



# Административный совет

341-я сессия, Женева, ноябрь 2021 г.

Секция по институциональным вопросам

INS

Дата: 1 ноября 2021 г.

Оригинал: английский

## План работы по укреплению контрольной системы: предложения о дальнейших шагах по обеспечению правовой определённости и информация о других пунктах действий плана работы по укреплению контрольной системы

### Цель документа

**Резюме:** в настоящем документе подводится итог неформальных трёхсторонних консультаций, состоявшихся в январе 2020 года, в ходе которых был проведён трёхсторонний обмен мнениями по предложениям, касающимся рассмотрения дальнейших шагов по обеспечению правовой определённости, на основе подготовленного МБТ документа, посвящённого элементам и условиям работы независимого органа в соответствии со статьёй 37 2) Устава, а также по другим возможным альтернативам на основе консенсуса, равно как и по процедуре, предусмотренной в статье 37 1). В документе представлена дополнительная информация о прогрессе, достигнутом в ходе реализации отдельных предложений, включённых в план работы по укреплению контрольной системы.

**Примечание:** рассмотрение этого пункта было перенесено с 338-й сессии (март 2020 г.) на 343-ю сессию (ноябрь 2021 г.) Административного совета; этот документ представлен на текущую сессию для информации. Содержание документа не изменено по сравнению с документом [GB.341/INS/INF/1](#), за исключением корректировок, внесённых в пункты 70–74 и Приложение II.

**Авторское подразделение:** Бюро юридического советника (JUR) и Департамент международных трудовых норм (NORMES).

**Взаимосвязанные документы:** [GB.337/INS/5](#); [GB.337/PV](#); [GB.335/INS/5](#); [GB.335/PV](#); [GB.334/INS/5](#); [GB.334/PV](#); [GB.332/INS/5\(Rev.\)](#); [GB.332/PV](#); [GB.331/INS/5](#); [GB.331/INS/3](#); [GB.331/POL/2](#); [GB.331/PFA/5](#); [GB.331/PV](#); [GB.329/INS/5](#); [GB.329/INS/5\(Add.\)\(Rev.\)](#); [GB.329/PV](#); [GB.328/LILS/2/2](#); [GB.328/INS/6](#); [GB.328/PV](#); [GB.326/LILS/3/1](#); [GB.326/PV](#); [GB.323/INS/5](#); [GB.323/PV](#).

## ► Содержание

---

|                                                                                                                                                | Стр. |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| Введение .....                                                                                                                                 | 5    |
| Правовая определённость, толкование международных конвенций о труде и порядок, определяемый Уставом МОТ .....                                  | 5    |
| Предшествующие трёхсторонние обсуждения .....                                                                                                  | 5    |
| Принцип правовой определённости.....                                                                                                           | 7    |
| Основные характеристики процедуры вынесения консультативного заключения Международным судом, инициируемой в соответствии со статьёй 37 1)..... | 8    |
| Краткое изложение правовых основ для возможного учреждения внутреннего трибунала в соответствии со статьёй 37 2) .....                         | 14   |
| Роль трёхсторонних подходов, основанных на консенсусе .....                                                                                    | 19   |
| Заключительные соображения .....                                                                                                               | 20   |
| Пересмотренный план работы по укреплению контрольной системы — новая информация об отдельных пунктах плана .....                               | 22   |
| Руководство по установившейся практике контрольной системы и кодификации процедуры по статье 26 (действия 1.1 и 2.1).....                      | 22   |

## Приложения

|                                                                                                            |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| I. Решения, принятые Административным советом в целях укрепления контрольной системы .....                 | 25 |
| II. План работы и график обсуждений Административным советом вопросов укрепления контрольной системы ..... | 29 |

## ► Введение

---

1. В пересмотренном плане работы по укреплению контрольной системы, утверждённом Административным советом в марте 2017 года<sup>1</sup>, действием 2.3 в отношении правовой определённости предусмотрено обратиться к Административному совету с просьбой сформулировать рекомендации относительно механизма возможного будущего трёхстороннего обмена мнениями по статье 37 2) Устава, а также элементов и условий, необходимых для функционирования независимого органа по толкованию международных конвенций о труде. В ходе 335-й сессии (март 2019 г.) Административный совет «в связи с предложением рассмотреть дальнейшие шаги для обеспечения правовой определённости постановил провести неформальные консультации в январе 2020 года и в целях содействия такому трёхстороннему обмену мнениями поручил МБТ подготовить документ об элементах и условиях деятельности независимого органа в соответствии со статьёй 37 2), любых других основанных на консенсусе альтернативах и процедуре по статье 37 1)»<sup>2</sup>.
2. В январе 2020 года МБТ организовало трёхсторонний обмен мнениями о дальнейших шагах по обеспечению правовой определённости на основе документа, в котором разъяснялось значение термина «правовая определённость» и оценивались её последствия для толкования конвенций. Трёхсторонний обмен мнениями позволил укрепить общее понимание того, что: i) статья 37 Устава предусматривает единственный механизм, гарантирующий правовую определённость в вопросах толкования конвенций; ii) действующий согласно Уставу порядок возлагает на трёхсторонних участников обязанность передавать любой вопрос или спор, касающийся толкования конвенций, в Международный суд или, возможно, во внутренний трибунал.
3. В настоящем документе дополнительно уточняется документ, послуживший основой для трёхстороннего обмена мнениями, и рассматриваются вопросы, которые поднимались в ходе обмена. В нём также резюмируется промежуточная новая информация об отдельных действиях, намеченных в пересмотренном плане работы по укреплению контрольной системы.

## ► Правовая определённость, толкование международных конвенций о труде и порядок, определяемый Уставом МОТ

---

### Предшествующие трёхсторонние обсуждения

4. Уже состоялись широкие обсуждения и консультации об условиях потенциального использования возможностей, предусмотренных статьёй 37 Устава для разрешения любого вопроса или спора, касающегося толкования любой конвенции. Два предметных обсуждения прошли в Административном совете.

---

<sup>1</sup> GB.329/INS/5(Add.)(Rev.).

<sup>2</sup> GB.335/PV, para. 304(g).

5. Первое состоялось в ходе 256-й сессии в 1993 году по докладу, который был посвящён первоисточнику и предназначению статьи 37 2), анализу практики толкования норм и её границ и, наконец, рассмотрению вопроса о том, станет ли учреждение трибунала согласно статье 37 2) полезным дополнением к уже существующему механизму<sup>3</sup>. Однако хотя члены Административного совета приветствовали подготовку документа, он не стал предметом подробного обсуждения, и в целом сложилось впечатление, что вопрос об учреждении трибунала в соответствии со статьёй 37 2) требует дальнейшего рассмотрения<sup>4</sup>.
6. Позднее, на 320-й сессии (март 2014 г.) Административный совет поручил Генеральному директору подготовить документ с изложением возможных условий, сферы применения и затрат, необходимых в соответствии со статьёй 37 Устава МОТ для разрешения спора или вопроса, которые могут возникнуть в связи с толкованием той или иной конвенции МОТ. В ходе 322-й сессии (октябрь — ноябрь 2014 г.) МБТ представило на рассмотрение Административного совета документ по статье 37 1) и 2). В первой части документа, посвящённой статье 37 1), излагались основные характеристики и процедурные аспекты консультативной функции Международного суда. Правовая и практическая информация, содержащаяся в документе, в полной мере остаётся действительной и актуальной по сей день<sup>5</sup>. Во второй части документа, представленного в октябре 2014 года, содержался проект статута внутреннего трибунала, учреждаемого согласно статье 37 2). По итогам прошедшего обсуждения Административный совет постановил отложить дальнейшее рассмотрение вопроса о возможном учреждении трибунала в соответствии со статьёй 37 2) Устава<sup>6</sup>.
7. Обсуждения в Административном совете, состоявшиеся в ноябре 2018 года и марте 2019 года, отражают общее мнение о необходимости обеспечения правовой определённости в вопросах, связанных с нормами, в частности с урегулированием споров о толковании международных трудовых норм<sup>7</sup>. В то время некоторые трёхсторонние участники запросили разъяснений о значении и полезности принципа правовой определённости<sup>8</sup>. В этой связи следует напомнить, что в совместном заявлении о контрольном механизме МОТ от 13 марта 2017 года группы работников и работодателей отметили, что «в действительности сохраняются расхождения во взглядах и споры относительно толкования конвенций»<sup>9</sup>.
8. Основываясь на результатах всех предыдущих обсуждений и принимая во внимание итоги недавнего трёхстороннего обмена мнениями, доклад преследует цель описать основные положения Устава, относящиеся к авторитетному и окончательному урегулированию споров о толковании норм, и уточнить, в какой степени трёхсторонние участники могут действовать по своему усмотрению в рамках Устава. Представленный ниже анализ состоит из трёх частей. В первой части рассматриваются условия, необходимые для обращения в Международный суд за консультацией. Во второй части разъясняются основные параметры, касающиеся

<sup>3</sup> GB.256/SC/2/2.

<sup>4</sup> GB.256/11/22, paras 10–15; GB. 256/PV(Rev.), VI/3 and VI/4.

<sup>5</sup> GB.322/INS/5.

<sup>6</sup> GB.322/PV, para. 209(4).

<sup>7</sup> GB.335/PV, para. 240.

<sup>8</sup> GB.334/PV, para. 254.

<sup>9</sup> GB.329/PV, Appendix II, Joint Position of the Workers' and Employers' groups on the ILO Supervisory Mechanism, 194.

учреждения и функционирования внутреннего трибунала, а в третьей части представлены некоторые соображения о роли трёхсторонних участников в достижении на основе консенсуса решений, обеспечивающих правовую определённость.

## Принцип правовой определённости

9. Правовую определённость можно определить как «ясность, недвусмысленность и стабильность системы права, что позволяет участникам системы регулировать своё поведение в соответствии с требованиями закона»<sup>10</sup>. Правовая определённость является одним из ключевых элементов принципа верховенства права<sup>11</sup> и выполняет тройную функцию, способствуя ясности (*certitudo*), стабильности (*securitas*) и добросовестности (*fides*) при разработке, толковании или применении закона<sup>12</sup>.
10. Когда речь идёт о толковании международных конвенций о труде, правовая определённость подразумевает возможность прийти к однозначным и убедительным выводам о содержании и смысле положений конвенций, с тем чтобы государства-участники или государства, рассматривающие вопрос о ратификации, могли в полной мере оценить характер и масштабы обязательств, вытекающих из ратификации, и чтобы они могли соответствующим образом адаптировать национальные законодательство и практику.
11. В этом смысле обращение за консультацией к Международному суду и/или создание внутреннего трибунала повышают стабильность и предсказуемость понимания смысла конвенций, что, в свою очередь, может оказать положительное влияние на ратификацию и выполнение конвенций и, в более широком плане, на повышение авторитета МОТ и на рост эффективности и прозрачности системы контроля над нормами. Создание в полной мере работоспособных процедур, позволяющих быстро и окончательно разрешать споры о толковании норм, действительно укрепит отношение к своду норм МОТ как единому и стройному «международному трудовому кодексу».
12. Кроме того, ввиду растущего числа международных соглашений и механизмов урегулирования споров, имеющих отношение к международным трудовым нормам, хотя они функционируют за пределами Организации, использование и соблюдение требований статьи 37 Устава позволит Организации уравнивать, контролировать или иным образом влиять на эти явления, используя процедуру, которая известна трёхсторонним участникам и контролируется ими. Авторитетные и обязательные толкования, вынесенные Международным судом согласно статье 37 1) или внутренним судебным органом согласно условиям, предписанным в статье 37 2), защищают и сохраняют целостность свода норм МОТ и эффективно снижают риск того, что их будут «трактовать» посторонние организации без какого-либо

<sup>10</sup> Юридический словарь Блэка, десятое издание.

<sup>11</sup> Как заявил Генеральный секретарь ООН, «господство права означает принцип, в соответствии с которым все лица, учреждения и структуры... функционируют под действием законов, которые были публично приняты, в равной степени исполняются и независимо реализуются судебными органами... Для этого также необходимы меры, обеспечивающие соблюдение принципов примата права, равенства перед законом, ответственности перед законом, беспристрастного применения законов, ...правовой определённости, недопущения произвола и процессуальной и правовой транспарентности»; см. *Господство права и правосудие переходного периода в конфликтных и постконфликтных обществах*, S/2004/616, п. 6.

<sup>12</sup> См., к примеру, Robert Kolb, "La sécurité juridique en droit international: aspects théoriques", *African Yearbook of International Law*, 2002, Vol. 10, 103.

влияния МОТ. В конечном счёте, статья 37 имеет ключевое значение для обеспечения правовой определённости и недопущения фрагментарного толкования конвенций МОТ.

## **Основные характеристики процедуры вынесения консультативного заключения Международным судом, инициируемой в соответствии со статьёй 37 1)**

### **Уставная теория и практика**

13. Статья 37 1) Устава МОТ предусматривает, что «всякий вопрос или спор», касающийся толкования Устава или любой международной конвенции о труде, принятой государствами-членами в соответствии с положениями Устава, передаётся «на разрешение» Международного суда. Термины «вопрос» и «спор» были непосредственно заимствованы из статьи 14 Устава Лиги Наций, в котором предусматривалось, что постоянная судебная палата «будет давать также консультативные заключения по всем спорам и по всем вопросам, которые будут внесены в неё Советом или Собранием», и они были включены в текст того, что стало статьёй 37 Устава Комиссии по международному трудовому законодательству. Представляется, что оба термина использовались в тексте Устава Лиги Наций для того, чтобы не урезать содержание консультативной функции Постоянной палаты международного правосудия (ППМП). Таким образом, в то время как «спор» в международном праве означает «несогласие с нормой права или фактом, конфликт правовых мнений или интересов двух лиц»<sup>13</sup>, термин «вопрос» трактуется достаточно широко, чтобы можно было обосновать передачу любого запроса о толковании в Суд<sup>14</sup>. Это, конечно, не означает, что любой вопрос может или должен быть передан в Суд. Административный совет должен установить существование спора или вопроса, что, как правило, должно привести к подаче запроса о вынесении консультативного заключения. В настоящее время остаётся спорным вопрос о толковании Конвенции 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию (87).
14. Споры о толковании можно вычленивать из числа простых или случайных выражений несогласия по поводу содержания международных трудовых норм и из консультативных запросов, направляемых в МБТ для разъяснений. Разногласия касательно содержания или значения определённых положений могут возникать, не обязательно ставя под сомнение обоснованность комментариев, заключений или рекомендаций контрольных органов и не посягая на их полномочия формулировать такие комментарии, заключения или рекомендации. Что касается запросов, адресуемых МБТ, их цель состоит в том, чтобы получить разъяснения по содержанию конкретных положений, главным образом путём тщательного анализа связанной с ними подготовительной работы.
15. Что касается уставной теории и практики, статья 37 1) всегда трактовалась как придающая обязывающую и убедительную силу консультативным заключениям, вынесенным таким образом. В первые годы своего существования, с 1922 по 1932 годы, МОТ — на самом деле Лига Наций, действующая по просьбе Организации, —

<sup>13</sup> *The Mavromatis Palestine Concessions*, Permanent Court of International Justice, Collection of Judgments, Series A, No. 2, 11.

<sup>14</sup> Термин «вопрос» в ст. 14 Устава Лиги Наций обычно понимается как относящийся к чему-то другому, кроме споров или конкретных аспектов споров, рассматриваемых отдельно, или к правовым вопросам, возникающим вне рамок любого спора; см. Robert Kolb, ed., *Commentaire sur le Pacte de la Société des Nations*, 2014, 593.

шесть раз обращалась за консультацией к ППМП, опираясь на положение, содержащееся в Уставе 1919 года, которое практически идентично действующей статье 37 1). ППМП пять раз выносила консультативные заключения о толковании Устава и один раз о толковании Конвенции 1919 года о труде женщин в ночное время (4). Все шесть консультативных заключений незамедлительно принимались и исполнялись. Например, после вынесения ППМП толкования Конвенции 4 Конференция приняла решение о необходимости пересмотреть её и таким образом приняла Конвенцию 1934 года о труде женщин в ночное время (пересмотренную) (41)<sup>15</sup>.

16. Все шесть заключений содержали ценные указания и рекомендации в отношении мандата, сферы действия и нормативной функции Организации. Первое консультативное заключение по статье 3 5) Устава, прояснившее вопрос о способе назначения представителей неправительственных организаций на Конференцию, остаётся актуальным до сих пор. Консультативное заключение о труде женщин в ночное время дало повод пересмотреть Конвенцию 4, а три консультативных заключения о компетенции МОТ подтвердили, что области её нормотворчества могут распространяться на труд в сельском хозяйстве и регулировать деятельность работодателей. Что касается консультативного заключения о свободном городе Данциг, оно установило, что способность той или иной структуры свободно участвовать в деятельности МОТ, например, в ратификации международных конвенций о труде, является одним из предварительных условий государственности и, как следствие, одним из предварительных условий для приёма в члены МОТ.
17. С того момента, когда Международный суд пришёл на смену ППМП, и по настоящее время МОТ не передавала Международному суду ни одного вопроса для вынесения им толкования в форме консультативного заключения. Говоря о причинах, почему статья 37 не применялась с 1932 года, следует напомнить, что в первоначальном Уставе, принятом в 1919 году, предусматривались три разные нормативные функции — принятие международных трудовых норм, контроль над их применением и их толкование. Постепенно, особенно после реформирования Устава в 1946 году, контрольные органы в ходе исполнения своих обязанностей стали играть более заметную роль в «толковании» международных трудовых норм. В течение длительного периода времени их мнения рассматривались в целом как достаточные для обеспечения правовой определённости. Однако опыт последнего времени показывает, что в тех случаях, когда комментарии или заключения контрольных органов не расцениваются как достаточные для обеспечения правовой определённости, необходимо прибегать к статье 37 1), чтобы спор о толковании не порождал правовых противоречий и неопределённости на таком уровне, который будет угрожать гармоничному осуществлению нормативной деятельности Организации.
18. Следует напомнить, что консультативное заключение может быть запрошено в отношении толкования либо «вопроса или спора» в соответствии со статьёй 37 1), либо «по вопросам юридического характера, входящим в круг деятельности [МОТ]» в соответствии со статьёй IX 2) Соглашения между ООН и МОТ от 1946 года.

## Правовой характер статьи 37

19. Статья 37 Устава МОТ служит типичным примером того, что более известно как «положение об урегулировании споров», то есть положение, которым предписывается использование установленного метода, способа или процедуры для

<sup>15</sup> *Interpretation of the Convention of 1919 concerning Employment of Women during the Night (Advisory Opinion 25; PCIJ Rep Series A/B No. 50).*

разрешения разногласий, которые могут возникнуть в будущем в результате применения или толкования международного договора. Поэтому по своей природе положение об урегулировании споров предусматривает обязательные, а не факультативные действия; оно диктует в более или менее подробных терминах конкретное правовое решение, исключающее другие.

- 20.** В случае статьи 37 её безоговорочные формулировки ещё сильнее подчёркивают идею прямого юридического обязательства; «любой» спор о толковании должен быть передан на разрешение в Международный суд. Если бы составители текста статьи имели намерение сохранить возможность действовать по усмотрению, они предложили бы, чтобы вопрос «мог быть передан» в Международный суд, либо обусловили бы его передачу неспособностью решить вопрос другими способами. Это относится, например, к разделу 32 Конвенции о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений, в котором предусматривается, что любые разногласия передаются в Международный суд «за исключением случаев, когда стороны соглашаются разрешать разногласия иным путём»<sup>16</sup>.
- 21.** В автономной правовой среде, созданной авторами Устава МОТ, обращение к консультативной функции Международного суда представляется обязательным в любых обстоятельствах. В то время как с процедурной точки зрения запрос должен обсуждаться и утверждаться соответствующим органом, форум и метод урегулирования спора конкретно обозначаются в статье 37 1). В 1946 году в статье 37 2) вдобавок к этой процедуре была предусмотрена возможность учредить отдельную судебную инстанцию для быстрого разрешения споров, связанных с толкованием конвенций, когда «спорные вопросы носят настолько незначительный характер, что нет необходимости обращаться в главный судебный орган международного сообщества»<sup>17</sup>. До тех пор, пока эта возможность не материализуется, обращение в Международный суд для вынесения консультативного заключения в соответствии со статьёй 37 1) по-прежнему остаётся единственным предусмотренным Уставом способом авторитетного разрешения спора о толковании. Поэтому неиспользование статьи 37, несмотря на существование общепризнанного спора о толковании, трудно обосновать ссылками на Устав.

## Инициирование процесса

- 22.** Начало консультативной процедуре может быть положено письменным запросом, направленным МБТ регистратору Международного суда. При этом МБТ должно в соответствии с решением Административного совета точно изложить вопрос, по которому требуется заключение, и приложить к нему любые документы, которые могут пролить на него свет. Документы должны содержать всю справочную информацию по сути спора<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> См. также ст. 75 Устава Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), в которой предусматривается, что любой вопрос или спор относительно толкования или применения Устава, «который не разрешён путём переговоров или Ассамблеей здравоохранения», передаётся в Международный суд, «если только заинтересованные стороны не придут к соглашению о разрешении спора другим способом». Точно так же ст. XVII Устава Продовольственной и сельскохозяйственной организации (ФАО) предусматривает, что любой вопрос или спор в отношении толкования Устава, «не решённый Конференцией», передаётся в Международный суд.

<sup>17</sup> МБТ: Доклад IV(1), Международная конференция труда, 27-я сессия, 1945 г., с. 108.

<sup>18</sup> Например, запрашивая консультативное заключение о толковании Конвенции 4, МОТ предоставила выдержки из стенографических отчётов Международной конференции труда, протоколов Административного совета, проектов конвенций, докладов МБТ и письменных заявлений трёхсторонних участников.

## Юрисдикция и приемлемость

23. Для того чтобы Международный суд смог взять тот или иной вопрос под свою юрисдикцию, последний должен быть непосредственно связан с деятельностью запрашивающей организации и касаться вопросов, относящихся к сфере её компетенции или специализации. Чтобы быть приемлемым, вопрос, передаваемый в Суд, должен носить правовой характер. Тот факт, что вопрос может иметь политическую подоплёку или быть абстрактным или неясным, в принципе не является достаточным основанием для того, чтобы Суд отказался вынести по нему своё суждение. Следует отметить, что Суд может переформулировать или истолковать вопрос, как он сочтёт целесообразным, для целей вынесения своего заключения.

## Уведомление, приглашение к участию в рассмотрении дела

24. Суд всегда придавал особое значение тому, чтобы имеющаяся у него информация была достаточно всеобъемлющей и адекватной для исполнения им судебной функции. Всем государствам, имеющим основание для того, чтобы предстать перед Судом, и международным организациям, которые, по мнению Суда, могут сообщить информацию по данному вопросу, предлагается подавать письменные заявления или выступать с устными заявлениями, хотя они не обязаны это делать.
25. Соответственно, существует вероятность того, что в случае запроса консультативного заключения о толковании конвенции МОТ все государства-члены — независимо от того, ратифицировали ли они соответствующую конвенцию или нет — имеют возможность активно участвовать в рассмотрении дела и сообщать Суду соответствующую информацию.

## Участие международных организаций работодателей и работников

26. Возможность участия социальных партнёров в рассмотрении вопросов, связанных с вынесением консультативных заключений, является одной из центральных тем дебатов о возможной передаче спора о толковании той или иной конвенции в Международный суд.
27. Хотя могут возникнуть определённые сомнения относительно того, какие «международные организации» могут подавать сведения или представлять перед Судом — при том, что данный термин в принципе исключает участие неправительственных организаций — маловероятно, что Суд будет узко трактовать этот термин в отношении возможного участия международных организаций работодателей и работников в консультативных процедурах, инициируемых МОТ.

28. В действительности, всякий раз, когда в период 1922–32 годов запрашивалось заключение, касающееся МОТ, международным организациям работодателей и работников разрешалось участвовать в рассмотрении дел<sup>19</sup>. Текст статьи 6б 2) Статута Международного суда воспроизводит статью 73 пересмотренных Правил процедуры ПМП.
29. Кроме того, недавний судебный прецедент подтверждает точку зрения о том, что Суд готов приступать к производству по делам о вынесении консультативных заключений от имени других участников, помимо государств и международных межправительственных организаций, всякий раз, когда участие таких сторон важно с точки зрения существа и процедуры рассмотрения конкретного дела в интересах справедливости и законности, а также с учётом необходимости получения максимально полной информации<sup>20</sup>. В настоящее время широко признаётся, что Суд принимает прагматический подход, позволяющий всем участникам заявить о своих интересах, и что он демонстрирует определённую гибкость, заслушивая других участников, помимо представителей государств.
30. В любом случае МБТ могло бы включить в «досье», сопровождающее запрос, любые справки, программы или другие документы, которые группы работодателей и работников желают довести до сведения Суда.

### Письменные замечания и устные аргументы

31. Суд назначает крайний срок подачи письменных заявлений государствами и международными организациями, которые приглашаются к участию. Статут Суда предусматривает возможность предоставления участвующим в консультативном процессе организациям права на ответ в отношении заявлений других организаций. Суд может по своему усмотрению принять решение о проведении публичных слушаний, чтобы ознакомиться с устными аргументами.

<sup>19</sup> В 1922 г. при рассмотрении дела о вынесении консультативного заключения *О назначении делегата работников Нидерландов в качестве делегата третьей сессии Международной конференции труда* Палата пригласила представителей Международной ассоциации правовой защиты работников, Международной федерации христианских профсоюзов и Международной федерации профсоюзов. При подготовке консультативного заключения *О компетенции МОТ в отношении международного регулирования условий труда лиц, занятых в сельском хозяйстве*, Палата пригласила к участию следующие шесть организаций: Международную федерацию профсоюзов сельскохозяйственных работников, Международную лигу аграрных ассоциаций, Международную федерацию христианских профсоюзов земельных работников, Международную федерацию земельных работников, Международную федерацию профсоюзов и Международную ассоциацию правовой защиты работников. В 1926 г., когда принималось консультативное заключение *О компетенции Международной организации труда по частному регулированию личного труда работодателя*, к участию были допущены три организации: Международная организация промышленных работодателей, Международная федерация профсоюзов и Международная конфедерация христианских профсоюзов. В консультативном заключении 1932 г. *О толковании Конвенции 1919 года о труде женщин в ночное время* Международная федерация профсоюзов и Международная конфедерация христианских профсоюзов представили письменные и устные заявления.

<sup>20</sup> Например, в контексте вынесения недавних консультативных заключений (*Правовые последствия строительства стены на оккупированной палестинской территории, заключение от 19 декабря 2003 г., отчёты Международного суда, 2003 г., с. 429, и Соответствие международному праву одностороннего провозглашения независимости временными органами самоуправления Косово, заключение от 17 октября 2008 г., отчёты Международного суда, 2008 г., с. 410*) Международный суд согласился получать представления от организаций, не являющихся государствами, и от общественных международных организаций. См. также Dinah Shelton, "The participation of non-governmental organizations in international judicial proceedings", *American Journal of International Law*, Vol. 88, 1994, 623.

## Срочные запросы

32. Если поступает срочный запрос, Суд может вынести консультативное заключение в рамках ускоренной процедуры (например, с сокращённым сроком подачи письменных документов и/или отказом от проведения слушаний). Необходимость вынесения оперативного заключения рассматривается Судом в каждом конкретном случае.

## Затраты

33. Запрашиваемые консультативные заключения не влекут никаких расходов, кроме тех, что связаны с участием представителей МБТ в устных слушаниях в Суде. Деятельность Международного суда полностью финансируется Организацией Объединённых Наций (ООН). В конечном итоге, единственные расходы относятся к тиражированию «досье» в том количестве экземпляров, который требует регистратор, а также к командировочным представителя запрашивающей организации, который может принять участие в устных слушаниях.

## Правовой эффект консультативного заключения и последующие институциональные меры

34. Хотя консультативные заключения сами по себе не являются обязательными, они могут быть приняты в качестве таковых, например посредством отдельного положения по этому вопросу. Суд всегда проводил грань различия между консультативным характером своей роли и конкретными последствиями, которые стороны существующего спора могут пожелать придать консультативному заключению. В соответствии с уставной практикой МОТ всегда считала консультативные заключения обязывающими. На практическом уровне исполнительные органы МОТ должны утверждать и принимать необходимые меры правового, политического, административного или иного характера, чтобы судебное решение было исполнено в полном объёме. Следует напомнить, например, что пересмотр Конвенции 4, который в конечном итоге привёл к принятию Конвенции 41 о труде женщин в ночное время, был инициирован консультативным заключением ППМП о толковании статьи 3 Конвенции 4<sup>21</sup>.
35. Что касается последующих институциональных мер, Суд неуклонно придерживался мнения о том, что вопрос о практической пользе консультативного заключения решается исключительно запрашивающей организацией и что после вынесения им правовых определений инициировавшая запрос организация должна сама извлечь выводы из его решения.
36. Что касается шести консультативных заключений, вынесенных по запросам МОТ, все они были опубликованы в *Official Bulletin (Официальный бюллетень)* и упомянуты в докладе Генерального директора на Конференции. Они также были оперативно реализованы на практике. Так, опираясь на консультативное заключение Суда о толковании Конвенции 4, Административный совет в 1933 году предложил её пересмотреть, что в конечном итоге привело к принятию Конвенции 41 в 1934 году<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> См. сноску 14.

<sup>22</sup> МБТ: см. *Minutes of the Governing Body*, 64-я сессия, 1933 г., 20; *Record of Proceedings*, Международная конференция труда, 18-я сессия, 1934 г., 196, 202.

## Краткое изложение правовых основ для возможного учреждения внутреннего трибунала в соответствии со статьёй 37 2)

### Параметры Устава

- 37.** Статья 37 2) Устава гласит: «Независимо от положения пункта 1 настоящей статьи Административный совет может сформулировать и представить на одобрение Конференции правила, предусматривающие создание трибунала для быстрого разрешения любого спора или вопроса, касающегося толкования конвенции, которое может быть передано трибуналу Административным советом или в соответствии с положениями данной конвенции. Всякое решение или консультативное заключение Международного суда является обязательным для трибунала, созданного в соответствии с настоящим пунктом. Всякое решение, вынесенное этим трибуналом, должно быть сообщено Членам Организации, и всякие замечания, которые могут быть сделаны Членами по этому поводу, должны быть представлены Конференции».
- 38.** В статье содержатся ограниченные указания об организации и функционировании трибунала, и поэтому Административному совету предоставляется значительная свобода действий по формированию трибунала в соответствии со своими потребностями и предпочтениями. Тем не менее в Уставе безоговорочно задаются определённые ключевые параметры, определяющие рамки, в которых Административный совет сможет действовать по своему усмотрению при создании такого трибунала.
- 39.** Во-первых, в соответствии с положениями статьи 37 2) учреждаемым независимым органом может быть только трибунал, а не какой-либо другой экспертный орган, даже если он будет выполнять квазисудебные функции. Трибунал определяется как «суд или другой судебный орган»<sup>23</sup> либо как «юрисдикционный орган, созданный для разрешения споров путём принятия обязывающих решений на основе норм права»<sup>24</sup>. Следует отметить и то, что трибунал должен принимать решения, которые являются «юрисдикционными актами, нацеленными на вынесение судебного решения окончательным и обязывающим образом»<sup>25</sup>. Из этого следует, что трибунал, упомянутый в статье 37 2), должен состоять из судей, которые должны соответствовать высоким стандартам правовой компетентности, добросовестности и беспристрастности. Трёхсторонние партнёры, участвовавшие в трёхстороннем обмене мнениями в январе 2020 года, подчеркнули важность того, чтобы судьи соответствовали этим стандартам, и в целом выразили мнение о нецелесообразности учреждения трибунала в трёхстороннем составе.
- 40.** Как это подтверждается подготовительной работой<sup>26</sup>, термины «трибунал» и «решение», используемые в статье 37 2), подразумевают судебное решение и не оставляют никаких сомнений в том, что решения трибунала будут обязательными

<sup>23</sup> Юридический словарь Блэка, десятое издание.

<sup>24</sup> Emile Bruylant, *Dictionnaire de droit international public*, 2001.

<sup>25</sup> Bruylant, 2001.

<sup>26</sup> Трёхсторонняя делегация Конференции по уставным вопросам, которая обсуждала ст. 37 2) в 1946 г., подчеркнула необходимость единообразного толкования и выразила мнение о том, что любое решение трибунала должно быть обязательным для всех государств-членов.

к исполнению и имеющими силу в отношении всего, не считая лишь любого соответствующего решения или консультативного заключения Международного суда<sup>27</sup>.

41. Во-вторых, цель трибунала состоит в том, чтобы обеспечить «быстрое разрешение» любого спора или вопроса, связанного с толкованием той или иной конвенции. Это означает, что определённые вопросы толкования должны быстро разрешаться внутренним трибуналом. Участники обсуждений на Конференции, предшествовавших внесению поправки в Устав 1946 года, разграничивали вопросы, которые можно передавать на рассмотрение трибунала, и вопросы, которые следует направлять в Международный суд. Хотя, в принципе, — если трибунал будет создан — любой вопрос или спор по усмотрению Административного совета может быть передан любому из двух органов, в целом сложилось общее мнение о том, что некоторые вопросы о содержании или смысле положений международных конвенций о труде могут не заслуживать того, чтобы их передавали на рассмотрение главного судебного органа ООН<sup>28</sup>. Поэтому можно предположить, что вопросы, сулящие широкие системные последствия для Организации и внешних участников, могут передаваться в Международный суд, в то время как вопросы сугубо технического характера с ограниченными внешними последствиями рассматриваемой конвенции могут, в первую очередь, передаваться в трибунал.
42. В-третьих, правила, касающиеся учреждения трибунала, включая статут в качестве учредительного акта и регламент, будут разрабатываться Административным советом и утверждаться Конференцией. МБТ могло бы оказать помощь в подготовке регламента, опираясь на практику других международных трибуналов, уполномоченных трактовать международные договоры.
43. В-четвёртых, любой спор или вопрос о толковании может передаваться в трибунал только Административным советом или в соответствии с положениями соответствующей конвенции. В этих условиях трибунал может рассматривать только вопросы толкования, передаваемые ему Административным советом. Если трибунал будет создан, в заключительные положения будущих конвенций можно будет включить типовое положение, предусматривающее передачу в трибунал любого спора о толковании.
44. В-пятых, любое решение или консультативное заключение Международного суда будет иметь обязательную силу для трибунала, а это означает, что решения трибунала могут быть оспорены путём подачи «апелляции» в Международный суд.
45. В-шестых, решения трибунала будут сообщаться членам Организации, чтобы они могли подготовить замечания и передать их на рассмотрение Конференции. Представляется, что цель составителей текста заключалась в том, чтобы все государства-члены МОТ уведомлялись о решении трибунала и имели возможность высказать свои точки зрения на Конференции. Представление комментариев государств-членов на Конференции, в принципе, не повлечёт за собой возобновление рассмотрения вопроса о толковании по существу, если только трёхсторонние участники не пожелают «обжаловать» решение и не попытаются передать вопрос

<sup>27</sup> См. ст. 37 2). Международный суд не является формальным апелляционным судом для любого международного трибунала (см. <https://www.icj-cij.org/en/frequently-asked-questions>). Тем не менее комментарии к решениям трибунала выносятся на рассмотрение Конференции (ст. 37 2)). В случае оспаривания решения трибунала консультативное заключение Международного суда всё равно может быть запрошено в соответствии со ст. 37 1).

<sup>28</sup> МБТ: Доклад IV(1), Международная конференция труда, 27-я сессия, 1945 г., сс. 107–108.

на рассмотрение Международного суда для принятия окончательного решения. Поэтому акцент делался на публичном характере процедуры и на возможности членов МОТ и Конференции оценивать последствия конкретного толкования, вынесенного трибуналом, включая пересмотр конвенции, в отношении которой трибунал предложил своё толкование. В соответствии с практикой других международных судов и трибуналов слушания могут быть публичными, возможно, в пределах, определяемых Административным советом или самим трибуналом.

46. В рамках указанных параметров Устава будет полезно подчеркнуть особые характеристики внутреннего трибунала: он мог бы усилить роль трипартизма в вопросах толкования и стать для трёхсторонних участников важной гарантией в отношении решений, которые будут иметь обязательную силу и применяться ко всем государствам-членам. С одной стороны, разработка и принятие правил назначения членов трибунала в соответствии со статьёй 37 2) позволят трёхсторонним участникам создать авторитетный механизм толкования и интегрировать его в общую систему контроля над нормами. Более того, правила, предусматривающие состязательный процесс и возможность устного производства, позволили бы трёхсторонним участникам активно содействовать разработке свода толкований важных вопросов, относящихся к нормам.
47. Следует также напомнить, что главное предназначение трибунала заключается в том, что он позволит быстро разрешать любой вопрос или спор о толковании конвенций. Быстрота процесса будет обеспечиваться тем, что трибунал будет находиться в дежурном состоянии и созываться исключительно для рассмотрения запросов о толковании, передаваемых ему Административным советом, в отличие от Международного суда, который ежегодно должен рассматривать множество спорных дел и запросов о вынесении консультативных заключений. Другая важная особенность трибунала заключается в том, что Административный совет сохранит контроль над своей структурой и процедурой и тем самым обеспечит больше гибкости по сравнению с Международным судом. Кроме того, как уже упоминалось, трибуналу можно было бы передавать на рассмотрение все вопросы толкования, которые будут сочтены как неуместные для передачи в главный судебный орган ООН.

## Структура и состав

48. Административный совет должен будет решить, желает ли он создать постоянную структуру или нет. В основном это будет зависеть от предполагаемой загруженности трибунала. Поскольку конкретное количество будущих запросов о толковании невозможно точно предсказать, может быть целесообразным рассмотреть вопрос о создании дежурного механизма, активируемого по вызову, или механизма, создаваемого на испытательный срок от трёх до пяти лет.
49. Поскольку в статье 37 2) ничего не говорится о составе внутреннего трибунала (то есть о численности/квалификации судей), Административный совет должен будет установить число судей (возможно, от трёх до семи) и квалификационные критерии. Состав международных трибуналов, как правило, отвечает двум безусловным требованиям — подбору судей с высокими моральными качествами и выдающейся профессиональной квалификацией и обеспечению гендерного и географического баланса. Административный совет также мог бы рассмотреть вопрос о назначении заседателей, предлагаемых группами работодателей и работников, которым конкретно поручается представлять материалы технического характера без права на участие в принятии решений. Статут трибунала также должен регламентировать

ряд вопросов, касающихся судей, таких как личная несовместимость, отставка, конфликт интересов и отвод, отстранение от должности и жалование.

### Подбор и срок полномочий судей

50. Административному совету необходимо будет разработать соответствующие правила подбора и назначения судей, включая, к примеру, поиск кандидатов с помощью МБТ, рекомендации Генерального директора, рассмотрение кандидатур Административным советом и утверждение решений Конференцией.
51. Срок полномочий судей должен быть установлен в статуте трибунала. Практика международных судов и трибуналов значительно различается с точки зрения как числа лет пребывания в должности, так и возможности продления этого срока. Ввиду невозможности предсказать загруженность работой и с учётом важности обеспечения независимости суда можно было бы установить относительно длительный срок полномочий от пяти до десяти лет.

### Административные вопросы и затраты

52. Местом нахождения трибунала будет штаб-квартира МОТ в Женеве. Генеральный директор будет нести ответственность за создание административных условий, необходимых для работы трибунала. Административный совет должен решить, будет ли необходимо сформировать постоянный штат или нет. В случае учреждения временного механизма или механизма, созываемого от случая к случаю, сотрудники МБТ, обслуживающие Административный трибунал МОТ, могут в случае необходимости командироваться для оказания помощи новому трибуналу в качестве секретариата.
53. Расходы будут зависеть от типа структуры (постоянной или по вызову) и других условий (постоянный штат или временно прикомандированные сотрудники), определяемых Административным советом, а также от количества дел, передаваемых на рассмотрение трибунала. Расходы можно будет удерживать на довольно низком уровне. Например, можно было бы решить, что судьи не будут получать жалованья, если только не будут выбраны в состав судебной коллегии, и что услуги поддержки и регистрации будут предоставляться только по мере необходимости<sup>29</sup>.

### Отношения с контрольными органами

54. В ходе предыдущих обсуждений часто выражалось беспокойство по поводу влияния внутреннего трибунала на статус и полномочия контрольных органов. В конечном счёте, этот вопрос должны будут решить трёхсторонние участники в соответствии с правилами назначения членов трибунала. В этих правилах могли бы быть предусмотрены необходимые процедурные гарантии того, чтобы функции и обязанности трибунала были ясно прописаны и отделены от функций контрольных органов<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Оценки 2014 г. говорят о том, что максимальные затраты на трибунал, созданный для постоянного получения и рассмотрения запросов о толковании, однако заседающий только в том случае, если вопрос или спор передаются ему Административным советом, а посему функционирующий только в случае назначения судебной коллегии для рассмотрения дела, составят от 124 100 до 139 100 шв. фр. за одно дело (см. GB.322/INS/5, п. 100).

<sup>30</sup> См. также совместный доклад председателей КЭПКР и КСО, GB.326/LILS/3/1, paras 131–136.

## Процедурные правила — инициирование процесса

55. В соответствии со статьёй 37 2) подача запросов о толковании является прерогативой Административного совета. Оценивая целесообразность запроса о толковании, Административный совет может принимать во внимание любые практические, правовые и политические обстоятельства, которые он сочтёт целесообразными. Разрабатывая правила, Административный совет мог бы установить и критерии приемлемости (например, безуспешные попытки решить вопрос о толковании на основе консенсуса, конкретный запрос, полученный со стороны контрольных органов или внешних органов или организаций). Как уже упоминалось, правилами могло бы быть установлено право контрольных органов или других структур, которые предстоит определить, подавать запрос в Административный совет о передаче дела о толковании на рассмотрение трибунала. Действительно, следует напомнить, что в первые годы<sup>31</sup> Комитет экспертов и Комитет Конференции по применению норм обращали внимание Административного совета на ряд трудностей в толковании конвенций.

## Проведение процесса

56. В случае подачи Административным советом запроса о толковании, «сторон» спора, строго говоря, не будет. В статуте или регламенте трибунала можно предусмотреть полноценное трёхстороннее участие в ходе рассмотрения дела. Можно разрешить любому правительству государств-членов, а также группам работодателей и работников представлять перед трибуналом свои позиции. Следуя практике других международных трибуналов, Административный совет мог бы принять решение, разрешающее организациям, имеющим общий консультативный статус, публичным международным организациям или международным неправительственным организациям представлять справки, обычно известные как *amicus curiae*, или решение, разрешающее трибуналу предложить этим организациям сообщить ему любую соответствующую информацию.
57. В регламенте, разработанном Административным советом, должны устанавливаться общие временные рамки, форма и объём письменных представлений и продолжительность устных выступлений. Эти вопросы или относящиеся к ним некоторые детали можно будет оставить на усмотрение трибунала.

## Средства толкования

58. Административный совет может также принять решение о принятии положений, определяющих средства толкования, которые должны применяться трибуналом. Так, можно было бы предусмотреть, что при разрешении споров или вопросов, касающихся толкования международной конвенции о труде, трибунал должен применять, помимо самой конвенции, любые другие соответствующие нормы международного права (которые могут включать соответствующие международные конвенции, нормы международного обычного права, такие как правила толкования Венской конвенции 1969 года о праве международных договоров, общие принципы и судебную практику международных судов и трибуналов), а также материалы *подготовительной работы* по данной конвенции и комментарии, доклады или заключения контрольных органов МОТ.

<sup>31</sup> Меморандум о применении ст. 423 Договора о мире, Комитет по регламенту, 15 октября 1931 г., с. 1.

## Принятие решений

59. Административный совет должен будет принять решение о кворуме, необходимом для того, чтобы решения трибунала имели силу, и о требуемом большинстве голосов. На практике большинство международных судов и трибуналов принимают решения большинством голосов; при этом председатель суда имеет решающий голос. Административный совет мог бы выбрать подход, основанный на гражданском праве, в соответствии с которым трибунал выносит решение, не оставляющее судьям возможности дополнить его совпадающими, отдельными или несовпадающими мнениями, либо практику, применяемую в странах общего права, которая также применяется в международных судах, таких как Международный суд, если такая возможность существует.

## Роль трёхсторонних подходов, основанных на консенсусе

60. Устав МОТ предусматривает две конкретные процедуры, обеспечивающие авторитетное и обязывающее толкование международных конвенций о труде. Как уже упоминалось выше, если правовая определённость в вопросах толкования понимается как способность прийти к однозначным и убедительным выводам о сфере действия и содержании положений конвенций, то в статье 37 прямо обозначены лишь два механизма, которые могут обеспечить такую определённость.
61. В этой связи трёхсторонние подходы, основанные на консенсусе, могут рассматриваться только в качестве средства, позволяющего: i) снять расхождения во взглядах посредством трёхстороннего обсуждения до передачи спора о толковании в Международный суд или внутренний трибунал; ii) исполнить консультативное заключение Международного суда или решение внутреннего трибунала.
62. Первый подход, предполагающий достижение консенсуса и направленный на устранение разногласий до рассмотрения вопроса о толковании в рамках процедуры по статье 37, был реализован в 2014–15 годах и завершился созывом трёхстороннего совещания по Конвенции 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию (87) в отношении права на забастовку и условий и практики забастовок на национальном уровне. Трёхстороннее совещание подготовило совместное заявление социальных партнёров о пакете мер, направленных на поиск возможного выхода из сложившегося тупика в контрольной системе, и заложило основу инициативы в области норм<sup>32</sup>.
63. Опыт проведения специального трёхстороннего совещания свидетельствует о функциональной обоснованности таких механизмов, которые, хотя и не выносят толкования, отвечающие вышеизложенным критериям правовой определённости, позволяют формировать «политический» консенсус, достаточно прочный для временного снижения остроты правового спора без его урегулирования. Для того чтобы такие «трёхсторонние пакты» имели институциональную функциональность в пределах установленных лимитов, представляется, что Административный совет должен как минимум созвать совещание, обладающее ясным мандатом и представляющее достаточно широкий круг членов МОТ<sup>33</sup>. Постоянный диалог

<sup>32</sup> TMFAPROC/2015/2.

<sup>33</sup> Трёхстороннее совещание в соответствии с решением, одобренным Административным советом на 322-й сессии (GB.322/INS/5(Add.2)), объединило участников, представляющих 32 правительства государств-членов МОТ, 16 участников от группы работодателей и 16 участников от группы работников, соответственно назначенных группами работодателей и работников Административного совета.

между контрольными органами, который стал одним из рабочих пунктов в плане действий по укреплению контрольной системы<sup>34</sup>, может и далее способствовать укреплению взаимопонимания и достижению консенсуса в отношении методов работы контрольных органов, включая смысл, который они вкладывают в ту или иную конвенцию, когда они контролируют её применение государством-членом. Однако когда сохраняются расхождения в понимании смысла, не поддающиеся устранению, возникает правовой спор о толковании, который Административный совет должен стремиться урегулировать в соответствии со статьёй 37.

64. Второй подход, предусматривающий достижение консенсуса в ходе исполнения консультативного заключения или решения трибунала, был использован после вынесения консультативного заключения ППМП в отношении толкования вышеупомянутой Конвенции 4, после чего была принята Конвенция 41, которая пересмотрела Конвенцию 4<sup>35</sup>.
65. Наконец, постоянный процесс нормотворчества, предусматривающий достижение консенсуса и ведущий к принятию конвенций, протоколов и рекомендаций, остаётся в любой момент времени доступным средством для разрешения вопросов о толковании. Так, в Протокол 2014 года к Конвенции 1930 года о принудительном труде (29) было внесено уточнение о том, что формально завершился переходный период, первоначально предложенный, но не установленный в Конвенции 29, для дальнейшего использования принудительного труда при определённых условиях. Однако основанный на консенсусе подход к разработке норм не может обеспечить и не обеспечивает правовую определённость, предусмотренную статьёй 37 Устава МОТ. Рекомендации по самой своей природе не дают результата, который является обязывающим согласно международному праву. Результат, достигнутый на основе консенсуса при разработке конвенции или протокола, будет носить обязательный характер только для тех государств-членов, которые в последующем ратифицируют этот акт. Поэтому правовая неопределённость будет по-прежнему преобладать среди государств-членов, ратифицировавших конвенцию, которая стала предметом правового спора, до тех пор, пока они не смогут ратифицировать вновь принятую конвенцию или протокол.

## Заключительные соображения

66. В целом обсуждение статьи 37 Устава МОТ может основываться на следующих соображениях:
- 1) Разногласие или спор в отношении содержания и смысла положений конвенций является правовым вопросом и поэтому требует правового ответа, который должен быть получен правовыми средствами.
  - 2) Формулировка статьи 37 не оставляет сомнений в том, что Организация, то есть её трёхсторонние участники и исполнительные и совещательные органы, обязана разрешать споры о толковании, прибегая к судебным процедурам, и что право на вынесение окончательных и обязательных толкований в настоящее время принадлежит исключительно Международному суду. Хорошо зарекомендовавшая себя практика неформальных заключений МБТ не могла повлиять и не повлияла на действительность этого уставного обязательства,

<sup>34</sup> См. Приложение II, действие 1.2.

<sup>35</sup> См. п. 15.

поскольку неформальные мнения МБТ всегда выражаются со стандартной оговоркой о том, что Международный суд является единственным компетентным органом для целей толкования международных конвенций о труде. Организация также прибегает к услугам органов, которые трактуют смысл и выражают своё понимание положений международного права в ходе исполнения ими своего мандата, который заключается в контроле над применением этих положений в законодательстве и практике государств-членов.

- 3) Механизмы, предусмотренные статьёй 37, являются единственными методами, которые могут гарантировать правовую определённость, поскольку правовое толкование в конечном итоге принимает форму окончательного, не подлежащего обжалованию судебного постановления. Правовая определённость даёт ощущение уверенности и укрепляет доверие, что обеспечивает формирование свода ясно сформулированных и последовательно применяемых правил. Правовая определённость — во многих отношениях синонимичная идеалам безопасности, стабильности, предсказуемости и добросовестности — является неременным условием функционирования международной нормативной организации и доверия к ней.
  - 4) Статья 37 1) увязывает разрешение споров о толковании с консультативной функцией Международного суда, которая регулируется Статутом Суда и его Регламентом. ООН и её специализированные учреждения неоднократно прибегали к этой испытанной, пользующейся высокой репутацией и бесплатной процедуре в прошлом.
  - 5) Статья 37 2) устанавливает недвусмысленное требование к органу судебного характера — соответственно, состоящему из судей, отвечающих высочайшим стандартам независимости и беспристрастности, — но при этом предоставляет широкую свободу действий в отношении его организационной структуры и процедурных правил (например, числа судей, критериев отбора, процесса отбора и назначения, регистрации, применимого законодательства и т. д.).
  - 6) Непринятие мер в отношении споров о толковании вопреки предписаниям Устава создаёт ложное представление о том, что правовые средства разрешения этих споров либо отсутствуют, либо оказались безуспешными.
  - 7) Правовая неопределённость не только влияет на доверие к нормам и контрольной системе, но и бросает вызов системе общего управления Организацией.
  - 8) Трёхсторонние подходы, основанные на консенсусе, рассматриваются только в качестве средства, позволяющего: i) снять расхождения во взглядах посредством трёхстороннего обсуждения до рассмотрения вопроса о передаче спора о толковании в Международный суд или внутренний трибунал; ii) исполнить консультативное заключение Международного суда или решение внутреннего трибунала.
- 67.** Трёхсторонний обмен мнениями, состоявшийся в январе 2020 года, продемонстрировал единодушную заинтересованность в необходимости обеспечивать правовую определённость при толковании норм в соответствии с соответствующими положениями Устава. По этой причине и с учётом того, что некоторые группы высказали лишь предварительные мнения, возникает основа для возможности обращения в Международный суд в соответствии со статьёй 37 1) в случае возникновения вопроса или спора о толковании конвенции. Поднимались вопросы, заслуживающие дальнейшего рассмотрения, касательно применения статьи 37 2).

В частности, участники запросили разъяснения относительно необходимости создания трибунала и условий его учреждения.

68. В качестве первого шага Административный совет пожелает сформулировать рекомендации на 343-й сессии (ноябрь 2021 г.) по соображениям обеспечения правовой определённости, изложенным в настоящем документе, с учётом итогов трёхстороннего обмена мнениями, состоявшимся в январе 2020 года. На последующих сессиях Административный совет, возможно, пожелает изучить возможный процедурный механизм передачи споров о толковании в Международный суд для вынесения консультативного заключения в соответствии со статьёй 37 1), а также дополнительные аспекты, связанные с применением статьи 37 2). МБТ готово подготовить предложения по процедурным рамкам с учётом рекомендаций Административного совета.

### ► Пересмотренный план работы по укреплению контрольной системы — новая информация об отдельных пунктах плана

---

69. С самого начала предполагалось, что выполнение рабочего плана должно контролироваться Административным советом согласно его руководящей роли. Все пункты, изложенные в плане работы, по-прежнему будут выполняться в соответствии с принятым решением, включая экспериментальное применение факультативной добровольной согласительной процедуры или других мер на национальном уровне, которые он решил внедрить на своей 334-й сессии (октябрь — ноябрь 2018 г.) в рамках процедуры внесения представлений в соответствии со статьёй 24 Устава (см. Приложение I). Административный совет, возможно, пожелает рассмотреть факультативную добровольную согласительную процедуру в рамках процедуры внесения представлений, в соответствии со статьёй 24 Устава, а также пересмотренный план работы на одной из своих предстоящих сессий, а также пилотный проект по формированию базовых показателей в отношении Конвенции 2006 года об основах, содействующих безопасности и гигиене труда (187), на одной из своих предстоящих сессий, предположительно на 346-й сессии (ноябрь 2022 г.) (см. Приложение II).

### Руководство по установившейся практике контрольной системы и кодификации процедуры по статье 26 (действия 1.1 и 2.1)<sup>36</sup>

70. На 335-й сессии (март 2019 г.) Административный совет касательно «предложения о кодификации процедуры по статье 26, напомнил о решении рассмотреть шаги, которые необходимо предпринять после того, как руководство по процедуре контрольной системы станет доступным для трёхсторонних участников, и поручил МБТ предоставить ему дополнительную информацию по этому вопросу в марте 2020 года» (см. Приложение I).
71. На 331-й сессии (октябрь — ноябрь 2017 г.) Административный совет одобрил разработку руководства, которое бы стало «удобным и понятным руководством контрольной системы, сочетающим полезную информацию с равными условиями

---

<sup>36</sup> GB.329/INS/5.

распространения знаний. В практическом плане оно будет основываться на существующих положениях, касающихся контрольной системы и её процедур»<sup>37</sup>.

- 72.** Предложение о возможной кодификации процедуры подачи жалоб, предусмотренной в статьях 26–34 Устава, вытекает из того факта, что процедура, регулирующая период между подачей жалобы и решением Административного совета либо сформировать комиссию по расследованию, либо закрыть процедуру без создания комиссии по расследованию, следует принятой практике, а не кодифицированным нормам. Административный совет достиг консенсуса в отношении поэтапного подхода, в соответствии с которым на первом этапе разъяснение существующих норм и практики и связей с другими процедурами будет осуществляться с помощью руководства по установившейся практике. Если этого подхода окажется недостаточно, трёхстороннее обсуждение возможной кодификации процедуры по статье 26 может быть продолжено на более позднем этапе.
- 73.** МБТ в сотрудничестве с Международным учебным центром МОТ в Турине разработало руководство на трёх официальных языках, включающее веб-средство и полностью адаптированное приложение для смартфонов и планшетов. Бета-версия этого веб-средства и приложения была представлена членам Административного совета в ходе неофициальных консультаций в январе 2019 года, а предварительный выпуск самого текста в загружаемом формате был распространён среди групп трёхсторонних участников для их комментариев в апреле 2019 года. МБТ получило подробные комментарии от всех групп трёхсторонних участников к концу 2019 года. Веб-средство было выпущено в августе 2021 года, и оно доступно на трёх официальных языках<sup>38</sup>. Выпуск приложения для смартфонов и планшетов запланирован на ноябрь 2021 года.
- 74.** Административный совет таким образом сможет рассмотреть вопрос о необходимости трёхстороннего обсуждения возможной кодификации процедуры по статье 26 на одной из предстоящих сессий.

<sup>37</sup> GB.329/INS/5, para. 15.

<sup>38</sup> The ILO supervisory system: *A Guide For Constituents* (Контрольная система МОТ: Руководство для трёхсторонних участников).

## ► Приложение I

---

### Решения, принятые Административным советом в целях укрепления контрольной системы

#### 334-я сессия (октябрь — ноябрь 2018 г.)

Административный совет, основываясь на предложениях, представленных в документах GB.334/INS/5 и GB.332/INS/5(Rev.), и дополнительных рекомендациях, сформулированных в ходе обсуждения и трёхсторонних консультаций:

- 1) Утвердил следующие меры, касающиеся применения процедуры подачи и рассмотрения представлений в соответствии со статьёй 24 Устава:
  - a) механизмы, допускающие факультативные добровольные согласительные процедуры или другие меры на национальном уровне, ведущие к временному приостановлению не более чем на шесть месяцев рассмотрения представления по существу специальным комитетом. Такое приостановление зависит от согласия лица, подавшего жалобу, выраженного на бланке жалобы, и от согласия правительства. Этот механизм будет критически проанализирован Административным советом по окончании двухлетнего испытательного срока;
  - b) публикацию информационного документа о статусе ожидающих рассмотрения представлений на мартовской и ноябрьской сессиях Административного совета;
  - c) получение членами специальных трёхсторонних комитетов, учреждаемых в соответствии со статьёй 24, всей информации и соответствующих документов МБТ за 15 дней до начала их заседаний и получение членами Административного совета окончательного доклада специальных трёхсторонних комитетов, учреждаемых в соответствии со статьёй 24, за три дня до принятия ими заключений;
  - d) ратификацию соответствующих конвенций как условие участия правительств в качестве членов специальных комитетов, за исключением случаев, когда ни одно из правительств, представленных в Административном совете полноправным членом или его заместителем, не ратифицировало соответствующие конвенции;
  - e) сохранение существующих мер и изучение возможности применения других мер, которые должны быть согласованы Административным советом, относительно беспристрастного характера процедуры и защиты членов специального комитета от необоснованного вмешательства извне;
  - f) более полное отражение последующих мер в рекомендациях комитетов и регулярно обновляемый документ о выполнении этих рекомендаций, адресованный Административному совету, а также продолжение изучения условий принятия последующих мер в отношении рекомендаций, одобренных Административным советом по представлениям.

- 2) Утвердил предложенные меры по совершенствованию подготовки докладов о ратифицированных конвенциях, касающиеся:
  - a) тематической классификации актов для целей подготовки докладов в рамках шестилетнего цикла по техническим конвенциям при понимании того, что Комитет экспертов будет в дальнейшем анализировать, разъяснять и, при необходимости, расширять критерии, позволяющие прерывать цикличность направления докладов по техническим конвенциям;
  - b) новой формы упрощённых докладов (Приложение II документа GB.334/INS/5).
- 3) Постановил продолжить рассмотрение конкретных и практических мер по улучшению использования пунктов 5 e) и 6 d) статьи 19 Устава, в том числе с целью расширения функций Общих обзоров и повышения качества их обсуждения и последующих действий.
- 4) Поручил Комитету по свободе объединения рассматривать передаваемые ему представления в соответствии с процедурами, изложенными в Регламенте в отношении представлений, подаваемых по статье 24, с тем чтобы передаваемые ему представления рассматривались в соответствии с процедурой, изложенной в Регламенте.
- 5) Призвал Комитет экспертов продолжить отражать тематически связанные вопросы в сводных комментариях; предложил ему сформулировать 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.
- 6) Предложил Комитету по свободе объединения посредством неформальных трёхсторонних консультаций по вопросам, связанным с методами его работы, рассмотреть меры по совершенствованию практики обсуждения Общих обзоров.
- 7) Поручил МБТ представить 335-й сессии (март 2019 г.) Административного совета после консультаций с трёхсторонними участниками:
  - a) конкретные предложения в целях подготовки обсуждения действий 1.2 (регулярное общение между контрольными органами) и 2.3 (рассмотрение дальнейших шагов, направленных на обеспечение юридической определённости), включая организацию трёхстороннего обмена мнениями во втором полугодии 2019 года по статье 37 2) Устава, но не ограничиваясь этим;
  - b) доклад о достигнутом прогрессе по подготовке руководства о сложившейся практике контрольной системы, принимая во внимание рекомендации, полученные в отношении действия 2.1 (рассмотрение вопроса о кодификации процедуры по статье 26);
  - c) дополнительные подробные предложения о применении пунктов 5 e) и 6 d) статьи 19 Устава, в том числе в отношении ежегодного обзора в рамках механизма реализации Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда;

- d) доклад о прогрессе, связанном с подготовкой подробных предложений об электронном доступе трёхсторонних участников к контрольной системе (доклады в электронной форме, раздел 2.1 документа GB.332/INS/5(Rev.)) с учётом пожеланий, выраженных в ходе обсуждения трёхсторонними участниками;
- e) дополнительную информацию о пилотном проекте по формированию базовых показателей в отношении Конвенции 2006 года об основах, содействующих безопасности и гигиене труда (187) (раздел 2.2.2.2 документа GB.332/INS/5(Rev.));
- f) доклад о прогрессе, связанном с завершением составления плана работы в рамках инициативы в области норм с учётом поправок, внесённых в него Административным советом в марте 2017 года, включая информацию о прогрессе, достигнутом по обзору и возможному совершенствованию методов работы контрольными органами в целях укрепления принципов трипартизма, согласованности, транспарентности и эффективности.

(GB.334/INS/5, пункт 21, с поправками Административного совета)

### 335-я сессия (март 2019 г.)

Административный совет:

- a) приветствовал усилия всех трёхсторонних участников и МБТ, прилагаемые ими к достижению прогресса в реализации двух элементов инициативы в отношении норм, а именно механизма анализа норм (SRM) и плана работы по укреплению контрольной системы, что стало результатом трёхсторонних решений, принятых на основе консенсуса;
- b) отметил в отношении элемента SRM, что он принял к сведению предоставленную информацию об извлечённых уроках и будущих направлениях действий, предложил Трёхсторонней рабочей группе по механизму анализа норм (SRM TWG) принимать во внимание его рекомендации в ходе дальнейшей работы и представить Административному совету доклад для второго обзора вопросов функционирования SRM TWG в марте 2020 года; чтобы гарантировать эффективность этой работы, вновь обратился к Организации и её трёхсторонним участникам с призывом принять соответствующие меры по выполнению всех его предыдущих рекомендаций;
- c) рассмотрев — в соответствии с общими принципами, направляющими усилия по укреплению контрольной системы, — доклад о ходе выполнения десяти предложений, представленных в плане работы, приветствовал достигнутый к настоящему времени прогресс и поручил МБТ продолжить осуществление плана работы, который должен обновляться в соответствии с его рекомендациями;
- d) одобрив принятый подход и предложенные сроки, поручил МБТ обеспечить принятие мер по разработке руководства об установившейся практике в рамках всей контрольной системы, по применению процедуры согласно статье 24, по совершенствованию отчётности, обмену информацией с другими организациями, формулированию ясных рекомендаций контрольных органов, приданию системного характера последующим

мерам на национальном уровне и рассмотрению возможностей применения пунктов 5 e) и 6 d) статьи 19;

- e) что касается предложения о регулярном диалоге между контрольными органами, предложил председателю Комитета по свободе объединения (КСО) представлять свой ежегодный доклад в Комитет по применению норм (КПН) Конференции начиная с 2019 года;
- f) что касается предложения о кодификации процедуры по статье 26, напомнил о решении рассмотреть шаги, которые необходимо предпринять после того, как руководство по процедуре контрольной системы станет доступным для трёхсторонних участников, и поручил МБТ предоставить ему дополнительную информацию по этому вопросу в марте 2020 года;
- g) что касается предложения о дальнейших шагах по обеспечению правовой определённости, постановил провести неформальные консультации в январе 2020 года и, чтобы содействовать такому трёхстороннему обмену мнениями, поручил МБТ подготовить документ об элементах и условиях функционирования независимого органа согласно статье 37 2) и о любых других альтернативах, основанных на консенсусе, а также о процедуре, предусмотренной статьёй 37 1);
- h) что касается предложения об анализе методов работы контрольных органов, предложил КПН, Комитету экспертов по применению конвенций и рекомендаций (КЭПКР) и КСО продолжить текущее рассмотрение своих методов работы.

(GB.335/INS/5, пункт 84, с поправками Административного совета)

## ► Приложение II

### План работы и график обсуждений Административным советом вопросов укрепления контрольной системы

| Обзор плана работы                                                        |                                                                     |                                                              |                                                              |                                                                           |                                     |                                                                                           |                                                            |
|---------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
|                                                                           | Администр. совет,<br>март 2018 г.                                   | Администр. совет,<br>октябрь — ноябрь 2018 г.                | Администр. совет,<br>март 2019 г.                            | Администр. совет,<br>март 2020 г.                                         | Администр. совет,<br>ноябрь 2021 г. | Администр. совет,<br>март 2022 г.                                                         | Администр. совет,<br>ноябрь 2022 г.                        |
| Принятые решения                                                          | GB.334/INS/5, пункт 21                                              |                                                              | GB.335/INS/5, пункт 84                                       |                                                                           |                                     |                                                                                           |                                                            |
| Приоритетное направление 1: Взаимосвязи между процедурами                 |                                                                     |                                                              |                                                              |                                                                           |                                     |                                                                                           |                                                            |
| 1.1. Руководство по установленной практике в рамках всей системы          |                                                                     |                                                              | Доклад<br>о принятых мерах                                   | Доклад<br>о принятых мерах                                                | Информация<br>о принятых мерах      | Доклад о принятых<br>мерах (завершён)                                                     |                                                            |
| 1.2. Регулярный диалог между контрольными органами                        |                                                                     |                                                              | Обзор                                                        |                                                                           |                                     |                                                                                           | Обзор запланирован<br>на более позднем этапе               |
| Приоритетное направление 2: Правила и практика                            |                                                                     |                                                              |                                                              |                                                                           |                                     |                                                                                           |                                                            |
| 2.1. Рассмотрение вопроса о кодификации процедуры по статье 26            | Рекомендации<br>о возможном Регламенте                              | Рекомендации<br>о возможном Регламенте                       | Доклад<br>о принятых мерах                                   | Доклад<br>о принятых мерах                                                |                                     |                                                                                           | Обзор запланирован<br>на более позднем этапе               |
| 2.2. Рассмотрение вопроса о применении процедуры по статье 24             | Обсуждение содержания<br>каждой рекомендации                        | Обсуждение содержания<br>каждой рекомендации                 | Обзор                                                        |                                                                           |                                     |                                                                                           | Обзор запланирован<br>на ноябрь 2022 г.                    |
| 2.3. Рассмотрение дальнейших мер по обеспечению юридической однозначности | Рекомендации о возможной<br>необходимости<br>продолжения обсуждения | Рекомендации о<br>возможном трёхстороннем<br>обмене мнениями | Рекомендации о<br>возможном трёхстороннем<br>обмене мнениями | Рекомендации<br>о возможном трёхстороннем<br>обмене мнениями (перенесены) | Информация<br>о принятых мерах      | Рекомендации о возможном<br>трёхстороннем обмене мнениями<br>(перенесены с марта 2020 г.) | Дальнейшие меры<br>по итогам обсуждения<br>в марте 2022 г. |
| Приоритетное направление 3: Отчётность и информация                       |                                                                     |                                                              |                                                              |                                                                           |                                     |                                                                                           |                                                            |
| 3.1. Упорядочение отчётности                                              | Продолжение рассмотрения<br>возможных вариантов                     | Продолжение<br>рассмотрения возможных                        | Обзор                                                        |                                                                           |                                     |                                                                                           | Обзор запланирован<br>на ноябрь 2022 г.                    |
| 3.2. Межучрежденческий обмен информацией                                  |                                                                     |                                                              | Обзор                                                        |                                                                           |                                     |                                                                                           | Обзор запланирован<br>на более позднем этапе               |
| Приоритетное направление 4: Охват и ход выполнения                        |                                                                     |                                                              |                                                              |                                                                           |                                     |                                                                                           |                                                            |
| 4.1. Чёткие рекомендации контрольных органов                              |                                                                     |                                                              | Обзор                                                        |                                                                           |                                     |                                                                                           | Обзор запланирован<br>на более позднем этапе               |
| 4.2. Систематизированные дальнейшие меры на национальном уровне           |                                                                     |                                                              | Обзор                                                        |                                                                           |                                     |                                                                                           | Обзор запланирован<br>на более позднем этапе               |
| 4.3. Анализ возможного применения статьи 19                               | Дальнейшие<br>рекомендации                                          | Дальнейшие<br>рекомендации                                   | Обзор                                                        |                                                                           |                                     |                                                                                           | Обзор запланирован<br>на ноябрь 2022 г.                    |
| Анализ контрольными органами методов своей работы                         |                                                                     |                                                              |                                                              |                                                                           |                                     |                                                                                           |                                                            |
| Комитет по применению норм                                                | Неформальные трёхсторонние консультации по методам работы           |                                                              |                                                              |                                                                           |                                     |                                                                                           |                                                            |
| Комитет экспертов                                                         | Продолжающееся обсуждение методов работы                            |                                                              |                                                              |                                                                           |                                     |                                                                                           |                                                            |
| Комитет по свободе объединения                                            | Продолжающееся обсуждение методов работы                            |                                                              |                                                              |                                                                           |                                     |                                                                                           |                                                            |