



ДЛЯ ОБСУЖДЕНИЯ И РАЗРАБОТКИ РЕКОМЕНДАЦИЙ

ПЕРВЫЙ ПУНКТ ПОВЕСТКИ ДНЯ

Меры, касающиеся представительства работодателей и работников на Международной конференции труда: преодоление диспропорций в трехстороннем составе делегаций

1. На 98-й сессии (2009 г.) Международной конференции труда Комитет по проверке полномочий рассмотрел дела, касающиеся делегаций, включающих диспропорционально низкое число советников делегатов работников по сравнению и числом советников правительственных делегатов. Соответствующие правительства аргументировали такое состояние дел своими нынешними бюджетными ограничениями. По рекомендации Комитета по проверке полномочий Конференция предложила Административному совету рассмотреть возможные меры по выправлению ситуации в этом отношении.¹ Следует отметить, что этот вопрос ставится далеко не впервые: на диспропорции в трехстороннем составе делегаций на Конференции указывалось Комитетом по проверке полномочий в течение последних 35 лет.
2. Цель настоящего документа заключается в том, чтобы представить предысторию вопроса, включая аргументы правового характера, с тем чтобы позволить Комитету проанализировать эту проблему.

Требование относительно сбалансированности трехстороннего состава делегаций

3. Как заявил Комитет по проверке полномочий:

... существует общий принцип, требующий от правительств направлять на Конференцию делегации, которые бы серьезно и явно не нарушали сбалансированности их трехстороннего состава, с тем чтобы правительства, работодатели и работники имели аналогичные возможности активно участвовать в работе Конференции. Это подразумевается также самим принципом трипартизма, как это отражено в Уставе МОТ и, в

¹ МБТ: *Provisional Record* № 4С, Международная конференция труда, 98-я сессия, Женева, 2009 г., п. 122.

частности, его статьей 3, касающейся состава делегаций на Конференцию, и в пункте d) статьи I Филадельфийской декларации (1944 г.), а также в *Резолюции об укреплении трипартизма во всей деятельности Международной организации труда*, принятой Международной конференцией труда 21 июня 1971 года.²

4. В пунктах 1) и 2) статьи 3 Устава МОТ предусмотрено, что на Конференции участвуют по четыре представителя от каждого члена Организации, из которых двое являются правительственными делегатами, один – делегатом работодателей и один – делегатом работников, каждого из которых могут сопровождать советники числом не более двух на каждого делегата по каждому пункту повестки дня сессии. Несмотря на то что из формулировки и законодательной истории пункта 2 становится вполне очевидным, что члены Организации не обязаны назначать советников, эти положения, тем не менее, подразумевают равное распределение числа советников между тремя группами или, говоря точнее, между четырьмя делегатами при назначении советников.
5. Трипартизм предполагает понятие «равноправие сторон», то есть всех трех групп, даже при том, что на это может оказать некоторое воздействие, предусмотренное Уставом, положение о предусмотрении для правительств двойного, по сравнению с другими двумя группами, права голоса при окончательном принятии решений. Филадельфийская декларация (1944 г.) налагает на МОТ обязательства продолжать прилагать «постоянные и согласованные усилия в международном масштабе, в которых представители трудящихся и работодателей, пользующиеся равными правами с представителями правительств, объединяются с ними для свободного обсуждения и принятия демократических решений ...» (Часть I d)). Этот отрывок был также воспроизведен в Резолюции об укреплении трипартизма, принятой на сессии Конференции 1971 года, на которую ссылался Комитет по проверке полномочий, который предложил Административному совету, помимо прочего, «проанализировать все меры, которые необходимы для обеспечения того, чтобы трехсторонняя структура была в полной мере эффективной и обеспечивала проведение всего спектра деятельности Международной организации труда».
6. На практике основная функция советников заключается в их участии в работе комитетов Конференции в качестве полноправных членов или замещающих членов, в соответствии с Регламентом Конференции, и посредством участия на заседаниях соответствующих групп того или иного комитета. Поскольку обычно на очередной сессии Конференции работает четыре или пять основных трехсторонних комитетов, численность советников в каждой группе трехсторонней делегации в значительной степени предопределяет возможность каждой из этих групп активно участвовать в работе Конференции по существу той или иной темы. По этой причине серьезный подрыв принципа пропорциональности трехстороннего состава делегаций может губительно сказаться на трипартизме по причине того, что трехсторонние партнеры столкнутся с трудностями в исполнении своей роли, предусмотренной Уставом.

Мандат Комитета по проверке полномочий, касающийся диспропорций в трехстороннем составе делегаций

7. Комитет по проверке полномочий рассмотрел вопрос о дисбалансе трехстороннего состава делегаций в рамках своего общего мандата, касающегося состава Конференции. Начиная с 1965 года Комитет по проверке полномочий на каждой сессии

² *ibid.*

Конференции постоянно указывал на дисбаланс между числом советников в каждой группе. По прошествии лет его замечания стали носить иной характер: ранее он лишь «привлекал внимание правительств к тому факту, что было бы желательным» сократить такой дисбаланс; в последние же годы он «убедительно просит правительства приложить максимальные усилия» к тому, чтобы добиться этого. Основываясь на этом общем мандате, Комитет по проверке полномочий на последней сессии Конференции счел возможным рассмотреть информацию, поступившую от группы работников, относительно случая, касающегося одной из делегаций с диспропорциональным составом советников.

8. Комитет по проверке полномочий наделен конкретным мандатом, касающимся трехстороннего дисбаланса в отношении оплаты проездных и суточных расходов советников в соответствии с пунктом 1 b) статьи 26ter Регламента Конференции. В соответствии с этим положением Комитет по проверке полномочий заслушивает жалобы, касающиеся несоблюдения государством-членом положения пункта 2 а) статьи 13 Устава, который обязывает правительства оплачивать проездные и суточные расходы своих трехсторонних делегаций в том случае, если в жалобе указывается на «серьезный и явный дисбаланс между числом советников работодателей и работников, чьи расходы были покрыты в соответствующей делегации, и числом советников, назначенных для правительственных делегатов». В таких случаях проблема заключается не в том, сколько советников было аккредитовано для каждого делегата, а в том, для скольких из аккредитованных советников для каждой группы правительство оплатило их расходы. Поэтому хотя в отдельных случаях вопрос о диспропорциях в составе делегаций может частично быть разрешен в порядке рассмотрения жалобы на основе того факта, что при этом одновременно заявлено о серьезном и явном трехстороннем дисбалансе в отношении оплаты расходов делегаций, в других случаях могут отсутствовать основания для того, чтобы счесть приемлемой жалобу, в частности, когда не выдержаны условия, предусматривающие, что жалоба должна быть предъявлена аккредитованным советникам, или от его имени, пострадавшим от того, что его расходы не были оплачены (пункт 2 b) статьи 26ter Регламента).

Случаи нарушения трехсторонней пропорциональности

9. Указания на случаи нарушения пропорциональности состава делегаций можно найти в количественных показателях, касающихся аккредитованных делегатов и советников, которые публикуются в кратком отчете о полномочиях, представляемом председателем Административного совета в день открытия каждой сессии Конференции. В таблице 1 приводится численность аккредитованных советников на последних пяти очередных сессиях Конференции.

Таблица 1. Общая численность аккредитованных советников

Сессия	Правительства	Работодатели	Работники
98-я (2009 г.)	954	419	520
97-я (2008 г.)	1.030	491	607
96-я (2007 г.)	1.017	475	595
95-я (2006 г.)	948	483	565
93-я (2005 г.)	1.001	444	545

10. Из этих показателей явствует, что общий трехсторонний состав Конференции в значительной степени оставался в рамках «модели», предусмотренной статьей 3 Устава, с той точки зрения, что число правительственных советников приблизительно равно суммарной численности советников работодателей и работников. Столь же очевиден и тот факт, что общая численность советников работников постоянно была выше, чем численность советников работодателей.
11. Чтобы иметь возможность проанализировать эти цифры более детально, необходимо определиться с тем, что можно считать достаточно резким дисбалансом, чтобы это могло повлиять на принципы трипартизма. С учетом случаев, по которым Комитет по проверке полномочий указал на серьезный и явный трехсторонний дисбаланс на 98-й сессии (2009 г.) Конференции, что заставило Комитет поручить Административному совету рассмотреть эту ситуацию,³ возможно, формула, иллюстрирующая существующую диспропорцию, могла бы быть следующей: существенный дисбаланс имеет место: 1) если число аккредитованных советников либо работодателей, либо работников составляет менее четверти численности аккредитованных правительственных советников (при условии, что правительственных советников не менее четырех);⁴ или 2) если число аккредитованных советников одного из неправительственных делегатов (работодателя или работника) составляет менее половины численности аккредитованных советников другого неправительственного делегата (при условии, что для неправительственного делегата было назначено не менее двух советников).⁵ На основе приведенной формулы на последних пяти очередных сессиях Конференции был бы отмечен следующий существенный дисбаланс трехстороннего состава делегаций.

Таблица 2. Делегации, в которых отмечаются диспропорции между числом аккредитованных правительственных советников и числом советников работодателей или советников работников или и тех и других

Сессия	В ущерб только работодателям	В ущерб только работникам	В ущерб как работодателям, так и работникам	Всего
98-я (2009 г.)	17	6	12	35
97-я (2008 г.)	8	7	22	37
96-я (2007 г.)	13	8	14	35
95-я (2006 г.)	13	7	12	32
93-я (2005 г.)	17	4	16	37

³ В отношении случая о Жалобе, касающейся серьезного и явного дисбаланса между числом советников работников и правительственных советников, чьи расходы были покрыты правительством Италии (*Provisional Record* № 4С, Международная конференция труда, 98-я сессия, Женева, 2009 г., пп. 97-100), соотношение аккредитованных правительственных советников и советников работников составляло **10:2**; в случае Информации, касающейся состава делегации работников Ирландии (*ibid*, пп. 118-121), соотношение было **7:0**.

⁴ В скобках приведено условие, исключаящее случаи, когда для одной из сторон не было назначено ни одного советника, но при этом различие в абсолютных цифрах по-прежнему незначительно (например, 3 правительственных советника – 0 советников работодателей – 0 советников работников).

⁵ Поскольку в последние годы на Конференции не поднималось вопросов о диспропорциях между работодателями и работниками, приведенный второй альтернативный вариант является лишь адаптацией формулы «правительства в сравнении с работодателями или работниками» с учетом соотношения между правительством-работодателем-работником, предусмотренного статьей 3 Устава.

Таблица 3. Делегации, в которых отмечаются диспропорции между числом аккредитованных советников для одного из неправительственных делегатов и аккредитованных советников для делегата другой группы

Сессия	В ущерб <i>работникам</i>	В ущерб <i>работодателям</i>	Всего
98-я (2009 г.)	9	21	30
97-я (2008 г.)	7	26	33
96-я (2007 г.)	8	30	38
95-я (2006 г.)	12	18	30
93-я (2005 г.)	5	22	27

12. Поскольку на указанных сессиях Конференции присутствовало от 166 до 170 делегаций, вышеприведенные цифры свидетельствуют, что практически одну пятую из числа всех делегаций можно было бы причислить к делегациям, в которых отмечались существенные диспропорции с точки зрения количества правительственных советников по сравнению с численностью неправительственных советников, и, в среднем, меньший дисбаланс отмечался в отношении числа советников работодателей по сравнению с числом советников работников. Следует отметить, тем не менее, что эти цифры не отражают причин явных диспропорций в составе делегации, некоторые из которых могут носить обоснованный и аргументированный характер. Например, правительство может назначить для себя или для одного или обоих неправительственных делегатов сравнительно большое число советников, не все из которых будут присутствовать на Конференции одновременно; таким образом, трехсторонняя сбалансированность не пострадает. Причины этого могут заключаться в том, что советники будут менять друг друга или оно во время предъявления полномочий не уверено, кто из назначенных лиц фактически сможет присутствовать на Конференции. С тем чтобы выявлять такие случаи, список *аккредитованных* делегатов и советников можно было бы сравнивать со списком *зарегистрированных* делегатов и советников. Однако, последний список не вполне заслуживает доверия, поскольку об отсутствии или отъезде советников не всегда уведомляется секретариат Конференции. Кроме того, постоянные миссии иногда регистрируют советников через своих представителей, которые фактически не участвуют или еще не участвуют в Конференции.

Возможные меры по выправлению ситуации

13. Поскольку неоднократные призывы Комитета по проверке полномочий, с которыми он обращался в течение последних 35 лет к правительствам, с тем чтобы они сократили дисбаланс в трехстороннем составе делегаций, по всей видимости, не принесли плодов, Комитетом по проверке полномочий могли бы быть предусмотрены следующие односторонние или комплексные меры в рамках его действующего мандата без внесения поправок в Регламент Конференции:
- а) Комитет по проверке полномочий мог бы публиковать в своих докладах, представляемых Конференции, количественные данные, показывающие численность государств-членов, в чьих делегациях, по его мнению, отмечаются резкие диспропорции. Он мог бы принимать к сведению разъяснения, которые соответствующие правительства пожелали бы представить, и отчитываться по ним.

- b) Комитет по проверке полномочий мог бы определять ограниченное число наиболее серьезных случаев нарушения трехсторонней пропорциональности и предлагать соответствующим правительствам в индивидуальном порядке указывать причины таких диспропорций в своих делегациях. Эта информация доводилась бы до сведения Конференции в одном из докладов Комитета по проверке полномочий.
 - c) С тем чтобы повысить свой авторитет и прозрачность своих обращений к правительствам, Комитет по проверке полномочий мог бы предложить проект резолюции для принятия Конференцией. В такой резолюции могло бы содержаться поручение Генеральному директору разобраться с тем, в какой мере и по каким причинам государства-члены не выполняют своих обязательств по направлению приемлемо сбалансированных трехсторонних делегаций на Конференцию, и отчитываться по этому вопросу перед Административным советом.⁶
14. Административный совет и Конференция могли бы также предусмотреть возможность внесения поправок в Регламент Конференции, наделив Комитет по проверке полномочий дополнительным мандатом по рассмотрению конкретных представлений (протестов), основанных на утверждениях относительно существенных нарушений трехсторонней пропорциональности той или иной делегации.

Женева, 19 февраля 2010 г.

Вносится для обсуждения и разработки рекомендаций.

⁶ Этим можно было бы внедрить форму мониторинга аналогичную той, которая предусмотрена в пункте 2 g) ii) – относительно полных делегаций – Резолюция 1971 года об укреплении трипартизма во всей деятельности Международной организации труда.