



Административный совет

328-я сессия, Женева, 27 октября-10 ноября 2016 г.

GB.328/WP/GBC/1/1

Рабочая группа по вопросам, касающимся функционирования
Административного совета и Международной конференции труда

WP/GBC

Дата: 11 октября 2016 г.

Оригинал: английский

ПЕРВЫЙ ПУНКТ ПОВЕСТКИ ДНЯ

Совершенствование функционирования Международной конференции труда

Анализ работы 105-й сессии (июнь 2016 г.)

Предыстория вопроса

1. На своей 326-й сессии (март 2016 г.) Административный совет поручил МБТ подготовить к 328-й сессии (ноябрь 2016 г.) аналитическую оценку работы 105-й сессии Международной конференции труда (2016 г.), что даст возможность Административному совету извлечь уроки и принять соответствующие решения об организации будущих сессий Международной конференции труда. Результаты анализа, представленные в нижеследующих абзацах, основываются на общей оценке Административного совета, выполненной на 327-й сессии (11 июня 2016 г.), и на выводах, к которым пришло МБТ после консультаций с секретариатами Международной конференции труда.

Анализ работы 105-й сессии Международной конференции труда

2. На своей 327-й сессии Административный совет отметил эффективное проведение 105-й сессии и общую приверженность трехсторонних участников МОТ и МБТ обеспечению успеха двухнедельного формата Конференции.
3. Особо отметив новые формы организации работы и положительные изменения, которые способствовали работе Комитета полного состава по оценке выполнения Декларации о социальной справедливости и обеспечили бесперебойную работу Комитета по применению норм (КПН), он отметил ряд вопросов, которые требуют дальнейшего улучшения.

а) Подготовительные процессы

4. **Информация:** Приветствовалось предоставление информации накануне Конференции на веб-сайте, в *Справочнике по порядку проведения Конференции*, во время брифингов, организованных для представителей миссий, расквартированных в Женеве, и во время индивидуальных консультаций. Было признано, что заблаговременное распространение такой информации и ориентировочных планов работы комитетов позволило улучшить подготовку к МКТ.
5. **Отдельные веб-страницы комитетов:** Усовершенствованные веб-страницы конкретных комитетов способствовали распространению информации накануне МКТ и обмену информацией между членами комитетов и секретариатом в ходе сессии.
6. **Новые технологии:** Приложение ILO App позволило значительно улучшить обмен информацией во время МКТ. Однако определенная озабоченность была выражена в связи с его поздним появлением. В настоящее время предполагается, что вся информация, содержащаяся в ILO App, будет размещаться и на веб-сайте МКТ.
7. **Перспективное планирование:** Хотя решение о закрытии Конференции во второй половине дня в пятницу потенциально бросало серьезный вызов 105-й сессии, заблаговременное распространение информации об ориентировочном плане работы Конференции, качественная подготовка и оптимизация использования времени, в частности, в Комитете по применению норм, позволили Конференции завершить работу вовремя. Тем не менее, опыт 2016 года показывает, что закрытие Конференции в пятницу во второй половине дня требует принятия одного из докладов комитетов в четверг во второй половине дня. Опыт проведения 104-й и 105-й сессий будет учтен на ранней стадии планирования следующей сессии 2017 года, на которой помимо принятия бюджета должны будут состояться выборы членов Административного совета, второе обсуждение предлагаемой нормы и соответствующие голосования. Помимо самого перехода от трех- к двухнедельной продолжительности сессий следует продолжить усилия, направленные на поиск оптимального способа работы в рамках двухнедельного формата. Количество заседаний и времени, посвящаемых общему обсуждению или работе редакционной группы комитета, не связанного с разработкой нормы, следует учитывать в процессе подготовки вопросов, выносимых на обсуждение, или нулевого проекта (предварительного текста заключений), который готовит МБТ.
8. **Заблаговременное назначение председателей комитетов:** Должны и далее прилагаться все усилия к тому, чтобы окончательные решения о выдвижении кандидатур для назначения в качестве должностных лиц всех комитетов принимались в апреле при условии их окончательного утверждения самим комитетом. Заблаговременное выдвижение кандидатур крайне важно для того, чтобы МБТ могло организовать брифинги и консультации с тремя должностными лицами каждого комитета до открытия МКТ. Они должны выдвигаться при четком понимании требуемой квалификации, в частности, знания предмета и профессиональных навыков/опыта ведения трехсторонних прений. В 2016 году запоздалое выдвижение кандидатур на должности председателей комитетов в ряде случаев не позволило МБТ организовать предварительные консультации и брифинги, что усложнило задачу председателей некоторых комитетов, связанную с ведением заседаний. Проекты планов работы, предложенные МБТ, были вовремя размещены на веб-сайтах комитетов до их принятия соответствующими комитетами.
9. **Предварительная регистрация участия в работе комитетов:** Количество заблаговременных регистраций, полученных МБТ от правительственных делегаций (97), увеличилось по сравнению с 2015 годом, и лишь 37 делегаций зарегистрировались дополнительно в ходе сессии. Количество предварительных регистраций делегатов

работодателей и работников увеличилось следующим образом: 102 регистрации делегатов работодателей (по сравнению с 88 в предшествующем году) и 43 регистрации делегатов работников (по сравнению с 33 в предшествующем году).

b) Процессы, происходящие в ходе сессии

10. **Заседания в группах:** Каждому заседанию официальных региональных групп в каждый день Конференции, за исключением дня ее открытия, было выделено по два часа устного перевода (с 9.00 до 11.00). В случае необходимости это должно было позволить региональным группам делить время перевода с той или иной подгруппой, нуждающейся в такой языковой поддержке. Хотя некоторые группы высоко оценили эту услугу, ею воспользовались не все группы. Более точное согласование потребностей региональных групп в переводе позволит эффективнее распределять услуги устного перевода между официальными группами и подгруппами.
11. **День открытия:** В связи с ожидаемым посещением главы государства церемония открытия Конференции началась в **11.00**. Заседания региональных групп состоялись с **9.00 до 10.00**, а группа правительств заседала в течение часа с **10.00 до 11.00**. Несмотря на признание того факта, что посещение высокого гостя утром в день открытия Конференции создало проблему с точки зрения использования времени, заседание, в ходе которого предусматривалось формальное/официальное открытие сессии, за которым сразу последовало специальное заседание, прошло гладко. Тем не менее, в будущем программу церемонии открытия следует сделать более четкой, чтобы избежать путаницы между церемонией открытия и началом общего обсуждения докладов Генерального директора и председателя Административного совета.
12. **Пленарные заседания:** Исходя из предположения о том, что число выступающих будет оставаться примерно таким же, как в 2014 и 2015 годах (около 300 человек), обсуждение докладов Генерального директора и председателя Административного совета (в течение второго пленарного периода) началось на один день раньше (по сравнению с предшествующим годом), чтобы компенсировать потерю половины дня в конце второй недели. Из 398 возможных выступлений состоялось только 293 выступления, вследствие чего были отменены два вечерних заседания (на первой неделе в четверг и пятницу, 2 и 3 июня).
13. Если принять во внимание явно выраженное предпочтение делегатов выступать утром, то одним из вариантов в следующем году является предварительное резервирование только утренних выступлений в течение первой недели начиная со среды. Это также обеспечило бы определенную гибкость на случай, если количество делегатов, желающих выступить в течение первой недели, превысит количество заявок, зарегистрированных в этом году.
14. Последовательность пленарных периодов II (обсуждение докладов председателя Административного совета и Генерального директора), III (саммит «Мир труда») и IV (формальности и принятие докладов комитетов) оказалась эффективной, и были отмечены успешные усилия, направленные на то, чтобы избежать ситуации, когда выступающие берут слово непосредственно до или сразу после принятия докладов. Хотя большинство делегатов положительно оценили решение о закрытии Конференции в пятницу во второй половине дня, были высказаны определенные опасения относительно того, что любое дальнейшее сокращение продолжительности Конференции окажет негативное влияние на ее результаты.

15. **Саммит «Мир труда»:** Саммит «Мир труда», посвященный проблемам занятости молодежи, получил широкое признание как успешное, живое и интерактивное заседание. Многие делегации выразили обеспокоенность в связи с запоздалым распространением информации о программе, участниках и характере участия, ожидаемого от делегатов. В частности, по причине опоздания координация участия групп вызвала трудности у региональных координаторов. Были высказаны мнения о том, что саммит может стать еще более привлекательным для международных политических лидеров, а в целях содействия подготовке к нему некоторые делегаты предложили, чтобы на саммите «Мир труда» пристальное внимание уделялось докладу Генерального директора.
16. Что касается формата саммита, общепринятым является мнение, что посещение высоких гостей следует планировать на один день (в течение которого проходит саммит «Мир труда»), когда до обеда созывается одно специальное заседание, а на вторую половину дня планируется не более трех специальных заседаний. Если позволяет ситуация, специальные заседания должны группироваться, чтобы отдельные выступающие могли обратиться к пленарному заседанию до или после специальных заседаний.
17. **Дополнительные мероприятия:** В 2016 году была продолжена политика, применяемая с июня 2015 года в целях ограничения параллельных заседаний особыми мероприятиями, такими как церемония по случаю Всемирного дня борьбы с детским трудом. Эта церемония, состоявшаяся в среду 8 июня, привлекла большую аудиторию.
18. **Комитет по применению норм:** Многие группы выразили удовлетворение тем, как Комитет справился со своими функциями, и высоко оценили то, что большинство рекомендаций, сформулированных в ходе неформальных трехсторонних консультаций по методам работы КПН, были успешно выполнены. В качестве успешных перемен к лучшему были названы достижение своевременной договоренности о перечне случаев и распространение длинного перечня за месяц до открытия работы Комитета, оптимизация использования времени и принятие заключений по каждому конкретному случаю. Также было отмечено, что работа Комитета улучшилась благодаря более активному использованию его веб-страницы, применению новой программы, отображающей список выступающих на экранах, подаче поправок к протоколу в электронной форме и открытию точки контактов SharePoint, облегчающей общение заместителей председателя от групп работодателей и работников. Внедрение этих инноваций позволило добиться значительных улучшений с точки зрения обмена информацией, общения, прозрачности и распределения времени. Общий объем выпуска документов только для этого Комитета был впоследствии снижен более чем на 70%. В ходе очередного раунда неформальных трехсторонних консультаций по методам работы КПН, который состоится в ноябре 2016 года, будут обсуждаться дальнейшие предложения о совершенствовании работы, которые могут быть опробованы на Конференции в 2017 году. Некоторые делегаты рекомендовали избегать, насколько это возможно, любых накладок, связанных с принятием доклада Комитета и любыми основными мероприятиями Конференции, такими как саммит «Мир труда».
19. **Комитет по проверке полномочий:** МБТ рассмотрит дальнейшие улучшения в системе аккредитации через Интернет, чтобы обеспечить своевременную обработку уполномочивающих документов и визовых запросов.
20. Одним из последствий сокращения продолжительности Конференции до двух недель стала необходимость также сократить с 72 до 48 часов срок подачи протестов в отношении полномочий делегаций, представленных в *Предварительном перечне делегаций*, который публикуется в день открытия Конференции, и с 48 до 24 часов срок подачи протестов в отношении полномочий делегаций, представленных в пересмотренном предварительном перечне, который в последние годы публиковался утром в пятницу

на первой неделе Конференции. Возможность внесения дальнейших корректировок в эти временные сроки рассматривается в связи с поправками, предложенными к статьям 26, 26bis и 26ter Регламента Конференции.¹

21. Как Комитет по проверке полномочий отметил в своем докладе в 2016 году, из 3.800 членов национальных делегаций, зарегистрированных на Конференции, около 2.300 выступали в официальном качестве, то есть как министры, делегаты, заместители делегатов или советники, которые являются единственными категориями лиц, имеющих право на активное участие в пленарных заседаниях Конференции и работе ее комитетов. Остальные 1.500 членов национальных делегаций принимали участие как «другие лица» без официального статуса. Подобное явление происходит с делегациями международных неправительственных организаций, приглашенных на Конференцию, которые могут назначить не более пяти-шести членов в качестве официальных представителей (по одному по каждому пункту повестки дня); однако зачастую они аккредитуют делегации гораздо большего состава.
22. Несмотря на то что Конференция является форумом, открытым для общественности, и открывает возможность для всех участники познакомиться с МОТ и внести вклад в ее работу, даже не будучи официально аккредитованными лицами, поскольку все лица, аккредитованные государствами-членами или приглашенными организациями, получают схожие идентификационные карточки (баджи), открывающие им доступ к одним и тем же залам и услугам Конференции, могут создаваться очереди (при регистрации, в кафе, на остановках челночных автобусов и т.д.), скученность в залах заседаний, что может повлиять на способность официальных членов делегаций надлежащим образом выполнять свои функции, или проблемы с обеспечением безопасности. Поэтому МБТ рассматривает возможность расширения видов баджей, которые будут выдаваться разным категориям аккредитованных лиц с тем, чтобы в случае необходимости предъявители определенных баджей допускались на заседания в соответствии с той ролью, которую они могут выполнять на Конференции. Это уже происходит, например, со специальными заседаниями, когда доступ в зал пленарных заседаний строго ограничен.
23. **Комитет по разработке норм:** Как показал первый опыт проведения двухнедельной сессии Конференции в июне 2015 года, комитет по разработке норм может завершить свою работу в такой сжатый срок с использованием того же количества времени (девяти дней), той же последовательности и того же числа заседаний и заседаний в группах, как это было в прошлом. Однако сессия Конференции в июне 2016 года предоставила возможность опробовать первое обсуждение предлагаемой нормы в рамках нового формата. Общая оценка эксперимента подтвердила, что комитет по разработке нормы смог провести первое обсуждение в рамках двухнедельного формата. Тем не менее, для того чтобы выполнить свой мандат в установленные сроки, комитет провел четыре вечерних пленарных заседания и четыре ночных заседания своего редакционного комитета.
24. Некоторые делегаты приветствовали бы расширенное присутствие и активное участие экспертов из соответствующих учреждений Организации Объединенных Наций для сообщения информации в ходе прений в Комитете, что позволило бы лучше понять, как обсуждаемая рекомендация соотносится с другими международными актами.

¹ См. GB.328/WP/GBC/1/2.

25. Принимая во внимание, что в прошлом комитеты по разработке норм порой имели дело с более объемными текстами, особенно когда предложенные заключения касались предлагаемой конвенции и сопровождающей ее рекомендации, МБТ следует рассмотреть способы, облегчающие работу во время сессии.
26. В целом, процедура разработки нормы, в том числе подготовительные этапы (консультации, документы, сроки и т.д.), как это предусмотрено в Регламенте, могут быть пересмотрены, чтобы вскрыть возможности повышения эффективности, в частности, с точки зрения подготовительной работы накануне Конференции или в период между ее сессиями.
27. Из того, как было организовано прошедшее обсуждение, следует извлечь определенные уроки. Зачастую бывает трудно эффективно планировать начало и конец обсуждения, связанного с разработкой норм. Ввиду необходимости посвятить примерно полдня общему обсуждению, в том числе предварительным выступлениям до начала обсуждения поправок, планируемая подача первой серии поправок на второй день (во второй половине дня) часто становится сложной задачей, поскольку это должно быть сделано после проведения заседаний в группах, но не слишком поздно во второй половине дня, чтобы комитет имел возможность возобновить общее обсуждение во второй половине дня. При всей необходимости гибкости, следует в максимально возможной мере не допускать совпадения времени подачи поправок со временем, отведенным для пленарных заседаний.
28. Реальной проблемой остается окончательное оформление текстов (т.е. заключений, проекта акта и доклада комитета) в крайне сжатые сроки. Для того чтобы уменьшить давление, в условиях которого секретариат и делегаты работают в последний день, можно было бы рассмотреть ряд альтернативных мер. Так, крайний срок подачи поправок к докладу (дословно отражающих содержание обсуждения) можно было бы продлить на неделю (т.е. на неделю после закрытия Конференции) в соответствии с практикой, в настоящее время применяемой к протоколам Административного совета. Итоговый документ (заключения/проект акта) в любом случае будет размещен на веб-сайте за день до его принятия на пленарном заседании, как можно скорее после последнего рассмотрения Редакционным комитетом Конференции/редакционной комиссией комитета.
29. Что касается конкретных задач, решаемых, соответственно, редакционной комиссией комитета и Редакционным комитетом Конференции, принимая во внимание тот факт, что сессия 2017 года, как ожидается, знаменует собой окончание процесса разработки нормы, рабочая группа, возможно, пожелает рассмотреть в качестве варианта вопрос о слиянии их соответствующих полномочий путем учреждения единого Редакционного комитета Конференции, в состав которого войдут члены соответствующих технических комитетов.² Этот редакционный комитет, учрежденный Конференцией в начале сессии (хотя члены, выступающие от имени технического комитета, могут быть назначены позднее), будет заседать время от времени для рассмотрения версий на английском и французском языках (аутентичных текстов) в соответствии с решением комитета по разработке нормы и будет нести ответственность за включение, в случае необходимости, заключительных положений в текст предложенной конвенции.
30. **Комитеты, не занятые разработкой норм:** Ввиду специфики каждого из таких комитетов подготовка к ним и их методы работы были скорректированы в соответствии с вызовами, целями и приоритетами каждого обсуждения. Тем не менее, переход к формату двухнедельной Конференции подчеркивает необходимость и значение

² См. GB.328/WP/GBC/1/2, п. 12 и Приложение.

подготовительного процесса, затрагивающего структуру и содержание доклада, вопросов, выносимых на обсуждение, и ожидаемых результатов. Как уже подчеркивалось на сессиях Административного совета в ноябре 2015 года и в марте 2016 года, заблаговременные, широкие и интенсивные консультации с трехсторонними участниками играют ключевую роль в оформлении итогов каждого обсуждения.

31. Что касается оценки резонанса *Декларации МОТ 2008 года о социальной справедливости в целях справедливой глобализации*, подготовка к ней, начавшаяся в ноябре 2014 года, включала принятие глобальной программы подготовительной деятельности, три следовавших друг за другом обсуждения на 322-й, 323-й и 325-й сессиях Административного совета, три раунда трехсторонних консультаций в Женеве, пять консультаций с ключевыми международными и региональными организациями, рассылку вопросников государствам-членам и создание рабочей группы из числа сотрудников МБТ. Заключительный раунд неформальных консультаций, состоявшийся 14 апреля 2016 года, позволил подготовить дополнение к докладу МБТ, содержащее подробные рекомендации по конкретным пунктам для обсуждения, условиям и методам работы комитета, а также разделы, которые войдут в итоговый документ. Многие из этих подготовительных мер, в том числе публикацию подобного добавления, можно было бы использовать при подготовке к обсуждениям, не связанным с разработкой норм, на будущих сессиях МКТ.
32. Успешный подход, принятый Комитетом, будет анализироваться с точки зрения будущих условий периодических обсуждений.³ Обмен мнениями на высоком уровне по вопросам, касающимся повышения слаженности политики в интересах достойного труда и устойчивого развития, в котором приняли участие представители других международных организаций, получил широкую поддержку со стороны трехсторонних участников МОТ. Тем не менее, такой обмен должен тщательно планироваться, как это было в текущем году, и он не должен вести к сокращению времени, необходимого для трехстороннего обсуждения.
33. Общий вывод заключается в том, что эффективная подготовка к обсуждению способствовала слаженной работе Комитета, которая завершилась во вторник 7 июня. Согласованность в организации работы Комитета могла бы послужить примером для будущих комитетов, не занятых разработкой норм. Ввиду крайне напряженной повестки дня Конференции в 2017 году⁴ (включающей принятие программы и бюджета, выборы Административного совета, разработку нормы), ей, скорее всего, придется утвердить доклад одного из своих комитетов, не участвующих в разработке нормы, во второй половине дня в предпоследний день Конференции (в четверг 15 июня 2017 года).
34. В соответствии с решением Административного совета о подготовке к проведению *общего обсуждения вопросов достойного труда в глобальных системах поставок*⁵ эта подготовка началась заблаговременно с неформальных консультаций с тремя группами трехсторонних участников. По поручению Административного совета были внедрены в действие инновационные процессы в целях оптимизации процесса консультаций, чтобы позволить группам трехсторонних участников сообщить свои мнения об ожидаемой структуре доклада и пунктах, предлагаемых для обсуждения, которые будут представлены на рассмотрение Комитета Конференции. Во всех регионах мира состоялись неформальные региональные консультации с представителями

³ GB.328/INS/5/2.

⁴ См. повестку дня 106-й сессии Конференции в Приложении.

⁵ GB.320/INS/2, пп. 20-23 и GB.320/PV, para. 42.

правительств, а процесс консультаций с группами работников и работодателей координировался силами их бюро. Этот процесс охватил самые разные совещания и глобальные симпозиумы. Вовлечение трехсторонних участников на ранней стадии путем проведения консультаций доказало свою эффективность и позволило трем группам принять активное участие в обсуждении.

35. МБТ также учредило рабочую группу в соответствии с практикой организации последующей деятельности по итогам работы комитетов Конференции 2015 года, посвященных малым и средним предприятиям (МСП) и неформальной экономике, а также по итогам периодического обсуждения проблем социальной защиты. Весомый вклад этой рабочей группы в подготовку доклада отразился в положительных откликах членов Комитета.
36. Тем не менее, важно помнить о том, что Регламент Конференции не содержит конкретных положений, регулирующих методы работы при обсуждении вопросов, не связанных с разработкой норм. В соответствии с текущей практикой предварительный план работы в рамках обсуждений, не связанных с разработкой норм, предусматривает по общему правилу разбивку рабочего времени на четыре основных сегмента: 1) общее обсуждение на пленарных заседаниях комитета; 2) работа редакционной группы; 3) подача поправок; 4) обсуждение поправок на пленарных заседаниях комитета. Однако распределение времени между четырьмя сегментами можно было бы пересмотреть, например, с тем чтобы предоставить редакционной группе больше времени для завершения своей работы.
37. В преддверии общего обсуждения проблем трудовой миграции в 2017 году следует обсудить уроки, извлеченные из обсуждений, не связанных с разработкой норм, которые состоялись в июне 2016 года, а также любой альтернативный процесс в зависимости от характера и содержания ожидаемого результата. Подготовка к таким обсуждениям должна включать заблаговременные трехсторонние неформальные консультации о содержании доклада, ожидаемом результате и вопросах, выносимых на обсуждение.
38. В 2016 году заместители председателя от групп работодателей и работников и члены редакционной группы от правительств представили проект текста, подготовленный редакционной группой, на пленарном заседании до момента формальной подачи поправок. В целом, это было воспринято положительно.
39. Была подтверждена необходимость подготовки предметного и лаконичного итогового документа, ориентированного на цели политики и конкретные действия.
40. **Логистика и практические вопросы:** Удаление ящиков для корреспонденции вызвало определенную обеспокоенность среди делегатов, и этот вопрос будет рассмотрен в отношении будущих сессий МКТ.
41. Кроме того, было отмечено, что необходимо обеспечить дополнительные организационные мероприятия и услуги (например, питание и транспорт) для делегатов, участвующих в заседаниях, которые проходят поздно вечером.

Предлагаемое решение

42. С учетом итогов обсуждения и анализа уроков, извлеченных из работы 105-й сессии Конференции (июнь 2016 г.), Рабочая группа по вопросам, касающимся функционирования Административного совета и Международной конференции труда, рекомендует, чтобы Административный совет:

- a) продолжил изучать возможности дальнейших улучшений, которые можно будет опробовать или внедрить на будущих сессиях Конференции;**
- b) поручил Генеральному директору подготовить для рассмотрения на 329-й сессии (март 2017 г.) подробный план работы 106-й сессии Конференции (июнь 2017 г.) в рамках двухнедельного формата.**

Приложение

Повестка дня 106-й сессии Международной конференции труда (2017 г.)

Постоянные пункты

- I. Доклады председателя Административного совета и Генерального директора.
- II. Предложения по Программе и бюджету на 2018-19 годы и другие вопросы.
- III. Информация и доклады о применении конвенций и рекомендаций.

Вопросы, внесенные в повестку дня Конференции или Административного совета

- IV. Трудовая миграция (*общее обсуждение*).
- V. Занятость и достойный труд в целях обеспечения мира и потенциала противодействия: пересмотр Рекомендации 1944 года о занятости в период перехода от войны к миру (71) (*разработка нормы, второе обсуждение*).
- VI. Периодическое обсуждение стратегической задачи, связанной с основополагающими принципами и правами в сфере труда, в рамках механизма реализации Декларации МОТ 2008 года о социальной справедливости в целях справедливой глобализации.
- VII. Отмена Конвенций 4, 15, 28, 41, 60 и 67.