



Административный совет

322-я сессия, Женева, 30 октября-13 ноября 2014 г.

GB.322/INS/5

Секция по институциональным вопросам

INS

Дата: 16 октября 2014 г.

Оригинал: английский

ПЯТЫЙ ПУНКТ ПОВЕСТКИ ДНЯ

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

Цель документа

В настоящем документе излагаются возможные механизмы, сфера охвата и затраты на осуществление практических мер в рамках статьи 37 Устава МОТ по разрешению споров или вопросов, которые могут возникнуть в связи с толкованием той или иной конвенции МОТ. В нем также подробнее рассматриваются нерешенные вопросы, касающиеся политики в области норм и функционирования контрольной системы (см. предлагаемое решение в пункте 125).

Соответствующая стратегическая задача: Содействие реализации норм и основополагающих принципов и прав в сфере труда.

Последствия для политики: Настоящий документ касается продолжающихся дискуссий по политике в области международных трудовых норм, проводимых Организацией.

Юридические последствия: Связаны с возможным осуществлением положений статьи 37 (пункты 1 и 2) Устава МОТ, включая возможный запрос в адрес Международного суда относительно консультативного заключения и возможное учреждение собственного трибунала в целях быстрого урегулирования споров, касающихся толкования норм. Возможное создание механизма критического обзора норм будет иметь существенные юридические последствия.

Финансовые последствия: Предстоит определить в зависимости от принятых решений.

Требуемые дальнейшие действия: В зависимости от принятых решений.

Авторское подразделение: Бюро Генерального директора (CABINET).

Взаимосвязанные документы: GB.309/LILS/4; GB.310/LILS/3/1(Rev.); GB.312/LILS/5; GB.320/LILS/4.

Содержание

	<i>Стр.</i>
Введение.....	1
Раздел I. Механизмы, сфера охвата и затраты, связанные с осуществлением практических мер, в соответствии со статьёй 37 (пункты 1 и 2) Устава МОТ	1
А. Пункт 1 статьи 37: передача вопроса на рассмотрение Международного суда.....	2
А.1. Консультативная функция Международного суда: процедурные аспекты.....	3
А.1.1. Замечания общего характера	3
А.1.2. Начало производства по делу	5
А.1.3. Уведомление и предложение о принятии участия в судопроизводстве.....	5
А.1.4. Письменные замечания и устные аргументы.....	6
А.1.5. Срочные запросы	7
А.1.6. Публичное оглашение консультативного заключения	8
А.1.7. Юридические последствия консультативного заключения	8
А.1.8. Затраты.....	10
А.1.9. Дальнейшие институциональные меры.....	10
А.2. Предмет запроса о вынесении консультативного заключения: юрисдикция и приемлемость.....	11
А.2.1. Юрисдикция Суда по рассмотрению запроса относительно вынесения консультативного заключения .	11
А.2.2. Дискреционные полномочия Суда в отношении отказа от вынесения консультативного заключения.....	12
А.3. Участие международных организаций работодателей и работников в рассмотрении дел, связанных с вынесением консультативных заключений	13
А.4. Сложившаяся ситуация: проработка вопроса	16
В. Пункт 2 статьи 37: создание постоянного собственного трибунала	17
В.1. Трибунал.....	18
В.1.1. Учреждение Трибунала.....	18
В.1.2. Компетенция Трибунала	18
В.1.3. Состав Трибунала	19
В.1.4. Подбор и назначение судей	20
В.1.5. Формирование коллегий	20
В.1.6. Несовместимость должностей.....	21
В.1.7. Отставка, отвод и отстранение от должности.....	21
В.1.8. Замены и вакансии.....	21
В.1.9. Статус Трибунала	22
В.1.10. Денежное вознаграждение.....	22
В.1.11. Административные меры.....	22

В.2.	Процедура.....	23
В.2.1.	Начало процессуальных действий	23
В.2.2.	Участие в процессуальных действиях	24
В.2.3.	Производство по делу.....	25
В.2.4.	Этапы производства по делу.....	26
В.2.5.	Уведомление и письменное производство	26
В.2.6.	Устные слушания.....	26
В.2.7.	Гласность	26
В.2.8.	Принятие решений, кворум, юридическая сила решений Трибунала	27
В.3.	Затраты.....	28
Раздел II.	Решение других открытых вопросов, касающихся политики в области норм и контрольной системы	29
А.	Разработка механизма критического обзора норм	30
В.	Функционирование Комитета Конференции по применению норм.....	31
С.	Вопросы, касающиеся контроля, осуществляемого на постоянной основе и при рассмотрении жалоб	31
Д.	Вопросы, касающиеся функционирования Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций.....	32
 Приложения		
I.	Проект резолюции Административного совета МБТ.....	35
II.	Проект Статута.....	37

Введение

1. В марте 2014 года по завершении широкого консультативного процесса со всеми группами Административному совету было предложено сформулировать свои рекомендации относительно конкретных предложений, в которых бы рассматривались основные нерешенные проблемы, касающиеся системы контроля за нормами. Учитывая актуальность и серьезность сложившейся ситуации, Административный совет счел необходимым более тщательно рассмотреть мнения, высказанные по статье 37 (пункты 1 и 2) Устава МОТ, и поручил Генеральному директору подготовить к его 322-й сессии в ноябре 2014 года документ с изложением возможных механизмов, сферы охвата и расходов, связанных с практическими действиями в рамках статьи 37 Устава МОТ, направленных на разрешение споров или рассмотрение вопросов, которые могут возникнуть в связи с толкованием той или иной конвенции МОТ.¹ Административный совет признал также, что можно было бы рассмотреть ряд мер, нацеленных на совершенствование методов работы нормативной контрольной системы, и поручил Генеральному директору представить 322-й сессии Административного совета график рассмотрения оставшихся нерешенных вопросов, касающихся контрольной системы и внедрения механизма критического обзора норм.
2. Настоящий документ, соответственно, включает два раздела. В Разделе I основное внимание уделено практическим механизмам двух плоскостей действий, предусмотренных статьей 37 Устава, а именно, запросам в отношении консультативного заключения Международного суда и созданию трибунала в рамках Организации для быстрого урегулирования споров относительно толкования того или иного акта. В Разделе II рассматривается ряд неразрешенных вопросов, касающихся политики в области норм и функционирования контрольной системы.

Раздел I. Механизмы, сфера охвата и затраты, связанные с осуществлением практических мер, в соответствии со статьей 37 (пункты 1 и 2) Устава МОТ

3. В Части А настоящего раздела рассматриваются основные характеристики и процедурные аспекты консультативной функции Международного суда, при этом акцент делается на факторах особой важности для МОТ, таких как возможность получения международными организациями работодателей и работников прямого доступа к процессу судопроизводства. В целях стимулирования дискуссий в нее также включены предлагаемые формулировки возможных вопросов, которые могут быть переданы на рассмотрение Международного суда относительно права на забастовку, а также мандат Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций и проект резолюции Административного совета, включающий вопросы, которые должны быть поставлены перед Международным судом (Приложение I).

¹ GB.320/LILS/4, п. 41 а). Вопрос о толковании международных трудовых конвенций и возможное соблюдение ст. 37 были предметом периодических обсуждений в последние четыре года; см. *Non-paper on interpretation of international labour Conventions* (февраль 2010 г.); *Informal exploratory paper on interpretation of international labour Conventions* (октябрь 2010 г.); *The ILO supervisory system: A factual and historical information note* (сентябрь 2012 г.); *Information paper on the history and development of the mandate of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations* (февраль 2013 г.). Копии этих документов размещены на сайте по адресу: <https://www.ilo.org/public/english/bureau/leg/art37.htm>.

4. В Части В представлены предложения относительно создания трибунала для быстрого выявления возникшего спора или вопроса, касающихся толкования конвенций МОТ. Эти предложения учитывают особенности конвенций МОТ, а также трехсторонний характер Организации и нацелены на создание экономически эффективного механизма для быстрого разрешения проблем, связанных с толкованием актов. На основе уже состоявшихся дискуссий и широких обследований в области функционирования действующих международных судов и трибуналов был подготовлен проект Статута (Приложение II). Также представлены практические указания на суммы расходов и на возможную продолжительность процессуальных действий.
5. Следует с самого начала пояснить, что возможности, предусмотренные в статье 37 (пункты 1 и 2) Устава МОТ, носят взаимодополняющий, а не взаимоисключающий характер. Статья 37 1), в которой говорится о консультативной функции Международного суда, является частью Устава в том виде, в котором он был первоначально сформулирован в 1919 году, а статья 37 2), в которой предусматривается создание внутреннего судебного органа, была включена в Устав во время, когда принималась уставная поправка к Уставу 1946 года. В сегодняшнем виде статья 37 построена на постулате о том, что особо важные вопросы, связанные с толкованием конвенций МОТ, и любые вопросы, касающиеся интерпретации самого Устава, должны выноситься на рассмотрение Международного суда, а запросы о толковании конвенций МОТ, которые могут носить менее сложный и более поддающийся быстрому рассмотрению характер, могут передаваться на рассмотрение собственного трибунала.
6. Хотя в настоящем документе рассматриваются, в соответствии с решением Административного совета, два возможных варианта в связи со статьей 37 Устава МОТ, следует напомнить, что Административный совет может рассматривать и другие варианты, в том числе возможность проведения трехстороннего обсуждения по вопросам, которые возникли в связи с правом на забастовку, применением и реализацией этого права и ограничениями на его осуществление. Такая трехсторонняя дискуссия могла бы проводиться в форме, например, дебатов, в ходе сессий Административного совета, совещания, созываемого Административным советом в этих целях, включения соответствующего вопроса в повестку дня Международной конференции труда или во время специального заседания Комитета Конференции по применению норм.

A. Пункт 1 статьи 37: передача вопроса на рассмотрение Международного суда

7. Статьей 37 1) Устава МОТ предусматривается передача «любого вопроса или спора» (на французском языке – *вопросы или трудности*), касающегося толкования Устава или любой международной трудовой конвенции, принятой государствами-членами, согласно положениям Устава, Международному суду на его «решение» (на французском языке – *суждение*). Несмотря на несоответствие между английским и французскими текстами, в статье 37 1) выражено четкое намерение разработчиков Устава возложить ответственность за урегулирование любого спора или за разрешение любого вопроса, связанного с толкованием Устава или международной трудовой конвенции, в последней инстанции на Высший судебный орган системы Организации Объединенных Наций и признавать его решения как бесспорные. В разрезе уставной теории и практики статья 37 1) всегда интерпретировалась как имеющая обязывающий и решающий эффект для консультативных заключений, выносимых на этой основе.
8. В первые годы своего существования МОТ – фактически, Лига Наций, действующая по просьбе Организации, – прибегала к консультативным услугам со стороны

Постоянной палаты международного правосудия (ППМП) в шести случаях в период между 1922 и 1932 годами (в одном случае был сделан конкретный запрос относительно толкования международной трудовой конвенции), но до сегодняшнего времени она не обращалась к Международному суду за консультативным заключением.² Все шесть запросов были поданы в этот суд через Совет Лиги Наций согласно статье 14 Устава (Пакта) Лиги Наций.

9. Действительно, в статье 14 Устава (Пакта), в которой содержался призыв к учреждению Постоянной палаты международного правосудия, также предусматривалось, что этот суд «может давать также консультативные заключения по всем спорам и по всем вопросам, которые будут переданы ей на рассмотрение Советом или Ассамблеей». По применяемой на практике интерпретации и на основании того, как это впоследствии было отражено в статье 82 Регламента суда 1936 года, предусматривалось два вида консультативных заключений: первый – это заключение, связанное со «спором» (на французском языке – *разногласиями*), который, главным образом, был связан со спорным делом, а второй тип – это заключение, касающееся не спорного «вопроса» (на французском языке – *пункта*).
10. На деле статья 14 Устава (Пакта) была заменена статьей 96 Устава Организации Объединенных Наций, которая придерживается той же модели, поскольку она предоставляет право запрашивать консультативные заключения «по любому юридическому вопросу» двум основным органам Организации Объединенных Наций, а именно, Генеральной Ассамблее и Совету Безопасности, а также специализированным учреждениям, которых Генеральная Ассамблея уполномочивает запрашивать консультативные заключения «по юридическим вопросам, возникающим в пределах их круга деятельности». В основном, аналогичное положение воспроизведено в статье 65 Статута Международного суда, который стал преемником Постоянной палаты международного правосудия. Налицо существенный элемент преемственности между двумя этими судами, и это может положительно сказаться на любых запросах относительно консультативных заключений, которые могут поступить со стороны МОТ.

A.1. Консультативная функция Международного суда: процедурные аспекты

A.1.1. Замечания общего характера

11. В отличие от юрисдикции Международного суда по спорам между сторонами цель ее консультативной функции заключается не в урегулировании межгосударственных споров (хотя она и может способствовать такому урегулированию), а в

² Постоянная палата международного правосудия (ППМП) – предшественник Международного суда – провела свое инаугурационное совещание в 1922 г. и была распущена в 1946 г. В течение этого периода ППМП рассмотрела 29 спорных дел между государствами и вынесла 27 консультативных заключений. Шестью запросами относительно консультативных заключений, касающихся МОТ, были: *Назначение делегата работников от Нидерландов на 3-ю сессию Международной конференции труда* (1922 г.); *Компетенция МОТ в отношении Международного регулирования условий труда лиц, занятых в сельском хозяйстве* (1922 г.); *Компетенция МОТ по рассмотрению предложений по организации и развитию методов сельскохозяйственного производства* (1922 г.); *Компетенция МОТ по частному регулированию личной трудовой деятельности работодателя* (1926 г.); *Свободный город Данциг и МОТ* (1930 г.); *Толкование Конвенции 1919 года о труде женщин в ночное время* (1932 г.). Краткое изложение этих дел приводится в S.M. Schwebel, “Was the capacity to request an advisory opinion wider in the Permanent Court of International Justice than it is in the International Court of Justice?”, in *British Yearbook of International Law* (1991, Vol. 62), pp. 87–90.

предоставлении консультативных услуг правового характера органам и учреждениям, запрашивающим его мнение.³ Положения, регламентирующие предоставление консультативных заключений, изложены в статьях 65 и 66 Статута Международного суда и в статьях 102-109 его Регламента.⁴

12. Основное различие заключается, тем не менее, в том, что в рамках консультативной процедуры отсутствует «дело», по которому должно быть вынесено судебное решение, а поэтому и отсутствуют «стороны»; к Суду обращаются за юридической консультацией, и суд должен обеспечить, чтобы ему была представлена вся необходимая информация в виде письменных заявлений и/или протоколов заседаний до того, как он вынесет свое решение. Важным последствием этого является то, что при вынесении консультативных заключений не требуется согласия сторон, вовлеченных в спор, что является основой юрисдикции Суда в спорных случаях.
13. Согласно Статуту Международного суда официальный запрос относительно консультативного заключения должен исходить от органа, уполномоченного Уставом Организации Объединенных Наций формулировать такую просьбу, как на это указывалось выше.⁵ Учитывая тот факт, что в соответствии со статьей 96 2) Устава Организации Объединенных Наций Генеральная Ассамблея должным порядком уполномочила МОТ запрашивать консультативные заключения, вполне вероятно, что в случае просьбы со стороны Организации относительно предоставления ей консультативного заключения, Суд будет строить свою юрисдикцию, главным образом, на статье IX 2) Соглашения 1946 года между Организацией Объединенных Наций и МОТ, в котором МОТ недвусмысленно разрешается запрашивать консультативные заключения, а также на резолюции 50 I) Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 14 декабря 1946 года, в которой Генеральная Ассамблея утвердила это соглашение между ООН и МОТ.⁶

³ Процедурные аспекты консультативной функции Международного суда рассматриваются в: S. Rosenne, *The law and practice of the International Court 1920–2005*, 4th edition (2006, Vol. III), pp. 1653–1703; C.F. Amerasinghe, *Jurisdiction of specific international tribunals* (2009), pp. 199–254; R. Kolb, *The International Court of Justice* (2013), pp. 1102–1111; M. Pomerance, *The advisory function of the International Court in the League and U.N. Eras* (1973), pp. 277–329.

⁴ С полными текстами Статута Международного суда и Регламента Международного суда, а также с текстами всех консультативных заключений и со справочными документами можно ознакомиться по адресу: www.icj-cij.org. Дополнительную информацию, касающуюся консультативной функции Суда, можно найти по адресу: <https://www.ilo.org/public/english/bureau/leg/art37.htm>.

⁵ По данным *International Court of Justice Yearbook (Ежегодник Международного суда)* (2010–2011), pp. 107–108, запрашивать консультативные заключения в настоящее время могут помимо Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи три органа Организации Объединенных Наций, а также 16 организаций. До сегодняшнего дня лишь четыре специализированных учреждения запрашивали консультативные заключения Суда: Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, Международная морская организация, Всемирная организация здравоохранения и Международный фонд сельскохозяйственного развития.

⁶ Статьей IX 3) Соглашения между ООН и МОТ предусматривается, что обращения могут быть направлены в Суд Конференцией или Административным советом на основании полномочий, предоставленных ему Конференцией. Такие полномочия были предоставлены в 1949 г.; см. Международная конференция труда, «Резолюция о процедуре направления обращений к Международному суду за консультативными заключениями», *Official Bulletin* (1949, XXXII), pp. 388–389. Кроме того, в соответствии со ст. IX 4) указанного соглашения в случае обращения к Международному суду за консультативным заключением, МОТ должна извещать об

А.1.2. Начало производства по делу

14. Консультативная процедура начинается с поступления запроса о консультативном заключении; этот запрос должен быть оформлен письменно и направлен Суду. Запрашивающая организация сама определяет то, каким образом соответствующий вопрос должен быть сформулирован и как должно приниматься решение относительно обращения к Суду о вынесении им своего консультативного заключения. В соответствии со статьей 65 2) Статута «вопросы, по которым испрашивается консультативное заключение Суда, представляются Суду в письменном заявлении, содержащем точное изложение вопроса, по которому требуется заключение; к нему прилагаются все документы, могущие послужить разъяснению вопроса».⁷ Такая документация должна содержать всю справочную информацию, касающуюся соответствующего спора, и она может также относиться к дискуссиям, приведшим к принятию решения относительно запроса о консультативном заключении.⁸
15. В настоящее время все запросы, вносимые в Суд, носят форму официальной резолюции, принятой обычным порядком запрашивающим органом. Следуя обычному порядку, эти резолюции содержат несколько пунктов преамбулы, в которых возникающая проблема увязывается с контекстом, на основе чего испрашивается консультативное заключение, вслед за чем Суду адресуется вопрос или вопросы, на которые он должен ответить. Иногда резолюции включают указание на инструкции в адрес исполнительного руководителя Организации, регистрирующего этот запрос с указанием документов, которые должны быть переданы Суду, меры, которые должны быть приняты в ожидании консультативного заключения, и на дальнейшие практические действия после получения этого консультативного заключения.⁹

А.1.3. Уведомление и предложение о принятии участия в судопроизводстве

16. В статье 66 1) Статута предусматривается, что «секретарь Суда немедленно сообщает о заявлении, содержащем просьбу о консультативном заключении, всем государствам, имеющим право доступа к Суду». В статье 66 2) говорится, что «кроме того, секретарь Суда посылкой особого и непосредственного уведомления сообщает

этом Экономический и Социальный Совет Организации Объединенных Наций. Проект послания Генеральному секретарю ООН помещен на сайте: <https://www.ilo.org/public/english/bureau/leg/art37.htm>.

⁷ Кроме того, в соответствии с Правилom 104 «документы... передаются в Суд одновременно с просьбой или как можно скорее после этого в количестве экземпляров, требуемом секретариатом». На практике Суд не всегда ждет, до установления крайних сроков представления письменных заявлений, получения всей соответствующей документации от руководящего административного работника запрашивающей организации.

⁸ Принятие запроса от запрашивающего органа является первым шагом, однако Суду официально не поручается приступить к рассмотрению дела, пока секретариат не получит препроводительное письмо; датой получения оригинала этого письма является дата начала судопроизводства. Хотя и не часто, но о запросе может не поступить незамедлительного уведомления после его принятия; по делу *ММКО* запрос был утвержден 19 января 1959 года, но направлен в Суд 23 марта, а в отношении дела *Ядерное оружие/ВОЗ* запрос был утвержден 14 мая 1993 года и направлен в Суд 3 сентября. Проект препроводительного письма, адресованного секретарю Международного суда, помещен на сайте: <https://www.ilo.org/public/english/bureau/leg/art37.htm>.

⁹ Как это отражено в прецедентном праве Суда, последний часто учитывает указания, включенные в преамбулу резолюции, с тем чтобы определить предмет запроса и характер поднятого вопроса; см. Rosenne, *op. cit.*, Vol. II, p. 965; and Amerasinghe, *op. cit.*, p. 204.

любому имеющему доступ к Суду государству, а также любой международной организации, которые могут, по мнению Суда (или его председателя, если Суд не заседает), дать сведения по данному вопросу, что Суд готов принять, в течение устанавливаемого председателем срока, относящиеся к вопросу письменные доклады или же выслушать такие же устные доклады на открытом заседании, начинаемом с этой целью».

17. Хотя все государства, имеющие право выступать в Суде, автоматически получают общее уведомление относительно запросов о консультативных заключениях, предусмотренных статьей 66 1), особые уведомления, предусмотренные статьей 66 2), получают только те государства и международные организации, которые, по мнению Суда, могут представить конкретную информацию. Следует отметить, что государства или организации, получающие особые уведомления согласно статье 66 2), имеют право участвовать в процессуальных действиях на любом этапе судопроизводства, будь то письменные процедуры или устное разбирательство, если они того желают, но они не обязаны поступать таким образом. Следует также отметить, что, как разъясняется более подробно ниже, каждый раз, когда испрашивалось консультативное заключение, касающееся МОТ, международные организации работодателей и работников имели возможность участвовать в производстве по делу.
18. Суд всегда уделял особое внимание обеспечению того, чтобы доступная ему информация носила достаточно всеобъемлющий и адекватный характер, чтобы он мог выполнять свою судебную функцию. Фактически, постоянную озабоченность Суда вызывал вопрос о «достаточности информации и доказательств, которые бы могли позволить ему принять судебное решение относительно любого спорного факта или вопроса, разрешение которого необходимо для вынесения им консультативного заключения в условиях, сопоставимых с судебными» (*Wall*, 2004 г., п. 56). Памятуя о том, что в консультативных заключениях закон трактуется на основе фактов, которые становятся известными Суду во время принятия им решения (*Ядерное оружие/ООН*, 1996 г., п. 97), было бы весьма важно обеспечить, чтобы в случае запроса со стороны МОТ консультативного заключения Суда как можно больше государств-членов из всех регионов и представляющих все правовые системы активно участвовали в судопроизводстве и доводили до сведения Суда соответствующую информацию.

A.1.4. Письменные замечания и устные аргументы

19. Суд устанавливает в приказном порядке сроки подачи любых письменных заявлений теми государствами и международными организациями, которым было предложено участвовать в процессуальных действиях. Эти сроки на практике варьируются от двух до шести месяцев. Суд может по своему усмотрению продлить эти сроки, а также принять решение о запросе письменных замечаний и комментариев по письменным заявлениям других сторон.¹⁰
20. В Статуте Суда предусмотрена возможность предоставления юридическими лицам, участвующим в процессе подготовки консультативных замечаний, права на ответ на заявления, представленные другими юридическими лицами. Согласно статье 66 4) «государства и организации, которые представили письменные или устные доклады, или и те и другие, допускаются к обсуждению докладов, сделанных другими государствами или организациями, в формах, пределах и в сроки, устанавливаемые в

¹⁰ Как представляется, теоретически нет препятствий к тому, чтобы то или иное государство представляло письменные замечания от лица региональной группы. По делу *Wall* (2004 г.) Ирландия, являвшаяся в то время председателем Европейского союза, представила письменное заявление от его имени.

каждом отдельном случае Судом». Кроме того, в статье 105 Регламента Суда предусмотрено следующее: «Секретарь передает письменные доклады, представленные в Суд, всем государствам и организациям, которые представили такие доклады. Суд или, если он не заседает, председатель: а) определяют, в какой форме и в каких пределах замечания, разрешенные пунктом 4 статьи 66 Статута, могут быть приняты, и устанавливают срок, в течение которого они могут быть предъявлены в письменном виде; б) принимают решение о том, следует ли провести устное судопроизводство, в течение которого Суду могут быть представлены доклады и замечания в соответствии со статьей 66 Статута, и в надлежащем случае устанавливают дату открытия такого устного судопроизводства».

21. Суд может по своему усмотрению принять решение провести слушания устных объяснений в ходе открытого заседания.¹¹ В отличие от этого, когда процессуальные действия носят неотложный характер или того требуют временные ограничения, Суд может полностью отказаться от проведения публичных слушаний. Участники, представившие письменные заявления, не обязаны принимать участие в открытых слушаниях; с другой стороны, участие в слушаниях не ограничивается лишь участниками письменного производства по делу. Несмотря на то что в процессе производства, связанного с вынесением консультативных заключений, формально отсутствуют «стороны» и государства не назначают своих «представителей» для изложения своих позиций (эти термины используются лишь в спорных случаях), однако на практике производство по вынесению консультативных заключений может осуществляться в порядке, который весьма схож с механизмом судопроизводства по спорным случаям.¹²
22. В соответствии со статьей 106 Регламента Суд может в ходе производства по делу открыть свободный доступ к письменным заявлениям/замечаниям и к любым прилагаемым документам. На практике, как только начинается судопроизводство, Суд передает гласности эти документы, размещая их на веб-сайте Суда.¹³

A.1.5. Срочные запросы

23. В статье 103 Регламента предусмотрено, что «если учреждение, уполномоченное Уставом Организации Объединенных Наций или в соответствии с его положениями

¹¹ Продолжительность этих слушаний зависит, помимо прочего, от числа юридических лиц, указавших на свое намерение выступить с заявлениями. Участникам может предоставляться от 45 минут до одного часа для устных заявлений. Судьи могут потребовать от участников представить письменные ответы на вопросы, поставленные во время слушаний. На сегодняшний день зарегистрирован лишь один случай, по которому, хотя Суд и принял решение провести такие слушания, таковые не состоялись по причине того, что ни одно государство не попросило слова.

¹² Нет единой модели, регламентирующей порядок выступлений в ходе открытых слушаний, однако представитель руководящего административного работника заинтересованной организации всегда выступал в Суде первым. Представители заинтересованных организаций, как правило, в своих выступлениях ограничиваются представлением лишь справочной информации или общих разъяснений точки зрения Секретариата.

¹³ На практике число письменных заявлений/замечаний или устных выступлений, которые Суд должен принять к сведению, существенно варьируется. По делу *Wall* (2004 г.) Суд получил письменное заявление от 48 юридических лиц и заслушал устные объяснения 15 из них; по делу *Ядерное оружие/ООН* он получил 28 письменных заявлений, письменные замечания от трех государств по письменным заявлениям других сторон и заслушал 21 устное объяснение; по делу *Косово* Суд получил 35 устных заявлений, а также 14 письменных замечаний по письменным заявлениям других сторон и заслушал 29 устных объяснений.

испрашивать консультативное заключение, доводит до сведения Суда, что его просьба нуждается в срочном ответе ... Суд принимает необходимые меры для ускорения производства и созывается как можно скорее для проведения слушания и совещания по данной просьбе».¹⁴ Потребность в срочной консультативной помощи рассматривается Судом в каждом случае отдельно, и в Регламенте Суда нет каких-либо конкретных положений, регламентирующих то, как могут быть ускорены процедурные вопросы. Когда Суд признает срочность конкретного запроса, он обычно устанавливает довольно сжатые сроки для представления письменных заявлений и/или замечаний и/или для открытия устного производства по делу. До настоящего времени Суд не обходился без письменного или устного разбирательства по срочным делам, связанным с консультативными заключениями.

А.1.6. Публичное оглашение консультативного заключения

24. Суд оглашает свое заключение на открытом заседании. В настоящее время слушание заключений Суда транслируется в прямом эфире по веб-сайту Суда. В более или менее стандартном формате, применяемом по спорным или консультативным делам, текст консультативного заключения содержит: информацию о составе Суда; резюме судебного разбирательства; изложение сути различных позиций и разъяснений; аргументацию Суда; в последнем пункте, известном как *резюмирующая часть*, ответы Суда на заданные вопросы. В его заключении далее указывается, кто из судей проголосовал за основные выводы Суда и против них, а также имена судей, высказавших индивидуальные или особые мнения. В конце публичного чтения заключения один, должным образом подписанный и запечатанный, вариант передается представителю организации, испросившей консультативное заключение, второй направляется Генеральному секретарю ООН, а третий передается в архив Суда.

А.1.7. Юридические последствия консультативного заключения

25. Консультативные заключения не носят ни окончательного, ни обязательного характера, поскольку эти термины используются в статьях 59 и 60 Статута Суда в отношении спорных дел.¹⁵ Тем не менее консультативные замечания могут приниматься как имеющие обязательную силу посредством отдельных конвенций или актов международных организаций. Например, консультативным заключениям, касающимся пересмотра решений Административного трибунала МОТ, придается обязательная сила статьей XII Устава Трибунала. Аналогично этому, статьей IX (раздел 32) Конвенции 1947 года о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений предусмотрено, что в случае возникновения разногласий между каким-либо специализированным учреждением и государством-членом относительно толкования или применения конвенции, запрашивается консультативное заключение по любому, связанному с данным разногласием, юридическому вопросу, и «заключение Суда признается сторонами решающим». Как бы то ни было, Суд неоднократно указывал, что такие положения не подрывают характера консультативной функции Суда, а также не оказывают негативного воздействия на приводимые Судом доводы в пользу его

¹⁴ Например, запросы относительно скорейших ответов были сформулированы по делу *Wall* (2004 г.), по делу *Ядерное оружие/ООН* (1996 г.) и по делу *ВОЗ/Египет* (1980 г.). Иногда не делается конкретной ссылки на ст. 103, однако испрашивается консультативное заключение «в срочном порядке», «в приоритетном порядке», «как можно скорее» или «с учетом дефицита времени».

¹⁵ Как Суд указывал по ряду дел, «эти заключения носят консультативный, а не обязательный характер [и] они служат руководством для Организации Объединенных Наций» (*Привилегии и иммунитеты*, 1989 г., п. 31).

заклучения или содержания самого заклучения. Суд проводит также грань различия между консультативной природой функции Суда и конкретными результатами, которые стороны рассматриваемого спора хотели бы придать консультативному заклучению (*Immunity from Legal Process*, 1999 г., п. 25).

Вынесение консультативных заклучений: что и как

- Консультативная юрисдикция Суда открыта для Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, Совета Безопасности (по любому юридическому вопросу) и для других органов, уполномоченных Генеральной Ассамблеей (по юридическим вопросам, возникающим в рамках деятельности этих органов).
- Запрос относительно консультативного заклучения должен основываться на решении компетентных органов соответствующей организации и включать вопрос, адресованный Суду.
- Этот запрос должен сопровождаться досье, содержащим всю справочную документацию, которая, по мнению заинтересованной организации, должна быть доведена до сведения Суда.
- Консультативные заклучения ориентированы на то, чтобы оказать правовую консультативную помощь организации, сформулировавшей такой запрос.
- В процессе принятия решения о том, для кого должно быть открыто участие в судебном производстве для вынесения консультативного заклучения, основной задачей Суда является обеспечение того, чтобы все заинтересованные стороны в максимальной мере участвовали в этом процессе и чтобы, соответственно, была доступна вся имеющая отношение к делу информация.
- Суд всегда проявлял готовность согласиться с участием в процессе разбирательства других сторон помимо межправительственных организаций и государств, если: а) это служит интересам получения наиболее точной и фактической информации; б) если того требуют особые обстоятельства, связанные с конкретным делом.
- Процессуальные действия консультативного характера предусматривают предъявление письменных представлений, которые могут включать замечания по заявлениям других участников, и/или проведение слушаний по делу.
- Суд готов ускорить процесс судопроизводства консультативного характера, если в его адрес поступила такая просьба.

26. Даже хотя консультативные заклучения и не носят обязательного характера и они не производят эффекта *res judicata* (судебного прецедента), они отражают ситуацию, сложившуюся в отношении международного права и пользуются авторитетом Международного суда – главного судебного органа Организации Объединенных Наций: как таковые они имеют значительный вес с правовой точки зрения. Следует напомнить, что отдельные консультативные заклучения содержат судебные решения чрезвычайной важности, рассматриваемые сегодня как краеугольные камни развития международного права; к таковым относятся заклучение *Компенсация за телесные повреждения* 1949 года в отношении возможностей межправительственных организаций предъявлять международные иски; заклучение о *Геноциде* 1951 года в связи с концепцией императивных норм международного права, налагающих обязательства *erga omnes* (в отношении всех); заклучение о *Отдельных расходах* 1962 года относительно широкой интерпретации функций и полномочий Генеральной Ассамблеи, в том числе по вопросам, связанным с сохранением мира и безопасности; заклучение по *Намибии* 1971 года в связи с обязательством государств не признавать ту незаконную ситуацию, которая сложилась в результате серьезных нарушений международного права.
27. Что касается МОТ, следует сослаться на консультативное заклучение 1922 года Постоянной палаты международного правосудия относительно назначения делегата работников на 3-ю сессию Международной конференции труда, которое до сих пор является единственным авторитетным руководством по вопросам, связанным с представительностью организаций работников, и на котором Комитет Конференции по проверке полномочий систематически строит свое прецедентное право. Следует

также отметить, что логическое обоснование, лежащее в основе статьи 37 Устава МОТ, заключается в том, чтобы признать обращение к Международному суду как к последней инстанции в отношении споров касательно толкования актов и воспринимать «решение» Суда как окончательное урегулирование такого спора. Таким образом, вполне понятно, что по букве и духу Устава МОТ консультативные заключения, формулируемые Международным судом, приобретают дополнительную легитимность и пользуются более высоким авторитетом для всех членов Организации.

А.1.8. Затраты

28. Запросы относительно консультативных заключений сопряжены с минимальными затратами. В связи с направлением запроса Международному суду не предусмотрено никаких ассигнований на административные расходы или гонорары судей. В соответствии со статьей 33 Статута расходы Суда несет Организация Объединенных Наций. Бюджет Суда фактически является частью бюджета Организации Объединенных Наций. Единственные расходы связаны с тиражированием досье в нужном количестве экземпляров по заданию секретаря (45 на английском и 45 на французском языках), а также с командировочными затратами представителя запрашивающей организации, который может участвовать в устном производстве по делу.

А.1.9. Дальнейшие институциональные меры

29. Суд последовательно придерживается мнения, что практическая полезность консультативного заключения может быть определена исключительно запрашивающим органом и что после того как он детально изложил положения закона, выводы из заключений Суда может сделать лишь орган, инициировавший этот запрос. Как указывалось по недавно рассмотренному делу, «суд не может взять на себя роль оценщика полезности запрошенного заключения – эту роль должен играть орган, истребовавший такое заключение» (*Wall*, 2004 г., п. 62). В некоторых случаях, особенно когда решение о запросе консультативного заключения принимается в крайне напряженной политической обстановке или является результатом спорных результатов голосования, проведение в жизнь консультативного заключения Суда может оказаться весьма сложным процессом. В соответствии с обычной практикой, принятой в Организации Объединенных Наций, Генеральный секретарь направляет консультативные заключения Суда всем государствам-членам, публикует его в *Official Records* (Официальные документы) и обеспечивает, чтобы соответствующий пункт был включен в программу деятельности запросившего органа. Генеральный секретарь может также быть вынужден последовать любым отдельным указаниям, включенным в резолюцию, содержащую запрос о вынесении консультативного заключения. В большинстве случаев по получении консультативного заключения Генеральная Ассамблея принимает одну или несколько резолюций с выражением благодарности Суду, с принятием к сведению консультативного заключения Суда и с формулировкой рекомендаций в адрес государств-членов для проведения в жизнь выводов Суда.¹⁶
30. Что касается МОТ, в случае шести консультативных заключений, сформулированных по ее запросу, все они были опубликованы в *Official Bulletin* (Официальный бюллетень) МОТ и упоминаются в докладе Генерального директора на Конференцию. Практические меры по ним в зависимости от конкретного вопроса принимались в ходе последующей деятельности Организации. Например, по консультативному

¹⁶ В целом, эти резолюции отражают полное согласие с мнением Суда и глубокое уважение к нему. Тем не менее нередки случаи, когда некоторые правительства голосуют против этих резолюций и отказываются следовать судебным решениям Суда; в этом случае, консультативное заключение серьезно ослабляется и, по существу, оставляет не решенным спорный вопрос, послуживший почвой для направления Суду такого запроса.

заклучению Суда, касающемуся толкования положений Конвенции 1919 года о труде женщин в ночное время (4), Административный совет в 1933 году предложил пересмотреть данную конвенцию, которая впоследствии была принята Конференцией в 1934 году.¹⁷

А.2. Предмет запроса о вынесении консультативного заключения: юрисдикция и приемлемость

31. Когда к Суду обращаются с просьбой о вынесении консультативного заключения, он, в первую очередь, рассматривает вопрос о том, *компетентен* ли он в этом отношении и, если да, то также вопрос о наличии какой-либо причины, по которой в рамках своего *дискреционного права* он должен отказаться от возможности осуществления такой юрисдикции. Как Суд однажды заявил: «Суд не может воспользоваться своим дискреционным правом, если он вначале точно не установил, компетентен ли он принимать решение по соответствующему делу; если Суд не имеет юрисдикции на этот счет, вопрос о реализации его дискреционного права даже не возникает» (*Ядерное оружие/ВОЗ*, 1996 г., п. 14).

А.2.1. Юрисдикция Суда по рассмотрению запроса относительно вынесения консультативного заключения

32. Суд неоднократно указывал, что его компетенция в этом отношении подчиняется различным условиям, а именно: консультативное заключение должно испрашиваться органом должным образом уполномоченным запрашивать его; это заключение должно касаться юридического вопроса; когда этот запрос поступает не от Генеральной Ассамблеи или Совета Безопасности, этот вопрос должен затрагивать сферу деятельности запрашивающего органа (*Wall*, 2004 г., п. 14; *Косово*, 2010 г., п. 19).

33. Что касается правового характера вопроса, Суд указывал, что вопросы, сформулированные в контексте юриспруденции и возникающих проблем в области международного права, по своей природе заслуживают ответа, основанного на принципах права, и являются вопросами правового характера (*Ядерное оружие/ООН*, 1996 г., п. 13). Согласно юриспруденции Суда, термин «правовой вопрос» не должен толковаться узко и Суд может выносить консультативное заключение по любому правовому вопросу, даже абстрактному (*Условия принятия*, 1948 г., п. 61) или чисто академического или исторического характера (*Западная Сахара*, 1975 г., пп. 18-19).

34. В ряде случаев Суд указывал, что тот факт, что правовой вопрос также имеет политические аспекты (как это, в силу природы вещей, происходит в случае со многими вопросами, возникающими в плане международной жизни), не достаточен, чтобы лишить его статуса правового вопроса (*Косово*, 2010 г., п. 27; *Wall*, 2004 г., п. 41). Далее он также счел, что политический характер тех причин, которые, как можно предположить, побудили ту или иную сторону сформулировать запрос, а также политические последствия, которые могут быть сопряжены с вынесенным заключением, не имеют отношения к установлению его юрисдикции (*Ядерное оружие/ООН*, п. 13). Суд выразил также мнение о том, что в ситуациях, когда на первый план выдвигаются политические соображения, возможно, было бы крайне необходимо для международных организаций получить консультативное заключение Суда относительно правовых принципов, применимых в отношении рассматриваемого вопроса (*ВОЗ/Египет*, 1980 г., п. 33).

¹⁷ См. *Minutes of Governing Body*, 64-я сессия (1933 г.), п. 20 и Международная конференция труда, 18-я сессия, *Record of Proceedings* (1934 г.), pp. 196, 202.

35. Суд также высказал мнение о том, что отсутствие ясности и четкости в формулировке того или иного вопроса не лишает Суд юрисдикции и напомнил в этом отношении, что Суду часто приходилось расширять, интерпретировать и даже перефразировать заданные ему вопросы (*Wall*, 2004 г., п. 38; *Косово*, 2010 г., п. 50).
36. Когда запрос относительно консультативного заключения поступает от какого-либо органа помимо Генеральной Ассамблеи или Совета Безопасности, Суд при установлении своей юрисдикции должен убедиться не только в том, что запрос касается юридического вопроса, но также и в том, этот вопрос возникает в связи со сферой деятельности организации, испросившей консультативное заключение. На сегодняшний день лишь по одному делу Суд отказался вынести испрошенное консультативное заключение на основании того, что поставленный вопрос выходит за рамки компетенции соответствующей организации и что поэтому «отсутствовало основное предварительное условие для установления его юрисдикции» (*Ядерное оружие/ВОЗ*, 1996 г., п. 31).¹⁸

А.2.2. Дискреционные полномочия Суда в отношении отказа от вынесения консультативного заключения

37. Что касается правомочия Суда осуществлять свою юрисдикцию и отказаться от ответа на поставленный перед ним вопрос, ссылаясь на судебные правила приличия, твердая позиция Суда заключается в том, что, хотя он и пользуется широким спектром понимания в этом отношении, он отдает себе отчет в том, что его ответ на запрос относительно консультативного заключения представляет собой его участие в деятельности этой организации, что он не должен, в принципе, отказывать в вынесении своего консультативного заключения и что лишь веские основания могут привести к такому отказу (*Ядерное оружие/ООН*, п. 14; *Wall*, 2004 г., п. 44). В действительности, за всю историю Международного суда не было ни одного отказа, основанного на дискреционных правомочиях Суда действовать по запросу относительно вынесения консультативного заключения.¹⁹
38. По последним делам Суд не принял в качестве веских доводов ни один из аргументов, представленных в поддержку того мнения, что Суд должен отклонять просьбу о вынесении своего консультативного заключения. Например, Суд отверг приведенные доводы, касающиеся: мотивации запроса; весьма неопределенного или абстрактного характера поставленного вопроса; того факта, что его консультативное заключение может пагубно сказаться на проводимых переговорах, может затруднить процесс нахождения согласованного решения или просто будет лишено реального смысла. В этом отношении Суд четко указал, что вопрос о выяснении того, нуждается ли

¹⁸ Подтвердив, что международные организации наделены «подразумеваемыми правомочиями» (т.е. полномочиями, которыми они наделяются, поскольку последние являются важнейшим фактором выполнения ими своих функций), Суд напомнил, что специализированные учреждения являются автономными организациями, наделенными отраслевыми полномочиями и обязанностями. Такие обязанности, тем не менее, по необходимости, носят ограниченный характер и замыкаются сферой специализации соответствующей организации (например, общественное здравоохранение в случае ВОЗ) и не могут посягать на обязанности других сторон системы Организации Объединенных Наций (например, по тому же случаю легитимность угрозы или использования ядерного оружия и ядерное разоружение).

¹⁹ ППМП поступила таким образом лишь однажды в силу «особых обстоятельств рассматриваемого дела, связанных, помимо прочего, с тем, что этот вопрос непосредственно затрагивал уже ведущийся спор, одной из сторон которого было государство, не являющееся ни стороной Статута ППМП, ни членом Лиги Наций, возражавшее против судебного разбирательства и отказавшееся принимать какое-либо участие в судопроизводстве (*Статус Восточной Карелии*, ППМП, серия В, № 5)» (*Ядерное оружие/ООН*, 1996 г., п. 14).

орган, испросивший консультативное заключение Суда, в таком заключении для нормального выполнения своих функций, должен решаться самим этим органом, а не Судом (*Wall*, 2004 г., п. 62; *Косово*, 2010 г., п. 34).

Предмет запроса: ключевые моменты

- Вопрос, поставленный перед Судом, должен носить юридический характер.
- Вопрос должен непосредственно касаться деятельности запрашивающей организации и затрагивать вопросы, подпадающие под ее сферу компетенции или специализации.
- Тот факт, что вопрос может затрагивать политические аспекты или быть абстрактным или не ясным, в принципе, не достаточен, чтобы Суд отказался от вынесения консультативного заключения.
- Суд может перефразировать или дать свою интерпретацию вопросу, как он сочтет уместным, с целью вынесения своего заключения.

А.3. Участие международных организаций работодателей и работников в рассмотрении дел, связанных с вынесением консультативных заключений

39. Возможность участия социальных партнеров в рассмотрении дел, связанных с вынесением консультативных заключений, является одним из ключевых вопросов дебатов о возможной передаче спора о толковании той или иной конвенции в Международный суд.²⁰
40. Эта неопределенность проистекает из статьи 66 2) Статута Суда, где предусмотрено, что «секретарь Суда ... сообщает любому имеющему доступ к Суду государству, а также любой международной организации, которые могут, по мнению Суда ..., дать сведения по данному вопросу, что Суд готов принять ... относящиеся к вопросу письменные доклады или же заслушать такие же устные доклады ...». Действительно, в соответствии с данной статьей Статута термин «международная организация» применяется Судом в узком смысле с основной целью исключить участие неправительственных организаций. При рассмотрении дела о вынесении консультативного заключения о *Законности угрозы или применения ядерного оружия* Суд получил большое число материалов, которые были переданы неправительственными организациями по собственной инициативе; в результате этого в 2004 году Суд принял Практическую директиву XII, по смыслу которой термины «международная организация» и «межправительственная организация» являются равнозначными.²¹

²⁰ В 1993 г. МБТ подготовило документ о толковании международных трудовых конвенций, в котором было отмечено, что «наверное, имеются веские основания считать, что в целях адекватного учета Судом специфики Организации и международных трудовых конвенций важнее обеспечить соответствующий доступ социальных партнеров, чтобы они могли отстаивать свои интересы и намерения, чем обсуждать методы и принципы толкования, которые могут применяться в Суде»; см. GB.256/SC/2/2, п. 48. Однако в том же документе указывалось, что «исходя из действующего Статута Международного суда неясно, может ли термин «международная организация» и далее трактоваться настолько широко, чтобы с международными организациями работодателей и работников проводились консультации и непосредственно выслушивались их мнения» (там же, п. 42).

²¹ В Практической директиве XII отмечается, что «когда по делу о вынесении консультативного заключения международная неправительственная организация представляет письменный доклад и/или документ по собственной инициативе, такой доклад и/или документ не

41. Тем не менее, маловероятно, чтобы Суд применял столь же узкое толкование термина «международная организация», когда речь идет о возможном участии международных организаций работодателей и работников в процедурах, инициируемых МОТ с целью вынесения консультативных заключений. На самом деле, есть все основания полагать, что Суд может принять решение о приглашении ограниченного числа международных организаций работодателей и работников для самостоятельного участия в таких процедурах.
42. Во-первых, во времена Лиги Наций в рамках установившейся практики многим международным организациям работодателей и работников разрешалось представлять информацию, касающуюся подготовки консультативных заключений в отношении МОТ. Действительно, текст статьи 66 2) Статута Суда воспроизводит статью 73 пересмотренных Правил процедуры Постоянной палаты международного правосудия – предшественника Международного суда. Постоянная палата допускала организации работодателей и работников к участию в подготовке консультативных заключений, касающихся МОТ, в период 1922-1932 годов.²² По заявлению Бернарда Лодера, в то время председателя ППМП, на практике сложился прецедент допуска к судебным заседаниям представителей крупных промышленных организаций, будь то работников или работодателей, которых было бы трудно исключить ввиду их

должны считаться частью материалов дела. ... Письменные доклады и/или документы, представленные международными неправительственными организациями, будут помещаться в отведенное для этого место во Дворце мира. Все государства, а также межправительственные организации, представляющие письменные или устные доклады на основании статьи 66 Статута, будут извещаться о том, в каком месте можно ознакомиться с докладами и/или документами, которые представлены международными неправительственными организациями». При этом высказывается мнение, что упоминание *travaux préparatoires* (*подготовительных материалов*) в статьях 66 и 67 Статута подводит к выводу о том, что слово «публичный» было намеренно изъято из этих положений с целью включить неправительственные международные организации в число юридических лиц, которые могут иметь доступ к Суду при рассмотрении дел о вынесении консультативных заключений и предоставлять информацию, если того пожелает Суд. См. E. Jiménez de Aréchaga, "The participation of international organizations in advisory proceedings before the International Court of Justice", in *Comunicazioni e Studi* (1975, Vol. 14), p. 419.

²² В 1922 г. при рассмотрении дела о вынесении консультативных заключений о *Назначении делегата работников от Нидерландов на 3-ю сессию Международной конференции труда* Палата пригласила представителей Международной ассоциации правовой защиты работников, Международной федерации христианских профсоюзов и Международной федерации профсоюзов. При подготовке консультативных заключений о *Компетенциях МОТ в отношении международного регулирования условий труда лиц, занятых в сельском хозяйстве*, Палата пригласила к участию в производстве следующие шесть организаций: Международную федерацию профсоюзов сельскохозяйственных работников, Международную лигу аграрных ассоциаций, Международную федерацию христианских профсоюзов земельных работников, Международную федерацию земельных работников, Международную федерацию профсоюзов и Международную ассоциацию правовой защиты работников. В 1926 г., когда принимались консультативные заключения о *Компетенциях Международной организации труда по частному регулированию личной трудовой деятельности работодателя*, к участию были допущены три организации – Международная организация промышленных работодателей, Международная федерация профсоюзов и Международная конфедерация христианских профсоюзов. Показательно, что третий ежегодный доклад ППМП, опубликованный в 1927 г., содержит список международных организаций, имеющих право передавать Палате информацию в соответствии со статьей 73 ее Статута; почти полностью список состоит из международных профсоюзов; см. D. Shilton, "The participation of nongovernmental organizations in international judicial proceedings", in *American Journal of international Law* (1994, Vol. 88), p. 623.

огромного значения, хотя, по общему признанию, эти крупные организации в любом случае косвенно признавались как составные компоненты МОТ.²³

43. Во-вторых, недавний судебный прецедент подтверждает точку зрения о том, что Суд готов открывать производство по делам о вынесении консультативных заключений для других участников, помимо государств и международных межправительственных организаций, всякий раз, когда участие таких сторон важно с точки зрения существа и процедуры рассмотрения конкретного дела в интересах обеспечения справедливости и законности, а также с учетом необходимости получения максимально полной информации.
44. Так, в 2003 году Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций обратилась к Международному суду с запросом о вынесении консультативного заключения, касающегося последствий строительства Израилем заграждений на оккупированной палестинской территории. Разрешая Палестине подать письменное заявление и принять участие в слушаниях, Суд наряду с другими соображениями принял во внимание «тот факт, что [Палестина] является соавтором проекта резолюции, содержащей запрос о вынесении консультативного заключения» (*Wall*, 2004 г., п. 4). Точно так же, в 2007 году, когда Генеральная Ассамблея обратилась к Суду с запросом о вынесении консультативного заключения о соответствии международному праву одностороннего провозглашения независимости временными органами самоуправления Косово, Суд принял решение пригласить авторов декларации к участию в письменных и устных процедурах, «принимая во внимание тот факт, что одностороннее провозглашение независимости временными органами самоуправления Косово 17 февраля 2008 года является предметом вопроса, вынесенного на рассмотрение Суда для принятия консультативного заключения, [и поэтому] считается, что авторы вышеупомянутой декларации смогут предоставить информацию по данному вопросу» (*Косово*, 2010 г., п. 3).
45. Тот же судебный прецедент подтверждает, что Суд открыт для участия лиц, которые непосредственно заинтересованы в урегулировании спора и, вероятно, зависят от результатов рассмотрения дела; они также могут предоставить информацию, которую в ином случае Суд не смог бы получить.²⁴
46. Как бы то ни было, в настоящее время широко признается, что Суд использует прагматический подход, позволяющий всем участникам заявить о своих интересах, и что он демонстрирует определенную гибкость в процессе заслушивания других

²³ См. Y. Ronen, “Participation of non-State actors in ICJ proceedings”, in *The Law and Practice of International Courts and Tribunals* (2012), p. 88. Высказывается предположение, что причиной такого «предпочтительного» отношения к МОТ, возможно, являлось конкретное положение Устава МОТ, в котором Палата определялась как форум для урегулирования споров по жалобам о несоблюдении конвенций МОТ и их толковании – «специальное предложение Палаты с просьбой рассмотреть дела о вынесении консультативных заключений. Если Палата выражала желание принять такое предложение и ответственно выполнить отведенную ей роль, она не могла пренебречь методами работы МОТ» (там же, p. 93).

²⁴ В этой связи важно отметить, что в ходе слушаний по делам о строительстве заградительной стены (*Wall*) и о *Косово* представители Палестины и авторы декларации о независимости Косово были упомянуты первыми и вторыми соответственно в списке выступающих и им было выделено по три часа на устные выступления, т.е. в четыре раза больше, чем другим участникам.

участников, помимо представителей государств.²⁵ Общепризнанным является и то, что в случае с МОТ особенно выделяется основанная на предшествующей практике возможность участия негосударственных сторон в делах о вынесении консультативных заключений, поскольку промышленные организации представлены в трехсторонней структуре МОТ и, следовательно, могут рассматриваться как составные компоненты Организации.²⁶

47. Наконец, следует отметить, что независимо от того, даст ли Суд разрешение каким-либо международным организациям работодателей и работников на самостоятельное участие в производстве по делу, МБТ может сопроводить свой запрос любыми справочными материалами, докладами и иными документами, которые группы работодателей и работников могут пожелать довести до сведения Суда. В любом случае, в силу отсутствия непосредственного приглашения со стороны Суда ничто не мешает организациям работодателей и работников представить свои позиции в документах, подаваемых по собственной инициативе. Более того, нельзя исключить того, что при подготовке письменных заявлений некоторые государства-члены могут советоваться с национальными организациями работодателей и работников и достоверно отражать их точки зрения в той информации, которую они представляют Суду.

A.4. Сложившаяся ситуация: проработка вопроса

48. При рассмотрении вопроса о возможном принятии решения Административным советом об обращении к Суду в связи с существующим спором о праве на забастовку и мандате Комитета экспертов будет важно учесть следующие моменты: а) в вопросе должны быть отражены все аспекты спора, в отношении которого запрашивается юридическое заключение Суда; б) он должен быть изложен в прямой и лаконичной форме и отразить все различия высказываемых мнений; в) он должен быть сформулирован четко, чтобы ограничить необходимость собственного толкования Судом сути самого вопроса; г) он должен предполагать однозначный ответ, в котором будут содержаться неотложные практические рекомендации для органов МОТ касательно границ их действий по вопросам, поднимаемым в запросе.
49. В соответствующих обсуждениях явно преобладают два вопроса: 1) вопрос по существу: можно ли трактовать Конвенцию 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию (87) как отстаивающую право на забастовку; 2) дает ли Комитету экспертов его мандат право принимать такие толкования, и, если да, могут ли такие толкования выходить за рамки общих принципов, с уточнением определенных частных аспектов, касающихся применения этих принципов. Как представляется, ответы должны быть даны на оба вопроса, что позволит разрешить существующий спор и внести правовую определенность, необходимую для возобновления полноценного функционирования контрольной системы. Также представляется целесообразным сформулировать по отдельности два следующих вопроса:

²⁵ См., например, Pierre-Olivier Savoie, "La CIJ, l'avis consultatif et la fonction judiciaire: entre décision et consultation", in *Canadian Yearbook of International Law* (2004), p. 71. По словам другого аналитика, «как минимум, в тех случаях, когда неправительственные организации наделены международными юридическими правами и обязанностями – от организаций работодателей и работников согласно Уставу МОТ до Международного комитета Красного Креста в области международного гуманитарного права – Суд может рассмотреть вопрос о предоставлении этим организациям права представлять информацию»; см. Andreas Paulus, "Article 66", in A. Zimmermann, C. Tomuschat and K. Oellers-Frahm (eds): *The Statute of the International Court of Justice: A commentary* (2006), pp. 1435, 1440.

²⁶ См. Ronen, op. cit., pp. 88–89.

- 1) Обеспечивается ли защита права на забастовку работников и их организаций Конвенцией 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию (87)?
- 2) Был ли Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций МОТ компетентен для того, чтобы:
 - a) определить, вытекает ли право на забастовку работников и их организаций из Конвенции 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию (87);
 - b) указать при рассмотрении применения Конвенции на определенные элементы, касающиеся содержания права на забастовку, его пределов и условий для его законного осуществления?

В. Пункт 2 статьи 37: создание постоянного собственного трибунала

50. Цель данного раздела – определить конкретную структуру в рамках Организации для скорейшего разрешения споров или вопросов, связанных с толкованием конвенций МОТ. Для этого МБТ использовало результаты предыдущих дискуссий и консультаций по данному вопросу²⁷ и выполнило всесторонний обзор действующей структуры крупных международных судов и трибуналов.²⁸
51. В следующих абзацах содержатся комментарии к проекту Статута Трибунала, учреждаемого в соответствии со статьей 37 2) Устава МОТ, и раскрываются элементы, необходимые для функционирования независимого трибунала, который бы пользовался поддержкой трехсторонних участников МОТ и адекватно отражал особенности конвенций МОТ. Сочетающий в себе элементы оперативности и экономической эффективности Трибунал создается как дежурный орган, который находится в постоянной готовности и может быть задействован только тогда, когда на его рассмотрение передается какой-либо вопрос или спор.
52. В первую очередь, необходимо рассмотреть и утвердить Статут в Административном совете до его представления на утверждение Конференции. Такая же процедура будет применяться для внесения в Статут любой поправки. Учитывая, что эта процедура основана на положении статьи 37 2), считается излишним включить в Статут конкретные положения, касающиеся поправок.

²⁷ См., в частности, GB.256/SC/2/2, GB.256/PV(Rev.); *Non-paper on interpretation of international labour Conventions* (февраль 2010 г.); *Informal exploratory paper on interpretation of international labour Conventions* (октябрь 2010 г.). Копии этих документов можно найти по адресу: <https://www.ilo.org/public/english/bureau/leg/art37.htm>.

²⁸ Были рассмотрены уставы и правила процедуры следующих судов и трибуналов: Международного суда, Международного трибунала по морскому праву, Международного уголовного суда, Международного уголовного трибунала по Руанде, Международного уголовного трибунала по бывшей Югославии, Межамериканского суда по правам человека, Европейского суда по правам человека, Африканского суда по правам человека и народов, Административного трибунала МОТ. Другие документы по данному вопросу включали Правила по посредничеству, арбитражу и ускоренному арбитражу Всемирной организации интеллектуальной собственности (ВОИС), Соглашение об учреждении Всемирной торговой организации (ВТО), Договоренность ВТО о правилах и процедурах, регулирующих разрешение споров, и Арбитражный регламент Комиссии Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ).

53. Учитывая время, необходимое для тщательного изучения проекта Статута, – в случае если Административный совет примет решение о дальнейшем рассмотрении вопроса о возможном учреждении трибунала в соответствии с пунктом 2 статьи 37 Устава МОТ – он может создать рабочую группу для подготовки рекомендаций на основе предложенного проекта Статута, которые будут представлены на рассмотрение Административного совета на одной из его будущих сессий. Такая рабочая группа могла бы состоять из восьми членов от каждой группы и провести три двухдневных совещания (например, в январе, марте и июне 2015 г.).²⁹

В.1. Трибунал

В.1.1. Учреждение Трибунала

54. Трибунал учреждается согласно положениям статьи 37 2) Устава МОТ. Предлагается, что местом его пребывания будет Международное бюро труда в Женеве. Это не только сведет к минимуму затраты на его функционирование, но и облегчит защиту его статуса и необходимых иммунитетов, в том числе неприкосновенность его архивов.

В.1.2. Компетенция Трибунала

55. Как указано в статье 37 2), Трибунал будет наделен мандатом по урегулированию любого вопроса или спора, касающегося толкования той или иной конвенции МОТ, который передается ему Административным советом или в соответствии с условиями данной конвенции.³⁰ На сегодняшний день такая передача не предусмотрена ни в одной из международных трудовых конвенций, однако можно было бы рассмотреть возможность разработки соответствующего типового положения, которое бы включалось в текст будущих актов в случае учреждения трибунала в соответствии со статьей 37 2).
56. Факт передачи Трибуналу спора или вопроса, связанного с толкованием, не должен рассматриваться как предварительное условие для обращения в Международный суд с запросом о вынесении консультативного заключения. Оба механизма могут использоваться для урегулирования вопросов и споров, а выбор одного из них будет зависеть от характера и значимости предмета спора. Хотя Организации следует обращаться в Международный суд для решения более широкого круга правовых вопросов, включая вопросы уставного характера, собственный трибунал после его учреждения обеспечит более специализированный в техническом отношении механизм, предназначенный для оперативного вынесения определений по конкретным и, возможно, менее резонансным запросам о толковании.
57. Уже давно указывается на то, что конвенции МОТ имеют свои особенности, которые следует учитывать при рассмотрении дел об их толковании. Также поднимается вопрос о том, полностью ли отражают общие правила толкования договоров, как они закреплены в Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года, особенности международных трудовых конвенций, в частности, уникальную роль

²⁹ Ориентировочная стоимость при условии, что два из этих заседаний состоятся в рамках 323-й и 324-й сессий Административного совета (в марте и июне 2015 г.), составит около 157.600 шв. фр.

³⁰ Термины «вопрос» и «спор» используются как синонимы для обозначения любого вопроса, связанного с толкованием, который может быть предметом запроса, направляемого в Трибунал.

организаций работодателей и работников в процессе их принятия. В этой связи следует напомнить, что в статье 5 Венской конвенции признается, что ее правила применяются «к любому договору, принятому в рамках международной организации, без ущерба для соответствующих правил данной организации». Поэтому предлагаемый Статут требует от Трибунала учитывать особенности конвенций МОТ как международных договоров. Этим подтверждается значение полноценного учета трехстороннего характера процесса принятия международных трудовых конвенций.

В.1.3. Состав Трибунала

58. В целях обеспечения надлежащего состава Трибунала в проекте Статута перечисляется ряд критериев для судей, основанных на общих требованиях, которые содержатся в уставах других международных судов и трибуналов. Во-первых, это неперенные качества, требуемые от любого арбитра, а именно высокие моральные устои и независимость. Во-вторых, это достаточная профессиональная квалификация, обязательная при назначении на высокие судебные должности или необходимая для признания компетентности юриста. В-третьих, это адекватные знания предмета, в частности, глубокие знания в области трудового и международного права. В-четвертых, это свободное владение одним из официальных языков Трибунала (которыми являются английский, французский и испанский языки) и пассивное знание другого официального языка.
59. Как это происходит в большинстве судов и с целью содействия принятию решений, вопросы или споры, передаваемые на рассмотрение Трибунала, должны рассматриваться нечетным числом судей. Хотя судей должно быть не менее трех, представляется целесообразным обеспечить большее нечетное их число, например, пять судей, учитывая правомочность, необходимую для вынесения толковательного определения по конвенции МОТ, которая долгое время могла быть объектом замечаний контрольных органов или предметом серьезных разногласий среди трехсторонних участников. Кроме того, может случиться, что Трибунал будет бездействовать какое-то время, и нельзя будет надеяться на то, что все судьи смогут по первому требованию принять участие в очных слушаниях в конкретный момент времени. Поэтому будет целесообразно назначить большее число судей, чтобы иметь возможность привлекать их к процессу разбирательства, когда в Трибунал поступает запрос от Административного совета.
60. В этой связи предлагается назначить 12 судей Трибунала и рассматривать каждый запрос о толковании в составе более узкой коллегии из пяти судей. Такая структура дает ряд преимуществ. Во-первых, коллегия из пяти членов и разнообразие ее состава придадут Трибуналу достаточную правомочность – большую, чем у трех судей. Во-вторых, группа из пяти судей все равно достаточно мала и поэтому не вызовет больших расходов и чрезмерных сложностей, особенно учитывая то, что заседания Трибунала будут созываться только в случае получения запроса, и поэтому его члены должны будут быстро приступить к работе и эффективно вести дело. В-третьих, ввиду дежурного характера Трибунала наличие семи дополнительных судей будет способствовать оперативному учреждению коллегии и любым заменам, которые потребуются в ходе процесса. Назначение большего числа судей не повлечет за собой никаких дополнительных расходов для Организации. Кроме того, это обеспечит оперативное и непрерывное функционирование Трибунала, которое не будет срываться или откладываться из-за появления вакансий. В-четвертых, коллегия из пяти судей обеспечит кворум и минимальное большинство для урегулирования вопроса, что будет сочетать в себе практичность в интересах скорого производства и достаточную поддержку для принятия окончательных решений (см. Часть В.2.8).

- 61.** Наконец, предлагается, чтобы состав Трибунала в максимально возможной степени обеспечил гендерный баланс, представленность основных правовых систем и географическое распределение. Также предлагается, чтобы судьи были гражданами разных государств. Эти стандартные критерии закреплены в учредительных документах многих из существующих международных судов и трибуналов.

В.1.4. Подбор и назначение судей

- 62.** Предполагается, что члены Трибунала будут назначаться Международной конференцией труда сроком на шесть лет. Это соответствовало бы общему принципу, согласно которому адекватная продолжительность пребывания в должности гарантирует независимость арбитров/судей. Более того, это представляется действенным решением, полностью соответствующим характеру Трибунала, учреждаемого в соответствии со статьей 37 2). Учитывая неопределенность рабочей нагрузки и возможного бездействия в течение продолжительных периодов времени, было бы целесообразно не перегружать Конференцию и Административный совет участием в процедуре подбора и назначения судей через короткие промежутки времени.
- 63.** В предлагаемом Статуте на должностных лиц Административного совета возлагается особая ответственность за подготовку предложений о назначении членов Трибунала и формировании коллегий. Тем не менее, можно предусмотреть и другие варианты, в частности, с целью обеспечения более широкого участия трехсторонних партнеров.
- 64.** В рамках одного из возможных процессов подбора и назначения судей Генеральный директор мог бы нести ответственность за передачу должностным лицам Административного совета списка предлагаемых кандидатур, что обеспечило бы: а) соответствие кандидатов требованиям, предъявляемым к уровню квалификации и знаний; б) максимально полное соответствие состава Трибунала вышеупомянутым критериям гендерной сбалансированности, представленности правовых систем и географического распределения. В этой связи Генеральный директор мог бы получать предложения со стороны любого члена Административного совета и рассматривать их до передачи должностным лицам списка предлагаемых кандидатур.
- 65.** Должностные лица Административного совета впоследствии могли бы оценить предложенные кандидатуры и подготовить предложение о составе Трибунала для его представления на рассмотрение Административного совета. В случае необходимости должностные лица могли бы обращаться за помощью к Генеральному директору для подбора дополнительных кандидатур.
- 66.** Предложения должностных лиц по составу Трибунала должны быть одобрены Административным советом для представления на рассмотрение Конференции. Таким образом, все члены Трибунала как независимые судьи пользовались бы доверием всех трех групп.

В.1.5. Формирование коллегий

- 67.** Сразу после обращения Административного совета в Трибунал со спором или вопросом толковательного характера для его рассмотрения создается коллегия в составе пяти судей. В целях определения состава коллегии предлагается создать механизм назначения их членов по умолчанию с возможностью специальных назначений в случае достижения полного трехстороннего консенсуса.
- 68.** По умолчанию, пять судей будут выбираться случайным методом должностными лицами Административного совета. Чтобы обеспечить ротацию, в составе создаваемой коллегии не должно быть более двух судей, которые участвовали в

рассмотрении предыдущего дела, если только это не требуется для формирования полного состава коллегии из пяти судей (например, вследствие загруженности судей). Механизм назначений по умолчанию обеспечит оперативный и надежный порядок учреждения коллегий и позволит избежать возможного затягивания решения о том, кто из судей оптимально подходит для включения в состав конкретной коллегии. Кроме того, правило о включении в состав коллегии не более двух судей, участвовавших в рассмотрении предыдущего дела, будет способствовать ротации и не допускать предсказуемости состава очередной коллегии.

- 69.** Тем не менее, в предложенном Статуте также можно предусмотреть гибкость в работе механизма назначения судей с тем, чтобы состав коллегии можно было корректировать по обстоятельствам при условии достижения трехстороннего консенсуса. Это может быть достигнуто путем наделения – на основе принятия единогласного решения – должностных лиц Административного совета правом отступать от применения механизма назначений по умолчанию и делегировать в состав коллегии одного или нескольких судей. Также предусматривается, что такая возможность не должна чрезмерно затягивать процесс оперативного формирования коллегии: в случае отсутствия быстрого и единогласного решения должностных лиц коллегия сформировалась бы в соответствии с механизмом назначения судей по умолчанию.
- 70.** После создания коллегии она избирает своего председателя. Председатель наделяется правом решающего голоса (см. Часть В.2.8), и ему может быть поручено исполнение любой функции, необходимой для быстрого производства по делу. Это может ускорить принятие процессуальных решений, например, по особым заявкам на участие.

В.1.6. Несовместимость должностей

- 71.** В целях обеспечения независимости и беспристрастности судей исполнение обязанностей судьи несовместимо с назначением в качестве должностного лица МОТ либо с участием в любом качестве в деятельности другого органа МОТ.

В.1.7. Отставка, отвод и отстранение от должности

- 72.** В предлагаемом Статуте предусмотрены различные обстоятельства, когда может потребоваться изменение состава Трибунала в соответствии с общими правилами, закрепленными в уставах других международных судов и трибуналов. Судьи могут в любой момент подать в отставку, уведомив о своем решении Генерального директора, который ставит об этом в известность Административный совет, чтобы начать процедуру заполнения образовавшейся вакансии. Судьи должны отказываться от участия в рассмотрении любого дела в случае возникновения по какой-либо причине обоснованных сомнений в их беспристрастности. Они должны отстраняться от должности на временной или постоянной основе, в зависимости от обстоятельств, если они не могут исполнять свои функции или не пригодны для них. Любой вопрос, касающийся отвода или отстранения судьи, поднимается соответствующим судьей или, в случае необходимости, решается Трибуналом.

В.1.8. Замены и вакансии

- 73.** Если судью необходимо заменить после учреждения коллегии, например, в связи с непредвиденными обстоятельствами, лишаящими судью возможности выполнять свои обязанности, используется тот же способ замены, что и при формировании самой коллегии. Точно так же при заполнении вакансий используется тот же порядок, что и при назначении судей, а продолжительность пребывания в должности ограничивается оставшимся сроком.

В.1.9. Статус Трибунала

74. Как и члены других специальных органов МОТ, таких как комиссии по расследованию, члены Трибунала рассматриваются как эксперты, которым Организация поручает выполнение особой миссии, т.е. урегулирование споров, касающихся толкования конвенций МОТ. Это влечет за собой их наделение определенными привилегиями и иммунитетами, необходимыми для эффективного выполнения ими своих функций, предусмотренных в Приложении I к Конвенции о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений. В первую очередь, к ним относятся судебно-процессуальный иммунитет в отношении всего сказанного или написанного или действий, совершенных при исполнении служебных обязанностей.

В.1.10. Денежное вознаграждение

75. Как это принято в других международных судах, предусматривается выплата вознаграждения за выполнение судьями своих обязанностей, а также покрытие проездных и командировочных расходов, связанных с их участием в официальных заседаниях. Административному совету будет предоставлено право утверждать размер такого вознаграждения и пересматривать его по мере необходимости. Соответствующие ставки будут опубликованы в приложении к Статуту (см. Часть В.3). Принимая во внимание дежурный характер предлагаемого Трибунала, основополагающим принципом является то, что вознаграждение будет выплачиваться только за возможное участие судей в составе коллегии. Вознаграждение не будет связано просто с фактом назначения судей, что, естественно, ограничивает финансовые последствия, вытекающие из учреждения Трибунала.

В.1.11. Административные меры

76. Генеральный директор будет нести ответственность за создание административных условий, необходимых для работы Трибунала. Принимая во внимание тот факт, что Трибунал будет проводить свои заседания только в случае передачи на его рассмотрение спора или вопроса, и во избежание постоянных расходов предлагается не создавать штатную канцелярию. В предлагаемом Статуте не предусмотрено наличие какой-либо постоянной административной структуры или назначение секретаря, что соответственно обеспечивает гибкость в работе Трибунала с минимальными финансовыми последствиями. Поэтому не предусмотрены назначения на постоянные должности и учреждение новых должностей, связанных с функционированием Трибунала.

77. Вместо этого, можно было бы рассмотреть ряд альтернативных вариантов, обеспечивающих адекватную поддержку деятельности Трибунала. Так, по примеру комиссий по расследованию сотрудники МБТ могут привлекаться, в случае необходимости, для оказания Трибуналу любой секретарской помощи (например, административный и вспомогательный персонал, который может потребоваться Трибуналу). Поскольку, вероятнее всего, в Трибунале одновременно будет слушаться только одно дело, на первых порах может быть достаточным привлекать на условиях неполного рабочего времени по одному сотруднику категории специалистов и по одному сотруднику категории общего обслуживания на период рассмотрения дела. В качестве альтернативы на период рассмотрения дела можно предусмотреть наем необходимого вспомогательного персонала со стороны. В интересах максимальной экономии средств предлагается оказывать всю необходимую поддержку путем привлечения на условиях неполного рабочего времени штатных сотрудников. Учитывая, что продолжительность рассмотрения дел в Трибунале оценивается максимум в шесть месяцев, это будет означать не более трех месяцев работы одного сотрудника категории специалистов и одного сотрудника категории общего обслуживания (см. Часть В.3).

78. В предлагаемом Статуте также предусмотрено, что может быть принят ряд административных мер, направленных на повышение оперативности и экономической эффективности функционирования Трибунала, в частности, с помощью средств информационных технологий (ИТ), позволяющих судьям поддерживать контакты по электронным средствам связи и выполнять определенные обязанности на расстоянии. Это может включать в себя использование онлайн-электронной платформы, обеспечивающей эффективную передачу уведомлений и сообщений участникам. В этой связи в целях повышения оперативности и сокращения расходов Трибунал может принять решение о направлении и получении участниками документов в электронном виде, если иное не будет востребовано самими участниками. Аналогичным образом, использование технических средств может позволить членам Трибунала дистанционно поддерживать связь и выполнять определенные обязанности, что соответственно ограничит продолжительность заседаний в Женеве и финансовые расходы по ним.

В.2. Процедура

79. Предлагаемый Статут устанавливает процедуру, сочетающую в себе необходимость обеспечения трехстороннего доступа к Трибуналу с целями по скорейшему урегулированию споров при разумных издержках. В нем также предусмотрена определенная степень гибкости для приведения – в случае необходимости – деятельности Трибунала в соответствие с конкретными обстоятельствами рассматриваемого им вопроса или спора.

В.2.1. Начало процессуальных действий

80. Несмотря на то что Трибунал призван пребывать в постоянной готовности к приему и рассмотрению запросов о толковании норм, его заседания будут созываться, только когда Административный совет передаст на его рассмотрение тот или иной вопрос или спор. До создания коллегии по делу судьи не должны выполнять никаких обязанностей, а сам Трибунал не будет функционировать.

81. В соответствии со статьей 37 2) Устава направление в Трибунал вопросов или споров толковательного характера является прерогативой Административного совета. Поэтому в Статуте не делается попыток определить, как Административный совет может оценивать целесообразность передачи конкретного вопроса в Трибунал. Решая вопрос о целесообразности направления запроса о толковании, Административный совет может учитывать все практические, правовые и политические обстоятельства, которые он считает уместными, например, замечания, с которыми по данному вопросу уже выступал один из органов МОТ или иной орган; характер вопроса или спора о толковании и его последствия, в том числе в отношении контрольной системы МОТ; были ли запрошены какие-либо разъяснения и кем; целесообразность получения авторитетного толкования.

82. В предлагаемом Статуте не регламентируется, каким образом вопрос или спор может быть вынесен на рассмотрение Административного совета. Трудно предвидеть все возможные сценарии, однако в Регламенте Административного совета уже предусмотрен адекватный трехсторонний механизм, в частности, распорядительная группа.³¹ Тем не менее, можно наметить ряд действий, посредством которых вопрос или спор может ставиться на рассмотрение Административного совета на предмет его возможной передачи в Трибунал. Например, контрольные органы МОТ,

³¹ См. раздел 3.1 Реглаamenta Административного совета и пункты с 28 по 34 Введения к Сборнику правил, применимых к Административному совету.

в частности Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций и Комитет Конференции по применению конвенций и рекомендаций, могут в своих соответствующих докладах высказаться за то, чтобы Административный совет направил конкретный вопрос на рассмотрение Трибунала. Вопрос толковательного характера также может быть включен в повестку дня сессии Административного совета распорядительной группой, так как ее полномочия по формированию повестки дня Административного совета позволяют ей поднять такой вопрос в любой момент, когда она сочтет это уместным. Более того, сам Административный совет может принять решение о включении в свою повестку дня пункта о возможном обращении к Трибуналу. Кроме того, в случае крайней необходимости, существующие правила процедуры позволяют должностным лицам после консультаций с другими членами распорядительной группы включить в повестку дня Административного совета неотложные вопросы, которые могут возникнуть в период между его сессиями или в течение сессии. Одним словом, существующие процедуры формирования повестки дня Административного совета обеспечивают адекватную и всеобъемлющую основу, гарантирующую Административному совету свободу действий по собственному усмотрению и гибкость при обсуждении запросов о толковании норм.

- 83.** Подавая запрос о толковании актов, Административный совет должен согласовать вопрос, который предстоит передать на рассмотрение Трибунала. Сопроводительные документы предоставляются ему Генеральным директором.

B.2.2. Участие в процессуальных действиях

- 84.** Учитывая трехстороннюю структуру МОТ, порядок рассмотрения дел в Трибунале должен обеспечивать полноценное участие всех трех сторон. Предлагается предоставить право на участие правительствам всех государств-членов МОТ, членам Административного совета от групп работодателей и работников и организациям, имеющим общий консультативный статус.³² Трибунал или Административный совет могут пригласить и другие организации или лица к участию в рассмотрении дела. Например, если запрос о толковании касается технического или отраслевого вопроса, Административный совет может обеспечить участие международных работодателей и работников, имеющих к нему непосредственное отношение. Административный совет также может направить приглашения международным организациям, таким как Организация Объединенных Наций, специализированные учреждения или региональные организации, заинтересованные в решении вопроса, рассматриваемом Трибуналом. В соответствующих случаях Административный совет может рассмотреть вопрос о направлении некоторым организациям постоянных приглашений.³³
- 85.** Кроме того, по аналогии с уставами других судов, позволяющими заинтересованным сторонам подать заявку на участие, предлагается разрешить международным неправительственным или неправительственным организациям, в частности, организациям работодателей и работников, заинтересованным в вопросе или споре, подавать в Трибунал заявки на участие в рассмотрении дела. Кроме того, предлагается обеспечить гибкость путем наделения Трибунала достаточными полномочиями для принятия решения о допуске таких участников, а также закрепить соответствующие условия. Так, Трибунал мог бы разрешить не участвующим в деле лицам направлять свои материалы и определить соответствующие условия *amicus curiae* (беспристрастного участия в судопроизводстве). Наконец, в предлагаемом Статуте также

³² См. Сборник правил, применимых к Административному совету, Приложение V.

³³ Например, соответствующим общественным международным организациям или неправительственным международным организациям, имеющим региональный консультативный статус или включенным в особый список.

предусмотрено, что участие может осуществляться на коллективной основе. Это могло бы способствовать скорейшему вынесению определения по запросу о толковании.

В.2.3. Производство по делу

- 86.** Две группы положений в проекте Статута преследуют цель обеспечить скорейшее производство по делу: первая группа касается общих крайних сроков, которые будут соблюдаться автоматически, так что судьям не потребуется принимать административные или процессуальные решения; положения во второй группе предусматривают возможность принятия Трибуналом распоряжений, нацеленных на обеспечение скорейшего рассмотрения дела, в том числе в отношении формы и объема письменных представлений и продолжительности устных выступлений. Экономия времени также может быть обеспечена благодаря широкому использованию ИТ, например, путем размещения всех процессуальных уведомлений и сообщений на специальной странице в Интернете.
- 87.** На основе результатов сравнительного анализа сроков, предусмотренных уставами других судов и трибуналов, можно обоснованно предположить, что рассмотрение дела будет продолжаться не более шести месяцев от даты направления Административным советом официального запроса о толковании и вплоть до даты вынесения Трибуналом своего решения.³⁴ В предлагаемом Статуте этот срок принимается за основу. Если для разрешения конкретного вопроса или спора требуется другой период времени, например, из-за сложности предмета, или если рассмотрение дела было отложено, например, в связи с отводом или заменой одного или нескольких судей, у Административного совета или Трибунала должна быть возможность изменить сроки соответствующим образом.
- 88.** Предлагается, чтобы официальными языками Трибунала были официальные языки МОТ, т.е. английский, французский и испанский. Письменные и устные представления могут быть оформлены на любом из официальных языков. Во время слушаний синхронный перевод будет осуществляться на всех трех официальных языках.
- 89.** Предлагаемый Статут является достаточным для того, чтобы Трибунал мог функционировать в полноценном режиме. Тем не менее, вполне вероятно, что, приступив к работе, члены Трибунала могут пожелать в дальнейшем усовершенствовать порядок его функционирования и процедуры путем принятия более подробных правил. Поэтому предлагается, чтобы в Статуте была предусмотрена возможность принятия правил процедуры. Они могут основываться на предложениях судей и на практическом опыте. Будучи обычной практикой в большинстве международных судов и трибуналов, принятие таких правил процедуры позволит дополнять Статут детальными аспектами процедуры или организации Трибунала без необходимости внесения в Статут официальных поправок или обращения к Конференции для их утверждения.

³⁴ Например, согласно Приложению II Договоренности ВТО о правилах и процедурах, регулирующих разрешение споров, третейская группа должна опубликовать свой доклад в течение шести месяцев (ст. 12.8), а Апелляционный орган должен представить свой доклад в течение 60 дней (ст. 17.5). Правила ВОИС об ускоренном арбитраже предусматривают, что окончательное решение должно быть принято в течение четырех месяцев (ст. 58), а в соответствии с Арбитражным регламентом Международной торговой палаты (ИСС) окончательное решение должно быть вынесено в течение шести месяцев (ст. 30).

В.2.4. Этапы производства по делу

90. В большинстве уставов международных судов и трибуналов предусмотрены как письменные, так и устные этапы. Хотя устный этап может увеличить продолжительность и стоимость производства по делу, мнения, высказанные в ходе предыдущих обсуждений, указывают на необходимость обеспечения состязательности судебного процесса и, соответственно, проведения устных слушаний. Однако в некоторых случаях обмен письменными заявлениями может обеспечить адекватную возможность для проведения всестороннего обсуждения, так как все участники смогут ознакомиться с выступлениями других сторон и выступить с собственными замечаниями. Поэтому предлагается, чтобы процедура состояла из письменного производства с последующими устными слушаниями, если только Трибунал не примет иного решения (например, если, по его мнению, второй этап не внесет полезного вклада в рассмотрение дела).

В.2.5. Уведомление и письменное производство

91. В качестве общего принципа проект Статута предусматривает, что запросы о толковании норм должны доводиться до сведения всех участников, имеющих право на участие в процессуальных действиях. Уведомления позволят обеспечить, чтобы все участники были осведомлены об открытии производства по делу и, если суд примет такое решение, о крайнем сроке подачи письменных заявлений. При отсутствии установленного конкретного крайнего срока в Статуте предусматривается основной срок, составляющий 45 дней.

92. Чтобы обеспечить эффективный обмен аргументами сторон и тем самым повысить состязательность рассмотрения дела в Трибунале, в предлагаемом Статуте также предусмотрено, что по истечении срока подачи письменных заявлений полученные материалы должны передаваться в открытый доступ. В соответствии с предложенным правилом о гласности (см. Часть В.2.7) полученные материалы, как правило, будут предаваться гласности, если только Трибунал не примет иного решения – например, если он не ограничит их доступность только для других участников, если того потребуют особые обстоятельства. Таким образом, участникам, подавшим письменные заявления, будет разрешено комментировать заявления других сторон в течение срока, установленного решением Трибунала. И в этом случае, если Трибунал не сочтет нужным устанавливать иной срок, в предлагаемом Статуте за основу принят срок в 30 дней.

В.2.6. Устные слушания

93. Как уже отмечалось выше, в проекте Статута предлагается обеспечить возможность проведения слушаний, если только Трибунал не примет иного решения. Если Трибунал принимает решение о проведении слушаний, он определяет сроки и формат таких заседаний. В проекте Статута за основу принят срок в пять дней. Это представляется достаточным для того, чтобы выслушать мнения всех участников, имеющих право на участие в процессуальных действиях, а также мнения других лиц, которых Трибунал решит заслушать (например, экспертов или иных лиц, которые могут активно способствовать принятию Трибуналом скорейшего определения).

В.2.7. Гласность

94. В предлагаемом Статуте подчеркивается публичный характер процесса. Если Трибунал по тем или иным причинам не примет иного решения, документы, переданные ему, будут предаваться гласности, а слушания будут проходить в формате открытых заседаний. Это соответствует правилам, принятым в других судах и

трибуналах. Такая презумпция гласности также отражена в положении об обеспечении доступности материалов, полученных Трибуналом.

В.2.8. Принятие решений, кворум, юридическая сила решений Трибунала

95. Задача заключается в обеспечении сбалансированности между содействием эффективной работе Трибунала и принятием им таких решений, которые бы отражали широкое согласие среди судей, подтверждающее их правомочность. Поэтому в Статуте предлагается кворум из трех судей. Это относится к любому решению, касающемуся рассмотрения дела, а также принятия по нему окончательного решения. Все вопросы будут решаться большинством голосов присутствующих судей, а в случае равенства голосов председатель или замещающий его член Трибунала будут иметь решающий голос. Данный подход соответствует практике, принятой во многих судах. Что касается решения Трибунала, предлагается предусмотреть требование о достижении согласия как минимум тремя судьями.
96. Решения Трибунала, в том числе любое толкование конкретных положений той или иной конвенции МОТ и другие авторитетные заявления судей, сделанные в ходе урегулирования спора, будут носить обязательный характер, что означает, что они будут иметь юридическую силу в отношении всех сторон при условии соблюдения любого соответствующего решения или консультативного заключения Международного суда.³⁵ Кроме того, в подтверждение авторитетного характера решений Трибунала предлагаемый Статут требует от всех органов МОТ следовать толкованиям, принятым Трибуналом.
97. Как это предусмотрено в статье 37 2), всякое решение, вынесенное Трибуналом, должно быть сообщено членам Организации, и всякие замечания, которые могут быть сделаны ее членами по этому поводу, должны быть представлены Конференции. Это уставное требование тесно связано с обязательным характером решения Трибунала, что позволяет государствам-членам представлять свою точку зрения, а Конференции – рассматривать любые последующие действия, которые она сочтет необходимыми (например, посредством обсуждения необходимости подготовки нормы в результате принятого Трибуналом решения).
98. В соответствии с духом статьи 37 2) в проекте Статута не предусмотрено право на обжалование, так как это противоречило бы цели скорейшего урегулирования вопроса или спора. При этом ничто не мешает направить тот же вопрос или спор на рассмотрение Международного суда.

³⁵ Как это отражено в *travaux préparatoires (подготовительных материалах)*, Трехсторонняя делегация Конференции по уставным вопросам, которая обсуждала статью 37 2) в 1946 г., подчеркнула необходимость единообразного толкования и выразила мнение о том, что любое решение Трибунала должно быть обязательным для всех государств-членов. В ходе обсуждений Уилфред Дженкс, соглашаясь с подобными замечаниями трехсторонних участников, отметил, что «необходимо было прийти к единым толкованиям, обязательным для всех стран»; см. *Official Bulletin* (1946, Vol. XXVII, No. 3), p. 768. Когда был поднят вопрос о том, что в предлагаемой поправке к Уставу не уточняется, будут ли решения обязательными, председатель ответил, что это «будет предусмотрено правилами, устанавливаемыми Административным советом»; см. там же, p. 771.

В.3. Затраты

99. В предлагаемом формате Трибунала затраты на его функционирование будут довольно низкими. Хотя члены Трибунала будут назначаться на шестилетний срок с возможностью его продления, они не будут получать никакого денежного вознаграждения, если они не входят в состав коллегии. Точно так же вспомогательные и секретарские услуги будут предоставляться только в случае необходимости. После передачи Административным советом запроса о толковании норм в Трибунал необходимо будет решить два финансовых вопроса.
100. Первый относится к выплате соответствующего вознаграждения судьям. Административному совету необходимо будет утвердить размер вознаграждения, который может быть рассчитан либо на основе затрат времени, либо как единовременная выплата за каждое дело. Для участия судей в заседаниях будет необходимо обеспечить и покрытие их суточных и проездных расходов. Что касается вознаграждения, предлагается, чтобы оно выплачивалось за каждое рассмотренное дело. Несмотря на множество способов оплаты услуг, используемых в международных трибуналах,³⁶ установление фиксированной суммы за каждое дело обеспечит более унифицированный расчет расходов на функционирование Трибунала. Оценив размер вознаграждения, установленного в других международных трибуналах и аналогичных органах,³⁷ и принимая во внимание вероятную продолжительность рассмотрения каждого дела, предлагается, чтобы размер вознаграждения за каждое дело, который может пересматриваться Административным советом по мере необходимости, составил 4.000-7.000 шв. фр. за одно дело. Это обеспечит предсказуемые и разумные затраты и сохранит символический характер такого вознаграждения.³⁸ Что касается суточных и проездных расходов, связанных с участием в заседаниях, предлагается, чтобы с судьями обращались так же, как и с членами Административного совета, и чтобы к ним применялись те же правила. В таблице 1 представлена смета минимальных затрат исходя из рабочей гипотезы о двух командировках пяти судей из разных регионов мира и о двухнедельной общей продолжительности их пребывания в Женеве.

³⁶ Например, судьи Административного трибунала МОТ получают по 3.000 долл. США за подготовленный проект решения и по 750 долл. США за подписанное решение. В ВТО члены третейских групп Органа по разрешению споров получают по 600 шв. фр. за день работы в Женеве и по 600 шв. фр. за восемь часов подготовительной работы, а члены Апелляционного органа получают месячный гонорар в размере 9.031 шв. фр. и месячное административное жалование в размере 330 шв. фр. Оклад судей Международного суда, Международного уголовного трибунала по Руанде и Международного уголовного трибунала по бывшей Югославии составляет примерно 166.000 долл. США с коррективом по месту службы.

³⁷ Полезным сравнением служит, например, вознаграждение в размере 4.000 шв. франков, выплачиваемое членам Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций (КЭПКР) за каждую сессию.

³⁸ Вознаграждение в размере 4.000-7.000 шв. фр. сопоставимо с суммой, выплачиваемой судьям Административного трибунала МОТ за каждое подготовленное решение, с оплатой двухнедельной работы членов третейских групп Органа по разрешению споров ВТО и с вознаграждением, выплачиваемым членам КЭПКР. Эта сумма значительно меньше, чем зарплата судей Международного суда и гонорар членов Апелляционного органа ВТО, что отражает символический характер этого вознаграждения.

Таблица 1. Ориентировочная минимальная стоимость рассмотрения одного дела

Расходы	Расчет	Сумма (шв. фр.)
Вознаграждение	4.000-7.000 шв. фр. на судью x пять судей	20.000-35.000
Суточные	380 шв. фр. в день на судью x 14 дней x пять судей	26.600
Проездные расходы		
Африка	4.000 шв. фр. за командировку x две командировки	8.000
Северная и Южная Америка	4.000 шв. фр. за командировку x две командировки	8.000
Азия	4.000 шв. фр. за командировку x две командировки	8.000
Европа	500 шв. фр. за командировку x две командировки	1.000
Среднее для четырех регионов	3.125 шв. фр. за командировку x две командировки	6.250
Расходы на письменный перевод	три переводчика x десять дней	11.250
Расходы на устный перевод	пять дней слушаний	35.000
Всего за дело		124.100-139.100

- 101.** Второй финансовый вопрос касается административных расходов. Как уже отмечалось выше, цель заключается в сведении их к минимуму и, насколько это возможно, их покрытие в рамках существующих бюджетных ассигнований МБТ. Предлагается, чтобы МБТ оказывало поддержку, выделяя двух своих сотрудников на условиях неполного рабочего дня. Если предположить, что средняя продолжительность рассмотрения одного дела будет составлять шесть месяцев, что для удовлетворения потребностей Трибунала будет достаточно выделить одного сотрудника уровня Р4 и другого сотрудника уровня G6 и что общая продолжительность их участия в ходе рассмотрения дела не будет превышать половину их рабочего времени, тогда затраты на участие обоих сотрудников в каждом деле составят не более трех месяцев работы каждого из них.³⁹ Прочие операционные расходы, такие как любые необходимые услуги по делопроизводству, по инфраструктуре ИТ или по архивной поддержке, будут покрываться в рамках смет расходов департаментов соответствующих служб МБТ. Наконец, следует напомнить, что работа Трибунала на всех трех официальных языках МОТ неизбежно сопряжена со значительными расходами на письменный и устный перевод,⁴⁰ которые, скорее всего, не могут быть покрыты за счет существующих бюджетных ассигнований.

Раздел II. Решение других открытых вопросов, касающихся политики в области норм и контрольной системы

- 102.** Помимо обсуждения того, как разрешить спор или вопрос, связанный с толкованием той или иной конвенции МОТ, Административный совет на своих последних сессиях обсудил ряд других вопросов, касающихся политики в области норм и контрольной системы, и поручил подготовить предложение о сроках их рассмотрения.

³⁹ На текущее двухлетие нормативные затраты за месяц работы установлены на уровне 19.020 долл. США для сотрудника уровня Р4 и 13.890 долл. США для сотрудника уровня G6.

⁴⁰ Однако пока еще весьма трудно оценить затраты на письменный и устный перевод, поскольку они зависят от нескольких переменных факторов, таких как количество представленных документов и лингвистические способности членов судейских коллегий.

А. Разработка механизма критического обзора норм

- 103.** В частности, Административный совет отметил важность внедрения механизма критического обзора норм (SRM). На 312-й сессии (ноябрь 2011 г.) Административный совет принял принципиальное решение о создании такого механизма как части политики в области норм, одобренной на 309-й сессии (ноябрь 2010 г.). При этом Административный совет также поручил МБТ «продолжить консультации по возможным приемам функционирования механизма SRM в целях выявления и разрешения проблем, связанных с таким механизмом, а также разработки предложения в адрес Административного совета на его мартовской сессии 2012 года относительно вариантов, изложенных в документе GB.312/LILS/5, с учетом мнений, высказанных членами Административного совета по данному пункту повестки дня».
- 104.** В соответствии с полученным поручением МБТ провело такие консультации, преследуя цель создания атмосферы доверия среди трехсторонних участников, что необходимо для действенного решения важнейших вопросов, связанных с механизмом SRM.
- 105.** В марте 2012 года Административный совет поручил МБТ «продолжить уже начатые консультации, в том числе по вопросам функционирования механизма критического обзора норм, и сформулировать предложение в адрес Административного совета на его 316-й сессии (ноябрь 2012 г.) по тем вариантам, которые предложены в документе GB.312/LILS/5, с учетом мнений, высказанных членами Административного совета по данному пункту повестки дня».
- 106.** Во время этих обсуждений участники были единодушны в том, что Декларация МОТ 2008 года о социальной справедливости в целях справедливой глобализации заложила комплексную основу для осуществления нормативной политики МОТ и что механизм SRM является средством, позволяющим реализовать требование Декларации о том, что Организация должна «содействовать политике МОТ в сфере нормотворчества в качестве краеугольного камня всей деятельности МОТ благодаря более тесному сопряжению этой деятельности с потребностями в сфере труда и добиться того, чтобы нормам отводилась роль действенного средства решения уставных задач Организации».
- 107.** Административный совет также согласился, что инициатива в области норм, предложенная Генеральным директором в его докладе Международной конференции труда 2013 года, должна осуществляться как единая программа, составной частью которой является механизм SRM.
- 108.** Тем не менее, споры о праве на забастовку и о связанных с ним вопросах, которые вспыхнули с особой силой после сессии Международной конференции труда 2012 года, препятствовали достижению прогресса в создании механизма SRM. До настоящего времени отсутствие необходимого доверия и взаимопонимания среди трехсторонних участников МОТ, ставшее результатом этих разногласий, не позволило предпринять содержательные действия, направленные на выполнение уже принятых принципиальных решений.
- 109.** Поэтому перед Административным советом стоит вопрос о том, как обеспечить приверженность инициативе в области норм в качестве единой программы, включающей механизм SRM как один из ее ключевых элементов, в условиях сохраняющихся разногласий по вопросу о праве на забастовку. Очевидно, что трудности будут преимущественно или полностью преодолены в случае достижения согласия по альтернативам, изложенным в первом разделе настоящего документа. Но даже без

такого согласия Административный совет может счесть, что в любом случае прогресс в отношении механизма SRM может быть достигнут начиная с сессии в марте 2015 года.

110. В частности, необходимо продолжить работу по формированию механизма SRM, опираясь на весомые результаты прений и на решения, принятые Административным советом в 2011 году, и такая работа может уже сегодня быть развернута, чтобы механизм SRM заработал, как только решения, принятые по другим вопросам, создадут необходимые предпосылки для успешной его работы.
111. В этой связи при рассмотрении вопроса о сроках внедрения механизма SRM следует надлежащим образом определить не только время начала, но и время завершения его формирования, не в последнюю очередь принимая во внимание нацеленную на высокие результаты и требовательную методологию, которая обсуждалась в 2011 году.

В. Функционирование Комитета Конференции по применению норм

112. Помимо вопроса о механизме SRM трехсторонние участники продолжают привлекать внимание к возможной необходимости дальнейшего совершенствования определенных аспектов работы Комитета Конференции по применению норм. Несмотря на то что в 2014 году решения по списку случаев для рассмотрения Комитетом были приняты вовремя и даже невзирая на то, что не удалось принять заключения по большинству из них, по-прежнему выражается заинтересованность в дальнейшем рассмотрении этих вопросов и признается, что формирование списка остается прерогативой групп работников и работодателей.
113. Административный совет может счесть, что в этой связи было бы полезно еще раз созвать трехстороннюю Рабочую группу по методам работы Комитета по применению норм, которая проводила свои заседания во время сессий Административного совета вплоть до ноября 2011 года и которая с тех пор приостановила свою работу. Рабочая группа могла бы провести заседание как только Административный совет сочтет это удобным – либо во время сессий Административного совета, либо в период между ними.

С. Вопросы, касающиеся контроля, осуществляемого на постоянной основе и при рассмотрении жалоб

114. В ходе обсуждений по системе контроля за нормами, состоявшихся после 2012 года, был сформулирован ряд предложений о надлежащем использовании статей 22, 23 и 24 Устава МОТ, о направлении докладов и вытекающих из них представлений в различные органы контрольной системы, а также о соответствующих требованиях взаимоотношениях и разделении обязанностей между ними. Некоторые из этих предложений были продиктованы озабоченностью постоянно растущей загруженностью контрольной системы. В этих условиях определенное внимание уделяется институциональным механизмам, которые были разработаны на трехсторонней основе в ряде государств-членов с целью содействия урегулированию на национальном уровне вопросов, которые в ином случае могли бы быть адресованы непосредственно МОТ, при сохранении права на обращение к контрольной системе.
115. Эти вопросы в определенной мере были рассмотрены на 320-й (март 2014 г.) сессии Административного совета. Тем не менее, текущие высказывания не отражают

значительного сближения точек зрения на поставленные вопросы и даже на полезность их дальнейшего тщательного рассмотрения в данный момент; при этом очевидно, что они могут вызвать пространные и сложные прения в период, когда Административный совет должен уже сегодня приступить к решению ряда сложных вопросов, относящихся к нормам.

- 116.** В этой ситуации Административному совету необходимо будет сформулировать дополнительные конкретные рекомендации в качестве основы для подготовки предложения о временных рамках действий в этой области.

**D. Вопросы, касающиеся функционирования
Комитета экспертов по применению
конвенций и рекомендаций**

- 117.** МБТ продолжает уделять пристальное внимание усилению своей поддержки Комитету экспертов по применению конвенций и рекомендаций с целью более полного осуществления его полномочий.
- 118.** На сессии в ноябре-декабре 2013 года Комитет экспертов принял решение о проведении заседания Подкомитета по методам работы во время своей сессии в 2014 году, чтобы обсудить методы работы Комитета в свете тех вопросов, которые возникли после 2012 года. В помощь этим обсуждениям МБТ подготовило внутренний рабочий документ, основанный на рекомендациях экспертов. Начиная с 2013 года по просьбе Комитета экспертов его ежегодная сессия продлена на один день (и включает последнюю субботу сессии). Связанные с этим затраты покрываются за счет имеющихся средств. По просьбе Комитета МБТ пересмотрело его график работы, чтобы он мог рациональнее использовать отведенное ему время, что позволило бы ему обеспечить большую сбалансированность между индивидуальным рассмотрением членами Комитета порученных им случаев и пленарными заседаниями Комитета.
- 119.** После 2012 года МБТ оказывало Комитету содействие в создании рабочих групп для обсуждения сводного пакета докладов, касающихся конкретных тем. Начиная с 2013 года благодаря созданию защищенной паролем платформы ИТ члены Комитета экспертов задолго до открытия сессии Комитета могут без затруднений получить любую информацию и документы, касающиеся порученных им докладов. Начиная с 2012 года новые члены Комитета приглашаются на детальные брифинги до открытия первой сессии Комитета, в которой они принимают участие. Начиная с 2013 года во время своей первой сессии новые члены работают в паре с опытными членами Комитета. Подготовительная работа, направленная на заполнение вакантных мест, проводится своевременно, а ее результаты сообщаются Генеральным директором должностным лицам Административного совета.
- 120.** Наконец, на нынешней сессии в адрес должностных лиц Административного совета поступило предложение о возможном расширении состава Комитета на два члена; в случае его принятия состав Комитета увеличится до 22 членов. Эта мера вызвана озабоченностью самих экспертов увеличением их рабочей нагрузки в связи с ростом числа ратификаций конвенций МОТ в последние годы, улучшением ситуации с выполнением странами своих обязательств по представлению докладов и последующими действиями, предпринимаемыми Комитетом по запросам других контрольных органов Организации, а также тем вниманием, которое ему необходимо уделять обеспечению качества и согласованности своих замечаний.

121. МБТ также расширило свою поддержку, оказываемую экспертам путем пересмотра и подготовки новых руководств для персонала, осуществляющего такое содействие, с целью повышения контроля за качеством и согласованностью действий.
122. На нынешней сессии должностным лицам Административного совета также будут представлены предложения о заполнении ряда вакантных мест в Комитете экспертов. В настоящее время имеется три вакансии, об одной из которых Генеральный директор был извещен совсем недавно.
123. Административному совету следует учесть, что в последние месяцы его должностные лица уже провели широкие дискуссии по оптимальным методам представления Административному совету кандидатур для назначения в состав Комитета. В рамках существующего механизма Генеральный директор передает должностным лицам Административного совета длинный и короткий список кандидатов, а они, в свою очередь, должны сообщить свои рекомендации Административному совету. В последнее время иногда происходили задержки с заполнением вакансий, поскольку должностным лицам, как оказывалось, было затруднительно согласовать рекомендации на основе полученных ими сведений.
124. О дальнейшем ходе рассмотрения этого вопроса будет доложено Административному совету его должностными лицами на нынешней сессии.

Предлагаемое решение

125. *Административный совет может пожелать принять решение по любым или всем из нижеперечисленных мер:*
 - a) *принятие резолюции, содержащейся в Приложении I к настоящему документу, в которой содержится запрос, обращенный к Международному суду, о срочном вынесении консультативного заключения в соответствии с пунктом 1 статьи 37 Устава;*
 - b) *учреждение трибунала в соответствии с пунктом 2 статьи 37 Устава и с этой целью назначение рабочей группы, как это предусмотрено в пункте 53 настоящего документа, для подготовки рекомендаций на основе проекта Статута, содержащегося в Приложении II к настоящему документу, который должен быть представлен на рассмотрение Административного совета на его 325-й сессии (ноябрь 2015 г.);*
 - c) *осуществление мер в отношении механизма критического обзора норм;*
 - d) *возобновление трехсторонних консультаций, ориентированных на урегулирование нерешенных вопросов, касающихся функционирования контрольной системы, в частности, функционирования Комитета по применению норм на 104-й сессии (2015 г.) Международной конференции труда.*

Приложение I

Проект резолюции Административного совета МБТ

Административный совет,

Осознавая, что Международная организация труда переживает серьезный институциональный кризис, ставящий под угрозу функционирование контрольной системы Организации и дважды за последние три года не позволивший Комитету Конференции по применению норм выполнить свои обязанности,

Напоминая, что первопричиной углубляющихся разногласий является решение одной из трех сторон участников МОТ оспорить давно сложившуюся точку зрения Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций, как она выражена в Общем обзоре выполнения основополагающих конвенций 2012 года, о том, что право на забастовку находится под защитой Конвенции 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию (87), а также утверждение этой стороны о том, что, поступая таким образом, Комитет экспертов выходит за рамки своего мандата и необоснованно осуществляет толковательные функции,

Отмечая, что другие трехсторонние участники МОТ заявляют обратное, т.е. что право на свободу объединения, как его обычно понимают, включает право на забастовку, что замечания по этому вопросу, сформулированные не только Комитетом экспертов, но и трехсторонним Комитетом по свободе объединения, не оспаривались в течение 40 лет и что заключения этих контрольных органов находят широкое отражение в решениях международных судов по правам человека,

Подтверждая, что контрольная система МОТ, действующая в течение последних 88 лет, основана на взаимодополняемости Комитета экспертов и трехстороннего Комитета Конференции по применению норм и часто рассматривается как одна из наиболее эффективных в рамках многосторонней системы,

Понимая необходимость сохранения в МОТ надежной системы контроля, пользующейся поддержкой всех сторон, и осознавая, что отсутствие удовлетворительных мер в отношении нерешенных вопросов и сохраняющихся проблем нанесет ущерб функционированию и прочности системы,

Признавая необходимость получения авторитетных юридических заключений Международного суда как единственного органа, который может разрешить любой вопрос или спор, касающийся толкования Устава или той или иной международной трудовой конвенции в соответствии с пунктом 1 статьи 37 Устава МОТ, и признавая решающее воздействие любого консультативного заключения, полученного таким образом,

Выражая надежду на то, что ввиду уникальной трехсторонней структуры МОТ не только правительства, но и международные организации работодателей и работников будут приглашаться к непосредственному и равноправному участию в любой процедуре, нацеленной на прояснение сложившейся ситуации,

1. *Принимает решение* в соответствии с пунктом 2 статьи 96 Устава Организации Объединенных Наций, пунктом 1 статьи 37 Устава МОТ, пунктом 2 статьи IX Соглашения между Организацией Объединенных Наций и МОТ, утвержденного Резолюцией 50(I) Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 14 декабря 1946 года, а также в соответствии с Резолюцией о порядке направления

запросов в Международный суд для вынесения консультативных заключений, принятой Международной конференцией труда 27 июня 1949 года, обратиться к Международному суду в срочном порядке вынести консультативное заключение по следующим вопросам:

- 1) Обеспечивается ли защита права на забастовку работников и их организаций Конвенцией 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию (87)?
- 2) Был ли Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций МОТ компетентен для того, чтобы:
 - a) определить, вытекает ли право на забастовку работников и их организаций из Конвенции 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию (87),
 - b) указать при рассмотрении применения Конвенции на определенные элементы, касающиеся содержания права на забастовку, его пределов и условий для его законного осуществления?

2. *Поручает* Генеральному директору:

- a) передать эту резолюцию в Международный суд со всеми сопроводительными документами, которые могут пролить свет на данный вопрос, в соответствии с пунктом 2 статьи 65 Статута Суда;
- b) почтительно просить Международный суд допустить к участию в процессе подготовки консультативных заключений организации работодателей и работников, наделенных общим консультативным статусом при МОТ;
- c) почтительно просить Международный суд рассмотреть возможные меры по ускорению данной процедуры в соответствии со статьей 103 Регламента Суда с тем, чтобы в спешном порядке дать ответ на этот запрос;
- d) подготовить, после вынесения Судом своего заключения, конкретные предложения по претворению в жизнь этого заключения;
- e) информировать Экономический и Социальный Совет Организации Объединенных Наций об этом запросе, как это предусмотрено пунктом 4 статьи IX Соглашения между Организацией Объединенных Наций и МОТ от 1946 года.

Приложение II

Проект Статута

I. ТРИБУНАЛ

СТАТЬЯ 1

Учреждение Трибунала

1. Трибунал для скорейшего урегулирования споров или вопросов, связанных с толкованием конвенций МОТ, учреждается в соответствии с пунктом 2 статьи 37 Устава МОТ.

2. Местопребыванием Трибунала является Международное бюро труда в Женеве, Швейцария.

СТАТЬЯ 2

Компетенция Трибунала

1. Трибунал компетентен выносить решение по любому вопросу или спору, касающемуся толкования той или иной конвенции МОТ, который передается ему Административным советом или в соответствии с условиями этой конвенции.

2. При вынесении решения по любому спору или вопросу Трибунал принимает во внимание особенности конвенций МОТ как международных договоров.

СТАТЬЯ 3

Состав Трибунала

1. Трибунал состоит из группы судей, назначаемых из числа независимых лиц, отличающихся высокими моральными качествами. Они обладают квалификацией, необходимой для назначения их на высокие судебные должности, или являются юристами, удовлетворяющими высоким профессиональным требованиям и обладающими не подлежащими сомнению знаниями в области трудового и международного права. Они свободно владеют как минимум одним из официальных языков Трибунала и имеют пассивное знание как минимум еще одного языка.

2. Трибунал состоит из двенадцати судей и заседает в составе коллегий из пяти судей.

3. Состав Трибунала в максимально возможной степени отражает гендерный баланс, представленность основных правовых систем и географическое распределение. Судьи являются лицами разных национальностей.

СТАТЬЯ 4

Подбор и назначение судей

1. Судьи Трибунала назначаются Международной конференцией труда сроком на шесть лет и могут быть назначены на новый срок.
2. Кандидатуры, отвечающие критериям, изложенным в статье 3, представляются Генеральным директором должностным лицам Административного совета. Перед представлением кандидатур Генеральный директор рассматривает любые предложения, сформулированные любым членом Административного совета.
3. Должностные лица оценивают кандидатуры и готовят предложение по составу Трибунала. В случае необходимости, должностные лица могут обратиться к Генеральному директору с просьбой представить дополнительные кандидатуры.
4. Предложение по составу Трибунала утверждается Административным советом для представления Международной конференции труда.

СТАТЬЯ 5

Формирование коллегий

1. Коллегия из пяти судей формируется сразу после передачи Административным советом вопроса или спора в Трибунал.
2. Судьи избираются в состав коллегии методом случайного выбора должностными лицами Административного совета или любыми лицами, которым они делегируют свои полномочия. Коллегия не должна включать более двух судей, участвовавших в рассмотрении предыдущего дела, если только это не требуется для формирования полного состава коллегии из пяти судей.
3. Несмотря на вышеизложенное, должностные лица могут единогласным решением отдельно назначить в состав коллегии одного или нескольких судей. Это решение не должно чрезмерно отсрочивать оперативное формирование коллегии.
4. Каждая коллегия избирает своего председателя. Коллегия может делегировать председателю любую функцию, необходимую для обеспечения скорейшего производства по делу.

СТАТЬЯ 6

Несовместимость должностей

- Судьи не могут назначаться в качестве должностных лиц МОТ и участвовать в любом качестве в работе другого органа МОТ.

СТАТЬЯ 7

Отставка, отвод и отстранение от должности

1. Судья может уйти в отставку в любое время, уведомив об этом Генерального директора, который информирует Административный совет.
2. Судьи отказываются от участия в рассмотрении любого дела в случае обоснованных сомнений в их беспристрастности.
3. Судьи отстраняются на временной или постоянной основе, в зависимости от обстоятельств, если они не могут исполнять свои функции или не пригодны для них.
4. Любой вопрос, касающийся отвода или отстранения судьи, поднимается соответствующим судьей либо решается Трибуналом.

СТАТЬЯ 8

Замены

Любые необходимые замены судей в составе коллегий осуществляются в соответствии с порядком формирования коллегий.

СТАТЬЯ 9

Вакансии

Вакансии в Трибунале заполняются в соответствии с порядком назначения судей. После назначения лицо пребывает в должности в течение остающейся части срока.

СТАТЬЯ 10

Статус Трибунала

При исполнении своих обязанностей от имени Трибунала судьи имеют статус прикомандированных экспертов и обладают привилегиями и иммунитетами, предусмотренными в Приложении I к Конвенции о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений.

СТАТЬЯ 11

Денежное вознаграждение

1. Судьи получают вознаграждение за выполнение своих обязанностей в ходе производства по делу, в котором они принимают участие, а также суточные и проездные, связанные с проведением официальных заседаний в месте пребывания Трибунала.
2. Размер вознаграждения, а также проездных и суточных, утверждается Административным советом и указывается в приложении к настоящему Статуту.

СТАТЬЯ 12

Административные меры

Генеральный директор принимает все административные меры, необходимые для оперативного функционирования Трибунала, в том числе обеспечивает секретарские услуги, использование технических средств и возможность дистанционного выполнения судьями некоторых из своих обязанностей.

II. ПРОЦЕДУРА

СТАТЬЯ 13

Начало процессуальных действий

1. Трибунал проводит заседания, только когда на его рассмотрение передается вопрос или спор.
2. Административный совет направляет вопросы или споры в Трибунал посредством запроса о толковании.
3. Генеральный директор передает Трибуналу любые документы и другую информацию, относящуюся к запросу о толковании.

СТАТЬЯ 14

Участие в процессуальных действиях

1. Право на участие в процессуальных действиях имеют правительства государств-членов МОТ, члены Административного совета от групп работодателей и работников, неправительственные международные организации, обладающие общим консультативным статусом, а также любые другие организации или лица, приглашенные Административным советом или Трибуналом. Участие может осуществляться на коллективной основе.
2. Международные организации или неправительственные международные организации, в частности организации работодателей и работников, заинтересованные в данном вопросе или споре, могут подать в Трибунал заявку на участие в рассмотрении дела. Трибунал принимает решение о формате и временных ограничениях их участия.

СТАТЬЯ 15

Производство по делу

1. Трибунал издает распоряжения в целях обеспечения скорейшего производства по делу, в том числе в отношении формата и сроков для письменных и устных представлений.
2. Разбирательство по делу не должно превышать шесть месяцев от даты направления Административным советом запроса о толковании до даты объявления

Трибуналом своего решения. Другие временные сроки могут устанавливаться по особому требованию Административного совета или по иному решению Трибунала.

3. Трибунал может на любой стадии производства по делу потребовать от участников представить отдельные документы или иные материалы.

4. Официальными языками Трибунала являются английский, французский и испанский языки. Письменные и устные представления могут оформляться на любом из официальных языков. Решение Трибунала выносится на трех официальных языках, причем все три текста имеют одинаковую силу.

5. С учетом положений настоящего Статута Административный совет может принять правила процедуры Трибунала.

СТАТЬЯ 16

Этапы производства по делу

Процедура, используемая в Трибунале, предусматривает письменное производство, после которого следуют устные слушания, если Трибунал не примет иного решения.

СТАТЬЯ 17

Уведомление

Запросы о толковании незамедлительно доводятся до сведения лиц, имеющих право на участие в процессуальных действиях в соответствии со статьей 14.1.

СТАТЬЯ 18

Письменное производство

1. Первичное уведомление включает предложение подать письменные заявления в срок до 45 дней, если Трибунал не примет иного решения.

2. Полученные материалы становятся доступными по истечении срока подачи письменных заявлений.

3. Участникам, подавшим письменные заявления, разрешается комментировать заявления других участников. Срок подачи комментариев составляет 30 дней по окончании срока подачи письменных заявлений, если Трибунал не примет иного решения.

СТАТЬЯ 19

Устные слушания

1. Трибунал принимает решение о целесообразности проведения устных слушаний и определяет их сроки и формат. Продолжительность слушаний не превышает пяти дней, если Трибунал не примет иного решения.

2. Устное производство состоит из заслушивания Трибуналом лиц, имеющих право на участие в процессуальном разбирательстве в соответствии со статьей 14, а также других лиц, которых Трибунал может заслушать по своему решению.

СТАТЬЯ 20

Гласность

Слушания проводятся в рамках открытого заседания, а документы, переданные в Трибунал, предаются гласности, если Трибунал не примет иного решения.

СТАТЬЯ 21

Принятие решений

1. Трое судей образуют кворум для принятия решений Трибуналом.
2. Все вопросы решаются большинством голосов присутствующих судей. В случае равенства голосов председатель имеет решающий голос.
3. Для принятия окончательного решения за него должны проголосовать трое судей.

СТАТЬЯ 22

Решение Трибунала

Трибунал выносит решение по запросу о толковании. Это решение сообщается государствам-членам, а все их замечания о нем доводятся до сведения Конференции.

СТАТЬЯ 23

Юридическая сила

1. Решения Трибунала носят обязательный характер и исполняются всеми органами МОТ.
2. Все вышеизложенное не наносит ущерба положениям Устава МОТ или любому применимому решению или консультативному заключению Международного суда, которые имеют для Трибунала обязательную силу.