



Административный совет

320-я сессия, Женева, 13-27 марта 2014 г.

GB.320/LILS/4

Секция по правовым вопросам и международным трудовым нормам
Сегмент по вопросам международных трудовых норм и прав человека

LILS

Дата: 6 марта 2014 г.
Оригинал: английский

ЧЕТВЕРТЫЙ ПУНКТ ПОВЕСТКИ ДНЯ

Инициатива в области норм: последующие меры по решениям Комитета Конференции по применению норм 2012 года

Цель документа

Административному совету предлагается дать свои рекомендации относительно предлагаемых действий по рассмотрению основных нерешенных проблем в рамках контрольной системы, изложенных в пунктах 40-43.

Соответствующая стратегическая задача: Содействие нормам и основополагающим принципам и правам в сфере труда и их реализация.

Последствия для политики: Отсутствуют.

Юридические последствия: Возможные последующие меры могут иметь такие последствия.

Финансовые последствия: Предстоит определить в зависимости от принятых решений.

Требуемые дальнейшие действия: В зависимости от решения, которое будет принято.

Авторское подразделение: Бюро Генерального директора (CABINET).

Взаимосвязанные документы: GB.319/PV/Draft; Доклад Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций, Доклад III (Часть 1A), Международная конференция труда, 103-я сессия, Женева, 2014 г.

Введение

1. По предложению Административного совета, сформулированного на его 319-й сессии в октябре 2013 года,¹ Генеральный директор приступил к осуществлению консультативного процесса со всеми группами в целях представления Административному совету на его нынешней сессии конкретных предложений, в которых рассматриваются основные нерешенные проблемы в связи с системой контроля за применением норм.
2. МБТ действовало, учитывая безотлагательную необходимость, на которую особо указывал Административный совет, достижения существенного прогресса по вопросам, имеющим первостепенную важность для функционирования контрольной системы МОТ в преддверии сессии Международной конференции труда 2014 года. Оно также руководствовалось указаниями Административного совета относительно важности полноценного трехстороннего участия в этом процессе, которое рассматривается как необходимая предпосылка достижения консенсуса и сохранения надежности и авторитета этой системы.

Процесс консультаций

3. Консультации, инициированные Административным советом, проводились с ноября 2013 года по начало марта 2014 года, и в них участвовали все группы в рамках Административного совета. По завершении первого раунда в рабочем документе, подготовленном Генеральным директором, была заложена основа дальнейшего хода консультаций. Члены Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций, а также сотрудники МБТ и соответствующие специалисты, ранее сотрудничавшие с МБТ, также привлекались к консультациям.
4. В ходе консультаций были вскрыты не только области, по которым взгляды разделились, но также и те направления, по которым сформировался прочный консенсус, в частности:
 - необходимость для МОТ и впредь обладать надежной и авторитетной системой контроля за применением норм, пользующейся поддержкой всех сторон;
 - необходимость предпринятия безотлагательных мер в целях сохранения надежности и авторитета этой системы с учетом четко сформулированных предложений, нацеленных на решение оставшихся проблем.
5. Итоги консультаций показали глубокое всеобщее удовлетворение системой среди трехсторонних участников МОТ, даже при том что некоторые из них выразили беспокойство по отдельным вопросам. Эта система часто рассматривается как одна из наиболее эффективных в рамках многосторонней системы.
6. Тем не менее, существует также мнение, что эта система функционирует неудовлетворительно. Несмотря на то что это мнение разделяется не большинством, оно признается отражающим реальную действительность, которая требует ответа, для того чтобы сохранить трехстороннюю поддержку этой системы.

¹ GB.319/PV/Draft, пп. 565-567.

7. Отсутствие удовлетворительных ответов на высказанные опасения, нанесло бы ущерб, да и уже причинило определенный вред функционированию и надежности этой системы. Даже те, у кого не возникает серьезных проблем в связи с сегодняшним функционированием этой системы, были готовы содействовать реставрации необходимого консенсуса.
8. Консультации стали свидетельством того, что даже если сегодняшние спорные вопросы возникли в связи с конкретными проблемами, связанными с правом на забастовку, меры реагирования на них должны включать рассмотрение системных вопросов, которые поднимаются ими.

Основные нерешенные вопросы

9. Прения, состоявшиеся на Международной конференции труда, в Административном совете и в других органах, в частности, после того, как Комитету по применению норм не удалось завершить свою работу в 2013 году, привели к многочисленным заявлениям с указанием своей позиции и мнений, которые не воспроизводятся в настоящем документе. На основании этих заявлений стало возможным определить ограниченное число ключевых вопросов, требующих решения, и подобным же образом определить определенное число возможных ответных мер. Итоги консультаций указывают на необходимость на данном этапе скорее принятия решений политического характера, чем дальнейших дискуссий правового и теоретического характера.
10. По этим причинам рамки возможных ответных мер, приведенных ниже, сформированы в целях оказания содействия Административному совету по рассмотрению кардинальных направлений действий во имя обеспечения дальнейшей надежности и авторитета контрольной системы. Такие действия, рассматриваемые в соответствии с положениями Устава МОТ, могли бы включать:
 - четкое, принятое консенсусом, заявление относительно мандата Комитета экспертов;
 - возможное направление действий, в случае когда возникают вопросы или споры относительно толкования той или иной конвенции;
 - ряд корректировок и изменений действующего порядка работы контрольной системы;
 - подтверждение обязательства сформировать механизм критического анализа и пересмотра норм.

Мандат Комитета экспертов

11. В этой области возникло два взаимосвязанных вопроса. Первый касается того, превысил ли Комитет экспертов свои полномочия в отношении того смысла, который он придает в своих докладах конвенциям.
12. Второй касается постоянной и юридической значимости и ценности комментариев и замечаний Комитета в его докладах.
13. Первоначально возражение заключалось в том, что эксперты занимаются толкованием смысла конвенций, тогда как Устав закрепляет эту функцию за Международным судом. Далее, представляется, что сформировался консенсус в отношении того, что

определенная возможность толкования актов является неотъемлемым и необходимым элементом задачи экспертов, заключающейся в оценке применения ратифицированных конвенций. Однако остаются еще некоторые разногласия относительно рамок такой интерпретации.

14. С вышеизложенным сопряжены некоторые споры о вопросе реального существенного эффекта комментариев и замечаний экспертов, особенно если они не являются предметом отдельных трехсторонних дискуссий и заключений, как это было по одному из 25 случаев, отобранных для рассмотрения Комитетом Конференции. Этот вопрос приобретает все больший резонанс, поскольку содержание докладов Комитета экспертов все шире используется в качестве ориентиров за пределами МОТ.
15. В настоящее время пристальное внимание уделяется включению в доклад Комитета экспертов текста, в котором бы недвусмысленно указывалось на характер и пределы его мандата и на статус его мнений и рекомендаций. Эксперты уже посвятили несколько пунктов в общем разделе своего доклада 2013 года этим вопросам и вновь указали на эти положения в своем докладе 2014 года; текст этих положений приводится ниже.²

Мандат

Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций является независимым органом, учрежденным Международной конференцией труда, а его члены назначаются Административным советом МБТ. Он состоит из юристов, призванных изучать применение конвенций и рекомендаций МОТ государствами-членами Организации. Комитет экспертов осуществляет беспристрастный технический анализ того, как конвенции применяются государствами-членами в законодательстве и на практике, признавая различия в национальных реалиях и правовых системах. При этом он должен определять правовые рамки, содержание и смысл положений конвенций. Мнения и рекомендации Комитета не имеют обязательной силы, однако предназначены в качестве руководства для национальных властей в их деятельности. Они обретают убедительное значение благодаря легитимности и рациональности работы Комитета, основанной на его беспристрастности, опыте и знаниях. Техническая роль и морально-нравственный авторитет Комитета хорошо известны, в частности, потому что он выполняет свою контрольную задачу на протяжении более чем 85 лет, а также по причине его состава, независимости и методов работы, основанных на постоянном диалоге с правительствами с учетом информации, предоставляемой организациями работодателей и работников. Это находит свое отражение в том, что мнения и рекомендации Комитета включаются в национальное законодательство, международные акты и решения судебных органов.

16. Эксперты представили четкую формулировку возложенного на них Административным советом мандата. Существенные изменения этого мандата могут стать результатом лишь политического решения компетентных органов МОТ. Дискуссии и консультации, проводимые в настоящее время, позволят указать на то, что формулировки, представленные экспертами в их докладе 2014 года, могут адекватно решить возникшие проблемы и получить консенсуальное одобрение.

² МБТ: *Применение международных трудовых конвенций в 2014 году (I)*. Доклад Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций, Доклад III (Часть 1А), Международная конференция труда, 103-я сессия, Женева, 2014 г., п. 31.

Действия в случае несогласия с толкованием конвенции

17. Широко признается (в том числе самими экспертами), что трехсторонние участники МОТ на законных основаниях могут не соглашаться с мнениями Комитета экспертов по применению или интерпретации той или иной конвенции. Действительно, с самого начала в Уставе МОТ предусматривались конкретные положения, касающиеся таких возможностей в статье 37, текст которой воспроизведен ниже:

Статья 37

1. Всякий вопрос или спор, касающийся толкования настоящего Устава или конвенций, заключенных впоследствии членами в соответствии с положениями настоящего Устава, передается на разрешение Международного суда.

2. Независимо от положения пункта 1 настоящей статьи Административный совет может сформулировать и представить на одобрение Конференции правила, предусматривающие создание трибунала для быстрого разрешения любого спора или вопроса, касающегося толкования конвенции, который может быть передан трибуналу либо Административным советом, либо в соответствии с положениями данной конвенции. Всякое решение или консультативное заключение Международного суда является обязательным для трибунала, созданного в соответствии с настоящим пунктом. Всякое решение, вынесенное этим трибуналом, сообщается членам Организации, и всякие замечания, которые могут быть сделаны членами по этому поводу, представляются Конференции.

18. Широкие, но не приведшие к определенным результатам дебаты уже были посвящены Административным советом вопросу о возможных мерах, вытекающих из статей 37 1) или 37 2), в ходе которых в прошлом выдвигались возражения против обоих пунктов:
- что касается статьи 37 1), относительно того, что обращение к Международному суду может занять длительное время и быть обременительным; что в любом случае это может не привести к практическим решениям; что в связи с этим возникнет опасность наглядной демонстрации неспособности МОТ самой преодолевать возникшие трудности;
 - что касается статьи 37 2), что создание трибунала (или аналогичного механизма) может подорвать авторитет Комитета экспертов и использоваться слишком часто, а также для целей получения политических дивидендов, а не стремления к юридической ясности. Соображения, касающиеся издержек, также представляют собой проблему.
19. При том что до сегодняшнего дня отмечается значительное противодействие применению того или иного варианта в рамках статьи 37 Устава, трехсторонние участники МОТ до сих пор не смогли продвинуться вперед по пути достижения консенсуса относительно какого-либо другого способа разрешения этого конкретного и дестабилизирующего вопроса, с которым они сегодня столкнулись.
20. В этих условиях и учитывая малую вероятность сохранения консенсуса относительно восстановления трехстороннего диалога в рамках институционального статуса, а также неотложность решения задачи выхода из создавшейся тупиковой ситуации, Административному совету потребуется серьезно подумать над осуществлением мер, предусмотренных статьей 37.

21. Процесс консультаций вскрыл интерес, который проявляется к изучению дальнейших возможностей осуществления мер в рамках как статьи 37 1), так и статьи 37 2), при этом по относительным преимуществам каждой из них были высказаны различные мнения.
22. Высказанные мнения указывают на необходимость дальнейшего и более тщательного изучения возможных механизмов, издержек и гарантий, которые могут быть сопряжены с каждым из этих вариантов.
23. Кроме того, существует мнение относительно обсуждения на МКТ вопросов, возникающих в связи с применением определенных международных трудовых норм, когда такие прения приводят к различиям в понимании сути этих норм. Тем не менее, на нынешнем этапе, как представляется, такой образ действий вряд ли может содействовать решению возникшей проблемы. Вполне очевидно, что наряду с Комитетом экспертов сам Комитет по применению норм является важным форумом трехсторонних дискуссий по вопросам, возникающим в связи с применением конкретных конвенций с учетом конкретных особенностей той или иной страны.

Функционирование и методы работы Комитета по применению норм и Комитета экспертов

24. Консультации подтвердили твердую поддержку трехсторонних участников МОТ в отношении роли и полномочий Комитета Конференции по применению норм и Комитета экспертов, рассматриваемых как важнейшие и взаимодополняемые компоненты контрольной системы.
25. Тем не менее, по-прежнему не преодолены давние сомнения относительно некоторых аспектов функционирования этих органов, которые, по мнению отдельных трехсторонних участников, нуждаются в рассмотрении в рамках общих мер реагирования на нерешенные проблемы.
26. Наиболее серьезные из этих проблем заключаются в основной тенденции продолжающегося увеличения рабочей нагрузки на все органы контрольной системы. Это объясняется, в первую очередь, ростом числа государств-членов и ратификаций, а также расширением знаний и использованием трехсторонними участниками механизмов направления докладов, представлений и жалоб. В ниже приведенной таблице представлены некоторые показатели изменений в объемах работы Комитета экспертов.

Выборочная количественная информация о системе контроля МОТ за применением норм

	1990 г.	2013 г.	2014 г.	Изменение в %	
				2013-1990 гг.	2014-2013 гг.
Число конвенций	171	189	189	10,5	0,0
Число ратификаций	5.508	7.919	7.929	43,8	0,1
Запрошенные доклады по статье 22	1.719	2.207	2.319	28,4	5,1
Полученные доклады по статье 22	1.260	1.497	1.719	18,8	14,8
Количество страниц доклада Комитета экспертов	580	917	674	58,1	-26,5
Численность экспертов в Комитете экспертов	20	18	18	-10,0	0,0

Источник: МОТ.

27. Наиболее часто озвучиваемая проблема касается перечня национальных дел (случаев), отобранных для рассмотрения Комитетом по применению норм на каждой сессии Конференции.
28. Как правило, признается, что сами правительства не должны играть никакой роли в формировании этого перечня и что это должно, в первую очередь, быть ответственностью работников и работодателей. Однако звучат призывы к более четкому уточнению возможностей использования согласованных и объективных критериев при отборе дел (случаев), которые могли бы отвечать требованиям, касающимся: поддержания сбалансированности с точки зрения спектра охваченных конвенций и регионального охвата, относительно рекомендаций самих экспертов в отношении серьезности того или другого случая, а также прозрачности и достаточной зримости случаев, по которым был достигнут прогресс.
29. В ходе консультаций особо подчеркивалась необходимость своевременной публикации этого перечня, а также того, чтобы не допускать ошибочного предположения относительно того, что на деле означает включение в этот перечень того или иного государства-члена. Широко распространено мнение, что такое включение само по себе означает политический упрек и, таким образом, представляет собой параметр, который необходимо избежать, в результате чего активизируется процесс лоббирования и происходит его политизация, наносящая ущерб всему процессу. Установленная практика, заключающаяся в том, что представителям работодателей и работников предлагается разъяснить правительственным членам Комитета по применению норм логическое обоснование отбора случаев, оказалась весьма полезной и может быть взята за основу.
30. Процесс консультаций вскрыл некоторые проблемы, связанные с надлежащим использованием различных компонентов контрольной системы (доклады, рассматриваемые экспертами в соответствии со статьями 22 и 23 Устава, представления, вносимые в соответствии со статьей 24, и жалобы, подаваемые согласно статье 26, а также случаи, рассматриваемые Комитетом по свободе объединения), а также необходимость поддержания равновесия между ними. Задавались вопросы относительно надлежащей маршрутизации коммуникаций и информации, вопросов права, аспектов принятой практики или особых ситуаций и, кроме того, возможности применения различных механизмов последовательно и поэтапно.
31. Сам Комитет экспертов сталкивается с проблемами, связанными с повышением рабочих нагрузок и, как следствие этого, занимается пристальным рассмотрением необходимости изменения собственных методов работы. Он стремится расширить использование (неопубликованных) прямых запросов правительствам и включать более точные замечания в свои доклады.
32. Механизмы, нацеленные на решение проблем, связанных с ростом рабочих нагрузок, включают: корректировки периодичности запроса докладов от ратифицировавших правительств, увеличение ассигнований и внедрение интерактивных систем представления отчетов. Однако проблемы чрезмерной загруженности по-прежнему существуют, и сегодня встал вопрос о наличии приемлемых путей модернизации или рационализации потока коммуникаций, регистрируемых в контрольной системе, а также обеспечения того, чтобы вопросы, которые могли бы более эффективно рассматриваться другими органами, направлялись этим органам. Некоторые трехсторонние участники предложили также альтернативу дальнейшего расширения циклов представления отчетов по ратифицированным конвенциям и увеличения численности членов Комитета экспертов.

33. С учетом широко разделяемого мнения относительно того, что важно обеспечить авторитет и надежность контрольной системы, Административный совет мог бы рассмотреть необходимость проведения конкретных мер, направленных на совершенствование методов работы контрольных органов таким образом, чтобы они позволили укрепить их, а не подорвали бы их надежности и авторитета.
34. В частности, Административный совет может рассмотреть: методологию принятия решения по перечню случаев, которые предстоит рассмотреть на Конференции, включая любые меры «по умолчанию»; взаимосвязи между различными контрольными механизмами; возможности практических действий в обеспечение того, чтобы был гарантирован доступ к контрольной системе в соответствии с установленными функциями и целями каждого из ее компонентов; вопрос наличия дополнительных возможностей внесения дальнейших изменений в циклы представления отчетов по ратифицированным конвенциям.
35. Наряду с этим МБТ могло бы продолжить изучение путей оказания поддержки деятельности Комитета экспертов, а также усилий, направленных на обеспечение того, чтобы Комитет экспертов функционировал в полном составе своих экспертов в целях обеспечения оптимальной эффективности рабочих процессов и предоставления возможности экспертам оптимально использовать свое неизбежно ограниченное время.
36. Все стороны осознают необходимость гарантированного доступа к контрольной системе для всех нуждающихся в ней. Однако в условиях, когда критерии приемлемости в основном носят чисто формалистический характер, может оказаться полезным опыт ряда государств-членов, накопленный ими в процессе установления национальных механизмов по решению проблем, которые иначе адресовались бы непосредственно МОТ. Такие механизмы требуют тщательной проработки и трехстороннего одобрения. В этом отношении полезными могут оказаться процедуры, предусмотренные в Конвенции 1976 года о трехсторонних консультациях (международные трудовые нормы) (144). Многообещающим оказался первоначальный опыт в области технического сотрудничества в отношении создания таких механизмов.
37. По всем этим вопросам следует и в дальнейшем содействовать диалогу между трехсторонними участниками и Комитетом экспертов, который доказал свою ценность в последние месяцы.

Механизм критического рассмотрения норм

38. Необходимость полноценного трехстороннего консенсуса по вопросу об авторитетной контрольной системе в целях повышения актуальности международных трудовых норм благодаря применению механизма критического рассмотрения норм была сутью «инициативы в области норм» – одной из семи инициатив, посвященных столетней годовщине МОТ, предложенных Генеральным директором на сессии Международной конференции труда 2013 года, которые впоследствии были утверждены Административным советом. Задача обеспечения дальнейшей актуальности международных трудовых норм в современном мире труда является необъемлемой частью понимания существа вопросов, связанных с нормами, которые необходимо рассмотреть. В ноябре 2011 года в этих целях Административный совет уже согласовал принцип создания механизма критического рассмотрения и пересмотра норм. Успешное преодоление трудностей, связанных с функционированием контрольной системы, создаст необходимую платформу доверия и понимания, с тем чтобы этот механизм был задействован на практике.

103-я сессия Международной конференции труда

39. Процесс консультаций дает реальные надежды на то, что Административный совет на текущей сессии будет способен продвинуться вперед по пути достижения консенсуса относительно нерешенных проблем, касающихся нормативной контрольной системы. Но он не сможет завершить свою работу по данному вопросу до сессии Международной конференции труда 2014 года. Поэтому чрезвычайно важно с точки зрения достижения общих целей инициативы в области норм, чтобы Комитет по применению норм имел возможность проводить свою работу успешно и чтобы все стороны взяли на себя обязательство сотрудничать в этих целях.

Предлагаемое решение

40. Административный совет:

- a) *подтверждает, что в целях полноценного выполнения своих уставных обязательств для МОТ чрезвычайно важно иметь эффективную, действенную и авторитетную систему контроля за применением норм, пользующуюся поддержкой всех трехсторонних участников;*
- b) *приветствует четкое разъяснение Комитетом экспертов своих полномочий, как они изложены в докладе Комитета за 2014 год;*
- c) *считает необходимым продолжить рассмотрение возможных альтернатив изучения существа спора или вопроса, которые могут возникнуть в отношении толкования той или иной конвенции;*
- d) *подчеркивает критическую важность эффективного функционирования Комитета по применению норм в соответствии с его мандатом, объявленным на 103-й сессии Международной конференции труда;*
- e) *признает, что можно было бы проанализировать ряд мер в целях совершенствования методов работы системы контроля за применением норм.*

41. Таким образом, Административный совет поручает Генеральному директору:

- a) *подготовить к его 322-й сессии в ноябре 2014 года документ с изложением возможных механизмов и сферы охвата действий, а также связанных с ними затрат в соответствии со статьями 37 1) и 37 2) Устава МОТ по рассмотрению спора или вопроса, которые могут возникнуть в связи с толкованием той или иной конвенции МОТ;*
- b) *представить на 322-ю сессию Административного совета график рассмотрения оставшихся нерешенных вопросов в отношении контрольной системы, а также относительно задействования механизма критического рассмотрения и пересмотра норм;*
- c) *продолжать повышать эффективность поддержки, предоставляемой МБТ Комитету экспертов в процессе исполнения им своих полномочий;*

- d) *принять все необходимые меры к тому, чтобы ускорить заполнение вакантных должностей в Комитете экспертов и предложить любые другие коррективы к соответствующим процедурам в целях решения этой задачи;*
- e) *продолжать неформальные консультации со всеми группами Административного совета в отношении всех вопросов, затронутых в настоящем решении.*

42. Административный совет также:

- a) *считает необходимым продолжать неформальный диалог между Комитетом экспертов и Комитетом Конференции по применению норм;*
- b) *предлагает Комитету экспертов продолжить анализ своих методов работы в целях дальнейшего повышения ее эффективности и результативности. Как и в прошлом, Комитет экспертов может пожелать и впредь сообщать о любом достигнутом прогрессе в своем ежегодном докладе и в рамках диалога с Комитетом по применению норм.*

43. Далее Административный совет:

- a) *считает целесообразным, чтобы Комитет Конференции по применению норм рассмотрел вопрос о проведении заседания Рабочей группы по методам работы в целях критической оценки действующих механизмов и разработки дальнейших рекомендаций относительно методов работы Комитета;*
- b) *призывает все заинтересованные стороны содействовать успешному завершению работы Комитета Конференции по применению норм на 103-й сессии Международной конференции труда.*