



## Административный совет

323-я сессия, Женева, 12-27 марта 2015 г.

GB.323/INS/5

Секция по институциональным вопросам

INS

Дата: 13 марта 2015 г.

Оригинал: английский

### ПЯТЫЙ ПУНКТ ПОВЕСТКИ ДНЯ

## Инициатива, касающаяся норм

### Введение

1. В настоящем документе и в трех его дополнениях представлена информация о дальнейших мерах и достигнутом прогрессе по реализации решения Административного совета, принятого им на его 322-й сессии (ноябрь 2014 г.) в связи с инициативой, касающейся норм (GB.322/INS/5):

Административный совет постановил:

- 1) созвать в феврале 2015 года трехдневное трехстороннее совещание, открытое для наблюдателей с правом на выступление от лица своей группы, председателем которого должен быть председатель Административного совета и которое должно иметь следующий состав: 32 представителя правительств, 16 представителей работодателей и 16 представителей работников; совещанию предстояло отчитаться перед 323-й сессией (март 2015 г.) Административного совета по следующим вопросам, касающимся:
  - Конвенции 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию (87) в связи с правом на забастовку;
  - практики проведения забастовок на национальном уровне;
- 2) включить в повестку дня 323-й сессии пункт о рассмотрении итогов и доклада указанного совещания, по итогам которого Административный совет примет решение относительно необходимости, или отсутствия таковой, обратиться к Международному суду с просьбой о вынесении в срочном порядке консультативного заключения относительно толкования Конвенции 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию (87) в связи с правом на забастовку;
- 3) принять необходимые шаги в целях обеспечения нормальной работы Комитета по применению норм на 104-й сессии Международной Конференции труда и для этого вновь созвать Рабочую группу по методам работы Комитета Конференции по применению норм для подготовки рекомендаций в адрес 323-й сессии Административного совета в марте 2015 года, в частности, касательно составления перечня случаев и принятия заключений;
- 4) отложить на данном этапе дальнейшее обсуждение вопроса о возможном учреждении трибунала, в соответствии с пунктом 2 статьи 37 Устава;

- 5) как часть этого пакета мер передать на рассмотрение 323-й сессии Административного совета следующие вопросы:
  - а) внедрение механизма критического анализа норм (SRM) и для этого учредить трехстороннюю рабочую группу в составе 16 представителей правительств, восьми представителей работодателей и восьми представителей работников, которым будет поручено подготовить к 323-й сессии Административного совета в марте 2015 года предложения в отношении формата, масштаба и сроков практического применения;
  - б) поручить председателю Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций (КЭПКР), судье Абдулу Короме (Сьерра-Леоне), и председателю Комитета по свободе объединения (КСО), профессору Паулу Ван дер Хейдену (Нидерланды), совместными усилиями подготовить доклад о взаимосвязях, порядке функционирования и возможном совершенствовании различных контрольных процедур, связанных со статьями 22, 23, 24 и 26 Устава МОТ, а также механизма рассмотрения жалоб, касающихся свободы объединения.

## **A. Итоги и доклад Трехстороннего совещания по Конвенции 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию (87) в связи с правом на забастовку и практикой проведения забастовок на национальном уровне**

2. Трехстороннее совещание состоялось с 23 по 25 февраля 2015 года. Для совещания МБТ подготовило справочно-аналитический документ. В части I этого документа представлена фактическая справочная информация, касающаяся принятия и применения Конвенции 87 в связи с правом на забастовку и соответствующих принципов международного права по толкованию договоров. В части II представлен широкий обзор условий проведения забастовочной борьбы на национальном уровне как в рамках законодательства, так и на практике.
3. Совещание прошло в конструктивной атмосфере. Группы работников и работодателей представили совместное заявление, касающееся пакета мер, направленных на изыскание возможных путей выхода из сложившейся тупиковой ситуации в отношении контрольной системы. Правительственная группа выступила со своей общей позицией относительно права на забастовку в связи с принципами свободы объединения и сделала также второе заявление в ответ на совместное заявление социальных партнеров. Итоги и доклад Трехстороннего совещания, а также справочно-аналитический документ МБТ прилагаются (Дополнения I, II и III).
4. С учетом итогов и доклада Трехстороннего совещания Административному совету предстоит принять решение о необходимости обратиться к Международному суду, руководствуясь статьей 37 Устава, с просьбой о вынесении консультативного заключения по вопросу о толковании Конвенции 87 в связи с правом на забастовку.

## **B. Эффективная работа Комитета по применению норм (КПН)**

5. После консультаций с тремя группами была достигнута договоренность о том, чтобы Рабочая группа по методам работы Комитета Конференции по применению норм

(Рабочая группа КПН)<sup>1</sup> провела свое заседание в ходе 323-й сессии Административного совета.

6. Предлагаемая повестка дня заседания Рабочей группы КПН будет включать два вопроса, адресованных ей Административным советом, а именно: составление перечня случаев для рассмотрения и принятия заключений. Предлагается, чтобы Рабочая группа проанализировала возможные последствия двухнедельной 104-й сессии (2015 г.) Конференции для порядка работы Комитета с сохранением принятого в настоящее время числа заседаний Комитета. МБТ подготовило справочные документы в целях содействия дискуссиям в Рабочей группе КПН, приняв во внимание заявления правительственной группы<sup>2</sup> и совместное заявление групп работников и работодателей<sup>3</sup> на Трехстороннем совещании.
7. Рекомендации, которые будут сформулированы Рабочей группой КПН, будут представлены этой сессии Административного совета и переданы КПН в начале его работы в ходе 104-й сессии (июнь 2015 г.) Конференции.<sup>4</sup> На 325-й сессии (ноябрь 2015 г.) Административного совета Рабочая группа по методам работы Комитета Конференции по применению норм (WP/GBC) проанализирует опыт, накопленный в ходе проведения двухнедельной сессии Конференции.<sup>5</sup>

## **С. Внедрение механизма критического анализа норм (SRM)**

8. Следует напомнить, что на своей 312-й сессии (ноябрь 2011 г.) Административный совет рассматривал документ,<sup>6</sup> в котором было определено девять элементов, касающихся «формата» механизма SRM, по которым требуется провести трехсторонние консультации и обсуждения:
  - Элемент 1: Цели и предлагаемые результаты.
  - Элемент 2: Руководящие принципы.
  - Элемент 3: Рамки.
  - Элемент 4: Роль Секции по правовым вопросам и международным трудовым нормам (LILS) Административного совета.

<sup>1</sup> Состав Рабочей группы КПН на ее последнем заседании в ноябре 2011 г. имел следующую схему: девять представителей работодателей, девять представителей работников и девять представителей правительств, в том числе два из Африки, два из Северной и Южной Америки, два из Азиатско-Тихоокеанского региона, два из Европы и один из региона арабских государств.

<sup>2</sup> TMFAPROC/2015/2, Дополнения II и III.

<sup>3</sup> TMFAPROC/2015/2, Дополнение I.

<sup>4</sup> Итоги обсуждения в Рабочей группе КПН будут отражены в документе D.1, «Работа Комитета», который должен быть принят КПН в начале его работы. Документ D.1 будет приложен к письму с предварительным перечнем отдельных случаев и предлагаемым графиком работы КПН.

<sup>5</sup> GB.322/INS/PV/Draft, п. 287 b) i).

<sup>6</sup> GB.312/LILS/5, пп. 4-34.

- Элемент 5: Создание трехсторонней рабочей группы.
- Элемент 6: Состав трехсторонней рабочей группы.
- Элемент 7: Методы работы и сфера полномочий трехсторонней рабочей группы.
- Элемент 8: Отбор норм, подлежащих пересмотру.
- Элемент 9: Сроки проведения критического анализа норм.

### **Элемент 1: Цели и предлагаемые результаты**

9. На 312-й сессии (ноябрь 2011 г.) Административного совета было предложено, чтобы к целям SRM относились определение статуса соответствующих норм; выявление актуальных норм, заслуживающих мер содействия, и определение оптимальных средств для сохранения их актуальности; выявление норм, нуждающихся в пересмотре, консолидации или иных действиях; определение новых тем и подходов к нормотворческой деятельности; выявление оптимальных методов подготовки и принятия норм и средств для их реального выполнения.
10. Что касается результатов, SRM обеспечит, чтобы нормы МОТ гарантировали действительную защиту всех работников, учитывали нужды жизнеспособных предприятий, реагировали на современные потребности и будущие вызовы, усиливали поддержку актуальных норм, повышали число ратификаций, содействовали эффективному осуществлению ратифицированных конвенций и обеспечивали совокупность международных трудовых норм для решения стратегических задач МОТ.

### **Элемент 2: Руководящие принципы**

11. На 310-й (март 2011 г.) и 312-й (ноябрь 2011 г.) сессиях Административный совет обсудил ряд общих принципов, которые будут направлять ход обсуждений вопросов политики в области норм и которые, в конечном счете, должны создать основу для рекомендаций в рамках SRM. После дальнейшего обсуждения этих вопросов группы работодателей и работников на 313-й сессии (март 2012 г.) Административного совета совместно предложили правительствам рассмотреть ряд общих принципов, в которых подчеркивалась необходимость:
  - обеспечения согласованности политики в контексте Декларации МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации;
  - формирования свода четко сформулированных, обоснованных и современных норм в целях защиты работников, принимая во внимание потребности жизнеспособных предприятий;
  - принятия решений на основе консенсуса, а в случае его отсутствия – сохранения существующих решений;
  - проведения переговоров в духе доброй воли с целью формирования свода четко сформулированных, обоснованных и современных норм;

- достижения согласия социальных партнеров в целях выполнения этих обязательств.<sup>7</sup>
- 12.** Аналогичные принципы были отражены в совместном заявлении группы работников и работодателей на трехстороннем совещании:
- «создание согласованных политических основ в рамках нормативного механизма разработки норм МОТ;
  - наличие совокупности четко сформулированных, обоснованных и современных норм;
  - ориентир на защиту работников и на учет потребностей жизнеспособных предприятий;
  - принятие решений консенсусом;
  - принятие в процессе переговоров в духе доброй воли четко сформулированных, обоснованных и современных норм;
  - согласие трехсторонних партнеров выполнять эти обязательства».

### **Элемент 3: Рамки**

- 13.** Обсуждения, прошедшие на 312-й сессии Административного совета (ноябрь 2011 г.), показали, что среди трехсторонних участников сложился консенсус о том, что Декларация о социальной справедливости обеспечивает ясную основу для SRM. В совместном заявлении групп работников и работодателей также указывается, что «рамками SRM служат принципы, содержащиеся в Декларации МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации».

### **Элемент 4: Роль Секции по правовым вопросам и международным трудовым нормам (LILS) Административного совета**

- 14.** По итогам дискуссий, состоявшихся в марте 2011 года, в среде трехсторонних участников сложился консенсус относительно того, чтобы Секция LILS Административного совета приступила к осуществлению процесса SRM и контролю за ним и чтобы она выступила в качестве форума, ответственного за выполнение рекомендаций трехсторонней рабочей группы. В совместном заявлении групп работников и работодателей указывается: «Краткий обзор и дальнейшие меры по решениям относительно SRM: Решения Административного совета в ее Секции LILS».

### **Элементы 5, 6 и 7: Создание, состав, методы работы и сфера полномочий трехсторонней рабочей группы**

- 15.** Решение Административного совета от ноября 2014 года предусматривает учреждение трехсторонней рабочей группы, состоящей из 16 представителей правительств, восьми представителей работодателей и восьми представителей работников. В совместном заявлении групп работников и работодателей содержится упоминание о

<sup>7</sup> GB.313/PV, п. 485.

трехсторонней рабочей группе, состоящей из 24 членов (восемь представителей правительств, восемь представителей работодателей и восемь представителей работников); в нем сказано, что трехсторонняя рабочая группа должна проводить трехдневные совещания в марте и ноябре каждого года.

## Элемент 8: Отбор норм, подлежащих критическому анализу

16. На 312-й сессии (ноябрь 2011 г.) МБТ предложило Административному совету рассмотреть два варианта:
- 1) все нормы, за исключением основополагающих и директивных конвенций и дополняющих их рекомендаций, а также устаревшие, изъятые, замененные или недавно сведенные воедино акты;<sup>8</sup>
  - 2) нормы, не ставшие предметом рассмотрения Рабочей группы Картье и принятые в период с 1985 по 2000 годы, за исключением Конвенции 1999 года о наихудших формах детского труда (182) с дополняющей ее Рекомендацией (190), и недавно сведенные воедино нормы, классифицированные Рабочей группой Картье как имеющие промежуточный статус, нуждающиеся в пересмотре, и нормы, по которым должна быть запрошена дополнительная информация.<sup>9</sup>
17. В совместном заявлении групп работников и работодателей на трехстороннем совещании содержание работы трехсторонней рабочей группы по SRM было предложено следующим образом: «Все международные трудовые нормы (МТН), за исключением устаревших, изъятых, замененных или недавно сведенных воедино МТН, должны становиться предметом критического анализа и, при согласии сторон, пересмотра. На первых порах предметом критического рассмотрения могли бы стать нормы, не ставшие предметом рассмотрения Рабочей группы Картье и принятые в период с 1985 по 2000 годы, акты, по которым Рабочая группа Картье не запросила дальнейшей информации, акты, классифицированные Рабочей группой Картье как обладающие промежуточным статусом, и акты, которые еще предстоит критически проанализировать».<sup>10</sup>

## Элемент 9: Сроки проведения критического анализа норм

18. В соответствии с вышеупомянутым предложением, содержащемся в совместном заявлении группы работников и работодателей, первое трехдневное совещание трехсторонней рабочей группы по SRM состоится накануне 325-й сессии

<sup>8</sup> Это относится к 130 конвенциям, трем протоколам и 105 рекомендациям.

<sup>9</sup> Это относится к 49 конвенциям и 52 рекомендациям. Протокол 1996 года к Конвенции 1976 года о минимальных нормах в торговом флоте, который ранее включался в эту группу актов, был пересмотрен и заменен Конвенцией 2006 года о труде в морском судоходстве (КТМС, 2006 г.).

<sup>10</sup> См. GB.312/LILS/5, Приложение II с перечнем включенных актов. Результатом этого предложения станет критический обзор в общей сложности 139 конвенций, четырех протоколов и 113 рекомендаций, а для актов, принятых в период с 1985 по 2000 гг., это затронет в общей сложности 49 конвенций и 52 рекомендации, которые будут рассмотрены в трехсторонней рабочей группе.

Административного совета (ноябрь 2015 г.). Она могла бы обсудить вышеупомянутые условия, а также определить и отобрать нормы для критического анализа.

19. Принимая во внимание вышеуказанные элементы, предлагаются следующие сроки:

- С апреля по июль 2015 года: МБТ подготовит рабочий документ для консультаций с трехсторонними участниками.
- Сентябрь 2015 года: консультации с тремя группами, после чего МБТ подготовит пересмотренный документ с учетом итогов консультаций.
- Ноябрь 2015 года: рабочая группа по SRM проведет первое совещание накануне сессии Административного совета для обсуждения условий SRM и определения первой группы норм для критического анализа. Доклад о ходе работы будет представлен Административному совету (Секция LILS) для обсуждения и принятия решения.
- Январь-февраль 2016 года: МБТ подготовит новый рабочий документ по итогам обсуждений в Административном совете в ноябре 2015 года и в рамках выполнения его рекомендаций и решений.
- Март 2016 года: рабочая группа по SRM проведет второе совещание, основываясь на рабочем документе, подготовленном МБТ, и предложит группу норм, которые должны стать предметом рассмотрения в рамках SRM и процесса консультаций в целях критического анализа.
- Ноябрь 2016 года: рассмотрение первой группы МТН, изученных в рамках SRM и представленных Административному совету для рассмотрения и принятия решения.
- Март 2017 года: рабочая группа по SRM сообщит о достигнутом прогрессе.
- Ноябрь 2017 года: рабочая группа по SRM продолжит работу, а Административный совет примет соответствующие решения.
- Март 2018 года: Административный совет оценит выполнение своих решений от ноября 2017 года.

**D. Подготовка доклада о взаимосвязях, функционировании и возможном совершенствовании различных контрольных процедур, связанных со статьями 22, 23, 24 и 26 Устава МОТ (предлагаемое решение в пункте 5 b))**

20. На 322-й сессии (ноябрь 2014 г.) Административный совет отложил до рассмотрения настоящей сессией запроса, обращенного к председателям КЭПКР и КСО, о совместной подготовке доклада о взаимосвязях, функционировании и возможном совершенствовании различных контрольных процедур, связанных со статьями 22, 23, 24 и 26 Устава МОТ, а также механизма рассмотрения жалоб по вопросам свободы объединения. В совместном заявлении групп работников и работодателей упоминается «разъяснение роли и мандатов КСО и процедур, предусмотренных в статьях 24 и 26, в отношении постоянного контроля за нормами».

## Финансовые последствия

21. Поскольку в Программе и бюджете на 2014-15 годы и в предложениях Генерального директора по Программе и бюджету на 2016-17 годы не предусмотрено выделения средств на покрытие расходов, связанных с итогами трехстороннего совещания, должны быть приняты решения финансового порядка в случае, если Административный совет решит согласиться с любой из предложенных мер.
22. Ориентировочные расходы на деятельность Трехсторонней рабочей группы по механизму критического анализа норм, описанную в пунктах 15 и 19, составят 176.800 долл. США на каждое совещание, в том числе:

	долл. США
Дорожные расходы	105.300
Устный перевод	70.000
Подготовка документов	1.500
	176.800

23. Оцениваемые расходы в 2015 году составят 176.800 долл. США, а в 2016-17 годах 707.200 долл. США.
24. Ориентировочная стоимость подготовки и издания доклада, упомянутого в пункте 20, составит в течение текущего двухлетия 50.000 долл. США.

## Предлагаемое решение

### 25. Административный совет:

- a) *принимает к сведению результаты и доклад Трехстороннего совещания по Конвенции 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию (87) в связи с правом на забастовку и практикой проведения забастовок на национальном уровне;*
- b) *с учетом результатов и доклада Трехстороннего совещания постановляет не предпринимать в настоящее время никаких действий в соответствии со статьей 37 Устава для решения вопроса о толковании Конвенции 87 в отношении права на забастовку;*
- c) *постановляет предпринять необходимые меры для обеспечения эффективного функционирования Комитета по применению норм в ходе 104-й сессии Международной конференции труда, принимая во внимание все рекомендации, сформулированные Рабочей группой, касающиеся методов работы Комитета Конференции по применению норм, в частности, что касается подготовки списка случаев и принятия заключений;*
- d) *постановляет учредить в рамках механизма критического анализа норм (SRM) трехстороннюю рабочую группу в составе 32 членов: 16 представителей правительств, восьми представителей работодателей и восьми представителей работников, для проведения трехдневных совещаний накануне сессий Административного совета в марте и ноябре каждого года;*

- e) *постановляет, что эта трехсторонняя рабочая группа по SRM отчитается перед Административным советом о прогрессе, достигнутом в отношении создания SRM, на его 325-й сессии в ноябре 2015 года;*
- f) *порукает председателю Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций (КЭПКР), судье Абдулу Короме (Сьерра-Леоне), и председателю Комитета по свободе объединения (КСО), профессору Паулю ван дер Хейдену (Нидерланды), совместно подготовить доклад о взаимосвязях, функционировании и возможном совершенствовании различных контрольных процедур, связанных со статьями 22, 23, 24 и 26 Устава МОТ, а также механизма рассмотрения жалоб по вопросам свободы объединения.*
- g) *постановляет, что затраты на предлагаемые в настоящем документе меры, оцениваемые в 226.800 долл. США в 2015 году и 707.200 долл. США в 2016-17 годах, будут финансироваться в первую очередь за счет сэкономленных средств по разделу I бюджета на соответствующее двухлетие или, если это окажется невозможным, по разделу II, при том понимании, что если это и впоследствии окажется невозможным, Генеральный директор предложит альтернативные методы финансирования.*