



Административный совет

319-я сессия, Женева, 16-31 октября 2013 г.

GB.319/LILS/1(Rev.1)

Секция по правовым вопросам и международным трудовым нормам
Сегмент по правовым вопросам

LILS

Дата: 20 сентября 2013 г.

Оригинал: английский

ПЕРВЫЙ ПУНКТ ПОВЕСТКИ ДНЯ

Регламент Международной конференции труда: предлагаемые поправки, сформулированные на основе предложений Административного совета относительно реформирования Конференции

Цель документа

В ответ на решение Административного совета по рекомендации Рабочей группы по вопросам, касающимся функционирования Административного совета и Международной конференции труда, в настоящем документе предлагаются поправки к Регламенту Международной конференции труда, необходимые для проведения в жизнь предложений в рамках реформы, в отношении которых был достигнут трехсторонний консенсус до настоящего времени. В нем также предлагаются возможные варианты решения одного вопроса, в отношении которого МБТ нуждается в дальнейших рекомендациях Административного совета.

Административному совету предлагается обратиться с просьбой к Конференции принять предлагаемые поправки и поручить МБТ подготовить дополнительные поправки к следующей сессии Административного совета.

Соответствующая стратегическая задача: Сквозные.

Последствия для политики: Отсутствуют.

Юридические последствия: Правовые последствия: ближайшие последствия отсутствуют, но, при условии договоренностей, обязательство внести предлагаемые поправки к Регламенту на рассмотрение Конференции.

Финансовые последствия: Отсутствуют.

Требуемые дальнейшие действия: Внесение проекта резолюции на рассмотрение Международной конференции труда о принятии предлагаемых поправок к Регламенту Конференции; подготовка второго пакета поправок к 320-й сессии (март 2014 г.) Административного совета.

Авторское подразделение: Бюро юридического советника (JUR).

Взаимосвязанные документы: GB.312/WP/GBC/1, GB.312/INS/13, GB.313/WP/GBC/1, GB.313/INS/10, GB.316/WP/GBC/1, GB.316/INS/12, GB.317/WP/GBC/1, GB.317/INS/10.

1. На своей 317-й сессии (март 2013 г.) Административный совет по рекомендации Рабочей группы по вопросам, касающимся функционирования Административного совета и Международной конференции труда поручил МБТ подготовить к своей 319-й сессии (октябрь 2013 г.), помимо прочего, первую серию предлагаемых поправок к Регламенту Международной конференции труда (далее «Регламент») по вопросам, по которым был достигнут трехсторонний консенсус, но который требовал для их соблюдения принятия поправок к Регламенту на 103-й сессии Международной конференции труда (2014 г.). Он также запросил дополнительную информацию относительно нерешенных вопросов, требующих дальнейших консультаций и дискуссий.
2. Был достигнут консенсус по следующим предложениям, влекущим за собой поправки к Регламенту: отказ от возобновления деятельности Комитета по резолюциям; укороченное заседание открытия Конференции; определение формата и функций пленарного периода II и, в особенности, обсуждение докладов Генерального директора и председателя Административного совета и проведение саммита «Мир труда».¹ Однако в связи с предложением об отказе возобновления деятельности Комитета по резолюциям были высказаны оговорки относительно соответствующего форума для обсуждения проектов резолюции, не связанных с пунктами повестки дня.² По данному вопросу МБТ хотело бы получить дальнейшие рекомендации Административного совета, чтобы иметь возможность подготовить поправки к Регламенту.
3. Таким образом, настоящий документ содержит конкретные предложения относительно поправок к Регламенту, сформулированные на основе вышеуказанных предложений (Часть I), кроме предложения, касающегося отказа от возобновления деятельности Комитета по резолюциям, по поводу которого изложены возможные варианты решения (Часть II). Нумерация предложений следует нумерации пунктов таблицы 1 документа GB.319/WP/GBC/1.

I. Особые предложения по поправкам к Регламенту

Открытие Конференции (пункт В.13.1)

4. Предлагается предусмотреть приостановку действия положений Регламента на заседании, посвященном открытию Конференции, без того, чтобы не быть обязанными искусственно разделять заседание на две части, как в прошлом. В соответствии с предложением, это было бы допущено, если бы предлагаемая приостановка действия этих положений была предусмотрена в официальном документе заседания, публикуемом не менее чем за 24 часа до заседания. Можно было бы предусмотреть, чтобы такой документ был опубликован только на веб-сайте Конференции. Такое требование соответствовало бы духу первоначального замысла распорядка двойного заседания, который позволяет предоставлять время для проведения консультаций по предложению. На практике интервал времени между двумя первыми заседаниями Конференции был сокращен до нескольких минут, что, тем самым, расстроило задуманный замысел. В случае несвоевременной публикации информации о предлагаемой

¹ См. GB.317/WP/GBC/1, табл. 2, пункты В.5, В.14.1, В.14.2 (Альтернативный вариант 1) и В.14.3.

² См. GB.317/INS/10, пп. 4-5.

приостановке действия Регламента по-прежнему будет применяться существующий распорядок, требующий проведения второго заседания.

5. Таким образом, следующие поправки предлагается внести в статью 76 Регламента:

Статья 76

При условии соблюдения положений Устава Конференция по единогласной рекомендации председателя и трех заместителей председателя может в порядке исключения принять решение о приостановлении действия любого положения Регламента с целью рассмотрения конкретного вопроса непротиворечивого характера, если это будет содействовать упорядоченному и быстрому функционированию Конференции. Решение может быть принято не ранее чем на заседании Конференции, следующем за заседанием, на котором было внесено предложение о приостановлении действия положения Регламента за исключением случаев, когда предложение было опубликовано секретариатом в официальном документе заседания не менее чем за 24 часа до заседания, на котором оно вносится на рассмотрение Конференции.

**Пленарный период II (пункт В.13.2) и
саммит «Мир труда» (пункт В.13.3)**

6. В контексте доклада Генерального директора требуются поправки к статье 12 Регламента по двум аспектам: тема, затронутая в докладе, и возможность проведения дискуссий в нетрадиционных форматах.
7. Что касается темы доклада Генерального директора, сформировался консенсус по предложению о том, чтобы на каждой сессии Конференции он был посвящен представляющей актуальный характер теме, связанной с социальной политикой, по выбору Генерального директора, при понимании того, что вопросы, касающиеся выполнения программы, и взаимосвязанные аспекты, которые в настоящее время являются предметом рассмотрения в докладах Генерального директора каждые два года, были бы охвачены в докладе председателя Административного совета с учетом отчетов Генерального директора перед Административным советом.
8. Была достигнута договоренность относительно возможности проведения дискуссий в менее формальных интерактивных форматах, таких как панельные тематические заседания, руководить которыми могут внешние эксперты (например, журналисты) и которые могут открываться ключевыми выступлениями ораторов, которые иным образом не принимают участия в Конференции (например, учеными или профессорами). В отношении таких ситуаций предлагаются поправки для обеспечения гибкости за счет исключения применения ряда правил, регламентирующих формальные дебаты на Конференции. Некоторые из этих положений регулярно временно отменялись в прошлом, в частности, касающиеся ограничений одним оратором от группы, представляющей каждую делегацию; порядка выступающих; регламента выступлений и предложения о закрытии заседания. Кроме того, положения о предложениях, резолюциях и поправках, а также о порядке голосования и требуемом кворуме и большинстве голосов были бы также неприменимы. Более того, необходимо было бы предусмотреть исключения, чтобы позволить участие лиц, которые обычно не допускаются в качестве участников Конференции, и их возможное председательствование на заседаниях (как модераторов). Применение этих исключительных правил и процедур было бы инициировано решением Конференции об организации части дискуссий по докладам Генерального директора и председателя Административного совета в форме интерактивных дебатов.
9. И наконец, что касается саммита «Мир труда», на котором могут выступать известные ораторы, не являющиеся полноправными участниками Конференции, равно как

и панельных тематических заседаний, аналогичные исключения из принятой процедуры потребуются и в отношении интерактивных дискуссий доклада Генерального директора. Поскольку саммит «Мир труда» также подпадает под пункт повестки дня «Доклады председателя Административного совета и Генерального директора», те же поправки будут относиться к обоим видам заседаний.

10. Таким образом, следующие поправки предлагается внести в статью 12 Регламента Конференции:

Статья 12

Доклады председателя Административного совета и Генерального директора

1. В ходе сессии, в сроки, определяемые Распорядительным комитетом, Конференция обсуждает доклад председателя Административного совета о его работе и доклад Генерального директора Международного бюро труда.

2. Доклад Генерального директора посвящается актуальной теме социальной политики, по усмотрению Генерального директора, при этом Конференция сохраняет за собой право требовать от Генерального директора представления ей доклада на ежегодной основе и по другим вопросам.

3. От каждого члена Организации в прениях может принять участие один представитель правительства, один делегат от работодателей и один делегат от работников, имея в виду, что помимо представителя правительства может выступить посещающий Конференцию министр. Ни один из ораторов не может выступать в прениях более одного раза.

4. Если Конференция решит, что частично обсуждение докладов, о которых говорится в пункте 1, следует проводить в форме интерактивных дебатов, таких как панельные тематические дискуссии, следующие положения настоящего Регламента не применимы к таким дебатам:

- a) пункт 3 настоящей статьи;
- b) пункты 2 и 6 статьи 14;
- c) статьи 15 и 16;
- d) статьи с 19 по 21.

5. В случае если Конференция решит провести интерактивные дебаты, предусмотренные пунктом 4 настоящей статьи, она может, не взирая на положения статьи 14, пригласить к участию в этих дискуссиях видных деятелей, не принадлежащих ни к одной из категорий лиц, перечисленных в пункте 3 статьи 2 и председатель может, не взирая на пункт 2 статьи 13, передать таким лицам право руководить дебатами.

Provisional Records (Предварительный протокол) (пункт C.25)

11. Поправки к статье 23 требуются, чтобы позволить отсроченную публикацию *Предварительных протоколов*, касающихся обсуждения на пленарных заседаниях докладов председателя Административного совета и Генерального директора; такой порядок прошел успешное тестирование в ходе 102-й сессии (2013 г.) Конференции. В этом случае секретариат должен будет предусмотреть доступ к записям соответствующих выступлений в конце каждого заседания посредством аудио или видеозаписей или электронной копии оригинала.
12. Кроме того, с тем чтобы избежать неоднократного повторения приостановления действия статьи 23 2) Регламента, чтобы позволить Генеральному директору представить ответ по итогам обсуждения своего доклада в письменном виде, предлагается внести соответствующие поправки в данное положение.

13. Таким образом, следующие поправки предлагается внести в статью 23 Регламента Конференции:

Статья 23

~~Стенографические отчеты~~ Протоколы

1. По окончании каждого заседания секретариат выпускает протокол. Принятые тексты и результаты голосования включаются в протокол.
2. Речи или части речей, не произнесенные на заседании, не включаются в протокол за исключением ответа Генерального директора по итогам обсуждения доклада, предусмотренного статьей 12, который может быть представлен в письменном виде.
3. Несмотря на то что обычно предварительные протоколы публикуются по завершении каждого заседания, предварительные протоколы обсуждения доклада председателя Административного совета и доклада Генерального директора могут быть опубликованы после закрытия Конференции. В этом случае секретариат по завершении каждого заседания обеспечивает доступ к записям речей, произнесенных на заседании.
4. Любой выступивший делегат может предложить внести поправки в свою речь в предварительном протоколе. Секретариат устанавливает обоснованный срок после опубликования всех предварительных протоколов, в течение которого все предлагаемые поправки передаются в секретариат в письменном виде.

Отказ от возобновления деятельности Комитета по резолюциям (пункт В.7)

Справочная информация

14. Согласно статье 17 Регламента резолюции по вопросам, не включенным в повестку дня Конференции, могут вноситься при определенных ограничительных условиях (за 15 дней до открытия сессии Конференции, только в не бюджетные годы и представлены полномочным делегатом). В соответствии с ныне действующими положениями статьи 17 3), 4) и 10) Регламента такие резолюции должны направляться Комитету по резолюциям. Однако эти положения временно отменялись начиная с 2006 года на каждой не бюджетной сессии Конференции, когда такие резолюции были приемлемыми, чтобы добиться экономии средств. В качестве исключения, в соответствии со статьей 17 2) Регламента, резолюции по «срочным» или «чисто формальным» вопросам, не включенным в повестку дня Конференции, могут быть приняты к обсуждению на любой сессии Конференции на пленарном заседании или в любом комитете Конференции по решению Распорядительного комитета.
15. Возникающий в связи с этом вопрос, таким образом, заключается в том, чтобы определить, каким органом и в каком процедурном порядке резолюции, внесенные в учет установленных норм (например, не являющиеся срочными или не по чисто формальным вопросам) и касающиеся вопросов, не включенных в повестку дня Конференции, должны обсуждаться в будущем. Даже в условиях отсутствия Комитета по резолюциям такие резолюции оставались и остаются приемлемыми при строго определенных условиях и не предлагается отменить их. Также не предлагается изменить процедуру, предшествующую направлению резолюции органу, которому предстоит ее рассматривать, включая предварительную проверку должностными лицами Конференции той или иной резолюции, направленной им Генеральным директором, до ее распространения.³

³ См. п. 1 2) ст. 17 Регламента Конференции.

16. Когда в 1922 году впервые были включены в Регламент положения, ограничивающие право представлять резолюции по вопросам, не включенным в повестку дня Конференции, не было конкретных указаний относительно порядка их рассмотрения. Практика, выработанная впоследствии и кодифицированная в Регламенте в 1930 году, предусматривала, что такие резолюции должны направляться Распорядительному комитету для их изучения, который, в свою очередь, направляет их в подкомитет Распорядительного комитета, в составе трех членов от каждой из трех групп. Эта система была заменена в результате учреждения в 1932 году Комитета по резолюциям, комитета, работа которого заключалась исключительно в обсуждении возрастающего числа резолюций; этот комитет был значительно более представительным в рамках Конференции, чем подкомитет в составе девяти членов Распорядительного комитета.
17. После временной отмены в 2006 году Комитета по резолюциям не было внесено ни одной резолюции по вопросам, не включенным в повестку дня Конференции. Это дает основание предположить, что само существование специального комитета, возможно, провоцировало трехсторонних участников вносить резолюции, которые они в противном случае воздержались бы представлять. Тем не менее, следует помнить, что целый ряд резолюций, представленных по вопросам, не включенным в повестку дня Конференции, сыграли роль катализатора разработки впоследствии норм МОТ. Таким образом, их ценность для деятельности Организации неоспорима.
18. Это дает основания предположить, что целесообразно было бы найти правильный баланс между возможностью обсуждения таких резолюций в каком-либо комитете и предупреждением практики поощрения внесения излишних резолюций благодаря поручению существующему комитету задания рассмотрения периодически вносимых резолюций, не касающихся вопросов повестки дня Конференции. В этом отношении, Распорядительный комитет, как представляется, является единственно возможным решением.

Рассмотрение резолюций Распорядительным комитетом

19. С тем чтобы позволить Распорядительному комитету рассматривать резолюции, не затрагивающие вопросов повестки дня Конференции, можно было бы обсудить поправки к Регламенту по трем аспектам: мандат Комитета; право участия в его работе; порядок обсуждения.
20. **В обязанности Распорядительного комитета** в настоящее время «входит определение программы работы Конференции, назначение времени проведения пленарных заседаний и установление их повестки дня, принятие решений от имени Конференции по вопросам рутинного характера, не вызывающим разногласий, а также представление докладов Конференции по любым другим вопросам, требующим решения для успешного хода работы в соответствии с Регламентом Конференции».⁴ Таким образом, хотя обсуждение существенных политических вопросов в настоящее время не входит в его мандат, практика до 1932 и после 2006 годов⁵ свидетельствует, что

⁴ Статья 4 2) Регламента.

⁵ Ряд резолюций по вопросам, включенным в повестку дня Конференции, были приняты через Распорядительный комитет в случаях, когда та или иная внесенная резолюция была сочтена как не оправдывающая целесообразность учреждения отдельного комитета. Например, в 2006 и 2007 годах в Распорядительном комитете обсуждались резолюции по вопросам Регламента, а в 2012 и 2013 годах по итогам дебатов в Распорядительном комитете были приняты резолюции, касающиеся мер, до того утвержденных Конференцией в соответствии со статьей 33 в отношении Мьянмы.

Распорядительный комитет успешно справлялся с такими задачами. Статья 4 Регламента может быть соответствующим образом исправлена, и в ней можно было бы поручить Распорядительному комитету задачу рассмотрения резолюций по вопросам, не включенным в повестку дня Конференции.

21. Что касается **права участия в работе Распорядительного комитета**, следует отметить, что его состав ограничен 28 правительственными постоянными членами, 14 постоянными членами от работодателей и 14 постоянными членами от работников. На практике назначается также равное или приблизительно равное число заместителей членов. Однако, согласно пункту 4 статьи 56 Регламента, не предусмотрено никаких положений, которые бы помешали назначению большего числа заместителей членов.
22. С тем чтобы обеспечить равное право участия в голосовании между правительственной группой и группами работодателей и работников, как и в других комитетах Конференции, Распорядительный комитет мог бы учреждать подкомитет, открытый для всех своих членов, которым бы направлялись резолюции, и в котором голоса взвешивались аналогично тому, как это делается в технических комитетах. Этот подкомитет, который бы учреждался только в случае внесения резолюций, мог бы представлять свой доклад непосредственно Конференции, как и в случае с подкомитетом Распорядительного комитета, который рассматривал дополнительный пункт повестки дня, касающийся Мьянмы, на 101-й сессии (2012 г.) Конференции.⁶
23. Кроме того, можно было бы разъяснить, что статья 56 6) Регламента, в соответствии с которой любой делегат или уполномоченный делегатом советник, не являющийся членом комитета, обладает всеми правами члена комитета, кроме права участия в голосовании, относится также к подкомитету Распорядительного комитета, но не к самому Распорядительному комитету.

Порядок обсуждения резолюций

24. Что касается порядка обсуждения резолюций, основной вопрос заключается в выяснении того, должны ли резолюции по вопросам, не включенным в повестку дня Конференции, обсуждаться в рамках процедуры, применимой к порядку обсуждения резолюций в технических комитетах⁷ или в рамках специальной процедуры, применимой к процессу обсуждения резолюций в Комитете по резолюциям.⁸ Основное различие состоит в том, что процедура, принятая в Комитете по резолюциям, предусматривает положения, позволяющие Комитету рассматривать большое число резолюций. Это предусматривает процедуру голосования по порядку, в котором последовательно будут обсуждаться сочтенные приемлемыми резолюции.⁹ Помимо этого, все резолюции, на обсуждение которых не хватило времени в ходе работы Комитета, просто-напросто устраняются¹⁰ – такая возможность не предусмотрена процедурой

⁶ См. Международная конференция труда, 101-я сессия (2012 г.), *Provisional Record* 2-3, п. 6.

⁷ Статья 63 Регламента.

⁸ Статья 17 4)-9) Регламента.

⁹ См. статью 17 5) Регламента.

¹⁰ См. статью 17 6) Регламента.

работы постоянных комитетов, которой обусловлено принятие решения по всем представленным резолюциям, сочтенным приемлемыми.¹¹

25. Выбор между двумя предложенными вариантами может зависеть от того, следует ли ожидать в будущем представления большого числа резолюций по вопросам, не включенным в повестку дня Конференции.

Предлагаемое решение

26. Административный совет:

- a) *предлагает Международной конференции труда принять поправки к своему Регламенту;*
- b) *поручает МБТ подготовить к своей 320-й сессии (март 2014 г.) пакет предлагаемых поправок, в случае необходимости, в целях внедрения нового порядка обсуждения резолюций, касающихся вопросов, не включенных в повестку дня Конференции, принимая во внимание пожелания, выраженные Административным советом в ходе дискуссий.*

¹¹ См. статью 63 7) 2) а) Регламента.