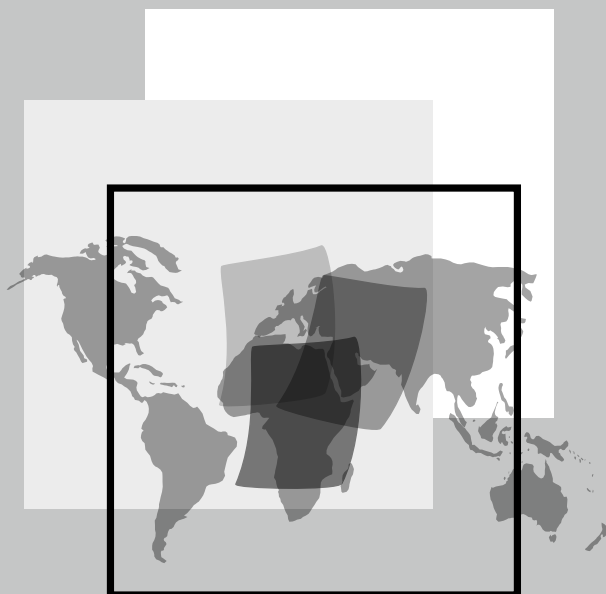




Международная
организация
труда

100
1919-2019

Применение международных трудовых норм, 2019 г.



ДОКЛАД III (Часть А)

Доклад Комитета
экспертов по применению
конвенций и рекомендаций

Международная конференция труда, 108-я сессия, 2019 г.

Доклад Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций

(статьи 19, 22, 23 и 35 Устава)

Третий пункт повестки дня:
Информация и доклады по применению
конвенций и рекомендаций

Настоящий документ – перевод первой части доклада Комитета экспертов, озаглавленной «Общий доклад». Полный текст доклада опубликован на английском, французском и испанском языках

Доклад III (Часть А)

Общий доклад

ISBN 978-92-2-131848-4 (print)
ISBN 978-92-2-131849-1 (Web pdf)
ISSN 0251-3730

Первое издание, 2019

Публикация информации, касающейся мер, принятых в отношении международных конвенций и рекомендаций по труду, не является выражением какого-либо мнения Международного бюро труда ни о правовом статусе государства, представившего такую информацию (включая извещение о ратификации или иное заявление), ни о полномочиях той или иной страны в отношении районов или территорий, о которых такая информация была получена. В отдельных случаях это может создавать проблемы, по которым МБТ не компетентно высказывать своё мнение.

Информация о публикациях и цифровых продуктах МБТ размещена на сайте: www.ilo.org/publns.

Содержание

	<i>Стр.</i>
КОММЕНТАРИЙ АВТОРА	1
Общий обзор контрольных механизмов МОТ	1
Роль организаций работодателей и работников	1
Предыстория Комитета Конференции по применению норм и Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций	2
Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций	2
Комитет Международной конференции труда по применению норм	3
Взаимоотношения между Комитетом экспертов и Комитетом Конференции по применению норм	4
ЧАСТЬ I. ОБЩИЙ ДОКЛАД.....	5
I. ВВЕДЕНИЕ	7
Состав Комитета	7
Методы работы	7
Взаимоотношения с Комитетом Конференции по применению норм	9
Мандат	13
Взгляд в будущее по случаю столетия МОТ	13
II. СОБЛЮДЕНИЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ, СВЯЗАННЫХ С НОРМАМИ.....	17
A. Доклады о ратифицированных конвенциях (статьи 22 и 35 устава)	17
B. Рассмотрение докладов о ратифицированных конвенциях комитетом экспертов	20
C. Доклады, представляемые в соответствии со статьёй 19 устава	34
D. Представление актов, принятых конференцией, компетентным органам (пункты 5, 6 и 7 статьи 19 устава).....	34
ПРИЛОЖЕНИЕ К ОБЩЕМУ ДОКЛАДУ.....	37
Состав Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций.....	37

Комментарий автора

Общий обзор контрольных механизмов МОТ

С момента создания Международной организации труда (МОТ) в 1919 году на неё возложена задача, связанная с принятием международных трудовых норм и содействием их ратификации и применению в государствах-членах в качестве основополагающего средства достижения своих целей. Для того чтобы осуществлять мониторинг прогресса в своих государствах-членах в области применения международных трудовых норм, МОТ разработала контрольные механизмы, которые имеют уникальный характер на международном уровне¹.

В соответствии со статьёй 19 Устава МОТ на государства-члены возлагается ряд обязательств после принятия международных трудовых норм, включая требование о представлении вновь принимаемых норм на рассмотрение национальных компетентных органов, а также обязательство представлять через регулярные промежутки времени доклады относительно мер, принимаемых в целях реализации положений нератифицированных конвенций и рекомендаций.

Ряд контрольных механизмов осуществляет деятельность, в рамках которой Организация рассматривает связанные с нормами обязательства государств-членов, вытекающие из ратифицированных конвенций. Такой контроль осуществляется как в контексте регулярных процедур, осуществляемых на основе ежегодных докладов (ст. 22 Устава МОТ)², так и посредством специальных процедур, основанных на подаче жалоб или представлений Административному совету со стороны трёхсторонних участников МОТ (ст. 24 и 26 Устава МОТ). Более того, начиная с 1950 года существует специальная процедура, в соответствии с которой жалобы, касающиеся свободы объединения, направляются на рассмотрение Комитета по свободе объединения Административного совета. Этот комитет может также рассматривать жалобы, касающиеся государств-членов, которые не ратифицировали соответствующие конвенции по свободе объединения.

Роль организаций работодателей и работников

МОТ, в силу своей трёхсторонней структуры, была первой международной организацией, которая стала привлекать социальных партнёров непосредственно к своей деятельности. Участие организаций работодателей и работников в контрольном механизме признано в Уставе МОТ согласно пункту 2 статьи 23, по которой доклады, поступающие от правительств в соответствии со статьями 19 и 22, должны быть адресованы также представительным организациям.

На практике представительные организации работодателей и работников могут направлять своим правительствам замечания по докладам, касающимся применения международных трудовых норм. Они могут, к примеру, привлечь внимание к расхождениям в законодательстве и на практике относительно применения той или иной ратифицированной конвенции. Более того, любая организация работодателей или работников может представить

¹ Подробная информация обо всех контрольных процедурах изложена в *Handbook of procedures relating to international labour Conventions and Recommendations (Пособие по процедурам в отношении международных трудовых конвенций и рекомендаций)*, Департамент международных трудовых норм, Международное бюро труда, Женева, Rev., 2012 г.

² Доклады запрашиваются каждые три года по основополагающим конвенциям и директивным конвенциям, и отныне каждые шесть лет – по другим категориям конвенций. На 334-й сессии Административный совет принял решение о расширении цикла направления докладов по последней категории конвенций с пяти до шести лет (GB.334/INS/5). Доклады должны были поступить по группам конвенций, касающимся одной и той же темы.

свои замечания по применению международных трудовых норм непосредственно МБТ. Затем МБТ направляет эти полученные комментарии и замечания соответствующему правительству, которое имеет возможность представить свой ответ до рассмотрения этих замечаний Комитетом экспертов, за исключением чрезвычайных обстоятельств³.

Предыстория Комитета Конференции по применению норм и Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций

В первые годы существования МОТ принятие международных трудовых норм и работа, проводимая в рамках принятого контрольного механизма, осуществлялись в ходе пленарных заседаний ежегодной Международной конференции труда. Однако существенное увеличение числа ратификаций конвенций привело к соответствующему заметному росту числа ежегодно направляемых МБТ докладов. Вскоре стало очевидным, что пленарные заседания Конференции не в состоянии рассмотреть все доклады одновременно с принятием норм и обсуждением других важных вопросов. В результате в 1926 году Конференция приняла резолюцию⁴, предусматривающую учреждение на ежегодной основе Комитета Конференции (впоследствии названного Комитетом Конференции по применению норм) и поручила Административному совету назначить технический комитет (впоследствии названный Комитетом экспертов по применению конвенций и рекомендаций), который должен был нести ответственность за подготовку доклада для представления Конференции. Эти два комитета превратились в два «столпа» всей контрольной системы МОТ.

Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций

Состав

Комитет экспертов состоит из 20 членов, которые являются ведущими специалистами по вопросам права на национальном и международном уровнях. Члены Комитета назначаются Административным советом по рекомендации МБТ на основе предложений Генерального директора. Назначения осуществляются в личном качестве из числа беспристрастных лиц, обладающих техническими знаниями, придерживающихся независимой позиции и представляющих различные регионы мира, чтобы предоставить возможность Комитету иметь в своём распоряжении экспертов, обладающих большим опытом работы в рамках правовых, экономических и социальных систем. Назначения осуществляются сроком на три года, который может возобновляться. В 2002 году Комитет постановил, что для всех членов устанавливается предельный срок службы – 15 лет, то есть после первого трёхлетнего периода может быть осуществлено не более четырёх продлений полномочий. На своей 79-й сессии (ноябрь-декабрь 2008 г.) Комитет постановил, что его председатель будет избираться на трёхлетний срок, и этот срок может быть продлён единожды ещё на три года. В начале каждой сессии Комитет избирает также докладчика.

Работа Комитета

Комитет экспертов проводит ежегодные сессии в ноябре-декабре. В соответствии со своим мандатом, установленным Административным советом⁵, Комитет призван рассматривать следующие вопросы:

- периодические доклады, представляемые в соответствии со статьёй 22 Устава МОТ о мерах, принимаемых государствами-членами для реализации положений конвенций, участниками которых они являются;
- информацию и доклады о конвенциях и рекомендациях, представляемые государствами-членами в соответствии со статьёй 19 Устава МОТ;
- информацию и доклады о мерах, принимаемых государствами-членами в соответствии со статьёй 35 Устава МОТ⁶.

В задачу Комитета экспертов входит указывать, в какой мере законодательство и практика каждого государства-члена согласуются с ратифицированными конвенциями, а также отмечать, в какой мере государства-члены выполняют свои обязательства в соответствии с Уставом МОТ в связи с нормами. Выполняя свои полномочия, Комитет строго придерживается принципов независимости, объективности и беспристрастности⁷. Комментарии

³ См. пп. 88-96 Общего доклада.

⁴ Приложение VII, *Record of Proceedings (Протокол)*, Восьмая сессия Международной конференции труда, 1926 г., т. 1.

⁵ Круг ведения Комитета экспертов, Протоколы 103-й сессии Административного совета (1947 г.), Приложение XII, para. 37.

⁶ Статьей 35 предусмотрено применение конвенций к территориям вне метрополии.

⁷ См. п. 32 Общего доклада.

Комитета экспертов о выполнении государствами-членами своих обязательств, связанных с нормами, имеют форму либо замечаний, либо прямых запросов. Замечания, как правило, используются в отношении наиболее серьёзных или давних случаев, касающихся невыполнения государствами-членами своих обязательств. Они воспроизводятся в ежегодном докладе Комитета экспертов, который затем представляется на рассмотрение Комитету по применению норм в июне каждого года. Прямые запросы не публикуются в докладе Комитета экспертов, а направляются непосредственно заинтересованному правительству, и с ними можно ознакомиться в режиме онлайн⁸. Кроме того, Комитет экспертов рассматривает вопросы о применении норм МОТ, как ратифицированных, так и не ратифицированных, касающихся какой-либо конкретной области, выбираемой по решению Административного совета. Такое рассмотрение имеет форму Общего обзора⁹. Общий обзор строится на докладах, представляемых в соответствии со статьями 19 и 22 Устава, и он охватывает все государства-члены независимо от ратификации ими соответствующих конвенций. В этом году Общий обзор касается Рекомендации 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты (202).

Доклад Комитета экспертов

По итогам своей работы Комитет выпускает ежегодный доклад. Доклад издаётся в двух томах.

Первый том (Доклад III (Часть А))¹⁰ разделён на две части:

- **Часть I: Общий доклад**, в котором, с одной стороны, рассматривается прогресс в деятельности Комитета экспертов и конкретные вопросы, вытекающие из неё, которые анализировались Комитетом, и, с другой стороны, то, в какой мере государства-члены выполнили свои уставные обязательства, вытекающие из международных трудовых норм.
- **Часть II: Замечания, касающиеся отдельных стран**, относительно выполнения обязательств в связи с направлением докладов, применением ратифицированных конвенций, сгруппированных по конкретным темам, а также обязательств направлять акты компетентным органам.

Второй том включает **Общий обзор** (Доклад III (Часть В)).

Комитет Международной конференции труда по применению норм

Состав

Комитет Конференции по применению норм является одним из двух постоянных Комитетов Конференции. Он носит трёхсторонний характер и поэтому включает представителей правительств, работодателей и работников. На каждой сессии Комитет избирает своих должностных лиц, включая председателя (правительственный делегат), двух заместителей председателя (делегат работодателей и делегат работников) и докладчика (правительственный делегат).

Работа Комитета

Комитет Конференции по применению норм заседает ежегодно на июньской сессии Конференции. Согласно статье 7 Регламента Конференции Комитет рассматривает:

⁸ См. п. 66 Общего доклада. С замечаниями и прямыми запросами можно ознакомиться непосредственно в базе данных NORMLEX по адресу: www.ilo.org/normes.

⁹ В соответствии с механизмом реализации Декларации МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации 2008 года была внедрена система ежегодных периодических обсуждений в рамках Конференции, чтобы позволить Организации получать более полную информацию о сложившейся ситуации и различных потребностях своих государств-членов в отношении четырёх стратегических задач МОТ, а именно: занятости; социальной защиты; социального диалога и трипартизма; основополагающих принципов и прав в сфере труда. Административный совет счёл, что периодические доклады, подаваемые МБТ в целях проведения обсуждения на Конференции, должны включать информацию, касающуюся законодательства и практики государств-членов, содержащуюся в Общих обзорах, а также учитывать итоги обсуждения Общих обзоров в Комитете Конференции. В принципе темы Общих обзоров согласуются с четырьмя стратегическими задачами МОТ. Была подтверждена важность координации Общих обзоров и периодических обсуждений в контексте принятия нового пятилетнего цикла периодических обсуждений Административным советом в ноябре 2016 г. В контексте обсуждения мер по укреплению контрольной системы в ноябре 2018 г. Административный совет предложил Комитету экспертов формулировать предложения относительно возможного участия в процессе оптимизации использования пунктов 5 e) и 6 d) статьи 19 Устава, в частности путём рассмотрения мер, направленных на обеспечение более наглядного представления Общих обзоров, с тем чтобы обеспечить удобный для пользователя подход и формат, что сделает их максимально полезными для трёхсторонних участников (документ GB.334/INS/5).

¹⁰ Эта ссылка касается повестки дня Международной конференции труда, которая включает в качестве постоянного пункта пункт III, касающийся информации и докладов по применению конвенции и рекомендаций.

- меры, принятые во исполнение ратифицированных конвенций (ст. 22 Устава);
- доклады, направляемые в соответствии со статьёй 19 Устава (Общие обзоры);
- меры, принятые в соответствии со статьёй 35 Устава (территории вне метрополии).

Комитет должен представлять свой доклад пленарному заседанию Конференции.

После независимого рассмотрения технического характера, осуществляемого в рамках Комитета экспертов, работа в Комитете Конференции даёт возможность представителям правительств, работодателей и работников осуществить обзор того, каким образом каждое государство выполняет свои обязанности, касающиеся норм. Правительства могут более подробно изложить информацию, представляемую заранее Комитету экспертов, сообщить о дополнительных мерах, которые были приняты или предполагается принять после последней сессии Комитета экспертов, привлечь внимание к трудностям, связанным с выполнением обязательств, а также получить рекомендации относительно того, как преодолевать такие трудности.

Комитет Конференции по применению норм обсуждает доклад Комитета экспертов и документы, поступающие от правительств. Работа Комитета Конференции начинается с общего обсуждения на основе, главным образом, Общего доклада Комитета экспертов. Затем Комитет Конференции приступает к обсуждению Общего обзора. Он также рассматривает случаи серьёзного нарушения обязательств направлять МБТ доклады, а также обязательств, связанных с нормами. И наконец, Комитет Конференции рассматривает ряд индивидуальных дел, касающихся применения ратифицированных конвенций, которые были предметом замечаний Комитета экспертов. По завершении прений по каждому индивидуальному делу Комитет Конференции принимает заключения по соответствующему делу.

В своём докладе¹¹, представляемом пленарному заседанию Международной конференции труда для принятия, Комитет по применению норм может предложить государству-члену, дело которого обсуждалось, принять миссию технического содействия Международного бюро труда в целях повышения своего потенциала для исполнения своих обязанностей или может предложить направить миссию иного типа. Комитет Конференции по применению норм может также запросить правительства представить дополнительную информацию или выразить особую озабоченность в своём следующем докладе, направляемом Комитету экспертов. Комитет Конференции также привлекает внимание Конференции к отдельным делам, касающимся, в частности, прогресса, а также серьёзных недостатков в связи с выполнением ратифицированных конвенций.

Взаимоотношения между Комитетом экспертов и Комитетом Конференции по применению норм

В многочисленных докладах Комитет экспертов подчёркивает необходимость проявления духа взаимного уважения, сотрудничества и ответственности, которые всегда отмечались в отношениях между Комитетом экспертов и Комитетом Конференции по применению норм. В последние годы вошло в практику также присутствие в качестве наблюдателя во время проведения общей дискуссии Комитета Конференции и обсуждения Общего обзора председателя Комитета экспертов, что предоставляет ему возможность выступить в Комитете Конференции во время открытия общего обсуждения и сделать свои замечания по окончании рассмотрения Общего обзора. Аналогичным образом заместители председателя Комитета Конференции от работодателей и работников приглашаются для выступлений в Комитете экспертов в ходе специального заседания, проводимого с этой целью.

¹¹ Этот доклад публикуется в *Record of Proceedings (Протокол)* Конференции. Начиная с 2007 г. он также издаётся отдельной публикацией. См. по последнему докладу Комитета Конференции по применению норм: *Extracts from the Record of Proceedings*, Международная конференция труда, 107-я сессия, Женева, 2018 г.

Часть I. Общий доклад

I. Введение

1. Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций, назначаемый Административным советом Международного бюро труда для рассмотрения информации и докладов, представляемых в соответствии со статьями 19, 22 и 35 Устава государствами-членами Международной организации труда, о мерах, принятых в отношении конвенций и рекомендаций, провёл 89-ю сессию в Женеве с 21 ноября по 8 декабря 2018 года. Комитет имеет честь представить свой доклад вниманию Административного совета.

Состав Комитета

2. В настоящее время Комитет имеет следующий состав: г-н Шиничи АГО (Япония), г-жа Лиана АТАНАССИУ (Греция), г-жа Лейла АЗУРИ (Ливан), г-н Лелио БЕНТЕШ КОРРЕА (Бразилия), г-н Джеймс Дж. БРАДНИЙ (Соединённые Штаты Америки), г-н Халтон ЧЭДЛ (Южная Африка), г-жа Грасьела ДИКСОН КАТОН (Панама), г-н Рашид ФИЛАЛИ МЕКНАССИ (Марокко), г-н Абдул Г. КОРОМА (Сьерра-Леоне), г-н Алан ЛАКАБАРА (Франция), г-жа Елена МАЧУЛЬСКАЯ (Российская Федерация), г-жа Карон МОНАГАН (Соединённое Королевство), г-н Витит МУНТАРБХОРН (Таиланд), г-жа Розмари ОУЭНС (Австралия), г-жа Моника ПИНТО (Аргентина), г-н Поль-Жерар ПУГЬЕ (Камерун), г-н Раймонд РАНДЖЕВА (Мадагаскар), г-жа Камала САНКАРАН (Индия), г-жа Дебора ТОМАС-ФЕЛИКС (Тринидад и Тобаго) и г-н Бернд ВААС (Германия). Краткий послужной список членов Комитета приведён в Приложении I к Общему докладу.

3. Комитет отметил, что г-н Чэдл, который является членом Комитета с 2004 года, завершит свой 15-летний мандат в конце сессии. Комитет выразил глубокую признательность г-ну Чэдлу за прекрасное исполнение своих обязанностей во время работы в Комитете.

4. В ходе сессии Комитет, заседая в полном составе, т.е. с участием 20 членов, приветствовал г-жу Камалу Санкаран, номинированную Административным советом на 334-й сессии (октябрь-ноябрь 2018 г.).

5. В течение шестого года г-н Корума продолжил исполнять обязанности председателя Комитета. В соответствии с решением Комитета от 2008 года об избрании председателя сроком на три года, который может быть единожды продлён, Комитет избрал судьёй Грасьелу Диксон Катон новым председателем начиная с 2019 года. Г-н Аго был избран докладчиком.

Методы работы

6. Рассмотрение методов своей работы Комитетом экспертов продолжает оставаться поступательным процессом после его учреждения. В этом процессе Комитет всегда отдавал должное мнениям, высказываемым трёхсторонними участниками. В последние годы в ходе обсуждения возможных улучшений и совершенствования методов своей работы Комитет экспертов прилагал усилия к определению путей адаптации методов своей работы, с тем чтобы выполнять свои функции максимально эффективно и результативно и тем самым оказывать содействие государствам-членам по выполнению своих обязательств в связи с международными трудовыми нормами и способствовать лучшему функционированию контрольной системы.

7. С тем чтобы ориентировать ход обсуждений в Комитете вопросов постоянного улучшения методов его работы, в 2001 году был сформирован подкомитет по методам работы, который был наделён мандатом анализировать методы работы Комитета и любые взаимосвязанные вопросы и сформулировать соответствующие рекомендации в адрес Комитета. В этом году 18-е заседание подкомитета по методам работы прошло под руководством г-на Бентеша Корреа, который был избран его председателем. Прения в подкомитете по методам работы коснулись четырёх основных вопросов: i) последствий обсуждений и решений Административного совета по инициативе в

области норм для методов работы Комитета; ii) обращения с замечаниями, представленными организациями работодателей и работников в соответствии с пунктом 2 статьи 23 Устава МОТ; iii) улучшения и упорядочения рассмотрения повторных и срочных обращений; iv) обеспечения сроков получения докладов по статье 22.

8. Что касается пункта i) выше, подкомитет обсудил важные решения, принятые Административным советом на 334-й сессии, и их последствия для методов работы Комитета. Подкомитет уделил особое внимание призыву Административного совета внести предложения в целях оптимизации использования пунктов 5 e) и 6 d) статьи 19 Устава, в частности мер по улучшению представления Общих обзоров, чтобы обеспечить удобный для пользователей подход и формат, максимально повышающий пользу для трёхсторонних участников. Комитет дал рекомендации секретариату, который постарается представить Общий обзор следующего года в пересмотренном формате, возможно, с кратким изложением основных идей. Он также обсудил различные способы рассмотрения Общих обзоров, позволяющие в полной мере воспользоваться всеми преимуществами системы электронного документооборота и других новинок в области информационных технологий (ИТ), которые в настоящее время внедряются в соответствии с предшествующими решениями Административного совета, направленными на усиление контрольного механизма. Комитет также имел возможность обсудить пилотный проект по установлению электронных базовых показателей, которые облегчат правительствам задачу по подготовке докладов и будут способствовать обмену информацией о соответствующей требованиям практике. Эксперты проявили особый интерес к этому проекту и совместно с МБТ продолжают внимательно следить за ходом его разработки.

9. Что касается пункта ii) выше, то на своей последней сессии Комитет обсудил возможное влияние нового шестилетнего цикла отчётности по техническим конвенциям на критерии, обосновывающие рассмотрение замечаний организаций работодателей и работников, представленных вне рамок установленного цикла отчётности. Комитет выразил готовность обсудить методы, которые позволят ему расширить крайне строгие критерии прерывания аналитического цикла при получении комментариев организаций работников или работодателей по конкретной стране в соответствии с пунктом 2 статьи 23 Устава МОТ, и указал, что примером в этом отношении могут служить критерии, используемые в отношении случаев «со сносками». На 334-й сессии Административный совет одобрил тематическое группирование конвенций для целей подготовки докладов по техническим конвенциям в рамках шестилетнего цикла на том понимании, что Комитет экспертов дополнительно рассмотрит, уточнит и, в случае необходимости, расширит критерии, позволяющие прерывать цикл отчётности в отношении технических конвенций. После широких прений Комитет принял решения по этому вопросу. Результаты прений отражены в пунктах 94-104 ниже.

10. Что касается пункта iii) выше, Комитет постановил усилить практику обращения с призывами к незамедлительным действиям¹, которую он развернул в прошлом году, опираясь на опыт выполнения данного решения. Уже в ходе нынешней сессии Комитет призвал к незамедлительным действиям восемь стран, которые не направляли первых докладов в течение как минимум трёх лет (см. п. 59 ниже). Комитет постановил, что на очередной сессии он обобщит эту практику и выступит с призывом к незамедлительным действиям по всем случаям, когда доклады по статье 22 не направлялись в течение трёх лет подряд. Как следствие, повторение предыдущих комментариев будет ограничено максимум тремя годами, после чего Комитет рассмотрит применение конвенции по существу на основе общедоступной информации, даже если правительство не направило доклад; поступая таким образом, он обеспечит анализ применения ратифицированных конвенций хотя бы один раз в течение регулярного цикла отчётности. Формулировки повторных комментариев будут следовать определённой логике «эскалации» в зависимости от того, сколько раз правительство не представило доклад:

- первый год: простое повторение – Комитет отметит, что доклад не был получен;
- второй год: Комитет с сожалением отметит, что доклад не был получен;
- третий год: Комитет с глубоким сожалением отметит, что доклад не был получен, и обратится с призывом к незамедлительным действиям, информируя правительство о том, что если доклад не будет получен вовремя для рассмотрения на очередной сессии Комитета, он приступит к рассмотрению применения конвенции в соответствующей стране на основе имеющейся у него информации;
- четвёртый год: Комитет выполнит анализ, даже если правительство не представило доклад.

11. Что касается пункта iv) выше, Комитет постановил чётче различать доклады по статье 22, полученные после крайнего срока 1 сентября, рассмотрение которых может быть отложено в связи с поздним поступлением, и полученные к сроку доклады, рассмотрение которых может быть отложено по другим причинам (например, ввиду необходимости перевода на рабочие языки МОТ). Комитет с удовлетворением принял к сведению представленную МБТ информацию о потенциальном среднесрочном воздействии решений Административного совета в рамках инициативы в области норм с точки зрения поддержания устойчивости и эффективности контрольного механизма,

¹ См. п. 59 Общего доклада.

принимая во внимание постоянно растущее число ратификаций и последующих обязательств по подготовке и направлению докладов.

Взаимоотношения с Комитетом Конференции по применению норм

12. На протяжении многих лет атмосфера взаимного уважения, сотрудничества и ответственности неизменно характеризует отношение друг к другу членов Комитета по применению норм Международной конференции труда. В этом контексте Комитет вновь приветствовал участие своего председателя в общем обсуждении, состоявшемся в Комитете по применению норм на 107-й сессии Международной конференции труда (май-июнь 2018 г.). Он отметил решение Комитета Конференции поручить Генеральному директору вновь пригласить председателя Комитета экспертов на 108-ю сессию (июнь 2019 г.) Конференции. Комитет экспертов принял это приглашение.

13. Председатель Комитета экспертов пригласил заместителя председателя от группы работодателей (г-жу Соню Регенбоген) и заместителя председателя от группы работников (г-на Марка Лиманса) Комитета принять участие в работе специального заседания Комитета на его нынешней сессии. Оба они приняли приглашение. Интерактивный и основательный обмен мнениями состоялся по вопросам, представляющим взаимный интерес.

14. Оба заместителя председателя высоко оценили возможность обменяться мнениями и опытом между контрольными органами в позитивной обстановке.

15. Заместитель председателя от группы работников заявил, что специальное заседание даёт возможность поделиться опытом и поучиться друг у друга. Он отметил, что оба комитета являются частью авторитетной контрольной системы с общей целью эффективно содействовать соблюдению международных трудовых норм, даже невзирая на то, что у них разные пути к достижению этой цели. Их сотрудничество имеет огромное значение для выполнения мандата МОТ и Филадельфийской декларации в то время, когда МОТ отмечает своё столетие. Комитет Конференции с большим уважением относится к нейтральному, принципиальному и независимому подходу Комитета экспертов к исполнению своего мандата. Заместитель председателя от группы работников поздравил Комитет с проделанной им чрезвычайно ценной работой и подчеркнул вклад организаций работников и работодателей в надлежащее функционирование контрольного механизма благодаря большому числу замечаний, которые они снова направили в этом году в соответствии с пунктом 2 статьи 23 Устава МОТ. Доклад, представленный Комитету Конференции в 2018 году, в очередной раз был очень высокого качества и позволил провести активные и содержательные прения. Заместитель председателя от группы работников высоко оценил тот факт, что Комитет экспертов функционирует как основа всей контрольной системы, регулярно оценивая выполнение решений, принятых по итогам обсуждений в Комитете Конференции, рекомендаций специальных трёхсторонних комитетов, учреждённых для рассмотрения представлений в соответствии со статьёй 24 Устава МОТ, и рекомендаций комиссий по расследованию, создаваемых в соответствии со статьёй 26 Устава МОТ, в целях обеспечения общей согласованности действий контрольной системы.

16. Заместитель председателя от группы работников отметил, что новая практика Комитета экспертов, связанная с призывами к принятию безотлагательных действий, является новаторским и убедительным подходом к решению давней проблемы, касающейся серьёзных нарушений обязательства по подготовке и направлению докладов. Он поблагодарил Комитет за взвешенный подход к отбору случаев с двойными сносками по техническим и основополагающим конвенциям. Он также упомянул о необходимости поддерживать региональный баланс при отборе случаев с двойными сносками и предложил обоим комитетам максимально полно согласовывать позиции по этим вопросам, принимая во внимание серьёзный характер каждого случая, что должно оставаться главным критерием обоснования двойной сноски. Ввиду большой загруженности секретариата также важно разработать способы, которые обеспечат, чтобы серьёзные случаи и замечания социальных партнёров не исключались из анализа в том году, когда они должны быть рассмотрены. Заместитель председателя от группы работников призвал уделять внимание техническим конвенциям, например касающимся социального обеспечения и безопасности и гигиены труда. Это становится ещё важнее в силу решения, принятого в рамках инициативы в области норм, о продлении цикла отчётности по техническим конвенциям до шести лет. В этой связи он приветствовал упоминание в прошлогоднем докладе Комитета того факта, что он рассмотрел вопрос о расширении критериев, касающихся прерывания цикла отчётности, когда получают замечания от организаций работодателей и работников в соответствии с пунктом 2 статьи 23 Устава МОТ; он также приветствовал информацию Комитета о решениях, принятых по этому вопросу на его нынешней сессии.

17. Несмотря на необходимость получения транспарентного доклада, заместитель председателя от группы работников подчеркнул, что интересам всех трёхсторонних участников отвечает полный доклад. Работникам важно получать комментарии, по возможности в форме замечаний, а не прямых запросов, чтобы они могли обсуждать их в Комитете Конференции. Чтобы обеспечить последовательность и правовую определённость, важно разработать ясные критерии, которые позволят разграничивать замечания и прямые запросы. В общем плане, сокращение

доклада в последние годы рассматривается как мера, оказавшая неожиданное влияние на трёхстороннее взаимодействие как на национальном уровне, так и на уровне МОТ. Более полный и насыщенный формат доклада в прошлые годы позволил Комитету Конференции глубже обсуждать случаи, так как детали и ясность необходимы для того, чтобы провести хорошее обсуждение и подготовить рекомендации для трёхсторонних участников в отношении мер, способствующих эффективному применению ратифицированных конвенций.

18. Заместитель председателя от группы работников, отвечая на определённые замечания заместителя председателя от группы работодателей, добавил, что право на забастовку, как, несомненно, отметили эксперты, остаётся одним из вопросов, по которым расходятся мнения членов Комитета Конференции от групп работников и работодателей. Несмотря на это, трёхсторонние участники признали мандат Комитета экспертов, и на этой основе эксперты продолжили рассмотрение вопросов, касающихся применения Конвенции 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию (87), в течение последних 70 лет заявляя, что право на забастовку является неотъемлемой частью права на свободу объединения и этой Конвенции. Судебные органы и другие учреждения по-прежнему полагаются на мнения экспертов и ссылаются на них при принятии важных решений, подобных тому, что недавно было принято Европейским судом по правам человека, подтвердившим, что право на забастовку подпадает под действие статьи 11 Европейской конвенции о правах человека как один из важных аспектов свободы объединения². Принимая это решение, суд прямо сослался на рекомендации Комитета экспертов и Комитета по свободе объединения. Чтобы сохранить свою авторитетность, Комитет экспертов должен оставаться беспристрастным и последовательным в исполнении своего мандата. Проблемы, связанные с толкованием конвенций в соответствии с Уставом МОТ, должны решаться на основе положений статьи 37. В заключение он пожелал Комитету успехов в его работе.

19. Заместитель председателя от группы работодателей подчеркнула, что постоянный и прямой диалог между двумя комитетами, наряду с МБТ, имеет первостепенное значение не только для трёхсторонних участников, которым рекомендуются способы, обеспечивающие более полное применение ратифицированных актов, но и для экспертов, чтобы они могли уяснить реалии и потребности трёхсторонних участников как пользователей системы. В этом году работа экспертов будет особенно заметной и вызовет большой интерес ввиду столетия Организации. Представилась возможность обсудить, каким образом можно повысить прозрачность, расширить участие и обеспечить надлежащее управление в деятельности контрольных органов. Заместитель председателя от группы работодателей проинформировала экспертов о результатах работы Комитета Конференции, который ещё раз продемонстрировал способность вести ориентированный на результаты трёхсторонний диалог и выслушивать разные мнения, когда расхождения существуют, в духе уважения и взаимопонимания. Работодатели придают центральное значение тому месту, которое отводится в прениях Комитета Конференции случаям прогресса, и год столетия Организации является подходящим моментом для того, чтобы обсуждение в Комитете Конференции использовалось для освещения важных случаев прогресса. Она предложила экспертам предать гласности случаи, демонстрирующие образцовую практику, с тем чтобы облегчить работу Комитета Конференции.

20. Заместитель председателя от группы работодателей также коснулась позиции своей группы по вопросу о праве на забастовку в духе конструктивного диалога, отражающего точку зрения пользователей доклада Комитета экспертов. Она отметила, что около двух третей замечаний по Конвенции 87 и большинство из 52 прямых запросов по ней так или иначе касаются этого права. Если судить по этим цифрам, вряд ли какая-либо страна полностью соответствует толкованиям экспертов в отношении права на забастовку, что отражает существенное расхождение между заявлениями экспертов о праве на забастовку, основанными на принципе «один размер для всех», и гораздо более разнообразной реальностью систем трудовых отношений. Хотя заместитель председателя от группы работодателей в принципе признаёт право на забастовку, она считает, что подходящим уровнем для разработки детальных правил по этому тонкому вопросу является национальный уровень. Такой точки зрения придерживались трёхсторонние участники Международной конференции труда во время принятия Конвенции 87, и она, по сути, была подтверждена в совместном заявлении групп работодателей и работников 2015 года, а также в заявлении правительственной группы.

21. Ещё одной темой, которую затронула заместитель председателя от группы работодателей, было различие между замечаниями и прямыми запросами. Критерии, установленные Комитетом экспертов, не являются до конца ясными, и, по-видимому, при отнесении комментариев к той или иной категории широко используются суждения. Поскольку прямые запросы не включаются в доклад Комитета экспертов, поднимаемые в них существенные вопросы исключаются из сферы трёхстороннего рассмотрения. Заместитель председателя от группы работодателей предположила, что эксперты, возможно, пожелают рассмотреть вопрос об уточнении критериев и о заблуждениях относительно классификации комментариев в качестве замечаний за исключением случаев, когда они явно относятся к категории прямых запросов.

² Application No. 44873/09; ECHR 393 (2018).

22. Она с удовлетворением отметила, что эксперты последовательно отслеживают выполнение заключений Комитета Конференции по отдельным случаям, и выразила надежду, что они и впредь будут следовать этой практике, которая обеспечивает важные синергетические связи и согласованность между двумя опорными органами контрольной системы. В преддверии 2019 года заместитель председателя от группы работодателей сообщила Комитету экспертов о том, что рабочая группа по методам работы Комитета Конференции провела в течение года два заседания, в марте и ноябре 2018 года, и приняла ряд конкретных решений, чтобы работа Комитета Конференции стала более прозрачной, эффективной и результативной. Так, начиная с 2019 года доклады Комитета Конференции будут содержать стенографические записи всех прений, что позволит ещё больше повысить прозрачность и одновременно сократить затраты и время МБТ на подготовку этих докладов. Учитывая акцент, сделанный членами правительственной группы Комитета Конференции, на обеспечении географического и содержательного баланса в перечне рассматриваемых случаев, было бы очень полезно, если бы эксперты кратко объясняли причины двойных сносок. Это позволило бы двум заместителям председателя точнее раскрывать причины выбора этих случаев во время брифинга, который они организуют для правительственных делегатов. Заместитель председателя от группы работодателей полностью поддержала слова заместителя председателя от группы работников о необходимости уделять дополнительное внимание техническим конвенциям как при включении двойных сносок, так и в более широком плане. Оба заместителя председателя обратились с просьбой представить замечания по техническим конвенциям, которые послужат хорошей основой для содержательного обсуждения.

23. В конце выступления заместитель председателя от группы работодателей запросила разъяснений относительно хода обсуждения методов работы Комитета экспертов, в частности что касается постоянно растущей загруженности работой, и предложила, по мере возможности, продолжить диалог между двумя органами. Год столетия Организации стал не только поводом для размышлений о прошлых успехах, но и возможностью продолжить осмысление смелых и решительных способов укрепления контрольной системы, основанных на углублённом понимании потребностей и приоритетов трёхсторонних участников и на более удобном для пользователей ясном и кратком изложении заключений и рекомендаций. МБТ вносит важный вклад в повышение эффективности и оказывает содействие правительствам, не выполняющим обязательства по представлению докладов. В заключение заместитель председателя от группы работодателей поблагодарила Комитет экспертов за серьёзную и важную работу и выразила надежду на продолжение диалога с ним.

24. Комитет напомнил, что контрольный механизм МОТ, в состав которого входят оба комитета, является старейшим в системе Организации Объединённых Наций (ООН) и что он прочно опирается на принцип свободы объединения как одно из основополагающих условий его функционирования. В канун столетия Организации оба комитета должны неизменно с уважением относиться к роли и юрисдикции каждого органа и тесно взаимодействовать друг с другом. Признание независимости Комитета экспертов, отражающей суть и смысл его существования, способствует плодотворному диалогу, в котором участвуют оба органа. Любая эволюция контрольной системы должна опираться на её сильные стороны. Международные трудовые нормы являются не только основным источником международного трудового права, но и фундаментом национального трудового законодательства во многих странах мира. Международные трудовые нормы смогли оказывать такое влияние и сохранять свою актуальность на протяжении многих лет в значительной степени благодаря комментариям контрольного органа, увязывающим ратифицированные конвенции с постоянно меняющимися национальными условиями, а также благодаря отражению этих рекомендаций и комментариев в многочисленных решениях, принимаемых национальными судебными органами. Комментарии Комитета экспертов не дали бы таких результатов, если бы они не подкреплялись политическим эффектом трёхсторонних прений в Комитете Конференции. Важным условием сохранения воздействия комментариев экспертов является согласованность позиций двух органов, основанная на взаимодополняющих мандатах и сотрудничестве, которое они укрепили с течением времени. Встреча с двумя заместителями председателя Комитета Конференции со временем стала привилегированным моментом диалога и сотрудничества с неоценимой поддержкой со стороны секретариата. Последнее никоим образом не умаляет самостоятельности каждого из органов в отношении методов их работы и личной приверженности, которую члены каждого контрольного органа разделяют в отношении международных трудовых норм. Участие МБТ играет важную роль в поддержании непрерывного взаимодействия между двумя комитетами, а также другими контрольными органами МОТ. Этот триумвират в составе двух комитетов и МБТ должен и далее развиваться в рамках соответствующих мандатов каждого из них.

25. Инициатива в области норм, нацеленная на проведение полезной и здоровой трёхсторонней дискуссии о будущем контрольной системы, побудила оба контрольных органа и далее совершенствовать методы исполнения своих обязанностей в целях усиления их эффекта. В течение многих лет Комитет экспертов стремился формировать тщательные, последовательные и беспристрастные оценки выполнения ратифицированных конвенций, постоянно и последовательно внедряя улучшения, чтобы формулировать более удобные для пользователей, точные и лаконичные комментарии. Это необходимо не только для того, чтобы дать ясные рекомендации правительствам, но и для того, чтобы облегчить принятие последующих мер и оказание технической помощи силами МБТ. Необходимость действовать последовательно во времени означает, что в своей постоянной, требующей такта работе Комитет должен внимательно уточнять и упрощать формулировки. Подкомитет по методам работы Комитета экспертов был

создан в 2001 году и в этом году провёл своё 18-е заседание. За прошедшие годы, равно как и в этом году, подкомитет улучшил многие аспекты деятельности и принял важные решения, представленные в пунктах с 8 по 11 настоящего Общего доклада, уделив должное внимание запросам Административного совета в рамках инициативы в области норм.

26. Осознавая синергии в деятельности обоих органов, Комитет экспертов ссылается в своих комментариях на заключения Комитета Конференции. Он также обращается с призывами к незамедлительным действиям и планирует ещё больше расширить эту практику совместно с Комитетом Конференции в целях решения проблемы серьёзного дефицита сотрудничества в деле подготовки и представления докладов. Комитет экспертов уделяет особое внимание заключениям Комитета Конференции и тщательно анализирует в своих комментариях принятые по ним меры; с удовлетворением он отмечает динамичное обсуждение, которое состоялось в ходе последней сессии Комитета Конференции по сводным комментариям, которые были им подготовлены в отношении Гаити, Республики Молдовы и Украины.

27. Комитет придаёт большое значение ясности критериев, разграничивающих замечания и прямые запросы, с тем чтобы обеспечить гласность, прозрачность и последовательность работы Комитета и правовую определённость во времени, принимая во внимание изменения в составе и практике Комитета. Это разграничение стало результатом длительного процесса осмысления, начатого в 1957 году. К критериям относится тщательный анализ как сроков, так и существа вопросов. Несмотря на то что критерии могут на первый взгляд показаться ясными, их применение иногда требует тонкого, взвешенного подхода. Комитету необходима определённая свобода, чтобы в разумных пределах действовать в этих вопросах по своему усмотрению, чтобы поддерживать диалог с правительствами и содействовать реальному прогрессу в применении ратифицированных конвенций. С учётом вышесказанного Комитет желает должным образом рассмотреть предложения, высказанные двумя заместителями председателя, во время будущих прений по этому вопросу.

28. Наконец, Комитет высоко оценил возможность обменяться мнениями по Конвенции 87 и праву на забастовку, а также использование в комментариях Комитета заключений и рекомендаций Комитета по свободе объединения (КСО). Последний вопрос был поднят заместителем председателя от группы работодателей на последней сессии Комитета Конференции в мае-июне 2018 года. Позиция Комитета экспертов по вопросу о праве на забастовку была изложена во время многочисленных обменов мнениями с заместителями председателя начиная с 2013 года. Эксперты понимают, что две стороны расходятся во взглядах на этот вопрос. В то же время оба комитета пришли к согласию в отношении тем, многократно затрагиваемых в комментариях Комитета касательно свободы объединения. В первую очередь, речь идёт о праве на свободу от насилия и угроз гражданским свободам, во-вторых, о лишении определённых категорий работников права на организацию в соответствии с Конвенцией и, в-третьих, об автономии организаций работников и работодателей, ясно гарантируемой в статьях 2, 3, 4, 5 и 6 Конвенции. Одним из аспектов этой автономии является то, что право организаций работников и работодателей на организацию своей деятельности и формулирование своих программ связано в соответствующих обстоятельствах с объявлением забастовок. Право на забастовку является неосновным предметом рассмотрения в Комитете, хотя и важным. Исходя из уставного обязательства представлять доклады о применении в законодательстве и на практике ратифицированных конвенций, Комитет в своих комментариях стремится направлять действия национальных властей в отношении этого права. Рекомендации Комитета также опираются на доклады правительств и комментарии социальных партнёров, отражающие применение этого права в различных национальных условиях. Попытки объять всё разнообразие и сложность страновых условий предпринимаются, когда эксперты рассматривают применение всех конвенций, а не только Конвенции 87, и эксперты, безусловно, относятся к этому очень серьёзно, когда они изучают вопросы, относящиеся к праву на забастовку.

29. Что касается упоминания заместителем председателя от группы работодателей случаев, рассматриваемых КСО, Комитет полностью признаёт разные мандаты и методы работы двух комитетов и не ссылается обыденно на заключения и рекомендации КСО. Если Комитет делает это, то преимущественно по двум причинам – либо потому что КСО передал рассмотрение законодательных аспектов дела в Комитет экспертов, либо по другим сопредельным причинам, например когда КСО рассмотрел подобные вопросы в недавнем прошлом, как о том иногда заявляют сами правительства или социальные партнёры. Оценка КСО применения на практике конвенции о свободе объединения иногда учитывается Комитетом экспертов при рассмотрении вопросов применения этой конвенции, особенно когда КСО обсуждает их по причине поданной жалобы. Подход Комитета способствует усилению общего воздействия контрольных механизмов, хотя и в соответствии с должным образом сложившимися обстоятельствами в рамках независимости и свободы действий по усмотрению, которые ожидаются от Комитета.

30. Что касается соображений разнообразия при назначении двойных сносок, то наиболее важным критерием для экспертов является неотложный характер вопроса, хотя они и осознают необходимость поддержания баланса во всех аспектах. Экспертам известно о вызовах, с которыми сталкиваются оба заместителя председателя, чтобы обеспечить баланс среди случаев, обсуждаемых в Комитете Конференции, в частности в отношении регионального разнообразия. Эксперты очень серьёзно относятся к обеспокоенности, выражаемой обоими заместителями председателя, и не забывают о ней в дальнейшем.

31. Информация о мерах, принятых Комитетом в связи с заключениями, которые были одобрены Комитетом Конференции во время 107-й сессии (2018 г.), представлена в пункте 73 настоящего Общего доклада³.

Мандат

32. Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций является независимым органом, учреждённым Международной конференцией труда, а его члены назначаются Административным советом МБТ. Он состоит из юристов, призванных изучать применение конвенций и рекомендаций МОТ государствами-членами Организации. Комитет экспертов осуществляет беспристрастный технический анализ того, как конвенции применяются государствами-членами в законодательстве и на практике, признавая различия в национальных реалиях и правовых системах. При этом он должен определять правовые рамки, содержание и смысл положений конвенций. Мнения и рекомендации Комитета не имеют обязательной силы, однако предназначены в качестве руководства для национальных властей в их деятельности. Они обретают убедительное значение благодаря легитимности и рациональности работы Комитета, основанной на его беспристрастности, опыте и знаниях. Техническая роль и морально-правственный авторитет Комитета хорошо известны, в частности потому что он выполняет свою контрольную задачу на протяжении более чем 90 лет, а также по причине его состава, независимости и методов работы, основанных на постоянном диалоге с правительствами с учётом информации, представляемой организациями работодателей и работников. Это находит своё отражение в том, что мнения и рекомендации Комитета включаются в национальное законодательство, международные акты и решения судебных органов.

Взгляд в будущее по случаю столетия МОТ

33. Столетие любой организации даёт повод как для празднования, так и для размышлений. В то время как МОТ вступает во второе столетие своего существования, Комитет экспертов желает поделиться некоторыми соображениями о собственном прошлом и о возможной роли в будущем. Условия в 2019 году отличаются от 1919 года, хотя они и не менее сложные: постоянный разлад между экономической и социальной политикой, эрозия многосторонних отношений, сохранение бедности и растущее неравенство внутри государств-членов и между ними, неоднозначная ситуация с правами человека и нестабильность, порождаемая изменением климата и конфликтами. Кроме того, темпы, которыми объединённые силы новых технологий, демографических и климатических изменений, глобализации и миграции преобразуют нашу сферу труда, бросают дополнительные вызовы национальным и глобальным институтам, воплощающим общественный договор нашего времени, а также миру и безопасности, которые общественным договором поддерживаются.

34. Прежде чем начать размышлять о чём-либо, Комитет должен вспомнить о мандате, первоначально порученном ему Международной конференцией труда в 1926 году, т.е. рассматривать доклады правительств, требуемые в соответствии со статьёй 22 Устава МОТ, и докладывать о своих заключениях Конференции.

35. В 1926 году Организация видела своё предназначение в гармонизации национального трудового законодательства 56 государств-членов, находившихся на относительно сопоставимых уровнях развития. Первоначальная задача заключалась в том, чтобы контролировать применение около 20 конвенций. В 1969 году основные полномочия были расширены до 121 государства-члена и более чем 250 актов. Между тем, произошли события, в том числе деколонизация, которые не только расширили членский состав Организации, но и стали менять международные трудовые нормы и контроль над ними. Включение в текст конвенций положений о гибкости и, в широком плане, принятие норм, в меньшей степени ориентированных на соблюдение преимущественно в законодательстве и в большей степени на разумную направленность политики и институтов, необходимых для обеспечения социальной справедливости в новых независимых государствах, всё активнее побуждали Комитет призывать государства-члены обращаться за помощью в рамках постепенно расширяющейся деятельности Организации в области технического сотрудничества.

36. Адаптируясь к требованиям времени, Комитет изменил некоторые аспекты своей роли и методов работы. В 1946 году в Устав МОТ были внесены поправки, предусматривающие обязательство государств-членов представлять по запросу Административного совета доклады о конвенциях, которые они не ратифицировали. Общие обзоры, которые готовятся на основе этих докладов, позволяют Комитету оценивать трудности с применением норм, о которых сообщают правительства, уточнять сферу применения этих норм и иногда рекомендовать способы преодоления препятствий на пути к их применению. Сегодня общие обзоры, помимо рекомендаций по вопросам национального законодательства, играют ключевую роль в том, что они информируют Конференцию о периодических обсуждениях эффективности различных средств действий Организации, в том числе связанных с нормами, которые используются для целей реагирования на различные реальности и потребности государств-членов в отношении каждой из стратегических задач Программы достойного труда. Можно ожидать, что они всё шире будут

³ Кроме того, с новой информацией о дальнейших мерах секретариата по заключениями Комитета Конференции начиная с 1 апреля 2019 г. можно ознакомиться на официальном веб-сайте Комитета Конференции.

использоваться в деятельности Трёхсторонней рабочей группы по механизму анализа норм, которой поручено обеспечить, чтобы МОТ располагала ясным, надёжным и актуальным сводом международных трудовых норм, соответствующих изменениям в сфере труда и нацеленных на защиту работников с учётом потребностей жизнеспособных предприятий.

37. В 1957 году Комитет начал направлять ряд комментариев непосредственно правительствам, а не включать их в свой доклад. Такое различие между замечаниями и прямыми запросами позволило Комитету упростить процедуру запрашивания дополнительной информации к комментариям по мелким вопросам и сократить объём своего доклада, при этом постепенно проясняя вопросы второстепенной важности с правительствами, находящимися на ранних этапах институционального развития. В 1968 году Комитет ввёл в практику ещё одну меру спокойной дипломатии, т.е. миссии «прямых контактов», направленные на развитие диалога с правительствами, организациями работников и работодателей, с тем чтобы устранять трудности, возникающие на пути применения конвенций путём полноценного анализа поднимаемых вопросов.

38. В 1926 году Международная конференция труда предусмотрительно дополнила первоначальный метод контроля взаимного соблюдения договорных обязательств, основанный на диалоге с государствами-членами и социальными партнёрами, независимым и объективным элементом контроля, обеспечив тем самым последовательный контроль и укрепление верховенства права.

39. Взаимодействие методов независимого и трёхстороннего контроля не всегда было полностью свободным от противоречий. В частности, в первые послевоенные десятилетия Комитет должен был помнить о своей функции честного посредника в последовательном толковании международного права, определяемого требованиями социальной справедливости и нахождения точного баланса между разными точками зрения, что присуще трипартизму. На всём протяжении своего существования Комитет подчёркивал, что его неизменной контрольной функцией является определение того, выполняются ли требования ратифицированной конвенции безотносительно к экономическим и социальным условиям, сложившимся в стране. Эти требования остаются постоянными и едиными для всех стран за исключением тех случаев, когда частичная отмена конкретно предусмотрена самой конвенцией. Основываясь на здравом тезисе широчайшего разнообразия правовых систем по причине всеобщего характера членства, Комитет способен уравнивать свою приверженность ключевым принципам объективности, беспристрастности, независимости и компетентности в области и международного, и трудового права с глубоким пониманием времени и пространства, необходимых для удовлетворения индивидуальных потребностей в области развития при широком участии заинтересованных сторон.

40. Комитет считает крайне важным подход Организации к нормативным или основанным на правилах многосторонним отношениям, в частности к глобальному охвату её актов, относящихся к сфере труда. В своём развитии за сто лет Организация, помимо тысяч случаев прогресса, отмеченных за 91 год Комитетом экспертов и Комитетом Конференции по применению норм, стала свидетелем 13 случаев, когда Административный совет счёл необходимым учредить комиссии по расследованию, а также единственного случая, когда он пошёл ещё дальше, инициировав действия по обеспечению соблюдения норм, предусмотренные статьёй 33 Устава. Комитет горд тем, что, сосредоточив свою работу на выявлении случаев несоблюдения норм, он вносит вклад в развитие контрольной системы, которая поощряет диалог и соблюдение норм, неизменно подчёркивая необходимость в более эффективном осуществлении трудовых прав во всём мире.

41. Комитет считает, что ключевые особенности его независимости помогли и будут помогать ему хорошо выполнять свою роль. Эту роль можно выполнять только в партнёрстве с тем контрольным органом, которому посредством Административного совета он сообщает свои объективные заключения, то есть с Комитетом по применению норм Конференции. Практика работы обоих органов позволила укрепить взаимопонимание между независимым Комитетом экспертов, с одной стороны, и трёхсторонним Комитетом Конференции, с другой. Заместители председателя Комитета Конференции каждый год приглашаются на специальное заседание Комитета, где им предоставляется трибуна для того, чтобы они могли изложить свои взгляды, предложения и проблемы. И, с другой стороны, выполняя решение Административного совета, Генеральный директор приглашает председателя Комитета экспертов присутствовать на сессиях Комитета Конференции по применению норм. Это даёт Комитету представление о том, как трёхсторонний Комитет Конференции обсуждает его Общий доклад, выбранные из доклада случаи для рассмотрения и его Общий обзор. Эта практика доказала свою полезность и может дополнительно усилить соответствующие роли обоих органов. Даже если порой она приводит к иному пониманию рассматриваемых правовых актов, единственной причиной тому является то, что в основе работы Комитета лежат базовые принципы публичного международного права и уникальные характеристики Организации, которая формирует эту форму права для регулирования сферы труда. В соответствии со статьями 31 и 32 Венской конвенции о праве международных договоров, обращение к подготовленным материалам и обстоятельствам заключения договора происходит для того, чтобы подтвердить добросовестное толкование в соответствии с обычным значением, которое следует придать терминам договора в их контексте, а также в свете объекта и целей договора либо чтобы подтвердить значение, когда толкование а) оставляет значение двусмысленным или неясным или б) приводит к результату, который является явно абсурдным или необоснованным. В МОТ обращаются одновременно к тексту международной трудовой

нормы и к её подготовительным материалам. В этом проявляется уважение к мнениям трёхсторонних участников, выраженных ими при разработке акта, и к уникальной трёхсторонней структуре МОТ, в которой работникам, работодателям и правительствам принадлежит равное право голоса, обеспечивающее, что взгляды социальных партнёров ясно отражаются в трудовых нормах и в ходе разработки политики и программ.

42. Первое десятилетие нового столетия существования Организации будет озаглавлено глобальной повесткой дня в области развития, непосредственно нацеленной на то, чтобы была устранена бедность во всех её формах и было обеспечено благосостояние всех людей, чтобы планету защитили от деградации и чтобы в атмосфере укрепляющейся глобальной солидарности создавалось мирное, справедливое и инклюзивное общество. Программа достойного труда и лежащие в её основе международные трудовые нормы наполняют содержанием 17 Целей в области устойчивого развития (ЦУР), принятых Генеральной Ассамблеей ООН. Программа отражает понимание того, «что достойный труд является не только средством обеспечения, но и конечной целью устойчивого развития»⁴. Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года (Повестка дня до 2030 года) «нацелена на содействие формированию динамичного предпринимательского сектора и защиту трудовых прав и экологических и медицинских норм и стандартов в соответствии с международными актами, включая нормы МОТ и Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека ООН»⁵. Она отличается «ярким нормативным характером, и в ней предложен путь устойчивого развития, построенный на принципах прочной защиты прав человека»⁶. Вехах на этом пути являются 169 задач и 232 показателя Повестки дня до 2030 года.

43. На Организацию возложена ответственность за 17 статистических показателей, отражающих прогресс до 2030 года. Показателем 8.8.2 будет отслеживаться состояние защиты трудовых прав и оцениваться «ситуация с соблюдением трудовых прав на национальном уровне (свобода объединения и ведение коллективных переговоров) на основе документальных источников Международной организации труда (МОТ) и национального законодательства в разбивке по полу и миграционному статусу»⁷. Комитет с интересом отмечает, что методология, недавно принятая Международной конференцией статистиков труда, так сильно будет зависеть от результатов его контрольной деятельности⁸.

44. Другие задачи Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года также могут решаться успешнее благодаря контрольной деятельности Комитета во втором столетии существования МОТ и одновременно способствовать росту его авторитета. Задача 8.7 ЦУР нацелена на прекращение принудительного и детского труда и как таковая соответствует положениям ряда наиболее широко – и, можно надеяться, всеми – ратифицированных основополагающих конвенций. То же относится к нормам, касающимся обеспечения полной и производительной занятости и достойной работы для всех женщин и мужчин, в том числе молодых людей и инвалидов, и равной оплаты за труд равной ценности – как это заявлено в задаче 8.5 ЦУР. ЦУР 10 предусматривает «борьбу с дискриминацией и усиление мер по обеспечению равенства, особенно бюджетно-налоговой политики и политики в области оплаты труда и социальной защиты»⁹. Очевидна актуальность комментариев Комитета по вопросам применения норм, касающихся равенства возможностей и обращения, а также политики в сфере занятости. ЦУР 17 посвящена решению таких вопросов, как повышение глобальной макроэкономической стабильности и согласованности политики, стимулирование инвестиций и торговли. По своей логике Декларации 1998 и 2008 годов подразумевают, что их не следует рассматривать в отрыве от основополагающих трудовых норм, а доклады Комитета могут использоваться при подготовке ежегодного обзора Политического форума высокого уровня по устойчивому развитию.

45. Некоторые показатели ЦУР относятся к законодательству и политике, являющимся предметом многих ратифицированных конвенций МОТ. Например, показатель 5.5.1 в рамках Цели 5 («Обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек») позволяет проверить «наличие нормативно-правовой базы для поощрения и обеспечения равенства и недопущения дискриминации по признаку пола и мониторинга положения в этой области». Доклады Комитета являются одним из очевидных источников такой информации. Показатель 1.3.1 ЦУР отражает долю населения, реально охваченного системами социальной защиты, включая минимальные уровни социальной защиты, а также основные элементы социальной защиты: детские пособия, пособия по беременности и родам и обеспечение безработных, инвалидов, лиц, получивших трудовые увечья, и престарелых. Подобные оценки эффективного охвата социальной защитой призваны отразить то, как правовые

⁴ Доклад Генерального директора Международной конференции труда: *Инициатива по искоренению бедности: МОТ и Повестка дня на период до 2030 года*, Доклад I(B), 105-я сессия, Женева, 2016 г., п. 10.

⁵ *ibid.*, п. 52.

⁶ *ibid.*, п. 26.

⁷ МБТ: *Decent Work and the Sustainable Development Goals: A Guidebook on SDG Labour Market Indicators*, 2018 г.

⁸ 20-я Международная конференция статистиков труда (МКСТ), Женева, 10-19 октября 2018 г., *Resolution concerning the methodology of the SDG indicator 8.8.2 on labour rights* (ICLS/20/2018/Resolution II).

⁹ *ibid.*, МКСТ.

положения таких актов, как Конвенция 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (102) или Рекомендация 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты (202), фактически реализуются в соответствии с комментариями контрольных органов.

46. Комитет с интересом отмечает дальнейшие усилия, направленные на переориентацию системы ООН вокруг ЦУР. Он приветствует акцент на укреплении возможностей системы в области комплексного консультирования по вопросам политики, содействия соблюдению норм и стандартов, обеспечения сбора и анализа данных. Комитет полностью поддерживает необходимость глубокого понимания соответствующих нормативных основ ООН и её способности трансформировать эти нормы и стандарты в общесистемные аналитические планы и программы, нацеленные на достижение ЦУР. Его обнадеживает точка зрения, отражённая в последнем четырёхгодичном всеобъемлющем обзоре политики ООН, о том, что в соответствии с обязательством Повестки дня до 2030 года, чтобы «никто не был забыт», международные нормы и стандарты образуют прочный фундамент деятельности ООН на уровне стран, создают основу её уникальной роли, приверженности и стремления к реализации комплексного, ориентированного на человека подхода, который включает в качестве важнейших элементов права человека и гендерное равенство. Комитет выражает согласие с заявлением Генерального секретаря ООН о том, что Организация Объединённых Наций «должна твёрдо отстаивать универсальные ценности и нормы, согласованные нашими государствами-членами, но при этом гибко приспосабливать формы своего присутствия, поддержки и передачи знаний к нуждам каждой страны». Комитет надеется, что в процессе такой адаптации прагматические ценности трипартизма сохраняют своё почётное место. Хотелось бы надеяться, что страновые программы достойного труда могут и впредь служить платформой в поддержку нормативной деятельности Организации среди множества заявлений о правах человека и что упрочение основ Рамочной программы Организации Объединённых Наций по оказанию помощи в целях развития (ЮНДАФ) позволит в полной мере реализовать возможности социального партнёрства.

47. В то же время Комитету представляется, что такие заверения в актуальности международного трудового права и контроля над его исполнением не дают оснований для самоуспокоенности. В этой связи Комитет сохраняет бдительность перед лицом вызовов, стоящих на пути эффективного контроля над выполнением международных трудовых норм. Некоторые из них связаны со стремительными преобразованиями в сфере труда и с соразмерным вниманием, которое должно будет уделяться в сфере международного контроля своевременным оценкам чувствительных проблем. Поэтому Комитет с нетерпением ожидает рассмотрения в наступающем году заключительного доклада Глобальной комиссии по вопросам будущего сферы труда в качестве основы для дальнейших размышлений о том, как Комитет будет и впредь обеспечивать объективный и беспристрастный контроль над соблюдением ратифицированных международных трудовых норм.

48. Пользуясь случаем, Комитет напоминает, что в 2019 году будут отмечаться годовщины принятия различных конвенций, которые не утратили своей актуальности для целей устранения препятствий на дальнейшем пути к социальной справедливости. Конвенция 1949 года о праве на организацию и на ведение коллективных переговоров (98) закрепляет один из основополагающих принципов и прав в сфере труда, а коллективные переговоры остаются одной из основ социального мира и способности работников и работодателей вести переговоры о достойных условиях труда в атмосфере свободы и достоинства. Конвенция 1949 года об охране заработной платы (95) устанавливает нормы, обеспечивающие эффективную выплату заработной платы в согласованном размере. В Конвенции 1949 года о работниках-мигрантах (пересмотренной) (97) закреплён принцип равного обращения с работниками из числа граждан и мигрантов, который по-прежнему обеспечивает устойчивую и стабильную траекторию экономического роста и поощряет финансирование процессов развития. В 2019 году будет отмечаться 50-летие Конвенции 1969 года об инспекции труда в сельском хозяйстве (129) – ключевого директивного акта, расширяющего сферу защиты на сельских работников. Тридцать лет исполнится другой важной конвенции, обеспечивающей устойчивые источники доходов в сельских районах, – Конвенции 1989 года о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни (169). Комитет выражает надежду на то, что государства-члены воспользуются столетием Организации, чтобы по-новому взглянуть на вопросы ратификации и применения этих норм при подготовке или осуществлении ими планов в области устойчивого развития.

II. Соблюдение обязательств, связанных с нормами

А. Доклады о ратифицированных конвенциях (статьи 22 и 35 Устава)

49. Главная задача Комитета заключается в том, чтобы рассматривать представляемые правительствами доклады по конвенциям, ратифицированным государствами-членами (ст. 22 Устава), или по конвенциям, в отношении которых было сделано заявление об их применении на территориях вне метрополии (ст. 35 Устава).

Порядок направления докладов

50. В соответствии с решением, принятым Административным советом на 258-й сессии (ноябрь 1993 г.), доклады о ратифицированных конвенциях надлежит направлять МБТ ежегодно **в период с 1 июня по 1 сентября**.

51. Комитет напоминает, что подробные доклады должны направляться в случае первых докладов (первый доклад должен представляться после ратификации) или же если Комитет экспертов или Комитет Конференции отдельно запросят их. Впоследствии на регулярной основе запрашиваются упрощённые доклады¹⁰. Комитет напоминает, что на 306-й сессии (ноябрь 2009 г.) Административный совет решил увеличить с двух до трёх лет обычный отчётный цикл в отношении основополагающих и директивных конвенций. На 334-й сессии (ноябрь 2018 г.) Административный совет решил увеличить цикл отчётности по всем другим конвенциям до шести лет.

52. Кроме того, доклады могут запрашиваться Комитетом вне обычного цикла представления докладов¹¹. Доклады могут также особо запрашиваться вне обычного отчётного цикла Комитетом Конференции или Административным советом. На каждой сессии Комитет также должен рассматривать доклады, запрошенные в случаях, когда правительство не направило ожидаемого доклада за предыдущий период или не ответило на предыдущее замечание Комитета.

Соблюдение обязательств представлять доклады

53. В этом году всего от правительств было запрошено 1790 докладов (1683 доклада согласно ст. 22 Устава и 107 докладов согласно ст. 35 Устава) по применению конвенций, ратифицированных государствами-членами, по сравнению с 2242 докладами в прошлом году.

54. Комитет с *озабоченностью* отмечает, что доля докладов, полученных к 1 сентября 2018 года, остаётся низкой (**35,4%** по сравнению с 38,2% на предыдущей сессии). Он напоминает, что факт получения им значительного числа докладов после 1 сентября нарушает обычный порядок функционирования контрольных органов. **Поэтому Комитет вынужден вновь обратиться к государствам-членам с просьбой прилагать дополнительные**

¹⁰ В 1993 г. было сделано различие между подробными и упрощёнными докладами. Как разъясняется в формах докладов, в случае упрощённых докладов, как правило, информация должна представляться только по следующим пунктам: а) новые меры законодательного или иного характера, влияющие на применение конвенции; б) ответы на вопросы формы о практическом применении конвенции (например, статистические данные, результаты инспекционных проверок, решения судебных или административных органов), о доведении экземпляров доклада до представительных организаций работодателей и работников, а также о полученных от них замечаниях; с) ответы на замечания контрольных органов. На 334-й сессии Административный совет утвердил новую форму доклада, которая должна упростить процесс отчётности для правительств, когда от них требуется представлять упрощённые доклады. Документ GB.334/INS/5.

¹¹ См. п. 75 и далее Общего доклада.

усилия к тому, чтобы их доклады представлялись вовремя в следующем году и чтобы в них содержалась вся запрашиваемая информация, что позволило бы Комитету тщательно проанализировать их.

55. К концу текущей сессии Комитета в МБТ поступило 1122 доклада. Это соответствует 62,7% всех запрошенных докладов¹², что ниже показателя полученных докладов в прошлом году, когда МБТ получило в общей сложности 1519 докладов, т.е. 67,8%. Комитет отмечает, в частности, что 52 из 89 первых докладов, запрошенных по применению ратифицированных конвенций, было получено ко времени окончания сессии Комитета (в прошлом году этот показатель составил 61 из 95 первых докладов).

56. При неспособности государств-членов выполнять свои уставные обязательства по направлению докладов Комитет принимает «общие» комментарии (содержащиеся в начале Части II (раздел I) настоящего доклада). Он формулирует общие замечания, когда ни один из запрашиваемых докладов не представляется в течение двух или более лет. Он делает общий прямой запрос, когда в течение текущего года та или иная страна не представила запрошенного доклада, или большинства запрошенных докладов, или первого ожидаемого доклада. В этом году, после внедрения новой системы направления странам срочных напоминаний о представлении докладов, такие просьбы Комитет направил восьми странам, которые не представляли первых докладов в течение не менее трёх лет (см. п. 59 ниже).

57. Ни один из запрошенных докладов не был представлен за последние два или более лет следующими 14 странами: Бруней-Даруссалам, Чад, Доминика, Экваториальная Гвинея, Гамбия, Гренада, Гвинея-Бисау, Малайзия – Сабах, Сент-Люсия, Сьерра-Леоне, Сомали, Южный Судан, Тимор-Лешти и Тринидад и Тобаго.

58. Одиннадцать стран не представили первый доклад в течение двух или более лет:

Государство	Конвенции №
Чад	– начиная с 2017 г.: Конвенции 102 и 122
Конго	– начиная с 2015 г.: Конвенция 185 и – начиная с 2016 г.: КТМС, 2006 г.
Экваториальная Гвинея	– начиная с 1998 г.: Конвенции 68 и 92
Габон	– начиная с 2016 г.: КТМС, 2006 г.
Кирибати	– начиная с 2015 г.: Конвенция 185
Мальдивская Республика	– начиная с 2015 г.: Конвенция 100 и – начиная с 2016 г.: Конвенции 185 и КТМС, 2006 г.
Нидерланды – Курасао	– начиная с 2017 г.: КТМС, 2006 г.
Никарагуа	– начиная с 2015 г.: КТМС, 2006 г.
Румыния	– начиная с 2017 г.: КТМС, 2006 г.
Сент-Винсент и Гренадины	– начиная с 2014 г.: КТМС, 2006 г.
Сомали	– начиная с 2016 г.: Конвенции 87, 98 и 182

59. Комитет настоятельно призывает правительства соответствующих стран приложить все усилия к тому, чтобы представлять запрошенные доклады о ратифицированных конвенциях и приложить особые усилия к тому, чтобы направлять первые запрашиваемые доклады. В частности, Комитет обращает внимание правительств следующих стран на тот факт, что если доклад не будет получен вовремя для рассмотрения на очередной сессии Комитета, он продолжит рассмотрение применения конвенции в этих странах на основе имеющейся информации: Конго, Экваториальной Гвинеи, Габона, Кирибати, Мальдивской Республики, Никарагуа, Сент-Винсента и Гренадин и Сомали. Комитет, так же, как и Комитет Конференции, подчёркивает особую важность первых докладов, которые закладывают собой основу, позволяющую Комитету осуществлять свою начальную оценку применения конкретных соответствующих конвенций. Комитет осознает тот факт, что если доклады не направлялись в течение ряда лет, то вполне вероятно, что выполнению правительствами обязательств, вытекающих из Устава МОТ, помешали административные или иные проблемы. **В таких случаях**

¹² В Приложении I к настоящему докладу по странам указано, были ли зарегистрированы к концу работы Комитета запрошенные доклады (согласно ст. 22 и 35 Устава). В Приложении II в отношении докладов, запрашиваемых в соответствии со ст. 22 Устава, по каждому году, начиная с 1932 г., показано число и процентная доля докладов, полученных к установленной дате, ко времени проведения сессии Комитета экспертов и ко времени проведения сессии Международной конференции труда.

для правительств важно запрашивать помощь со стороны МБТ, а МБТ оказывать такое содействие как можно скорее¹³.

60. Страны, указанные ниже, в течение последних трёх лет не указывали на те представительные организации работодателей и работников, которым, в соответствии с пунктом 2 статьи 23 Устава, направлялись копии докладов и информация, представляемая МБТ согласно статье 22: **Фиджи и Руанда**¹⁴.

61. Комитет напоминает, что учитывая трёхсторонний характер МОТ, соблюдение этого уставного обязательства должно позволить представительным организациям работодателей и работников полноценно участвовать в процессе контроля за применением международных трудовых норм¹⁵. Если правительство не соблюдает этого обязательства, эти организации оказываются лишёнными возможности формулировать свои замечания и, таким образом, утрачивается важнейший элемент трипартизма. **Комитет убедительно просит всех членов Организации выполнять свои обязательства, предусмотренные в пункте 2 статьи 23 Устава.**

Ответы на комментарии Комитета

62. Правительствам предлагается отвечать в своих докладах на замечания и прямые запросы Комитета, и большинство правительств представили требуемые ответы. В некоторых случаях полученные доклады не содержали ответов на запросы Комитета или не сопровождалась копиями соответствующих законодательных актов или другими документами, необходимыми для их тщательного изучения. В таких случаях МБТ, по просьбе Комитета, направляло соответствующему правительству письменную просьбу представить ему запрошенные сведения или материалы, если такие материалы не было возможности получить иным образом.

63. В этом году не было получено информации по всем или большинству замечаний и прямых запросов Комитета, в отношении которых был запрошен ответ, от следующих стран: **Афганистан, Антигуа и Барбуда, Барбадос, Белиз, Бруней-Даруссалам, Чад, Конго, Джибути, Доминика, Экваториальная Гвинея, Франция (Французская Полинезия), Гамбия, Гана, Гренада, Гвинея-Бисау, Гайана, Гаити, Венгрия, Ямайка, Кирибати, Кыргызстан, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Ливан, Лесото, Малави, Малайзия – Сабах, Мальдивская Республика, Мальта, Мавритания, Республика Молдова, Нидерланды (Аруба), Папуа-Новая Гвинея, Румыния, Сент-Люсия, Сент-Винсент и Гренадины, Сан-Марино, Сан-Томе и Принсипи, Сьерра-Леоне, Сингапур, Сомали, Южная Африка, Южный Судан, Таджикистан, Тимор-Лешти, Тринидад и Тобаго и Уганда.**

64. Комитет с **обеспокоенностью** отмечает, что число комментариев, оставшихся без ответов, остаётся весьма высоким. Комитет подчёркивает, что значение, которое придают трёхсторонние участники МОТ диалогу с контрольными органами по применению ратифицированных конвенций, существенно снижается в силу того, что правительства не выполняют своих обязательств в этом отношении. Комитет также привлекает внимание правительств к пересмотренным критериям рассмотрения повторных случаев, когда правительства не отвечают на замечания Комитета в течение трёх и более лет. **Комитет настойчиво просит соответствующие страны представлять всю требуемую от них информацию и напоминает, что они могут, в случае необходимости, прибегать к техническому содействию со стороны МБТ.**

Последующие меры по случаям серьёзного нарушения государствами-членами обязательств по направлению докладов, упоминаемых в докладе Комитета по применению норм

65. Поскольку функционирование контрольной системы построено, главным образом, на информации, предоставляемой правительствами в их докладах, как Комитет, так и Комитет Конференции считают, что невыполнение государствами-членами своих обязательств в этом отношении должно привлекать к себе столь же пристальное внимание, как и несоблюдение обязательств, касающихся применения ратифицированных конвенций. Поэтому оба комитета, при содействии со стороны МБТ, приняли решение усилить последующие меры по таким случаям нарушений.

66. Комитет был проинформирован о том, что по итогам прений, состоявшихся в Комитете Конференции в мае-июне 2018 года, МБТ направило конкретные письма государствам-членам, упомянутым в соответствующих пунктах доклада Комитета Конференции касательно этих случаев нарушений¹⁶. Комитет приветствует тот факт,

¹³ В отдельных исключительных случаях отсутствие докладов является результатом трудностей более общего порядка, связанных с ситуацией в соответствующей стране, что лишает МБТ возможности оказывать этой стране какую-либо техническую помощь.

¹⁴ См. общее замечание, содержащееся в Части II.I доклада этого года.

¹⁵ См. п. 94 Общего доклада.

¹⁶ См. доклад Комитета по применению норм, Международная конференция труда, 107-я сессия, Женева, 2018 г., paras 157–164.

что за время, прошедшее после окончания сессии Конференции, 13 соответствующих государств-членов выполнили хотя бы часть своих обязательств по представлению докладов¹⁷.

67. Комитет надеется, что МБТ будет продолжать стабильно оказывать техническое содействие заинтересованным в этом отношении государствам-членам. И наконец, Комитет приветствует плодотворное сотрудничество с Комитетом Конференции по данному вопросу, представляющему взаимный интерес, что чрезвычайно важно для нормального выполнения ими своих соответствующих задач. Комитет привлекает внимание к своему решению доводить отдельные случаи серьезного нарушения обязательства представлять доклады до сведения Комитета Конференции, с тем чтобы можно было незамедлительно обратиться к соответствующему правительству, указав при этом ему, что в условиях отсутствия доклада Комитет приступит к рассмотрению существа проблемы с учётом лишь информации, которая имеется в его распоряжении.

В. Рассмотрение Комитетом экспертов докладов о ратифицированных конвенциях

68. При рассмотрении поступивших докладов о ратифицированных конвенциях и конвенциях, в отношении которых было сделано заявление об их применении на территориях вне метрополии, придерживаясь своей обычной практики, Комитет возложил на каждого из своих членов основную ответственность за какую-либо группу конвенций. Члены Комитета представляют свои предварительные выводы по актам, за которые они отвечают, на рассмотрение Комитета на его пленарном заседании для обсуждения и утверждения. Решения по комментариям принимаются консенсусом.

69. Комитет хотел бы сообщить государствам-членам, что он изучил все доклады, которые были доведены до его сведения. Учитывая загруженность работы секретариата, что в значительной мере связано с большим числом докладов, поступающих после крайнего срока 1 сентября, некоторые доклады не могли быть представлены вниманию Комитета и будут рассмотрены на его следующей сессии.

Замечания и прямые запросы

70. В первую очередь Комитет считает важным отметить, что в 122 случаях после рассмотрения соответствующих докладов он пришёл к выводу, что излишни его дополнительные замечания относительно порядка применения той или иной ратифицированной конвенции. В других случаях, однако, Комитет считает необходимым обратить внимание соответствующих правительств на необходимость принятия дальнейших мер для применения отдельных положений конвенций или представления дополнительной информации по конкретным пунктам. Как и в предыдущие годы, его комментарии были подготовлены либо в форме «замечаний», которые воспроизводятся в докладе Комитета, либо в форме «прямых запросов», которые не публикуются в докладе, а направляются непосредственно соответствующим правительствам и доступны в режиме онлайн¹⁸. Замечания, как правило, используются в отношении более серьёзных или давних случаев нарушения странами своих обязательств. Они указывают на заметное расхождение между обязательствами, возникающими в связи с конвенцией и соответствующим законодательством и/или практикой государств-членов. В них могут рассматриваться вопросы отсутствия мер, направленных на проведение в жизнь конвенции или на предпринятие соответствующих действий по запросам Комитета. В отдельных случаях в них может освещаться достигнутый прогресс. Прямые запросы позволяют Комитету поддерживать постоянный диалог с правительствами, зачастую когда поднимаемые проблемы носят, главным образом, технический характер. Они могут использоваться также для разъяснения отдельных аспектов, когда представленная информация не позволяет в полной мере оценить степень выполнения государствами-членами своих обязательств. Прямые запросы применяются также для анализа первых докладов, представляемых правительствами по применению конвенций.

71. Замечания Комитета воспроизводятся в Части II настоящего доклада совместно с перечнем любых прямых запросов по каждой конвенции. Указатель всех замечаний и прямых запросов, в разбивке по странам, представлен в Приложении VII доклада.

72. Кроме того, Комитет сделал два общих замечания по случаю юбилея Конвенции 1958 года о дискриминации в области труда и занятий (111) и Конвенции 1989 года о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни (169).

¹⁷ Белиз, Многонациональное Государство Боливия, Ботсвана, Коморские Острова, Острова Кука, Гайана, Гаити, Малайзия, Малайзия (Малаккский полуостров и Саравак), Мозамбик, Сербия, Соломоновы Острова, Вануату и Йемен.

¹⁸ С замечаниями и прямыми запросами можно ознакомиться непосредственно в базе данных NORMLEX на сайте МОТ (www.ilo.org/normes).

Меры по реализации заключений Комитета по применению норм

73. Комитет рассматривает меры по реализации заключений Комитета по применению норм. Соответствующая информация представляет собой неотъемлемую часть диалога Комитета с соответствующими правительствами. В этом году Комитет проанализировал дальнейшие меры по реализации заключений, принятых Комитетом по применению норм в ходе последней сессии Международной конференции труда (107-я сессия, май-июнь 2018 г.) по следующим случаям.

Перечень случаев, по которым Комитет проанализировал дальнейшие меры по реализации заключений Комитета по применению норм (Международная конференция труда, 107-я сессия, май-июнь 2018 г.)		
Государство	Конвенции №	Номер страницы
Алжир	87	49
Бахрейн	111	368
Беларусь	29	194
Многонациональное Государство Боливия	131 и 138	549 и 251
Ботсвана	87	55
Бразилия	98	58
Камбоджа	105	199
Сальвадор	144	461
Эритрея	29	207
Грузия	100	393
Греция	98	80
Гаити	1/14/30/106	559
Гондурас	87	88
Япония	87	93
Ливия	122	523
Малайзия – Малаккский полуостров/Саравак	19	578
Мексика	87	103
Республика Молдова	81/129	483
Мьянма	87	107
Нигерия	98	110
Самоа	182	347
Сербия	144	467
Украина	81/129	503

Последующие меры по процедурам рассмотрения представлений согласно статье 24 Устава и жалоб согласно статье 26 Устава

74. В соответствии с установившейся практикой Комитет рассматривает меры, принимаемые правительствами во исполнение рекомендаций трёхсторонних комитетов (учреждаемых для рассмотрения представлений согласно ст. 24 Устава) и комиссий по расследованию (назначаемых для рассмотрения жалоб согласно ст. 26 Устава). Соответствующая информация анализируется Комитетом и представляет собой неотъемлемую часть его диалога с соответствующими правительствами. Комитет считает полезным более чётко указывать на случаи, по которым он принимает дальнейшие меры по сформулированным рекомендациям в рамках других предусмотренных Уставом контрольных процедур, как это показано в нижеследующей таблице.

Перечень случаев, по которым Комитет проанализировал меры, принятые правительствами по реализации рекомендаций комиссий по расследованию (жалобы согласно статье 26)	
Государство	Конвенции №
Зимбабве	87 и 98

Перечень случаев, по которым Комитет проанализировал меры, принятые правительствами по реализации рекомендаций трёхсторонних комитетов (представления согласно статье 24)	
Государство	Конвенции №
Португалия	137
Катар	111
Украина	95

Специальные примечания

75. Как и в прошлом, Комитет отметил в специальных примечаниях к своим замечаниям (традиционно называемых «сносками») те случаи, когда в силу характера проблем, связанных с применением соответствующих конвенций, представлялось целесообразным предложить правительствам направить МБТ доклад раньше предусмотренного срока и в отдельных случаях представить Конференции на её следующей сессии в июне 2019 года подробный отчёт.

76. С тем чтобы определить случаи, в отношении которых он вводит специальные примечания, Комитет использует основные критерии, описанные ниже, принимая также во внимание следующие три общих соображения. Во-первых, эти критерии носят ориентировочный характер. Принимая своё решение в отношении применения этих критериев, Комитет может также учитывать особые условия страны и продолжительность цикла направления докладов. Во-вторых, эти критерии применимы к случаям, когда предлагается направить доклад раньше срока, и тогда такие случаи зачастую именуются «простой сноской», а также к случаям, когда правительству предлагается направить подробную информацию Конференции, зачастую именуемым «двойной сноской». Различие между двумя этими категориями заключается в степени характеристик. В-третьих, серьёзный случай, оправдывающий при иных обстоятельствах применение специального примечания с целью предоставления исчерпывающей информации Конференции (двойная сноска), мог бы сопровождаться специальным примечанием с целью направления доклада раньше обычного срока (простая сноска) в тех случаях, когда недавно состоялось обсуждение этого вопроса в рамках Комитета Конференции. И наконец, Комитет хотел бы указать на то, что он проявляет сдержанность, прибегая к «двойным сноскам», из уважения к решениям Комитета Конференции относительно случаев, которые он хотел бы обсудить.

77. Критериями, учитываемыми Комитетом, являются следующие:

- серьёзность проблемы; в этой связи Комитет подчёркивает, что одним из важных соображений является необходимость рассматривать эту проблему в контексте отдельной конвенции и учитывать вопросы, касающиеся основополагающих прав, здоровья работников, безопасности и социально-бытовых условий, а также любого негативного воздействия, включая воздействие на международном уровне, на работников и другие категории защищённых лиц;
- хронический характер проблемы;
- серьёзность ситуации; оценка серьёзности ситуации должна непременно учитывать конкретные обстоятельства рассматриваемых случаев, в соответствии со стандартными критериями в области осуществления прав человека, такие как ситуации, угрожающие жизни людей, или проблемы, в отношении которых можно было заранее ожидать, что связанный с ними ущерб будет невозможным;
- качество и сфера охвата ответных мер правительства, описанных в его докладах, или отсутствие таких мер в отношении решения вопросов, поднятых Комитетом, включая случаи безусловного и неоднократного отказа со стороны государства выполнять свои обязательства.

78. Кроме того, Комитет хотел бы подчеркнуть, что его решение не выносить в «двойные сноски» случаи, к которым он уже привлёк внимание Комитета Конференции, ни в коей мере не означает, что он считает, что по ним был достигнут прогресс.

79. На своей 76-й сессии (ноябрь-декабрь 2005 г.) Комитет постановил, что выявление случаев, в отношении которых правительству предлагается представить подробную информацию Конференции, будет осуществляться в два этапа: на первом этапе эксперт, который с самого начала отвечает за отдельную группу конвенций, рекомендует Комитету включить специальные примечания; на втором – с учётом всех сформулированных рекомендаций – Комитет после проведения обсуждения принимает окончательное коллегиальное решение после того, как им было рассмотрено применение всех конвенций.

80. В этом году Комитет затребовал от правительств подробную информацию для её представления на следующей сессии в 2019 году в следующих случаях:

Перечень случаев, в отношении которых Комитет предложил правительствам представить подробную информацию Конференции на следующей сессии в июне 2019 г.	
Государство	Конвенции №
Эфиопия	138
Ирак	182
Ливия	111
Мьянма	29
Никарагуа	117
Турция	87

81. Комитет настойчиво предложил правительствам представить подробные доклады вне отчётного цикла в следующих случаях:

Перечень случаев, в отношении которых Комитет затребовал подробные доклады вне цикла отчётности	
Государство	Конвенции №
Куба	110

82. Кроме того, Комитет запросил полные ответы на свои замечания вне отчётного цикла в следующих случаях:

Перечень случаев, в отношении которых Комитет запросил полный ответ на свои замечания вне отчётного цикла	
Государство	Конвенции №
Аргентина	КТМС, 2006 г.
Армения	17/18
Бангладеш	81 и КТМС, 2006 г.
Многонациональное Государство Боливия	131, 136/162 и 167
Бурунди	26
Кабо-Верде	КТМС, 2006 г.
Китай	155/167, 170 и КТМС, 2006 г.
Гана	КТМС, 2006 г.
Гватемала	87
Гаити	1/14/30/106
Гондурас	87 и КТМС, 2006 г.
Индия	81 и КТМС, 2006 г.
Исламская Республика Иран	КТМС, 2006 г.
Ирландия	КТМС, 2006 г.
Япония	87

Перечень случаев, в отношении которых Комитет запросил полный ответ на свои замечания вне отчётного цикла	
Государство	Конвенции №
Казахстан	87
Кения	17 и КТМС, 2006 г.
Мадагаскар	159
Малайзия – Малаккский полуостров/Саравак	19
Республика Молдова	81/129
Монголия	КТМС, 2006 г.
Черногория	КТМС, 2006 г.
Новая Зеландия	КТМС, 2006 г.
Нигерия	КТМС, 2006 г.
Филиппины	87
Сенегал	87
Шри-Ланка	98
Турция	98
Соединённое Королевство – Бермудские острова	КТМС, 2006 г.
Зимбабве	87 и 98

Случаи достигнутого прогресса

83. С учётом итогов рассмотрения докладов, представленных правительствами, и в соответствии с обычной практикой, Комитет ссылается в своих замечаниях на случаи, в которых он выражает своё *удовлетворение* или *интерес* по поводу прогресса, достигнутого в области применения соответствующих конвенций.

84. На 80-й (2009 г.) и 82-й (2011 г.) сессиях Комитет сформулировал следующие разъяснения относительно общих принципов, разработанных в результате многолетних усилий, прилагаемых к выявлению случаев достигнутого прогресса:

- 1) Выражение Комитетом интереса или удовлетворения не означает, что он считает, что соответствующая страна в целом полностью соблюдает конвенцию, и в том же своём пояснительном замечании **Комитет может выразить удовлетворение или интерес в отношении конкретного вопроса и при этом выразить сожаление по поводу других важных проблем**, которые, по его мнению, не были удовлетворительно решены.
- 2) Комитет хотел бы подчеркнуть, что **указание на достигнутый прогресс ограничивается конкретным вопросом, касающимся применения конвенции, а также характером тех мер, которые были приняты соответствующим правительством**.
- 3) Комитет осмотрительно подходит к случаям, когда он отмечает достигнутый прогресс, принимая во внимание конкретный характер конвенции и особенности той или страны.
- 4) Выражение достигнутого прогресса может относиться к различного рода мерам, касающимся национальных законодательства, политики или практики.
- 5) В том случае если выраженное удовлетворение касается принятия законодательного акта, Комитет может также рассмотреть вопрос о дальнейших мерах по его практическому применению.
- 6) При выявлении случаев достигнутого прогресса Комитет принимает во внимание как информацию, представленную правительствами в их докладах, так и комментарии организаций работодателей и работников.

85. Начиная с первых случаев выражения Комитетом удовлетворения в своём докладе 1964 года¹⁹, Комитет продолжает придерживаться тех же общих критериев. Комитет выражает *удовлетворение* по поводу случаев, в которых, **в результате сделанных ранее Комитетом замечаний по конкретному вопросу, правительства посредством принятия поправок к законодательству, либо внесения существенных изменений в национальную**

¹⁹ См. п. 16 доклада Комитета экспертов, представленного 48-й сессии (1964 г.) Международной конференции труда.

политику или практику добиваются более полного соблюдения своих обязательств, вытекающих из соответствующих конвенций. Выражая своё удовлетворение, Комитет указывает правительствам и социальным партнёрам, что он считает конкретный вопрос решённым. Причина для выявления случаев выражения удовлетворения носит двоякий характер, при этом преследуется цель:

- документально зафиксировать высокую оценку, вынесенную Комитетом позитивным мерам, предпринятым правительствами в ответ на его комментарии;
- привести пример другим правительствам и социальным партнёрам, которые должны решать аналогичные вопросы.

86. Подробные сведения в отношении этих случаев достигнутого прогресса излагаются в Части II настоящего доклада и охватывают 18 случаев принятия подобных мер в 15 странах. Ниже приводится их полный перечень:

Перечень случаев, в отношении которых Комитет смог выразить удовлетворение по поводу отдельных мер, принятых правительствами следующих стран	
Государство	Конвенции №
Албания	138
Кабо-Верде	182
Кот-д'Ивуар	138
Демократическая Республика Конго	111
Эквадор	138
Сальвадор	182
Эсватини	87
Гвинея	29
Ирак	100
Малайзия	182
Марокко	105 и 182
Мозамбик	138 и 182
Нигер	182
Польша	87 и 98
Вьетнам	29

87. Таким образом, общее число случаев, по которым Комитет выразил удовлетворение прогрессом, достигнутым в связи с высказанными им замечаниями, возросло до 3077 с того момента, когда Комитет начал приводить эти перечни в своих докладах.

88. Среди случаев достигнутого прогресса различия между случаями, вызвавшими удовлетворение, и случаями, вызвавшими интерес, были официально установлены в 1979 году²⁰. Как правило, случаи, вызвавшие *интерес*, охватывают меры, которые являются достаточно перспективными, чтобы оправдать ожидания по поводу того, что в будущем будет достигнут дальнейший прогресс, и в отношении которых Комитет хотел бы продолжить диалог с правительством и социальными партнёрами. Практика Комитета обогатилась настолько, что случаи, когда он выражает интерес, могут охватывать целый спектр мер. Первостепенным фактором является то, чтобы эти меры способствовали общему достижению целей конкретной конвенции. Такие меры могут включать:

- проекты законодательных актов, направляемых парламенту, или другие предлагаемые поправки законодательного характера, представляемые Комитету;
- консультации с правительством и с социальными партнёрами;
- новые направления политики;

²⁰ См. п. 122 доклада Комитета экспертов, представленного 65-й сессии (1979 г.) Международной конференции труда.

- разработку и проведение практических мер в рамках проекта технического сотрудничества или после технического содействия или консультативных услуг со стороны МБТ;
- судебные решения, в зависимости от сферы полномочий судебного органа, а также предмет и эффективность таких решений в конкретной судебной системе обычно рассматриваются как случаи проявления интереса за исключением тех случаев, когда по убедительной причине есть основание отметить конкретное судебное решение как случай проявления удовлетворения;
- Комитет может также отметить в качестве случаев проявления интереса прогресс, достигнутый государством, провинцией или территорией в рамках федеральной системы.

89. Подробная информация, касающаяся этих случаев, изложена либо в Части II настоящего доклада, либо в запросах, непосредственно направленных заинтересованным правительствам; эти данные касаются **170** случаев, когда принимались соответствующие меры, затрагивающие **80** стран. Ниже приводится их полный перечень:

Перечень случаев, в отношении которых Комитет смог с интересом отметить различные меры, принятые правительствами следующих стран	
Государство	Конвенции №
Албания	95/173, 122 и 181
Ангола	81
Аргентина	29 и 156
Армения	182
Австралия	КТМС, 2006 г.
Багамские Острова	182
Бангладеш	81
Многонациональное Государство Боливия	81/129 и 138
Ботсвана	182
Болгария	122
Кабо-Верде	29
Канада	26
Чили	111, 122, 140 и 169
Китай	122 и 148/155/167
Кот-д'Ивуар	29
Хорватия	45/139/148/155/161/162 и 98
Демократическая Республика Конго	87 и 111
Дания	142
Эквадор	29, 122 и 182
Египет	87
Сальвадор	29 и 107
Эстония	122
Эсватини	87
Эфиопия	29 и 182
Фиджи	87
Финляндия	156
Франция	156
Франция – Новая Каледония	111 и 181

Перечень случаев, в отношении которых Комитет смог с интересом отметить различные меры, принятые правительствами следующих стран	
Государство	Конвенции №
Грузия	142
Германия	111
Греция	87 и 122
Гватемала	87, 144, 169 и 182
Гвинея	29, 105 и 182
Гондурас	144
Исландия	144
Индия	29
Индонезия	19
Ирак	111
Ирландия	98 и 111
Ямайка	87
Иордания	182
Республика Корея	156
Кувейт	111
Лаосская Народно-Демократическая Республика	182
Латвия	142
Ливан	122
Либерия	182
Ливия	100
Литва	29, 144 и 156
Мадагаскар	144
Малайзия	138
Мали	138, 144 и 182
Маврикий	144
Мексика	87
Республика Молдова	81/129
Марокко	29, 138 и 182
Мозамбик	111, 138 и 182
Мьянма	87 и 182
Намибия	111
Непал	182
Новая Зеландия	144 и 182
Никарагуа	189
Нигерия	81 и 88
Пакистан	87 и 98

Перечень случаев, в отношении которых Комитет смог с интересом отметить различные меры, принятые правительствами следующих стран	
Государство	Конвенции №
Панама	87, 98 и 122
Парагвай	111
Перу	98
Филиппины	87 и 98
Польша	81/129, 122 и 142
Португалия	98
Катар	81 и 111
Румыния	81/129
Российская Федерация	95, 98 и 156
Самоа	182
Саудовская Аравия	81
Сербия	162
Сейшельские Острова	81 и 87
Словения	81/129 и 187
Испания	181
Суринам	81/150
Швеция	87 и 98
Швейцария	142
Объединённая Республика Танзания	17/19 и 81
Северная Македония	81/129/150 и 162
Того	87 и КТМС, 2006 г.
Украина	117, 156 и 176
Соединённое Королевство	98
Соединённое Королевство – Ангилья	82 и 87
Соединённое Королевство – Фолклендские (Мальвинские) острова	82
Соединённое Королевство – Джерси	97 и 140
Соединённое Королевство – Монсеррат	82
Уругвай	81/129, 100, 111 и 189
Вануату	87
Замбия	100 и 111
Зимбабве	87 и 111

Практическое применение

90. В рамках своей оценки применения конвенций на практике Комитет принимает к сведению информацию, содержащуюся в докладах правительств и касающуюся судебных решений, статистических данных и результатов инспекционных проверок. Представление этой информации требуется почти во всех формулярах докладов, а также специальными условиями и положениями некоторых конвенций.

91. Комитет отмечает, что приблизительно четверть докладов, полученных в этом году, содержат информацию о практическом применении конвенций, и в том числе информацию о национальной юриспруденции, статистике и инспекции труда.

92. Комитет хотел бы обратить особое внимание правительств на важность представления такой информации, поскольку она чрезвычайно необходима для завершения рассмотрения национального законодательства и для оказания помощи Комитету в деле выявления вопросов, возникающих по причине наличия реальных проблем в области соблюдения норм на практике. Комитет также хотел бы воодушевить организации работодателей и работников к представлению четкой и актуальной информации по применению конвенций на практике.

93. Кроме того, на основе исследований, проведенных МБТ по просьбе экспертов, Комитет инициировал обсуждение вопроса о защите от дискриминации по признаку сексуальной ориентации, гендерной идентичности и самовыражения и сексуальных характеристик в сфере труда в свете положений Конвенции 1958 года о дискриминации в области труда и занятий (111). Комитет обратился с просьбой разместить в открытом доступе сравнительную информацию, подготовленную МБТ.

Пояснительные замечания, сформулированные организациями работодателей и работников

94. На каждой сессии Комитет напоминает, что вклад организаций работодателей и работников чрезвычайно важен для проведения Комитетом оценки применения ратифицированных конвенций законодательным порядком и на практике. Государства-члены обязаны, в соответствии с пунктом 2 статьи 23 Устава, направлять представительным организациям работодателей и работников копии докладов, представляемых в соответствии со статьями 19 и 22 Устава. Соблюдение этого уставного требования должно позволить организациям работодателей и работников полноправно участвовать в процессе контроля за применением международных трудовых норм. В отдельных случаях правительства направляют замечания, сформулированные организациями работодателей и работников, вместе со своими докладами, иногда дополняя их собственными комментариями. Однако в большинстве случаев замечания организаций работодателей и работников направляются непосредственно МБТ, которое в соответствии с установленной практикой передает их соответствующим правительствам для комментариев, с тем чтобы обеспечить соблюдение установленного порядка. В целях обеспечения транспарентности все замечания, полученные от организаций работодателей и работников, по применению ратифицированных конвенций после последней сессии Комитета, перечислены в Приложении III к его докладу. В случае если Комитет считает, что замечания выходят за рамки сферы действия конвенции или не содержат информации, которая бы усиливала эффект от рассмотрения вопроса о применении конвенции Комитетом, он не ссылается на них в своих комментариях. В противном случае замечания, полученные от организаций работодателей и работников, могут анализироваться сообразно обстоятельствам либо в замечании, либо в прямом запросе.

В год направления докладов

95. На 86-й сессии (2015 г.) Комитет внёс следующие разъяснения относительно общего подхода, сформированного на протяжении многих лет для рассмотрения замечаний со стороны организаций работодателей и работников. Комитет напомнил о том, что **в отчётном году**, когда со стороны организаций работодателей и работников не передаются замечания вместе с докладом правительства, эти замечания должны быть получены МБТ не позднее 1 сентября, с тем чтобы позволить соответствующему правительству в разумные сроки подготовить ответ, тем самым давая возможность Комитету рассмотреть, сообразно обстоятельствам, вопросы, поднятые на его сессии того же года. Когда МБТ получает замечания после 1 сентября, они не рассматриваются по существу по причине отсутствия ответа правительства за исключением особых случаев. В течение многих лет Комитет определяет особые случаи как те, в которых утверждения в достаточной мере аргументированы и поэтому возникает неотложная потребность рассмотреть создавшуюся ситуацию, либо поскольку они касаются вопросов жизни и смерти или основополагающих прав человека, либо в силу того, что любое промедление может нанести непоправимый ущерб. Кроме того, замечания, касающиеся предложений законодательного характера или проектов законов, также могут рассматриваться Комитетом в условиях отсутствия ответа правительства в том случае, если это может оказать содействие соответствующей стране, находящейся на стадии разработки законопроектов.

В неотчётный год

96. На 88-й сессии, по завершении рассмотрения обзора Административного совета цикла отчётности по техническим конвенциям и его увеличении с пяти до шести лет, Комитет отметил свою готовность обсудить методы, которые позволили бы ему расширить крайне строгие критерии, позволяющие прервать аналитический цикл при получении комментариев организаций работников или работодателей по конкретной стране в соответствии с пунктом 2 статьи 23 Устава МОТ и указал, что пример в этом отношении можно было бы взять из критериев, используемых в отношении случаев «со сносками» и предусмотренных пунктом 47 Общего доклада этого года.

97. Принимая во внимание решение Административного совета от ноября 2018 года (GB/334/INS/5) о продлении цикла отчётности по техническим конвенциям с пяти до шести лет и основываясь на понимании того, что

Комитет продолжит рассмотрение, уточнение и, в случае необходимости, расширение критериев прерывания цикла отчётности по техническим конвенциям, Комитет приступил к анализу вышеупомянутых критериев.

98. Кроме того, Комитет напоминает, что **в год, в котором не предусматривается доклада**, когда организации работодателей и работников направляют замечания, которые лишь повторяют комментарии прошлых лет или относятся к вопросам, уже поднятым Комитетом, такие замечания будут рассматриваться в год, когда должен поступить доклад правительства в соответствии с обычным циклом отчётности. В этом случае от правительства не запрашивается доклад вне этого цикла.

99. В тех случаях, когда замечания по технической конвенции соответствуют критериям, изложенным в пункте 100 ниже, Комитет обратится к МБТ с просьбой направить правительствам уведомление о том, что полученные замечания по статье 23 будут рассмотрены на его очередной сессии при наличии ответа правительства или без него. Это предоставит правительствам достаточное время после уведомления и обеспечит рассмотрение важных вопросов без дальнейших отсрочек.

100. Таким образом, Комитет рассмотрит применение **технической конвенции** вне отчётного года по получении замечаний от организаций работодателей и работников с должным вниманием к следующим элементам:

- серьёзности проблемы и её пагубным последствиям для процесса применения соответствующей конвенции;
- хроническому характеру проблемы;
- важности и сфере охвата ответных мер правительства, описанных в его докладах, или отсутствию таких мер в отношении решения вопросов, поднятых Комитетом, включая случаи безусловного и неоднократного отказа со стороны государства выполнять свои обязательства.

101. Что касается **любой конвенции (основополагающей, директивной или технической)**, то Комитет, используя сложившуюся практику, рассмотрит замечания работодателей и работников не в отчётном году, а в том, когда замечания будут получены, в исключительных случаях, указанных в пункте 95 выше, даже в отсутствие ответа соответствующего правительства.

102. Комитет подчеркнул, что изложенная в пунктах выше процедура нацелена на выполнение решений Административного совета, которые продлевают цикл отчётности и создают соответствующие гарантии, обеспечивающие сохранение действенного контроля над применением ратифицированных конвенций. Одна из таких гарантий заключается в том, чтобы в должной мере признать возможность для организаций работодателей и работников привлекать внимание Комитета к вопросам, представляющим особую озабоченность в связи с применением ратифицированных конвенций, даже в тот год, когда не ожидается доклада от правительства. В рамках вышеупомянутого подхода особое внимание уделяется и важности надлежащего уведомления правительств, не считая исключительных обстоятельств, и во всех случаях Комитет сообщит о причинах прерывания цикла.

103. Комитет отмечает, что в этом году получено меньше замечаний от организаций работодателей и работников, чем в предыдущие годы, когда их число достигло беспрецедентного уровня. После своей последней сессии Комитет получил **745** пояснительных замечаний (по сравнению с 1325 в прошлом году), **173** из которых (по сравнению с 330 в прошлом году) были получены от организаций работодателей и **572** (по сравнению с 995 в прошлом году) – от организаций работников. Подавляющее большинство полученных замечаний (**699** по сравнению с 836 в прошлом году) связаны с применением ратифицированных конвенций²¹, **367** из них (по сравнению с 334 в прошлом году) – с применением основополагающих конвенций, **84** (по сравнению с 97 в прошлом году) – с применением директивных конвенций и **248** (по сравнению с 405 в прошлом году) – с применением других конвенций. Кроме того, **46** замечаний (по сравнению с 489 в прошлом году) относились к Общему обзору выполнения Рекомендации 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты (202).

104. Комитет отмечает, что **521** замечание, полученное в этом году в отношении применения ратифицированных конвенций, было направлено непосредственно МБТ. В **178** случаях правительства представили замечания организаций работодателей и работников совместно со своими докладами. Комитет отмечает, что в целом организации работодателей и работников стремились собрать и представить информацию о практическом применении ратифицированных конвенций в конкретных странах законодательным путём и на практике. Комитет напоминает, что замечания общего характера, касающиеся той или иной конвенции, целесообразнее анализировать в рамках рассмотрения Комитетом Общих обзоров или на других форумах МОТ.

Замечания Международной палаты судоходства (МПС) по Конвенции 2006 года о труде в морском судоходстве с поправками (КТМС, 2006 г.)

105. Комитет принимает к сведению замечания Международной палаты судоходства (МПС), основанные на статье 23 Устава МОТ, в отношении Конвенции 2006 года о труде в морском судоходстве с внесёнными в неё

²¹ См. Приложение III к настоящему докладу.

поправками (КТМС, 2006 г.). МПС указывает, что, по её мнению, в Конвенции не предусмотрена максимальная продолжительность службы на борту судна. Хотя МПС понимает, что *Правило 2.5* ясно определяет максимальную продолжительность службы на борту судна, после чего моряк имеет право на репатриацию, оно считает, что моряк может принять решение не воспользоваться этим правом. МПС полагает, что моряки должны иметь возможность работать сверх 11-месячного срока, «если они того желают», при условии, что они получают соответствующую компенсацию, по причине: i) обучения курсантов; ii) необходимости завершить срок пребывания в море в соответствии с Международной конвенцией 1978 года о подготовке и дипломировании моряков и несении вахты с поправками (Конвенция ПДНВ); iii) обеспечения того, чтобы морякам был засчитан стаж работы в море для продвижения по службе; iv) предпочтений моряков, в некоторых случаях, в отношении более длительных периодов пребывания на борту судна. МПС, в частности, ссылается на комментарии Комитета в отношении Маршалловых островов и Багамских Островов.

106. Комитет напоминает, что согласно *Правилу 2.4*, каждое государство-член требует, чтобы морякам, занятым на судах, плавающих под его флагом, предоставлялся оплачиваемый ежегодный отпуск при соответствующих условиях и в соответствии с положениями Кодекса (на основе не менее 2,5 календарных дней отпуска за месяц занятости). В соответствии со *Стандартом A2.4, пунктом 3*, запрещается любое соглашение об отказе от права на минимальный ежегодный оплачиваемый отпуск, предусмотренный в этом стандарте, за исключением случаев, предусмотренных компетентным органом. Более того, согласно *Стандарту A2.5.1, пункту 2 b)*, каждый член Организации обеспечивает разработку соответствующих положений в своих национальных законодательствах, нормативных правовых актах, иных документах или коллективных договорах, предписывающих, в том числе, максимальную продолжительность службы на борту судна, которая даёт моряку право на репатриацию, причём такие периоды должны быть менее 12 месяцев.

107. В Конвенции устанавливаются два отдельных, но взаимосвязанных нормативных принципа: i) моряки имеют право на бесплатную отправку домой через регулярные промежутки времени продолжительностью менее 12 месяцев; ii) морякам должен предоставляться оплачиваемый отпуск продолжительностью не менее 30 дней в течение одного года службы.

108. Что касается ежегодного отпуска, то в *Стандарте 2.4* прямо говорится, что *запрещается* любое соглашение об отказе от права на минимальный ежегодный оплачиваемый отпуск, предусмотренный в этом стандарте, за исключением случаев, предусмотренных компетентным органом. Поэтому, в качестве общего правила, любое соглашение, согласно которому морякам выплачивается денежная сумма взамен ежегодного отпуска, не соответствует положениям Конвенции. Этот запрет направлен на то, чтобы гарантировать эффективную реализацию цели, предусмотренной в *Правилах 2.4*, которая заключается в том, чтобы моряки пользовались периодом ежегодного отпуска в интересах своего здоровья и благополучия, что неразрывно связано и с безопасностью на борту судна. Цель состоит не только в том, чтобы поощрять моряков брать ежегодный отпуск, но и в том, чтобы предупреждать усталость, непригодность судна для мореплавания и все связанные с этим риски.

109. Что касается репатриации, то ситуация несколько иная. В соответствии с *Правилом 2.5, пунктом 1*, моряки имеют право на репатриацию. Однако по разным причинам они могут принять решение не воспользоваться этим правом, когда оно возникает.

110. Последовательная позиция Комитета заключается в том, что из *Стандарта A2.4, пунктов 2 и 3*, касающихся ежегодного отпуска, и из *Стандарта A2.5.1, пункта 2 b)*, касающегося репатриации, вытекает общий вывод о том, что максимальный непрерывный срок службы на борту судна без отпуска составляет в принципе 11 месяцев. Действительно, как на то чётко указывает Комитет, *Стандарт A2.4, пункт 3*, в КТМС 2006 года не устанавливает абсолютного запрета, так как исключения могут быть разрешены компетентным органом. Хотя в Конвенции ничего не говорится о характере и содержании допустимых исключений, Комитет считает, что это положение необходимо толковать в ограниченном смысле, чтобы не наносить ущерба цели, предусмотренной в *Правилах 2.4*.

111. Тем не менее исключения действительно допускаются в конкретных случаях, предусмотренных компетентным органом, с учётом потребностей моряков и особенностей самого рейса. В этой связи Комитет напоминает, что в различных случаях, по его мнению, имеющаяся у курсантов возможность отказаться от минимального ежегодного отпуска для завершения срока пребывания в море или обучения на борту судна в соответствии с соглашениями об их подготовке полностью соответствует положениям Конвенции. Другое исключение может в общем касаться необходимости завершить службу на борту судна членов командного состава для получения свидетельств в соответствии с ПДНВ. В самой Конвенции, в *Руководящем принципе B2.4.3*, также предусматривается возможное исключение, касающееся возможности делить ежегодный оплачиваемый отпуск на части или накапливать такой ежегодный отпуск с последующим периодом отпуска при условии, что это санкционировано компетентным органом или соответствующим механизмом в каждой стране.

112. Наконец, Комитет отмечает, что значительное число стран, ратифицировавших Конвенцию, не сталкиваются с трудностями в связи с запретом на отказ от ежегодного отпуска и с максимальной продолжительностью службы на борту судна.

113. Поэтому Комитет считает, что Конвенция обеспечивает достаточную гибкость для решения вопросов, вызывающих озабоченность у МПС.

Случаи, в отношении которых было указано на необходимость технического содействия

114. Сочетание деятельности контрольных органов и практические рекомендации в адрес государств-членов, формулируемые в ходе мероприятий по сотрудничеству в целях развития и техническому содействию, остаются ключевым элементом контрольной системы МОТ. В этой связи Комитет приветствовал тот факт, что в Докладе о выполнении программы МОТ за 2016-17 годы особое внимание уделяется результатам адресных действий МБТ, направленных по улучшению применения международных трудовых норм, в частности в ответ на вопросы, поднимаемые контрольными органами; помощи МОТ в укреплении потенциала трёхсторонних участников в целях устранения серьёзных сбоев в подготовке и представлении докладов; налаживанию благоприятных взаимосвязей между работой контрольных органов и деятельностью МОТ на страновом уровне²². Комитет также приветствовал представленную МБТ информацию о том, что в 2018 году продолжало оказываться целевое техническое содействие странам в отношении ратификации и применения международных трудовых норм и укрепления потенциала министерств труда, которые бы могли выполнять свои уставные обязательства (включая подготовку докладов по применению конвенций). Комитет высоко оценивает усилия МБТ по улучшению взаимосвязей между его программами технической помощи и деятельностью контрольных органов в качестве средства, способствующего более эффективному применению международных трудовых норм в законодательстве и на практике, в том числе путём выделения конкретных ресурсов на эти цели. В контексте Повестки дня до 2030 года и текущей реформы ООН Комитет подчёркивает важность полноценного учёта международных трудовых норм в страновых программах достойного труда МОТ и во всех механизмах сотрудничества Организации Объединённых Наций на страновом и глобальном уровнях. В этой связи Комитет принимает к сведению резолюцию о действенном сотрудничестве МОТ в целях развития в поддержку Целей в области устойчивого развития, принятую Международной конференцией труда на 107-й сессии (2018 г.), и особо приветствует содержащийся в ней призыв к МОТ «оказывать помощь странам в выполнении рекомендаций контрольных органов МОТ, касающихся соблюдения международных трудовых норм, по их запросам». **В этой связи Комитет вновь выражает надежду на то, что в ближайшее время будет разработана всеобъемлющая программа технического содействия и что ей будут приданы достаточные ресурсы, которые бы позволили всем трёхсторонним участникам улучшить ситуацию с точки зрения применения международных трудовых норм как законодательным порядком, так и на практике.**

115. Помимо серьёзных случаев невыполнения государствами-членами своих некоторых конкретных обязательств по представлению докладов, случаи, по которым, по мнению Комитета, техническое содействие со стороны МБТ было бы чрезвычайно полезно и могло оказать помощь государствам-членам по преодолению пробелов в законодательстве и практике с точки зрения применения ратифицированных конвенций, перечислены в нижеследующей таблице, а подробности по ним изложены в Части II настоящего доклада.

Перечень случаев, в отношении которых техническое содействие было бы особенно полезно для оказания помощи государствам-членам	
Государство	Конвенции №
Бахрейн	111
Белиз	98
Многонациональное Государство Боливия	131 и 138
Ботсвана	87 и 138
Бразилия	98
Кабо-Верде	КТМС, 2006 г.
Камбоджа	105
Центральноафриканская Республика	62 и 142
Кот-д'Ивуар	144
Хорватия	98
Доминиканская Республика	187

²² См. GB.332/PFA/1, пп. 79 и 126-129.

Перечень случаев, в отношении которых техническое содействие было бы особенно полезно для оказания помощи государствам-членам	
Государство	Конвенции №
Эквадор	98
Сальвадор	87, 107 и 144
Эритрея	87 и 98
Фиджи	87
Гватемала	87 и 182
Гвинея	45
Гаити	1/14/30/106
Гондурас	87 и 144
Ямайка	98
Ливан	98
Ливия	29, 105 и 182
Литва	144
Малайзия	98
Мексика	87
Монголия	КТМС, 2006 г.
Мозамбик	87 и 98
Мьянма	63 и 87
Нигерия	45 и 98
Пакистан	98
Панама	98 и 189
Папуа-Новая Гвинея	98
Парагвай	87
Российская Федерация	98 и 150
Сент-Китс и Невис	138
Сент-Винсент и Гренадины	98
Сан-Томе и Принсипи	98
Сербия	144
Сейшельские Острова	87 и 98
Шри-Ланка	87 и 98
Объединённая Республика Танзания	87 и 98
Украина	95
Соединённое Королевство	98
Соединённое Королевство – Ангилья	82
Уругвай	87 и 98
Йемен	94, 122 и 144
Замбия	98

С. Доклады, представляемые в соответствии со статьёй 19 Устава

116. Комитет напоминает о том, что Административный совет постановил, что темы Общих обзоров должны соответствовать результатам ежегодных периодических обсуждений на Конференции в рамках механизма реализации Декларации МОТ 2008 года о социальной справедливости в целях справедливой глобализации. В этом году правительствам предлагалось представить доклады согласно статье 19 Устава в качестве основы для Общего обзора по Рекомендации 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты (202)²³. В соответствии с практикой прошлых лет обзор готовится на основе предварительного анализа рабочей группы в составе семи членов Комитета.

117. Комитет *с сожалением* отмечает, что в течение последних пяти лет со стороны следующих 32 стран не было получено ни одного доклада о нератифицированных конвенциях и рекомендациях, запрошенных в соответствии со статьёй 19 Устава: Афганистан, Ангола, Армения, Белиз, Ботсвана, Чад, Конго, Острова Кука, Доминика, Эсватини, Гренада, Гвинея-Бисау, Гайана, Гаити, Кирибати, Либерия, Ливия, Мальдивская Республика, Маршалловы Острова, Папуа-Новая Гвинея, Сент-Люсия, Сан-Томе и Принсипи, Сьерра-Леоне, Соломоновы Острова, Сомали, Южный Судан, Тимор-Лешти, Тонга, Тувалу, Объединённые Арабские Эмираты, Вануату и Йемен.

118. *Комитет вновь призывает правительства представить необходимые доклады, с тем чтобы Общие обзоры носили максимально всеобъемлющий характер.*

Д. Представление актов, принятых Конференцией, компетентным органам (пункты 5, 6 и 7 статьи 19 Устава)

119. В соответствии с кругом своих полномочий в этом году Комитет изучил следующую информацию, представленную правительствами государств-членов во исполнение статьи 19 Устава Организации:

- a) информацию о мерах, принятых в отношении направления компетентным органам актов, принятых Конференцией с июня 1970 года (54-я сессия) по июнь 2017 года (106-я сессия) (Конвенции 131-189, Рекомендации 135-205 и Протоколы);
- b) ответы на замечания и прямые запросы, сделанные Комитетом на 88-й сессии (ноябрь-декабрь 2017 г.).

120. В Приложении IV Части II доклада содержится резюме самой последней полученной информации с указанием тех компетентных национальных органов, которым были направлены (с датой представления): Протокол 2014 года к Конвенции 1930 года о принудительном труде и Рекомендация 2014 года о принудительном труде (дополнительные меры) (203), принятые Конференцией на 103-й сессии, Рекомендация 2015 года о переходе от неформальной к формальной экономике (204), принятая Конференцией на 104-й сессии, а также Рекомендация 2017 года о занятости и достойном труде в целях обеспечения мира и потенциала противодействия (205), принятая Конференцией на 106-й сессии. Кроме того, в Приложении IV кратко изложена информация, полученная от правительств, в отношении актов, принятых ранее и направленных компетентным органам в 2018 году.

121. Дополнительная статистическая информация приводится в Приложениях V и VI к Части II доклада. В Приложении V, составленном на основе представленной правительствами информации, показано состояние дел с точки зрения выполнения государствами-членами своего уставного обязательства направлять акты компетентным органам. В Приложении VI представлена общая картина представления каждого акта компетентным органам начиная с 54-й сессии (июнь 1970 г.) Конференции. Все акты, принятые до 54-й сессии Конференции, были направлены компетентным органам. Статистическая информация Приложений V и VI регулярно обновляется компетентными подразделениями МБТ и доступна в базе данных NORMLEX.

103-я сессия

122. На 103-й сессии в июне 2014 года Конференция приняла Протокол 2014 года к Конвенции 1930 года о принудительном труде и Рекомендацию 2014 года о принудительном труде (дополнительные положения) (203). Комитет отмечает *с интересом*, что Протокол 2014 года к Конвенции 1930 года о принудительном труде вступил в силу 9 ноября 2016 года и был ратифицирован 27 государствами-членами: Аргентина, Босния и Герцеговина, Кипр, Чешская Республика, Дания, Джибути, Эстония, Финляндия, Франция, Исландия, Израиль, Ямайка, Латвия, Мали, Мавритания, Мозамбик, Намибия, Нидерланды, Нигер, Норвегия, Панама, Польша, Испания, Швеция, Швейцария, Таиланд и Соединённое Королевство. *Комитет настойчиво предлагает всем*

²³ См. Report III (Part B), Международная конференция труда, 108-я сессия, Женева, 2019 г.

правительствам приложить дальнейшие усилия к тому, чтобы внести акты, принятые 103-й сессией Конференции, на рассмотрение своих законодательных органов и информировать МБТ о предпринятых в отношении этих актов мерах.

104-я сессия

123. На 104-й сессии в июне 2015 года Конференция приняла Рекомендацию 2015 года о переходе от неформальной к формальной экономике (204). Двенадцатимесячный срок направления компетентным органам Рекомендации 204 закончился 12 июня 2016 года, а 18-месячный срок (в исключительных обстоятельствах) – 12 декабря 2016 года. Комитет отмечает, что 83 правительства представили информацию о направлении компетентным органам Рекомендации 204. Он ссылается в этом отношении на Приложение IV Части II доклада, содержащее резюме информации, представленной правительствами, о направлении актов, включая Рекомендацию 204. *Комитет настоятельно предлагает всем правительствам приложить дальнейшие усилия к тому, чтобы внести Рекомендацию 204 на рассмотрение своих законодательных органов и информировать МБТ о любых предпринятых мерах в отношении этого акта.*

105-я и 106-я сессии

124. Комитет напоминает, что никакие акты не принимались на 105-й сессии Конференции (май-июнь 2016 г.). На 106-й сессии в июне 2017 года Конференция приняла Рекомендацию 2017 года о занятости и достойном труде в целях обеспечения мира и потенциала противодействия (205). Двенадцатимесячный срок направления Рекомендации 205 компетентным органам закончился 16 июня 2018 года, а 18-месячный срок (в исключительных обстоятельствах) завершился 16 декабря 2018 года. Комитет отмечает, что на сегодняшний день 41 правительство представило информацию о направлении Рекомендации 205 национальным компетентным органам. *Комитет приветствует представленную к настоящему времени информацию и настоятельно предлагает всем правительствам продолжить прилагать усилия к тому, чтобы направить Рекомендацию 205 на рассмотрение своих законодательных органов в установленные Уставом сроки и информировать МБТ о любых принятых мерах в отношении этого акта.*

Случаи достигнутого прогресса

125. Комитет с интересом отмечает информацию, направленную правительствами следующих стран: Бангладеш, Бурунди и Мали. Он приветствует стремление правительств этих стран устранить существенную задержку с внесением актов на рассмотрение компетентных органов и принять весомые меры по выполнению своих уставных обязательств, касающихся направления актов, принятых Конференцией в течение ряда лет, своим законодательным органам.

Особые проблемы

126. С тем чтобы облегчить работу Комитета Конференции по применению норм, в настоящем докладе упоминаются лишь те правительства, которые не направляли своим компетентным органам акты, принятые Конференцией не менее чем на семи последовательных сессиях. Такие особые проблемы именуются случаями «серьезного нарушения обязательства направлять акты компетентным органам». Эти сроки начинаются с 96-й сессии (2007 г.) и заканчиваются 106-й сессией (2017 г.), учитывая тот факт, что Конференция не принимала ни конвенций, ни рекомендаций в ходе 97-й (2008 г.), 98-й (2009 г.), 102-й (2013 г.) и 105-й (2016 г.) сессий. Таким образом, указанный срок был сочтен достаточно продолжительным, чтобы стать основанием для приглашения соответствующего правительства на специальное заседание Комитета Конференции по применению норм, чтобы разобраться в причинах таких задержек. Кроме того, в своих замечаниях Комитет представляет также информацию о случаях «несоблюдения обязательства направлять акты компетентным органам», и это касается правительств, которые не представляли информацию о направлении компетентным органам актов, принятых Конференцией, по крайней мере, на последних шести сессиях.

127. Комитет отмечает, что к закрытию его 89-й сессии 8 декабря 2018 года следующие 39 государств-членов (32 в 2015 г., 38 в 2016 г. и 31 в 2017 г.) оказались в такой ситуации «серьезного нарушения обязательства направлять акты компетентным органам»: Афганистан, Албания, Азербайджан, Багамские Острова, Бахрейн, Белиз, Бруней-Даруссалам, Чили, Коморские Острова, Конго, Хорватия, Доминика, Сальвадор, Экваториальная Гвинея, Фиджи, Габон, Гренада, Гвинея-Бисау, Гаити, Казахстан, Кирибати, Кувейт, Кыргызстан, Либерия, Ливия, Малайзия, Мальта, Пакистан, Папуа-Новая Гвинея, Сент-Китс и Невис, Сент-Люсия, Сент-Винсент и Гренадины, Самоа, Сейшельские Острова, Сьерра-Леоне, Соломоновы Острова, Сомали, Сирийская Арабская Республика и Вануату.

128. Комитет осознает исключительные обстоятельства, в которых находятся указанные страны в течение многих лет, в результате чего некоторые из них не имеют учреждений, которые бы могли выполнить обязательства по предоставлению актов компетентным органам. На 107-й сессии Конференции (май-июнь 2018 г.) некоторые правительственные делегации представили информацию с объяснением причин, не позволивших их странам

выполнить своё уставное обязательство по направлению конвенций, рекомендаций и протоколов своим национальным законодательным органам. С учётом озабоченности, высказанной Комитетом экспертов, Комитет Конференции выразил глубокую озабоченность фактом несоблюдения этими странами указанного обязательства. Он указал, что соблюдение этого уставного обязательства, предусматривающего необходимость направления актов, принятых Конференцией, национальным законодательным органам, имеет важнейшее значение для обеспечения эффективности деятельности Организации в области норм.

129. На вышеуказанные страны указывалось в замечаниях, опубликованных в настоящем докладе, а конвенции, рекомендации и протоколы, которые не были направлены компетентным органам, перечислены в статистических приложениях. Комитет считает необходимым привлечь внимание этих стран к этому вопросу, с тем чтобы они могли немедленно и в срочном порядке предпринять необходимые меры по выправлению сложившейся ситуации в отношении выполнения этого уставного обязательства. Это уведомление позволяет также правительствам извлечь для себя пользу из мер, которые МБТ готово осуществить по их запросу в целях оказания им помощи по предпринятию необходимых шагов для скорейшего направления соответствующих актов своим законодательным органам.

Комментарии Комитета и ответы правительств

130. Как и в предыдущих докладах, Комитет в раздел II Части II настоящего доклада включил отдельные замечания по вопросам, к которым следует привлечь особое внимание правительств. В целом замечания сформулированы в случаях, когда не поступало информации в течение пяти или более сессий Конференции. Кроме того, ряду стран напрямую были направлены запросы о дополнительной информации (см. перечень прямых запросов, помещённый в конце раздела II).

131. Как Комитет уже указывал, важно, чтобы правительства направляли информацию и документы, упоминаемые в вопроснике, помещённом в дополнении к Меморандуму, принятому Административным советом в марте 2005 года. Комитет должен получать резюме или копию документов, удостоверяющих факт направления актов законодательным органам, с указанием даты направления и получать информацию о сформулированных предложениях относительно практических действий по этим актам. Это обязательство информировать Комитет считается выполненным только после того, как акты, принятые Конференцией, направлены на рассмотрение законодательных органов и правительство представило информацию относительно осуществлённых по ним практических мер. МБТ должно получать информацию об этом решении, а также о факте направления актов законодательным органам. Комитет выражает надежду на то, что в своём следующем докладе он сможет отметить случаи прогресса, который будет достигнут в этой области. Он вновь напоминает правительствам, что они могут обращаться к МБТ с просьбой о техническом содействии, которое оказывается, в частности, экспертами по нормам на местах.

* * *

132. И в заключение, Комитет хотел бы выразить признательность за неоценимую помощь, вновь оказанную ему сотрудниками МБТ, чьи профессиональные качества и преданность долгу позволили Комитету в ограниченный срок выполнить свои сложные задачи.

Женева, 8 декабря 2018 г.

(подпись) Абдул Г. Короме
председатель

Шиничи Аго
докладчик

Приложение к Общему докладу

Состав Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций

Г-н Шиничи АГО (Япония),

профессор права, университет Ритсумейкан, Киото; бывший профессор международного экономического права и декан факультета права университета Киушу; член Азиатского общества международного права, член Международной ассоциации права и Международного общества по трудовому праву и праву по социальному обеспечению; судья, Административный трибунал Азиатского банка развития.

Г-жа Лиана АТАНАССИУ (Греция),

штатный профессор морского и торгового права, национальный университет им. Каподистрия, Афины (факультет права); избранный член совета деканата факультета права и директор аспирантской программы по предпринимательскому праву и морскому праву; президент Организационного комитета Международной конференции по морскому праву, проводимой в Пирее (Греция) каждые три года; доктор наук, университет Париж I – Пантеон-Сорбонна; уполномоченный этим университетом руководить научными исследованиями; магистр права, университет Экс-Марсель III; магистр права, университет Париж II – Пантеон-Ассас; приглашённый эксперт Гарвардской школы права и стипендиат программы Фулбрайта (2007-08 гг.); член законодательных комитетов по различным вопросам торгового права. Она выступала с лекциями и осуществляла научные исследования в ряде зарубежных институтов во Франции, Соединённом Королевстве, Италии, Мальте, США и т.д. Она является автором многих публикаций по вопросам морского судоходства, конкуренции, промышленной собственности, корпораций, европейского и транспортного права (восемь монографий и более 60 работ и статей на греческом, английском и французском языках в составе коллектива авторов); практикующий юрист и третейский судья, специализирующийся на европейском, торговом и морском праве.

Г-жа Лейла АЗУРИ (Ливан),

доктор права; профессор трудового права факультета права университета Сажесс, Бейрут; директор секции исследований аспирантуры права Ливанского университета до 2016 года; член исполнительного бюро Национальной комиссии по делам ливанских женщин; председатель национальной комиссии, отвечающей за подготовку докладов, направляемых правительством Ливана Комитету ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин (CEDAW) до 2017 г.; юрисконсульт Арабской женской организации; член «Политического консультативного комитета МОТ по справедливой миграции МОТ» от Ближнего Востока.

Г-н Лелио БЕНТЕШ КОРРЕА (Бразилия),

судья Верховного суда по трудовым вопросам Бразилии; бывший государственный обвинитель по трудовым вопросам Бразилии; магистр права университета Эссекса, Соединённое Королевство; бывший член Национального совета по вопросам правосудия Бразилии; профессор (руководитель Группы специалистов по трудовым вопросам и координатор Центра по правам человека) в Instituto de Ensino Superior de Brasília; профессор Национального института судей по трудовым вопросам.

Г-н Джеймс Дж. БРАДНИЙ (Соединённые Штаты Америки),

профессор права, юридический факультет Университета Фордхама, Нью-Йорк; сопредседатель государственного инспекционного правления Единого профсоюза работников автомобильной промышленности Америки; бывший приглашённый преподаватель Оксфордского университета, Соединённое Королевство; бывший приглашённый преподаватель, Гарвардский юридический факультет; бывший профессор права, Государственный университет штата Огайо, Колледж юридических наук Моритца; бывший старший советник и директор службы кадров подкомитета по труду Сената Соединённых Штатов Америки; бывший частный адвокат; бывший сотрудник канцелярии Верховного суда Соединённых Штатов Америки.

Г-н Халтон ЧЭДЛ (Южная Африка),

почётный профессор университета Кейптауна; бывший специальный советник министра юстиции; бывший главный юрист-консультант Конгресса южноафриканских профсоюзов; бывший специальный советник министра труда; бывший член Комитета по учреждению Целевой группы по разработке закона о трудовых отношениях Южной Африки.

Г-жа Грасьела ДИКСОН КАТОН (Панама),

бывший председатель Верховного суда Панамы; бывший председатель Уголовного кассационного суда и Палаты по общим вопросам бизнеса Верховного суда Панамы, бывший президент Международной ассоциации женщин-судей; бывший президент Латиноамериканской федерации судей; бывший национальный консультант Детского фонда Организации Объединённых Наций (ЮНИСЕФ); действующий судья административного трибунала Межамериканского банка развития; действующий арбитр Арбитражного суда Официальной торгово-промышленной палаты Мадрида; арбитр Центра урегулирования споров Панамы (CESCON) Строительной палаты Панамы, а также примирительного и арбитражного центра Торговой палаты Панамы; советник ректора Университета Панамы; юридический советник и международный консультант.

Г-н Рашид ФИЛАЛИ МЕКНАССИ (Марокко),

доктор права; профессор университета Мухаммеда V в Рабате; член Верховного совета центра по вопросам образования, профессиональной подготовки и научных исследований; консультант национальных и международных государственных и межправительственных органов, включая Всемирный банк, Программу развития Организации Объединённых Наций (ПРООН), Продовольственную и сельскохозяйственную организацию Объединённых Наций (ФАО) и ЮНИСЕФ; национальный координатор проекта МОТ «Устойчивое развитие посредством Глобального договора» (2005-08 гг.).

Г-н Абдул Г. КОРОМА (Сьерра-Леоне),

судья Международного суда (1994-2012 гг.); бывший президент Центра Анри Дюнана по вопросам гуманитарного диалога в Женеве; бывший член Комиссии по международному праву; бывший чрезвычайный и полномочный посол Сьерра-Леоне при Организации Объединённых Наций (Нью-Йорк) и бывший полномочный посол в Европейском союзе, Организации африканского единства (ОАЕ) и во многих странах.

Г-н Алан ЛАКАБАРА (Франция),

судья кассационного суда; бывший президент гражданской палаты кассационного суда; бывший президент социальной палаты кассационного суда; член верховного совета судейского корпуса; член Европейской сети советов судейского корпуса и консультативного совета европейских судей (Совет Европы); бывший вице-президент регионального суда Парижа; бывший президент судебной-апелляционной палаты Парижа; бывший лектор ряда французских университетов и автор многочисленных публикаций.

Г-жа Елена МАЧУЛЬСКАЯ (Российская Федерация),

профессор кафедры трудового права Московского государственного университета им. Ломоносова; профессор кафедры гражданского процесса и социальных отраслей права Российского государственного университета нефти и газа им. И.М. Губкина; секретарь Российской ассоциации трудового права и права социального обеспечения, 2011-16 гг.; член Европейского комитета по социальным правам; член Координационного комитета по делам инвалидов при президенте Российской Федерации (на добровольной основе).

Г-жа Карон МОНАГАН (Соединённое Королевство),

королевский советник; заместитель судьи Верховного суда; бывший судья Трибунала по вопросам занятости (2000-08 гг.); практикующий адвокат Matrix Chambers (адвокатская контора), специализирующаяся на вопросах законодательства по дискриминации и равенству, законодательства по правам человека, законодательства Европейского союза, публичного права и трудового законодательства; её должности консультанта включают: Специальный советник Комитета по вопросам бизнеса, инноваций и профессиональных навыков Палаты общин, специализирующаяся на проблемах травматизма женщин на рабочих местах (2013-14 гг.); почётный профессор-консультант, факультет права, университетский колледж, Лондон.

Г-н Витит МУНТАРБХОРН (Таиланд),

почётный профессор права, университет Чалалонгкорн, Таиланд; бывший стипендиат университета Организации Объединённых Наций по исследовательской программе по беженцам, Оксфордский университет; бывший специальный докладчик Организации Объединённых Наций по вопросу о положении в области прав человека в Корейской Народно-Демократической Республике; бывший специальный докладчик Организации Объединённых Наций по вопросу о положении в области торговли детьми, детской проституции и детской порнографии; бывший председатель Координационного комитета по специальным процедурам Организации Объединённых Наций; председатель Комиссии по расследованию Организации Объединённых Наций по Кот-д'Ивуару (2011 г.); член Консультативного совета Фонда Организации Объединённых Наций по безопасности человека; специальный уполномоченный Комиссии Организации Объединённых Наций по расследованию по Сирийской Арабской Республике (2012-16 гг.); лауреат премии ЮНЕСКО за воспитание в духе прав человека 2004 года; независимый эксперт Организации Объединённых Наций по защите от насилия и дискриминации по признаку сексуальной ориентации и гендерной идентичности; член правления доклада ЮНЕСКО по мониторингу глобального образования.

Г-жа Розмари ОУЭНС (Австралия),

почётный профессор права юридического факультета Аделаидского университета; бывший профессор права Колледжа Рома Митчелл (2008-15 гг.); бывший декан юридического факультета (2007-11 гг.); кавалер Ордена Австралии; действительный член Академии права Австралии (и директор (2014-16 гг.)); бывший редактор и действующий член редакционной коллегии *Австралийского журнала по трудовому законодательству* (*Australian Journal of Labour Law*); член научно-редакционной коллегии журнала *Révue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*; член Австралийской ассоциации по трудовому законодательству (и бывший член её национального исполнительного комитета); международный доцент Австралийского исследовательского совета; председатель Министерского консультативного комитета правительств южных штатов Австралии по вопросам сочетания трудовых и бытовых обязанностей (2010-13 гг.); председатель и член Управленческого совета Центра работающих женщин (SA) (1990-2014 гг.).

Г-жа Моника ПИНТО (Аргентина),

профессор международного права и права в области прав человека и бывший декан университета школы права Буэнос-Айреса; ассоциированный член *Института международного права*; президент административного трибунала Всемирно банка и судья административного трибунала Межамериканского банка развития; член Ассоциации международного права, Международный центр по урегулированию инвестиционных споров (МЦУИС); вице-президент консультативного комитета по назначениям судей Международного уголовного суда; член Международного консультативного совета Американского института права по четвёртому переложению принципов отношений с иностранными государствами. Выступала в качестве эксперта в различных органах по правам человека, арбитражных судах и Международном суде в качестве адвоката. В настоящее время занимает должность арбитра. Выступала в качестве эксперта по правам человека в ООН. Внештатный профессор права Колумбийской школы права, Парижского университета I и II, Руанского университета. Преподавала в Гаагской академии международного права. Автор ряда книг и множества статей.

Г-н Поль-Жерар ПУГУЕ (Камерун),

профессор права (младший), почётный профессор, университет Яунде; приглашённый или адъюнкт-профессор нескольких университетов и Гаагской академии международного права; неоднократный председатель жюри конкурса на замещение должности адъюнкт-профессора (секция частного права и криминологии) Африканского и Малагасийского совета высшего образования (CAMES); бывший член (1993-2001 гг.) Научного совета *Университетского франкоязычного агентства* (AUF); бывший член (2002-12 гг.) Совета Международного ордена Академической пальмы Африки и Малагасийского совета высшего образования (CAMES); член Международного общества по трудовому праву и правам в области социального обеспечения, Международная ассоциация преподавателей торгово-промышленного права, Ассоциация Генри Капитанта и Общества по сравнительному праву; основатель и директор обзора *Juridis périodique*; президент Ассоциации по содействию правам человека в Центральной Африке (APDHAC); председатель учёного совета Регионального африканского центра регулирования вопросов труда (CRADAT); председатель учёного совета Католического университета Центральной Африки (UCAC).

Г-н Раймонд РАНДЖЕВА (Мадагаскар),

президент Национальной академии искусств, литературы и наук Мадагаскара; бывший член (1991-2009 гг.), вице-президент (2003-06 гг.) и старший судья (2006-09 гг.) Международного суда (МС) и президент (2005 г.) палаты, сформированной Международным судом по рассмотрению дела, касающегося приграничного спора между Бенином и Нигером; степень бакалавра права (1965 г.), присуждённая университетом Мадагаскара, Антананариву; директорат права, университет Париж II; *внештатный профессор* факультетов права и экономики, международного права и политологии, Париж (1972 г.); почётный доктор университетов Лиможа, Страсбурга и Бордо (Монтеस्कье); профессор университета Мадагаскара (1981-91 гг.) и других учебных заведений; бывший первый ректор университета Антананариву (1988-90 гг.); член малагасийских делегаций на нескольких международных конференциях; глава малагасийской делегации на Конференции Организации Объединённых Наций по правопреемству государств в отношении договоров, Вена (1976-77 гг.); первый вице-президент по Африке Международной конференции франкоязычных факультетов права и политологии (1987-91 гг.); член Арбитражного суда Международной торговой палаты; член Арбитражного суда по спорту; член Института международного права; член многочисленных международных и национальных профессиональных и научных обществ; заместитель председателя Академии Мадагаскара (1974-90 гг.); член учёного совета Гаагской академии международного права; член Папского совета «Справедливость и мир»; президент Африканского общества международного права с 2012 года; заместитель председателя Института международного права (2015-17 гг.); председатель комиссии МОТ по расследованию по Зимбабве.

Г-жа Камала САНКАРАН (Индия),

профессор юридического факультета Делийского университета и в настоящее время вице-канцлер Национального юридического университета штата Тамилнад в Тиручираппалли; бывший декан юридического факультета Делийского университета, член рабочей группы по миграции Министерства по вопросам жилья и борьбы с городской бедностью, член рабочей группы по пересмотру законодательства о труде Национальной комиссии по предпринимательству в неорганизованном и неформальном секторе при правительстве Индии, член Международного консультативного совета издания *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, научный сотрудник Стелленбошского института перспективных исследований, Южная Африка (2011, 2009 гг.), внештатный научный сотрудник по вопросам Южной Азии, Школа междисциплинарных исследований, Оксфордский университет (2010 г.), исследователь курса постдокторантуры им. Фулбрайта в Центре права Джорджтаунского университета, Вашингтон, округ Колумбия (2001 г.).

Г-жа Дебора ТОМАС-ФЕЛИКС (Тринидад и Тобаго),

президент промышленного Суда Тринидада и Тобаго начиная с 2011 года; судья Апелляционного трибунала Организации Объединённых Наций начиная с 2014 года; бывший председатель и второй вице-президент Апелляционного трибунала Организации Объединённых Наций; бывший председатель Комиссии по ценным бумагам и бирже Тринидада и Тобаго; бывший председатель Карибской группы по регулированию рынка ценных бумаг; бывший заместитель верховного судьи судейского корпуса Тринидада и Тобаго; бывший президент Суда по семейным делам Сент-Винсента и Гренадин;

стипендиат программы Хьюберта Хамфри (Фулбрайта); стипендиат семинара по вопросам управления персоналом Джорджтаунского университета; стипендиат института профессиональной подготовки судей Содружества.

Г-н Бернд ВААС (Германия),

профессор трудового права и гражданского права Франкфуртского университета; координатор и член Европейской сети трудового права; координатор Европейского центра информационно-консультативных услуг в области трудового права, занятости и политики рынка труда (ECE); президент Германского общества трудового права и права в области социального обеспечения и член исполнительного комитета Международного общества трудового права и права в области социального обеспечения (ISLSSL); член Консультативного комитета исследовательской сети по трудовому праву (LLRN).