств, не являющихся членами Административного совета. В то время как ограничительные условия пункта 1.8.3 могут быть уточнены, ограничение на право выступать в Комитете полного состава может быть отменено. Для процедурного облегчения использования Комитетов полного состава можно было бы предусмотреть отмену обязанности Комитета представлять доклад Административному совету, как это требуется в настоящее время в соответствии со статьей 4.3. Это представляется оправданным, поскольку все члены Административного совета также являются членами Комитета полного состава, а с 2011 года публикуются полные протоколы обсуждений в Комитете.

Е. Пункты, оставшиеся открытыми после реформы Административного совета

26. В дополнение к вышеупомянутым пунктам, оставшимся открытыми после реализации последнего пакета реформ (прозрачность работы распорядительной группы; управление временем; обсуждения, связанные с политикой, и распределение пунктов повестки дня между существующими секциями Административного совета), остаются вопросы о поддержке правительственной группы со стороны МБТ и о производстве документов.

Е.1. Поддержка правительственной группы со стороны МБТ

27. Создание в Департаменте официальных совещаний, документации и внешних связей специального подразделения, включающего должность старшего специалиста, для расширения связей и поддержки правительственной группы, региональных групп и отдельных правительств было одной из главных особенностей пакета реформ 2011 года¹⁸. Со временем работа большинства сотрудников подразделения официальных отношений департамента и значительной части старшего руководства департамента свелась в основном к оказанию поддержки в вопросах управления МОТ председателям Административного совета и правительственной группы, а также региональным координаторам путем организации систематических или проводимых по запросу информационных сессий и поддержания связи с техническими департаментами для оказания других видов поддержки.
28. МБТ готово активизировать свою деятельность в поддержку правительственной группы и региональных групп любым способом, который они сочтут целесообразным, особенно для решения проблем небольших представительств, чтобы дать им возможность в полной мере участвовать в деятельности Административного совета.
29. Очевидно, что существуют различные ожидания относительно характера и масштабов поддержки правительств, которую может оказать МБТ. Некоторые правительства

¹⁸ См. п. 22 Пояснительной записки к Своду правил и резюме в Приложении II к документу GB.351/INS/6.

предложили рассмотреть возможность создания в рамках МБТ структур, аналогичных Бюро по деятельности в интересах работодателей (ACT/EMP) и Бюро по деятельности в интересах работников (ACTRAV), чтобы усилить поддержку правительств. Это предложение также подробно обсуждалось в ходе реформы 2011 года, но не получило полной поддержки. Тем не менее мнение о том, что поддержка, оказываемая МБТ правительствам, не соответствует той, которую получают социальные партнеры, сохраняется и требует решения.

- 30.** Роль указанных бюро заключается в развитии и управлении продуктивными и конструктивными отношениями между МОТ и организациями работодателей и работников, когда бюро выступают в качестве координаторов прямых контактов между МБТ и трехсторонними участниками из числа работодателей и работников. С этой целью бюро в полном объеме обеспечивают укрепление потенциала в области организационного/институционального развития и информационно-разъяснительной деятельности, направленное на создание сильных, независимых и представительных организаций работодателей и работников. Все технические департаменты и отделения на местах оказывают поддержку правительствам в отношении технической работы МОТ. Институциональную, политическую и процедурную поддержку социальным партнерам в вопросах управления МОТ оказывают секретариаты групп за рамками МБТ (в Международной организации работодателей и Международной конфедерации профсоюзов соответственно) и финансируемые самими группами. Если правительственная группа или региональные группы захотят обеспечить аналогичный уровень независимой поддержки и консультаций по вопросам управления, можно будет рассмотреть вопрос о создании специального подразделения поддержки с учетом бюджетных соображений.

Е.2. Производство документов

- 31.** В соответствии с призывом Административного совета в контексте реформы 2011 года к более сжатому, ориентированному на принятие решений документам, которые должны публиковаться одновременно на трех официальных языках в установленные сроки до начала сессии Административного совета¹⁹, МБТ приняло следующие меры для реализации положений пунктов 5–7 статьи 5.6 Регламента²⁰:
- а) публикация пересмотренной политики МБТ в отношении функций и обязанностей всех участников процесса выпуска документов, включая целевые объемы по типам документов и сроки выпуска для соблюдения сроков публикации;

¹⁹ Более подробную информацию см. GB.350/INS/9, пп. 28 и 29.

²⁰ Пункты 5, 6 и 7 статьи 5.6 Регламента гласят следующее:

5.6.5. Документы, подготовленные Международным бюро труда и касающиеся пунктов повестки дня Административного совета, в электронной форме предоставляются в распоряжение членов Административного совета на английском, французском и испанском языках не позднее чем за 15 рабочих дней до открытия каждой сессии. В случае обсуждения программы и бюджета установлен срок, составляющий 30 рабочих дней.

5.6.6. В случае если не соблюден вышеуказанный срок в 15 рабочих дней, рассмотрение соответствующего вопроса откладывается до следующей сессии Административного совета. Отступления от этого правила требуют предварительного согласия должностных лиц после консультаций с тремя группами.

5.6.7. Правило, предусмотренное в пункте 5.6.5, не применяется к документам, принимаемым в ходе совещаний, миссий и инициатив, имеющих место непосредственно до сессии Административного совета или во время этой сессии. В любом случае по срочным вопросам может быть сделано устное представление.

- b) для каждой сессии Административного совета — подготовка подробных планов работы по согласованию с авторскими подразделениями, включая любые отклонения от намеченных сроков или установленных временных рамок в цепочке выпуска документов;
 - c) внедрение электронных рабочих процессов для регистрации всех этапов выпуска документов (составление, редактирование, утверждение, ссылки, перевод, форматирование и публикация);
 - d) регулярный контроль за соблюдением сроков и объема, включая раннее предупреждение о проблемных ситуациях.
32. МБТ признает необходимость приложить дополнительные усилия для обеспечения своевременной и бесперебойной публикации документов Административного совета и недавно ввело в действие ряд внутренних мер в этом направлении. Однако в том, что касается несвоевременной публикации документов, практика показала, что строго выполнять положения Регламента очень сложно. Согласно пункту 5.6.7 Регламента пункты повестки дня, в отношении которых не соблюден срок публикации в 15 рабочих дней (или 30 дней в случае предложений по программе и бюджету), автоматически переносятся на следующую сессию Административного совета, за исключением случаев, когда задержка публикации разрешена должностными лицами в консультации с тремя группами или когда документы относятся к совещаниям, миссиям и инициативам, проводимым непосредственно до или во время сессии Административного совета.
33. В тех случаях, когда сроки публикации не соблюдаются, МБТ либо сообщает распорядительной группе список документов, которые будут опубликованы с опозданием, с указанием причины и предполагаемой пересмотренной даты публикации, либо передает эту информацию секретариатам групп и правительствам в ходе информационной сессии, которая проводится за две недели до сессии Административного совета. Если распорядительная группа не возражает против предполагаемых задержек, эти пункты сохраняются в повестке дня. Чтобы дать трехсторонним участникам больше времени на рассмотрение задерживаемых документов, их обсуждение планируется на вторую неделю сессии.
34. Поэтому, возможно, было бы целесообразно провести обзор Регламента Административного совета, чтобы привести правила в соответствие с практикой, и рассмотреть дополнительные меры для обеспечения того, чтобы при составлении повестки дня каждой сессии учитывались также рабочие процессы и сроки подготовки документов.

Г. Другие процедурные аспекты, требующие возможного обновления Свода правил, применимых к Административному совету

35. Помимо направлений, определенных для рассмотрения Административным советом, как описано выше, МБТ, опираясь на правовые вопросы, поднятые трехсторонними участниками, выявило другие юридические и процедурные аспекты, которые, если их рассмотреть, будут способствовать улучшению функционирования Административного совета. МБТ принимает во внимание, что эти направления ранее не рассматривались Административным советом. Однако оно считает важным довести их до его сведения для последующего рассмотрения.

36. Эти аспекты перечислены ниже с соответствующими краткими пояснениями, с тем чтобы Административный совет мог решить, желает ли он изучить их подробнее, и, возможно, поручить МБТ подготовить предложения для обсуждения в ходе обзора.
37. Следует различать аспекты, которые могут быть рассмотрены с целью внесения поправок в Регламент Административного совета, в том числе для повышения согласованности с Регламентом Конференции, и аспекты, которые потребуют лишь дополнительной формулировки в Пояснительной записке для повышения ясности процедуры Административного совета.
38. Для внесения изменений в Административный совет можно рассмотреть следующие вопросы:

a) Передача полномочий должностным лицам (пункт 2.3.1)

В ряде аспектов наблюдается расхождение между содержанием этого положения и практикой. Например, это положение позволяет Административному совету передавать полномочия своим должностным лицам по перечисленным вопросам (таким как приглашение организаций на официальные заседания). Однако решения о передаче полномочий были скорее исключением, чем правилом, и на практике решения по этим вопросам принимали должностные лица.

b) Функции в правительственной группе, выполняемые лицами, не являющимися членами Административного совета (статья 7.1)

В последние годы неоднократно возникал вопрос о том, должны ли председатель и заместитель председателя правительственной группы Административного совета и региональные координаторы быть представителями правительств, занимающих постоянное место или место заместителя члена Административного совета, или же они могут быть представителями правительств, которые не являются членами Административного совета. МБТ последовательно придерживается мнения, что институциональная логика, лежащая в основе функционирования Административного совета, диктует, чтобы эти функции выполнялись представителями государств, избранных членами Административного совета. Если в число кандидатов будут включены лица, не являющиеся членами, потребуются внести поправки в Регламент.

c) Назначение заместителя члена правительства для голосования, если постоянный член имеет задолженность и утратил право голоса (пункты 6.1.4 и 1.5.3)

На практике регистрировались случаи, когда правительственная группа назначала заместителя члена правительства для голосования вместо постоянного члена, который утратил право голоса из-за задолженности по уплате членских взносов государства. Однако существуют сомнения в том, что такая практика совместима с соответствующими положениями Регламента и правовыми принципами. Было бы желательно внести поправки в Регламент, чтобы прояснить ситуацию в том или ином смысле.

d) Определение консенсуса (пункт 6.1.1)

Описание того, что следует понимать под консенсусом, содержится в пункте 46 Пояснительной записки к Регламенту. Однако сам Регламент не содержит обязательного определения термина «консенсус», в отличие от Регламента Конференции (статьи 21 и 42) и регламентов технических совещаний (статья 12) и совещаний экспертов (статья 11). Можно предложить поправку о внесении соответствующего положения.

e) Право на ответ (статья 5.8)

Право на ответ членов Административного совета и групп предусмотрено в статье 5.8, где указано, что оно может быть осуществлено в то время, которое определит председательствующий на заседании. Учитывая важность этого права и его осуществление, было бы целесообразно дополнительно подчеркнуть условия осуществления права на ответ, подтвердив, что оно осуществляется на условиях, определяемых председательствующим на заседании, и изложив наиболее распространенные условия, применяемые на Конференции, например, что право предоставляется в конце соответствующего заседания и что право на ответ не предоставляется.

f) Обязанности председателя (пункт 2.2.3)

Согласно пункту 2.2.3 Регламента председатель имеет право принимать участие в обсуждениях Административного совета и голосовать. Учитывая особое значение беспристрастности председателя в трехсторонней структуре МОТ, можно предложить привести это положение в соответствие со статьей 13 3) Регламента Конференции, чтобы предусмотреть, что председатель не имеет права голоса, но может назначить замену.

g) Приостановление действия одного из положений Регламента (статья 7.2)

Статья 7.2 предусматривает, что Административный совет может принять решение о приостановлении действия любого положения Регламента только «в порядке исключения и в интересах обеспечения упорядоченности и быстроты своей работы» и «с целью рассмотрения конкретного вопроса непротиворечивого характера». Это положение можно было бы согласовать с соответствующим положением Регламента Конференции (статья 69 2)), где аналогичные ограничительные условия были отменены в рамках всеобъемлющего обзора 2021 года.

39. Возможно, было бы желательно включить в Пояснительную записку к Регламенту Административного совета уточняющие формулировки по следующим аспектам:

a) Процесс принятия решений должностными лицами

В этом отношении периодически возникали вопросы, в частности о юридических последствиях недостижения согласия. Было разъяснено, что совещания должностных лиц не регулируются никакими процедурными правилами и что должностные лица действуют на основе консенсуса, а не единогласия и в принципе не имеют права вето. В случае отсутствия согласия между должностными лицами вопрос должен быть передан в Административный совет для принятия решения²¹. Административный совет, возможно, пожелает рассмотреть возможность повторного изложения ключевых принципов, чтобы устранить любые разногласия, которые могут возникнуть между должностными лицами.

b) Статус замен (статья 1.6)

Группы работодателей и работников неоднократно обращались в МБТ по поводу возможности назначения замен (заместителей) в качестве постоянных членов комитетов Административного совета, в частности Комитета по свободе объединения. МБТ неизменно выступало против такой практики, заявляя, что она противоречит Регламенту Административного совета. Административный совет, возможно,

²¹ GB.337/PV, para. 539.

пожелает рассмотреть возможность повторного указания на то, что допускается замена только постоянных членов, которые отсутствуют или не могут присутствовать.

с) Договоренности о совместном использовании мест (пункты 1.7.1 и 1.7.2)

В последние годы практика «разделения мест» между различными правительствами одного и того же региона или субрегиона стала предметом пристального внимания. Эта практика предполагает договоренности, согласно которым один или несколько членов, избранных в Административный совет, уходят в отставку в определенный момент в течение трехлетнего срока, чтобы позволить другому правительству или правительствам занять вакантное место или места. МБТ последовательно выражает мнение, что такие механизмы несовместимы с уставным принципом трехлетнего срока полномочий членов Административного совета, предусмотренным статьей 7 5) Устава МОТ. Административный совет, как представляется, пожелает рассмотреть возможность повторного изложения этого уставного правила и его последствий.

► II. Процедурные предложения по проведению обзора

40. По поручению Административного совета в настоящей части содержится проект полномочий для двух определенных потенциальных процедур к рассмотрению: А) рабочей группы, которой поручено рассмотреть возможные улучшения в согласованных областях конвергенции; В) предварительной дорожной карты межсессионных консультаций, направленных на информирование Административного совета о возможных улучшениях его функционирования.
41. Учитывая, что существует согласие в отношении продолжения обсуждения выбранного числа направлений функционирования Административного совета и что логистические последствия этих двух вариантов не сильно отличаются, Административный совет, возможно, пожелает рассмотреть и третий, гибридный подход: С) сочетание неофициальных консультаций с рабочей группой.

А. Рабочая группа по обзору функционирования Административного совета

1. Состав

42. Исходя из опыта предыдущих рабочих групп Административного совета, рабочая группа по обзору функционирования Административного совета может состоять из 16 членов от правительств, восьми членов от работодателей и восьми членов от работников.
43. Рабочая группа будет избирать председателя и двух заместителей председателя из числа своих членов, по одному от каждой из групп участников. Для обеспечения инклюзивности и прозрачности другие члены Административного совета могли бы участвовать в работе в качестве наблюдателей, причем разрешение на выступление давалось бы председателем. В качестве альтернативы каждая группа может назначить ограниченное число наблюдателей или советников, которые не обязательно должны быть членами Административного совета и участие которых в работе рабочей группы будет осуществляться по усмотрению председателя.

2. Полномочия и мандат

44. Мандат рабочей группы может включать в себя:
- a) обзор работы Административного совета на основе выявленных Административным советом областей конвергенции, для возможного улучшения;
 - b) внесение предложений по корректировке Свода правил на основе анализа этих вопросов;
 - c) рассмотрение любых других корректировок в практику или в Свод правил, которые могут появиться в ходе работы рабочей группы.

3. Порядок работы

45. Рабочая группа может проводить свои заседания лично непосредственно перед каждой сессией Административного совета и может договориться о проведении дополнительных заседаний дистанционно. На всех совещаниях будет обеспечено дистанционное участие. Рабочими языками рабочей группы будут английский, испанский и французский языки, на которые будет обеспечиваться письменный и устный перевод.
46. По мере возможности рабочая группа будет работать на основе консенсуса и может обратиться к МБТ с поручением провести неофициальные консультации по любому конкретному аспекту, требующему учета широкого спектра мнений.
47. Регулярные заседания рабочей группы могут быть запланированы на один полный день, включая групповые встречи в первой и второй половине дня. Любые дополнительные совещания, проводимые удаленно, могут быть запланированы на полдня.
48. За десять дней до каждого заседания рабочей группы МБТ будет распространять тематический документ, охватывающий рассматриваемые области конвергенции или предлагаемые изменения в Своде правил.

4. Предлагаемые сроки / план работы

49. Кандидатуры членов рабочей группы могут быть направлены трехсторонними участниками в МБТ до конца ноября 2024 года.
50. Рабочая группа может собраться в марте 2025 года, до начала 353-й сессии Административного совета, чтобы рассмотреть предложения МБТ по областям конвергенции, I-A, B и E.2, и представить Административному совету на этой сессии доклад о ходе работы.
51. Рабочая группа может собраться в октябре 2025 года, до начала 355-й сессии Административного совета, для рассмотрения трех оставшихся областей конвергенции (I-C, D и E.1), а также любых других направлений, определенных Административным советом, включая те, которые упомянуты в разделе F, и представит Административному совету на этой сессии доклад о ходе работы.
52. Рабочая группа может провести свое последнее совещание в марте 2026 года, перед 356-й сессией Административного совета, для рассмотрения предлагаемых изменений в Своде правил по итогам предыдущих обсуждений, и представить свой окончательный доклад Административному совету на этой сессии, включая рекомендуемые изменения в Своде правил и план реализации согласованных мер.

В. Неофициальные консультации по областям конвергенции

53. МБТ понимает, что вариант проведения неофициальных консультаций предполагалось использовать, если окончательное определение границ областей конвергенции, покажет, что создание рабочей группы не является необходимым и что любое дальнейшее рассмотрение возможных улучшений функционирования Административного совета может быть проведено непосредственно самим Административным советом после неофициальных консультаций.
54. Исходя из этого, Административный совет может рассмотреть следующий график неофициальных консультаций, который будет адаптирован в зависимости от окончательного уточнения содержания обзора:
- а) МБТ организует два раунда неофициальных консультаций и третий раунд итоговых консультаций, все три раунда должны быть запланированы на период с ноября 2024 года по август 2025 года. Первый и второй раунды будут посвящены трем wybranым областям конвергенции, и любым другим корректировкам на практике или в Своде правил, которые могут возникнуть в ходе консультаций, в том числе в областях, упомянутых в разделе F. Третий раунд будет посвящен любой взаимозависимости предложений и определению возможных поправок к Своду правил.
 - б) Для каждого раунда МБТ будет готовить тематический документ для рассмотрения, а также документ для рассмотрения Административным советом на 355-й сессии в октябре — ноябре 2025 года, включая конкретные предложения и поправки к Своду правил, основанные на результатах неофициальных консультаций. Таким образом, в отличие от варианта создания рабочей группы, этот процесс будет осуществляться в основном за счет ресурсов МБТ.

С. Сочетание неофициальных консультаций и рабочей группы

55. Можно предусмотреть гибридный подход, при котором возможные улучшения, касающиеся принципиальных вопросов, могут обсуждаться в ходе неофициальных консультаций в более открытой обстановке, которая может варьироваться в зависимости от темы, а официально созданной рабочей группе поручается сформулировать согласованные улучшения в виде изменений в существующих правилах и практике, учитывая также взаимозависимость между различными идеями, которые могут возникнуть в ходе неофициальных консультаций.
56. Неофициальные консультации могут проводиться между сессиями Административного совета при смешанном участии (очном и дистанционном), а рабочая группа может быть запланирована для проведения очного заседания непосредственно перед сессией Административного совета, чтобы избежать необходимости проводить заседания параллельно с заседаниями Административного совета или соответствующих групп, а также минимизировать расходы на поездки членов от работодателей и работников.
57. Неофициальные консультации могут проводиться при содействии МБТ, а рабочую группу может возглавлять независимый председатель или избранный член рабочей группы, который предпочтительно должен участвовать во всех неофициальных консультациях. В качестве альтернативы, для обеспечения преемственности, можно предусмотреть, чтобы один и тот же человек председательствовал и на неофициальных консультациях, и на рабочей группе.

- 58. МБТ будет готовить подробные записки со справочной информацией и предложениями для каждого раунда консультаций или заседания рабочей группы.
- 59. Прогресс в работе неофициальных консультаций может заключаться в представлении краткого устного доклада Административному совету или документа в целях информации без открытия каких-либо дебатов по ним. По итогам работы рабочей группы могут быть подготовлены промежуточные и окончательные доклады для рассмотрения и принятия решения Административным советом.
- 60. Состав, круг полномочий и план работы рабочей группы в рамках этого подхода могут быть основаны на тех же принципах, которые изложены применительно к рабочей группе в рамках первого процедурного варианта.

► Предлагаемое решение

61. Административный совет:

- a) принял к сведению вопросы, касающиеся областей конвергенции, которые содержатся в документе GB.352/INS/8, для использования при проведении обзора функционирования Административного совета с учетом указаний, данных в ходе его обсуждения;
- b) одобрил процедурный вариант [II A, B или C], изложенный в пунктах 40–60 документа GB.352/INS/8, для продолжения обзора и поручил Генеральному директору принять во внимание указания, данные в ходе его обсуждения.