

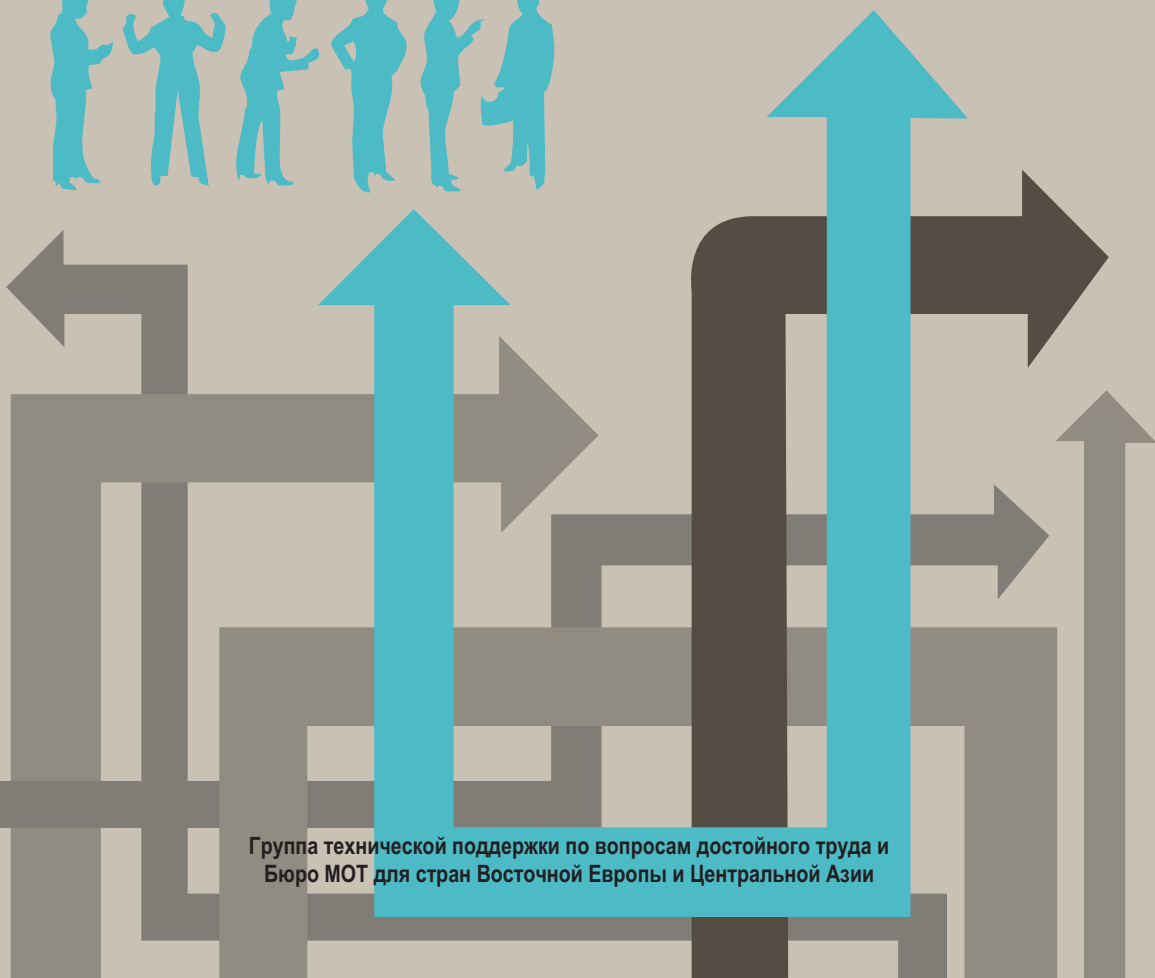
Руководство по ведению коллективных переговоров и урегулированию трудовых споров в сфере государственной службы



Международная
организация
труда



ДЕПАРТАМЕНТ ОТРАСЛЕВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ



Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и
Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии

Руководство по ведению коллективных переговоров и урегулированию трудовых споров в сфере государственной службы

ДЕПАРТАМЕНТ ОТРАСЛЕВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

**Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и
Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии**

© Международная организация труда, 2011

Впервые опубликовано в 2011 году

На публикации Международного бюро труда распространяется авторское право на основании Протокола 2 Всемирной конвенции об авторском праве. Вместе с тем краткие выдержки из них могут быть воспроизведены без получения разрешения при условии указания источника. Для получения прав на воспроизведение или перевод следует обращаться по адресу: ILO Publications (Rights and Permissions), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland, либо по электронной почте: pubdroit@ilo.org. Международное бюро труда приветствует такие обращения.

Библиотеки, учреждения и другие пользователи, зарегистрированные в организациях по управлению правами на воспроизведение, могут делать копии согласно лицензиям, выданным им для этой цели. Для того чтобы найти организации по управлению правами на воспроизведение в вашей стране, посетите сайт www.iflro.org.

ILO Cataloguing in Publication Data

Руководство по ведению коллективных переговоров и урегулированию трудовых споров в сфере государственной службы / Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии; Международная Организация Труда, Департамент отраслевой деятельности. – Москва: МОТ, 2013

ISBN 9789224257902 (print); 9789224257919 (web pdf)

ILO Moscow Technical support team and Country Office for Eastern Europe and Central Asia;
International Labour Office; Sectoral Activities Dept

collective bargaining / labour dispute settlement / good practices / public administration / public sector / developed countries / developing countries

13.06.5

Используемые в публикациях МОТ названия, соответствующие практике, принятой в Организации Объединенных Наций, и представление материала в настоящей публикации не являются выражением какого-либо мнения Международного бюро труда, касающегося правового статуса какой-либо страны, региона или территории, или их властей, или их установленных границ.

Ответственность за выраженные в подписанных статьях, исследованиях и прочих произведениях мнения лежит исключительно на их авторах, и факт публикации не означает их одобрения со стороны Международного бюро труда.

Упоминание названий фирм, коммерческих изделий и процессов не означает их одобрения Международным бюро труда, а отсутствие упоминания конкретной фирмы, коммерческого изделия или процесса не свидетельствует об их неодобрении.

Издания МОТ и их электронные версии могут быть получены через основных распространителей книжной продукции, или через местные представительства МОТ в различных странах, или непосредственно через Отдел публикаций МОТ: ILO Publications, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland. Бесплатный каталог публикаций или перечень последних изданий можно получить по этому же адресу или по электронной почте: pubvente@ilo.org.

Посетите наш веб-сайт: www.ilo.org/publns

Отпечатано в России

Вступление

Одним из основополагающих принципов МОТ является социальный диалог, включая ведение коллективных переговоров. Он должен составлять неотъемлемую часть регулирования трудовых отношений в государственном секторе. Диалог и ведение переговоров могут и должны вносить основной вклад в обеспечение эффективности, производительности и равноправия в государственном секторе. Однако оба эти процесса не лишены противоречий, поскольку связаны с наличием конкурирующих интересов. С целью побуждения правительств и профсоюзов государственного сектора к использованию этих механизмов в работе государственного сектора, где мирное разрешение трудовых споров имеет особую ценность в глазах общественного мнения, первоочередное внимание следует уделять урегулированию конфликтов. Еще более актуальным это становится в периоды консолидации бюджетов и введения мер жесткой экономии.

В 2005 году Департамент отраслевой деятельности МОТ опубликовал *Практическое руководство по укреплению социального диалога в ходе реформирования государственной службы (Practical guide for strengthening social dialogue in public service reform)*¹, в котором предлагались механизмы совместного принятия решений и закладывались основы Программы действий, утвержденной в марте 2005 года Административным советом МОТ. Программа действий направлена на расширение возможностей участия всех заинтересованных сторон государственной службы в содержательном социальном диалоге, а также на внедрение надлежащих и устойчивых механизмов социального диалога в интересах развития страны и преодоления бедности. Настоящее руководство подготовлено по заказу Департаментов отраслевой деятельности и производственно-трудовых отношений в рамках мероприятий по реализации вышеупомянутой

1 V. Ratnam and S. Tomoda: *Practical guide for strengthening social dialogue in public service reform* (Geneva, ILO, 2005).



Программы действий и включает практические примеры, а также рекомендации экспертов и заинтересованных участников.

В августе 2008 года Департамент МОТ по вопросам социального диалога, трудового законодательства и администрации труда выпустил Документ № 17 «Трудовые отношения в сфере государственной службы: сравнительный обзор» (Paper No. 17, *Public service labour relations: A comparative overview*), в котором описаны принятые в ряде стран процедуры определения условий занятости и механизмы урегулирования споров. В нем еще раз подчеркивалась необходимость разработки эффективных систем, позволяющих избегать производственных конфликтов и урегулировать споры, как это предусмотрено статьей 8 Конвенции МОТ № 151 «О защите права на организацию и процедурах определения условий занятости на государственной службе» 1978 года:

“Урегулирование споров, возникающих в связи с определением условий занятости, достигается согласно национальным условиям путем переговоров между сторонами или посредством процедур, гарантирующих независимость и беспристрастность, таких как посредничество, примирение и арбитраж, учрежденных таким образом, чтобы пользоваться доверием заинтересованных сторон.

В ноябре 2010 года Департамент отраслевой деятельности МОТ выпустил Рабочий документ № 277 «Предотвращение и урегулирование трудовых споров в сфере государственной службы: передовые принципы и практика» (Working Paper No. 277, *Dispute prevention and resolution in public services labour relations: Good policy and practice*), в котором описывались различные механизмы, используемые во всем мире для решения проблем, о которых шла речь в Документе № 17.

Настоящее руководство базируется на работе, проделанной при подготовке этих публикаций, и включает обобщение передовых практических методов предупреждения и урегулирования споров в сфере государственной службы. В руководстве предлагается широкий диапазон различных, по большей части взаимосвязанных, механизмов, разработанных правительствами и социальными партнерами в разных странах мира в целях минимизации и урегулирования конфликтов – и особенно конфликтов интересов при ведении коллективных переговоров – в сфере государственной службы. В частности, задачей руководства является определение глобальных подходов и методов разных

стран, которые позволяют профсоюзам и работодателям в государственном секторе вести переговоры, касающиеся оплаты и условий труда, на справедливой основе и с минимальными нарушениями функционирования государственных служб.

В то же время настоящее руководство представляет собой один из результатов разработок, относящихся к глобальному проекту «Содействие коллективным переговорам и здоровым производственно-трудовым отношениям», в рамках которого Бюро сосредоточило усилия всех своих подразделений на создании глобальных инструментов, помогающих предотвращать и урегулировать трудовые споры. Департамент отраслевой деятельности и Департамент производственно-трудовых отношений выражают признательность г-ну Клайву Томпсону (Clive Thompson) за его вклад в освещение этого важного аспекта работы МОТ. Мы также хотели бы поблагодарить координаторов данного исследования, Карлоса Р. Каррион-Креспо (Carlos R. Carrión-Crespo) и Сюзан Хейтер (Susan Hayter), за тот опыт, который они вложили в подготовку настоящего руководства, и техническую помощь. Наконец, мы благодарны за проведенную исследовательскую работу и поддержку, оказанную Розой Мякипя (Roosa Mäkipää) при подготовке данного руководства. Кроме того, мы хотели бы поблагодарить представителей МОТ, которые помогли в окончательной доработке настоящего руководства, и участников семинара по его утверждению, который состоялся 27–29 июля 2011 года в Турине, Италия; в частности, мы выражаем благодарность Фернандо Фонсеке (Fernando Fonseca) из Международного учебного центра и Минаве Эбисуи (Minawa Ebisui) из Департамента производственно-трудовых отношений за их большой и существенный вклад.

Алетта ван Лёр
(Alette van Leur)
Директор
Департамент отраслевой деятельности (SECTOR)
Международного бюро труда



Предисловие

В *Практическом руководстве по укреплению социального диалога в ходе реформирования государственной службы* дается следующее определение государственных услуг: «Независимо от того, предоставляются они на государственной или частной основе, такие услуги, как здравоохранение, образование, коммунальное хозяйство, почта, телекоммуникации, транспорт, полиция и пожарная охрана, считаются государственными услугами, поскольку они предоставляются с целью обеспечения благополучия всех граждан и способствуют развитию общества в целом»². Содержание понятия «государственный служащий» может значительно различаться в разных национальных правовых системах. В соответствии с мнением Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций (CEACR) и Комитета по свободе объединения (CFA) необходимо проводить различие между государственными служащими, которые в силу своих обязанностей непосредственно занимаются государственным управлением, и должностными лицами, в чьи обязанности входит обеспечение данной деятельности, а также работниками, которые нанимаются правительством, государственными предприятиями или автономными государственными учреждениями³.

Трудовые отношения в государственном секторе являются ключевым компонентом комплексной системы социальных отношений и учреждений, которые были предметом широкого изучения. В исследовании, проведенном при поддержке Межамериканского банка развития и Латиноамериканского центра государственного управления и развития, предлагается следующая схема отношений между участниками подсистемы трудовых отношений в государственном секторе:

2 V. Ratnam and S. Tomoda: *Practical guide for strengthening social dialogue in public service reform* (Geneva, ILO, 2005), p. 1.

3 MOT: *Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, fifth (revised) edition (Geneva, 2006), paragraph 887 (пятое (пересмотренное) издание, Женева, MOT, 2006, параграф 887).



Источник: Bonifacio and Favilene, p. 14.

Данная схема не включает другие подсистемы, такие как политические, правовые или экономические системы. Она показывает только разделение на политическую и административную сферы. Политическая сфера определяет правила и приоритеты, стандарты качества и распределение ресурсов, в то время как административная сфера отвечает за реализацию политических задач. Политики представляют государственную власть, а менеджеры (администраторы) являются проводниками, при посредстве которых осуществляется данная власть. Они, в свою очередь, подразделяются на оперативных менеджеров, которые реализуют государственную политику, и «регулирующих» менеджеров, которые управляют производственными отношениями.

Лица, принимающие решения в государственном секторе, обычно стремятся максимально увеличить общественное благосостояние наиболее эффективным и справедливым образом. В результате они могут отдавать предпочтение таким принципам занятости, которые минимизируют стоимость предоставления государственных услуг или направлены на устранение несовершенств рынка труда в других секторах экономики. При этом директивные органы неизбежно принимают решения, которые затрагивают условия занятости и интересы трудящихся. МОТ призывает директивные органы принимать во внима-



ние интересы трудящихся с целью минимизации конфликтов. С этой целью члены МОТ приняли Конвенцию № 151 «О защите права на организацию и процедурах определения условий занятости на государственной службе» 1978 года и Рекомендацию № 159 «О процедурах определения условий занятости на государственной службе» 1978 года, предлагающие государственным работодателям минимальные стандарты, которые следует соблюдать, и руководство по их применению.

Как и члены МОТ в 1978 году, составители настоящего руководства исходили из предпосылки, согласно которой динамика трудовых отношений в сфере государственного управления отличается от динамики других секторов. МОТ дает следующее определение особенностей трудовых отношений в государственном секторе:

“Метод установления отношений между сторонами не всегда является договорным, но очень часто представляет собой административные взаимоотношения, и, даже несмотря на то что некоторые аспекты условий занятости являются одинаковыми для всех категорий работников независимо от сектора, в котором они трудятся, по меньшей мере начало и прекращение отношений обычно отличаются своими особенностями.

....

“Общее распространение реформирования государственного сектора, начавшегося в 1980-х годах, ведет к изменению правового режима, регулирующего многие ветви государства, и до некоторой степени к тому, что сейчас рассматривается как тенденция к распространению общего трудового режима на сферу государственной гражданской службы. Как указал один автор, процесс реформирования или реструктуризации государственного сектора привел к коренной реорганизации методов государственного управления и введению в этой сфере стиля и механизмов управления, характерных для частного сектора.

....

“Кроме того, в сфере государственного управления в соответствии с принципами трудового режима начинают создаваться дотолем не существовавшие там институты, такие как органы представительства трудящихся. То же происходит в отношении нормативно-правовых актов, создающих форумы для участия работников... Благодаря представительству профсоюзов и свободе объединения расширяются участие в определении условий труда, ведение коллективных переговоров и зачастую даже право на забастовку⁴.

4 J.L. Daza: *Social dialogue in the public service* (Geneva, ILO, 2002).

В трудовых отношениях в сфере государственного управления этот переход продолжается и сегодня, и все больше стран принимают механизмы определения условий труда на основе соглашения сторон. Например, с 2008 года законы, позволяющие ведение коллективных переговоров в сфере государственного управления, были приняты в Мозамбике, Ботсване и Уругвае. С октября 2009 года так же поступили еще четыре страны из 48 стран, ратифицировавших Конвенцию № 151: Габон в октябре 2009 года, Словакия в феврале 2010 года, Бразилия в июне 2010 года и Словения в сентябре 2010 года. В страновых программах достойного труда (СПДТ) Бенина, Мадагаскара, Македонии и Намибии ратификация Конвенции № 151 определяется в качестве приоритетной задачи для трехсторонних партнеров, а программы МОТ предусматривают мероприятия по содействию применению Конвенции № 151 в Сальвадоре, который ратифицировал ее в 2006 году. СПДТ Кирибати, Тувалу и Маршалловых Островов тоже включают обязательства по введению аналогичного законодательства.

Как отмечает ОЭСР, «по сравнению с частным сектором трудовые отношения в государственном секторе глубоко укоренены в специфических для той или иной страны законодательных, нормативных и институциональных традициях, что затрудняет сравнительный анализ»⁵. Это замечание в равной степени относится к историческим, культурным и законодательным основам. Настоящее руководство приводит в качестве примеров институты, применявшиеся для предупреждения и урегулирования споров в данном контексте; его целью является активизация обсуждения и выработки механизмов, которые позволят учитывать национальные особенности при соблюдении соответствующих стандартов МОТ.

Карлос Р. Каррион-Креспо
(Carlos R. Carrión-Crespo)
Старший отраслевой специалист
(Вопросы государственной службы)
Департамент отраслевой деятельности
МБТ, Женева

5 European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Европейский фонд за улучшение условий жизни и труда): *Industrial relations in the public sector* (Dublin, 2007), p. 2, цитата из ОЭСР: *Management in government: Feasibility report on the development of comparative data* (Paris, 2005), p. 7, <http://www.eurofound.europa.eu/docs/eiro/tn0611028s/tn0611028s.pdf> (по состоянию на 27 октября 2011 года).



Содержание

Вступление	III
Предисловие.....	VI
Содержание	X
Список сокращений	XII
Введение	1
Часть I. Предотвращение споров	19
1. Социальный диалог как отправная точка.....	19
2. Условия, обеспечивающие функционирование конструктивной системы коллективных переговоров: самоуправление и адекватное вмешательство.....	24
3. Структурирование переговоров: представители, ведущие переговоры	27
4. Структурирование переговоров: уровни переговоров и координация между уровнями	31
5. Методы и модели коллективных переговоров.....	36
6. Подготовка к переговорам.....	56
7. Стимулирование создания образцовых рабочих мест	61
8. Гендерный фактор и коллективные переговоры.....	64
9. Уязвимые группы	72
10. Обучение и наращивание потенциала	74
11. Активное содействие ведению переговоров.....	74
12. Совместные изыскания/исследования.....	77
13. Кодексы добросовестной практики	78
14. Совместное решение проблем	78
15. Обязанность добросовестного ведения переговоров	80
16. Сроки действия соглашений	80
17. Ясность и структурированность договоров.....	82

18.	Обеспечение действия договоров.....	84
19.	Действия в случае изменения согласованных условий договора.....	87
Часть II. Урегулирование споров.....		95
20.	Механизмы урегулирования споров.....	98
21.	Проектирование систем урегулирования споров.....	104
22.	Привлечение руководителей высокого уровня	108
23.	Проведение обсуждений с участием координатора	109
24.	Совместное решение проблем	110
25.	Примирение и посредничество	111
26.	Установление и оценка фактов	120
27.	Арбитраж.....	121
28.	Коллективный протест.....	135
29.	Гендерная проблематика и урегулирование споров.....	146
30.	Комплексные системы урегулирования конфликтов.....	148
31.	Совокупность законодательных положений	151
32.	Поддержание гибкости систем урегулирования споров: необходимость постоянного пересмотра и обновления..	152
Заключительные замечания		155
Конвенция № 87: Извлечения.....		157
Конвенция № 98: Извлечения		160
Конвенция № 151: Извлечения		162
Конвенция № 154: Извлечения		165
Рекомендация № 159: Извлечения		169
Рекомендация № 163: Извлечения		170



Список сокращений

ACAS	Консультативная, согласительная и арбитражная служба (Соединенное Королевство)
AУС	альтернативное урегулирование споров
BATNA	наилучшая альтернатива обсуждаемому соглашению
CCMA	Согласительная, примирительная и арбитражная комиссия (Южная Африка)
DyADS	динамическая адаптивная система урегулирования споров (dynamic adaptive dispute systems)
ECN	усовершенствованный процесс совместных переговоров
FMCS	Федеральная служба посредничества и примирения (Соединенные Штаты)
MOT	Международная организация труда
Med-arb	посредничество-арбитраж
Nedlac	Национальный совет по экономическому развитию и труду (Южная Африка)
NCPP	Национальный центр по вопросам партнерства и производительности (Ирландия)
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития

Введение

Содействие эффективному предотвращению и урегулированию споров в ключевом секторе занятости

Во всех странах мира весьма значительную долю занятости населения обеспечивает государственный сектор. Поэтому неудивительно, что МОТ крайне заинтересована во внедрении в этом ключевом для трудящихся всего мира секторе международных норм конструктивных трудовых отношений. Но верно также и то, что в этом секторе действует совершенно особенный фактор общественного интереса, объясняемый в первую очередь необходимостью в бесперебойном предоставлении жизненно важных услуг. Международная конференция труда приняла в 1987 году Конвенцию № 151 «О защите права на организацию и процедурах определения условий занятости на государственной службе», учитывая эти уникальные особенности государственного сектора. Конвенция применима ко всем лицам, нанятым государственными органами⁶. Статьи 7 и 8 регламентируют, соответственно, такие основополагающие области, как определение условий занятости и урегулирование споров:

“ Там, где это необходимо, принимаются соответствующие условиям страны меры в целях поощрения и содействия полному развитию и использованию процедуры ведения переговоров об условиях занятости между заинтересованными государственными органами власти и организациями государственных служащих или таких других методов, которые позволят представителям государственных служащих участвовать в определении этих условий (статья 7).

“ Урегулирование споров, возникающих в связи с определением условий занятости, достигается согласно национальным условиям путем переговоров между сторонами или посредством процедур, гарантирующих независимость и беспристрастность, таких как посредничество, примирение и арбитраж, учрежденных таким образом, чтобы пользоваться доверием заинтересованных сторон (статья 8).

6 Конвенция № 151 определяет термин «государственный служащий» как любое лицо, нанятое государственными органами. Только служащие высшего звена, в чьи функции, как принято считать, обычно входит формирование политики или управление, либо служащие, чьи функции носят строго конфиденциальный характер, могут исключаться из действия гарантий, предоставляемых Конвенцией. См. S. Olney and M. Rueda: *Convention No. 154: Promoting collective bargaining* (Geneva, ILO, 2005), p. 14.



Эти две сферы тесно связаны: успех переговорного процесса может зависеть от составляющих его основу механизмов урегулирования споров. В целях реализации положений, сформулированных в статье 7, в настоящем руководстве правительствам и профсоюзам предлагается методика достижения целей в области урегулирования споров, обозначенных в статье 8.

В условиях существующих в мире различных политических систем были выработаны разнообразные формы трудовых отношений в сфере государственной службы⁷. Тем не менее изучение подходов и механизмов, используемых в различных национальных системах, позволяет выявить четкие признаки наиболее целесообразных форм таких отношений. В настоящем руководстве дается ряд рекомендаций: в рамках установленных МОТ норм правительствам и профсоюзам предлагается выбор из нескольких вариантов, в том числе как относительно совместимых, так и взаимоисключающих.

МОТ ведет последовательную работу по созданию общей базы стандартов как для частного, так и для государственного сектора, что на практике означает устранение исторически сложившихся расхождений. Конвенция 1981 года о коллективных переговорах (№ 154) и Рекомендация к ней (№ 163) расширили понятие коллективных переговоров, впервые сформулированное в Конвенции 1949 года о праве на организацию и на ведение коллективных переговоров (№ 98), одновременно распространив его на все сферы деятельности, то есть как на частный, так и на государственный сектор, за исключением вооруженных сил и полиции. Комитет экспертов и Комитет по свободе объединения рекомендовали государствам не исключать крупные категории работников, нанимаемых правительством, из сферы действия условий Конвенции № 98 всего лишь на основании того, что формально эти работники приравниваются к государственным служащим, занимающимся государственным управлением⁸. В свою очередь, в Конвенции № 151 утверждается, что национальное законодательство или правила определяют, в какой мере эта Конвенция применима к служащим, занима-

7 G. Casale and J. Tenkor: *Public service labour relations: A comparative overview*, Paper No. 17, ILO Social Dialogue, Labour Law and Labour Administration Branch (Geneva, ILO, 2008), p. 2 (Документ № 17, Департамент социального диалога, трудового законодательства и регулирования вопросов труда МОТ, Женева, МОТ, стр. 2).

8 МОТ: *Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, fifth (revised) edition (Geneva, 2006), paragraphs 886 and 887 (пятое (пересмотренное) издание, Женева, МОТ, 2006, параграфы 886 и 887).

ющим должности высокого уровня, чьи функции считаются относящимися к формированию политики, управлению или носят строго секретный характер. В Конвенцию включено аналогичное положение, касающееся вооруженных сил и полиции. Во время обсуждения, предшествовавшего принятию Конвенции № 151, Комитет по вопросам государственной службы подтвердил, что «депутаты парламента, судьи и другие избираемые или назначаемые члены органов государственной власти сами не входят в понятие лиц, нанимаемых государственными властями», и тем самым исключаются из сферы применения Конвенции. При этом подразумевалось, что данное толкование применимо также к Конвенции № 154⁹.

В 2009 году в одном из докладов МОТ говорилось, что:

“...во всем мире – хотя формы и масштабы этой тенденции сильно отличаются от страны к стране – наблюдается общий уход от одностороннего определения условий занятости государством, выступающим в роли работодателя. ...Сегодня более или менее признан тот факт, что трудовые отношения в государственном и смешанном секторах характеризуются базовой тенденцией перехода к системе ведения коллективных переговоров сродни той, которая применяется в частном секторе¹⁰.

Эта общая тенденция распространяется также и на предотвращение и урегулирование споров.

В настоящем руководстве не пропагандируется конкретная система той или иной страны, хотя некоторые системы упоминаются чаще, чем другие. Когда та или иная страна приводится в качестве примера, не заостряется внимание на том, применяется ли там тот или иной подход или механизм до сих пор или был заменен. Задача настоящего руководства – обобщить и изложить представления о предотвращении и урегулировании споров для тех, кто планирует реконструировать свои собственные системы. Меры по урегулированию споров не бывают окончательными, не бывают идеальными, и не все изменения в этой сфере знаменуют прогресс. Но некоторые подходы позволяют лучше совместить политические задачи обеспечения

9 Международная конфедерация труда: *Record of Proceedings* (1978), p. 25/4; B. Gernigon, A. Otero and H. Guido: *Collective Bargaining: ILO standards and the principles of the supervisory bodies* (Geneva, ILO, 2000), p. 21.

10 См. B. Gernigon: *Collective bargaining: Sixty years after its international recognition* (Geneva, ILO, 2009), pp. 2 and 8-9.



социальной справедливости, социальной интеграции, экономического прогресса и эффективного предоставления услуг, и в настоящем руководстве отмечаются эти подходы¹¹.

Однако успешно работающую систему нельзя просто перенести в другой контекст. Основы, на которых базируется система, крайне важны и обязательно должны учитываться¹². Институты, политические принципы и практика всегда являются продуктами отечественной истории и практики и почти никогда не поддаются буквальному воспроизведению в других местах. Например, функционирование специальных институтов трудовых отношений можно понять, только поместив их в контекст конкретной страны¹³. А в силу политического контекста государственной службы ведение коллективных переговоров отражает политику правительства¹⁴. Тем не менее, прежде чем вводить какие-либо свои собственные механизмы, национальные реформаторы имеют возможность найти и позаимствовать эффективные схемы и идеи, применявшиеся в других системах, в частности в случае, когда они были согласованы в ходе инклюзивных консультативных процессов. Настоящее руководство знакомит с такими примерами передовой практики.

11 MOT поддерживает использование переговоров, процедур примирения и посредничества, а также арбитража, проводимого независимым органом, но в отношении судебных механизмов стандарты MOT не предписывают никаких конкретных моделей для организации систем и процедур предотвращения или урегулирования трудовых споров. Международные трудовые стандарты определяют общие принципы и предоставляют государствам-членам рекомендации, которые полезны при принятии законов и формулировании практических мер. Однако каждая страна должна самостоятельно вырабатывать системы и процедуры урегулирования трудовых споров, наилучшим образом соответствующие судебным традициям и практике производственных отношений в этой стране (MOT: *Improving judicial mechanisms for settling labour disputes in Bulgaria*, Report on the High-Level Tripartite Conference, Sofia, 5 May 2006 (Budapest, 2006), pp. 6-7 and 34-35 (доклад на Трехсторонней конференции на высшем уровне, София, 5 мая 2006 года (Будапешт, 2006), стр. 6–7 и 34–35).

12 MOT: *Improving judicial mechanisms for settling labour disputes in Bulgaria*, Report on the High-Level Tripartite Conference, Sofia, 5 May 2006 (Budapest, 2006), pp. 34-35 (доклад на Трехсторонней конференции на высшем уровне, София, 5 мая 2006 года (Будапешт, 2006), стр. 34–35).

13 Ibid., p. 32.

14 G. Casale and J. Tenkorang: *Public service labour relations: A comparative overview*, Paper No. 17, ILO Social Dialogue, Labour Law and Labour Administration Branch (Geneva, ILO, 2008), pp. 1-2.

Законодательные и институциональные реформы необходимы в том случае, если системы далеки от эталонных международных трудовых стандартов¹⁵. Такие стандарты могут рассматриваться как результат процесса всестороннего и взвешенного обсуждения на международном уровне с участием всех сторон, вовлеченных в трехсторонние отношения, в высшей степени заслуживающий включения во все национальные системы.

Возможные показатели передовой практики

1. Соответствие систем ведения переговоров и урегулирования споров данной страны целям и требованиям статей 7 и 8 Конвенции № 151.
2. Системы, характеризующиеся высоким уровнем социального диалога между сторонами, что проявляется, в частности, в инклюзивном характере ведения коллективных переговоров, в которых участвуют представители всех или большинства основных заинтересованных сторон.
3. Системы, в которых соглашения регулярно заключаются в результате процесса коллективных переговоров, как такового (а не в результате воздействия внешних сил, учреждений и процессов).
4. Системы, которые характеризуются наличием поддерживающих процесс переговоров институтов и мер, таких как упрощение процедур, посредничество, а при необходимости и выборочно – арбитраж.
5. Системы, которые демонстрируют высокий уровень успешного разрешения споров, возникающих в связи с ведением коллективных переговоров, при минимальных перебоях в предоставлении услуг.
6. Системы, способствующие заключению соглашений, которые в целом приемлемы для всех сторон и демонстрируют устойчивость в течение всего предполагаемого срока их действия и которые укрепляют отношения между сторонами.
7. Системы, которые обеспечивают заключение соглашений, способствующих эффективности государственного сектора.

15 См., например, отчеты ряда стран в: G. Casale and J. Tenkorang: *Public service labour relations: A comparative overview*, Paper No. 17, ILO Social Dialogue, Labour Law and Labour Administration Branch (Geneva, ILO, 2008) (Документ № 17, Департамент социального диалога, трудового законодательства и регулирования вопросов труда МОТ (Женева, МОТ), 2008), а также поименное голосование упомянутых стран на р. 9 в: B. Gernigon: *Collective bargaining: Sixty years after its international recognition* (Geneva, ILO, 2009), в отношении нарушения которыми права на ведение коллективных переговоров подавались жалобы в Комитет по свободе объединения. См. также Y. Yoon: *A comparative study on industrial relations and collective bargaining in East Asian countries*, Working paper No. 8, ILO Industrial and Employment Relations Department (Geneva, ILO, 2009), р. 23: «Ведение коллективных переговоров в государственном секторе весьма слабо развито во всех странах Восточной Азии, в основном по причине правовых ограничений, налагаемых на работников государственного сектора».



Настоящее руководство призвано воодушевить и оказать помощь. Важно, особенно для правительств и специалистов по работе с кадрами, чтобы следование международным стандартам в области труда в их национальных системах трудовых отношений в государственном секторе не вызывало социальной напряженности, в частности в форме забастовок. Если необходимы перемены, следует сосредоточиться на выявлении образцов передовой практики в отношении принципов и механизмов урегулирования конфликтов. Поскольку отношения на рабочем месте неизбежно приводят к конфликтам, социальным партнерам необходима уверенность в целенаправленности, устойчивости и адаптивности норм правового регулирования.

Настоящее руководство адресовано членам организаций трудящихся и представителям органов власти, включая сотрудников министерства труда и других министерств. Руководством могут также воспользоваться парламентарии, общественные деятели или другие заинтересованные лица в обществе, которые хотят больше узнать о проблемах, связанных с ведением коллективных переговоров и урегулированием споров.

Структура руководства

Руководство состоит из двух частей. Оно начинается с ряда основополагающих тезисов, касающихся дальнейшего материала. Отправным пунктом является социальный диалог между основными участвующими сторонами по фундаментальным принципам их взаимоотношений. Затем, двигаясь от более общего к более конкретному, в руководстве рассматриваются вопросы автономности процесса ведения переговоров, другие характеристики процесса переговоров, подходы и механизмы предотвращения споров и, наконец, во второй части, подходы и механизмы урегулирования споров.

Передовая практика предотвращения и урегулирования споров, связанных с трудовыми отношениями в государственном секторе: элементы и последовательность

Фундаментальные принципы

- Социальный диалог
- Признание заинтересованных сторон
- Механизм взаимодействия

Предотвращение споров

- Совместное обучение
- Совместные исследования
- Продуктивное ведение переговоров
- Переговоры с привлечением координатора
- Стимулирование создания образцовых рабочих мест
- Совместное решение проблем
- Эффективное управление переменами
- Обязанность добросовестного ведения переговоров
- Обеспечение действия договоров

Урегулирование споров

- Эффективные органы урегулирования споров
- Надлежащая структура системы урегулирования споров
- Возможность заручиться содействием
- Обсуждение с привлечением координатора
- Установление и оценка фактов
- Совместное решение проблем
- Примирение и посредничество
- Арбитраж
- Коллективный протест
- Комплексное урегулирование споров
- Пересмотр и возобновление



Передовая практика предотвращения и урегулирования споров в государственном секторе: подходы и предложения

Цели и контекст

Качественным государственным службам необходима поддержка конструктивных систем трудовых отношений, обеспечивающих эффективные подходы и механизмы урегулирования споров. Цель настоящего руководства – способствовать созданию таких служб, которые:

- обеспечивают всеобщий доступ к безопасным, надежным и доступным по цене услугам, удовлетворяющим основные потребности человека;
- содействуют устойчивому местному социально-экономическому развитию, способствующему достижению целей полной занятости и сокращения масштабов бедности;
- обеспечивают безопасную и здоровую среду для граждан;
- совершенствуют и укрепляют демократию; и
- обеспечивают соблюдение прав человека¹⁶.

В рамках более широкой сферы трудовых отношений в государственном секторе в настоящем руководстве рассматриваются возникающие в результате конфликта интересов споры, которые могут привести к забастовкам и связанным с ними последствиям, нарушающим бесперебойное предоставление государственных услуг. В данном контексте под конфликтом интересов понимается спор, возникающий в результате разногласий относительно определения будущих прав и обязанностей. Он обычно является результатом неспособности достичь совпадения намерений сторон при ведении коллективных переговоров. Его источником являются не какое-либо существующее право, а интерес одной из сторон в создании такого права путем его воплощения в коллективном договоре, а также противодействие этому другой стороны¹⁷.

Руководство начинается с обсуждения процесса ведения переговоров на высшем уровне и с подходов к урегулированию экономических споров. Споры о правах также могут вызывать конфликты, и в руководство включена некоторая информация,

16 См. предисловие к V. Ratnam and S. Tomoda: *Practical guide for strengthening social dialogue in public service reform* (Geneva, ILO, 2005).

17 F. Steadman: *Handbook on alternative labour dispute resolution* (Turin, International Training Centre of the ILO, 2011), p. 13.

помогающая их разрешать. Спор о правах – это спор, касающийся нарушения или толкования существующего права или обязанности, закрепленных в законе, коллективном договоре или индивидуальном договоре найма. В его основе лежит утверждение о том, что работнику или группе работников не было представлено то, что причитается ему/ей/им по праву¹⁸.

Исходные положения

Вначале можно сделать несколько общих замечаний. Следующие исходные положения вытекают из международного опыта и международных стандартов:

1. Социальный диалог между основными сторонами должен быть главной характеристикой регулятивной системы в государственном секторе в процессе как ее формирования, так и функционирования. Базовыми элементами такого диалога должны быть всесторонние и структурированные коллективные переговоры и консультации, подкрепленные широким обменом информацией. С помощью успешных структур и процедур социального диалога можно добиваться урегулирования экономических и социальных вопросов, содействовать надлежащему государственному управлению, способствовать стабильности и мирному разрешению социальных и трудовых конфликтов, а также стимулировать экономический прогресс. Успех социального диалога зависит от ряда факторов, таких как уважение фундаментальных прав на свободу объединения и ведение коллективных переговоров; наличие сильных и независимых организаций трудящихся и работодателей, обладающих необходимыми для участия в социальном диалоге техническими ресурсами и знаниями; политическая воля и приверженность всех сторон участию в социальном диалоге; и наличие надлежащей институциональной поддержки¹⁹.
2. Если целью является эффективная институционализация конфликта, все основные стороны должны участвовать в формирующем ее социальном диалоге, в созданной в результате этого системе регулирования и в дальнейшей

18 F. Steadman: *Handbook on alternative labour dispute resolution* (Turin, International Training Centre of the ILO, 2011), p. 13.

19 См. «What is Social Dialogue?», <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/areas/social.htm> (по состоянию на 27 октября 2011 года).



адаптации такой системы. В их состав должен войти весь спектр работодателей государственного сектора, трудящихся и их представителей (обычно профсоюзов), а также, по возможности, представители гражданского общества. Правительства должны играть важную роль в стимулировании и поддержании национального социального диалога, а также в содействии развитию и обеспечению соблюдения законодательства путем гарантий независимости и основных прав социальных партнеров.

3. *Всеобъемлющая система трудовых отношений, воплощающая общие для государственного и частного секторов базовые принципы и цели*, с наибольшей вероятностью может обеспечить согласованность намерений и результатов. Конвенция № 151 была принята с целью устранения разрыва между правами работников частного и государственного секторов, поскольку все государственные служащие, занимающиеся государственным управлением, были исключены из сферы действия Конвенции № 98. И хотя право на организацию защищено Конвенцией № 151 в терминах, аналогичных, но не идентичных тем, которые употреблялись в Конвенции № 98, можно считать, что Конвенция № 151 ликвидирует дискриминацию государственных служащих по сравнению с работниками частного сектора в отношении важнейших принципов, относящихся к правам на создание профсоюзов и вхождение в них²⁰. Конструктивные политические подходы и практика в сфере трудовых отношений стоят выше любых различий между государственным и частным секторами и в равной степени логично применимы к обоим в том числе и потому, что неуклонно расширяется вклад частного сектора в оказание услуг, которые раньше предоставлялись исключительно государством.
4. Тем не менее *государственный сектор отличается некоторыми особенностями*. Интересы общества требуют, чтобы жизненно важные услуги предоставлялись бесперебойно и были защищены от воздействия возможных трудовых конфликтов и чтобы ключевые функции государства продолжали выполняться на всех этапах взаимодействия трудящихся с администрацией.

20 ILC, 64th Session, 1978: *Provisional Record*, pp. 28/12, 28/13 and 28/28 (МКТ, 64-я сессия, 1978 год: Предварительный протокол, стр.28/12, 28/13 и 28/28).

5. В связи с этим *необходимо тщательно проанализировать роль коллективных протестов (забастовок)*. Динамика и эффективность коллективных переговоров в существенных аспектах опираются на способность и право правительства и профсоюзов использовать в своих интересах рычаги экономического воздействия. В идеальном случае желательно не запрещать забастовки полностью, а целенаправленно регламентировать и ограничивать обращение к коллективному протесту, не нарушая целостность процесса ведения коллективных переговоров.
6. *Процессы ведения переговоров, консультаций и урегулирования споров должны обладать максимальной автономией*. Правительства, в частности государственное казначейство и министерство финансов, имеют законное право знать, как установленные размеры заработной платы в государственном секторе отразятся на бюджетах, а следовательно, должны быть определенные диалог и взаимосвязь между политическим процессом и процессом трудовых отношений. И, разумеется, если срыв переговоров в государственном секторе приводит к значительным перебоям в предоставлении населению соответствующих услуг, правительство будет выступать в качестве заинтересованной стороны. Тем не менее, для того чтобы система трудовых отношений была способна внести желаемый вклад в повышение эффективности государственного сектора, достижение равноправия и мирное разрешение трудовых конфликтов, ей необходимо пространство для своей работы. Неправомерные препятствия или несвоевременное вмешательство способны нарушить целостность процесса ведения коллективных переговоров и сопутствующего процесса урегулирования споров.
7. *Процесс ведения переговоров и консультаций в государственном секторе должен способствовать внедрению передовой практики*. В мире имеются весьма различные традиции, стили и формы трудовых отношений между работниками и администрацией, и некоторые из них продуктивнее и результативнее других, как показано во вставке в разделе «Введение». При реформировании системы государственного сектора следует осознанно стремиться к выявлению, принятию и адаптации, если необходимо, тех характеристик, которые присущи наиболее конструктивным моделям.



8. *Предотвращение и урегулирование споров должны включать гибкий комплексный набор мер, к которым можно прибегать при необходимости.* Конфликты могут принимать многообразные формы, и в каждом конкретном случае могут лучше подходить соответствующие конкретные меры. Для каждой системы управления спорами главной проблемой является обеспечение диапазона различных способов решения проблем в рамках единой структуры.
9. *Органы, занимающиеся предотвращением и урегулированием споров, должны действовать преимущественно как механизмы возврата к основному процессу коллективных переговоров и консультаций.* Это означает, что предотвращение споров должно быть сконцентрировано на обучении и содействии, а урегулирование споров – на продвижении и, при необходимости, на восстановлении процесса переговоров. Использование судебных разбирательств и арбитража вместо переговоров и консультаций должно рассматриваться в качестве резервных мер. Добровольное судебное разбирательство или арбитраж более предпочтительны, чем принудительные варианты.
10. *Системы необходимо регулярно пересматривать с целью обеспечения их актуальности и борьбы с чрезмерным усложнением и косностью.* Трудовые отношения стали сферой, где впервые был применен механизм альтернативного



Фото: МОТ

урегулирования споров (АУС). Первоочередной задачей всегда являлось обеспечение того, чтобы эти процессы были неформальными, доступными, быстрыми и экономичными. Однако даже альтернативы неизбежно устаревают и воспроизводят недостатки официальных административных и судебных процессов. Системы необходимо постоянно и тщательно пересматривать, с тем чтобы они сохраняли свою эффективность.

11. Регулятивная система должна предусматривать наличие *независимых, квалифицированных, обеспеченных необходимыми ресурсами и пользующихся доверием органов по предотвращению и урегулированию споров.*
12. *Установки не менее важны, чем механизмы.* Хорошо организованная официальная система трудовых отношений, располагающая должными механизмами урегулирования споров, является необходимым, но не достаточным условием получения надлежащих результатов в государственном секторе. Важнее культивировать атмосферу товарищеских трудовых отношений, способную обеспечить потребности общества и равные условия труда.

Предварительные замечания: добросовестное и активное ведение коллективных переговоров как альтернатива предотвратимым конфликтам

Хотя основное внимание в настоящем руководстве уделяется тому, как избегать конфликтов и урегулировать споры, главной отправной точкой любой идеальной системы урегулирования споров является ведение коллективных переговоров. Еще в конце XIX века Сидни и Беатрис Уэбб (Sidney и Beatrice Webb) описали «метод коллективных переговоров» как путь к урегулированию конфликтов в промышленно развивающихся странах²¹, и с этого времени прозорливые исследователи рынка труда занимались углублением такого анализа:

“

В западных обществах в последние двести лет применялись два апробированных механизма разрешения конфликта интересов между группами и организациями или между их правомочными участниками: рыночный механизм взаимных уступок и регулятивные государственные механизмы, учрежденные в ходе данного политического процесса...

21 S. and B. Webb: *Industrial democracy* (London, Longmans, Green, and Co., 1897), Vol. II, Ch. II.



В качестве средства урегулирования конфликта между организациями переговоры и заключение соглашений обладают целым рядом преимуществ по сравнению с судебными исками, правительственными указами или войной на уничтожение. ...Значимой характеристикой соглашения является то, что обе стороны обязуются жить по его условиям, а не продолжать конфликт и военные действия после принятия решения, неприемлемого для одной из сторон. ...Важным тут является то, что никакое решение, связанное с отношениями между группами, не способно по-настоящему уладить их противоречия, если все стороны с ним не согласны. Вероятность того, что стороны будут обеспечивать соблюдение собственного соглашения, значительно превышает вероятность подчинения решению, неблагоприятному для одной из сторон²².

А в выпущенном ранее вводном документе по урегулированию трудовых споров МОТ сформулировала этот тезис весьма однозначно:

“...Эффективное урегулирование трудовых споров является первоочередной задачей. Еще важнее необходимость изначально предотвращать споры любого типа. ...Ведение коллективных переговоров предотвращает споры путем разделения власти на рабочем месте²³.

Ключевые пункты и методы урегулирования споров, приводимые ниже, отсылают к вариантам предотвращения споров, а последние, в свою очередь, в основном отталкиваются от модели, признающей первичную роль саморегулирования, особенно в форме ведения коллективных переговоров. Конструктивные системы предотвращения и урегулирования споров можно, таким образом, охарактеризовать как системы, возвращающие стороны к процессу коллективных переговоров как основному источнику взаимоотношений и результатов. Так происходит потому, что качество и форма отношений между сторонами в основном определяют успешность их взаимосвязанных экономических судебных и воздействие их совместных усилий – отрицательных, положительных или индифферентных – на экономику и общество в целом²⁴.

22 J. Dunlop: *Dispute resolution: Negotiation and consensus building* (Westport, CT, Greenwood Publishing, 1984), pp. 3 and 25.

23 R. Heron and C. Vandenabeele: *Labour dispute resolution: An introductory guide* (Geneva, ILO, 1999) p. (iii) and 17.

24 «Более прочные принципы демократии, свободы объединения и права на ведение коллективных переговоров могут привести к повышению уровня экономической и социальной стабильности, которые способствуют глобальной конкурентоспособности и росту экономических показателей» (МОТ: «Свобода объединения на практике: извлеченные уроки», Международная конференция труда, 97-я сессия, 2008 год, пункт 67).

Но если целью являются мирное разрешение производственных конфликтов и другие благоприятные социальные последствия, то для этого подойдет не каждый вариант коллективных переговоров. Как минимум система должна быть инклюзивной, равноправной и прочной, способной функциональным образом интегрировать ресурсы и распределять вознаграждения. Но и помимо этого некоторые системы могут лучше других содействовать получению взаимных выгод сторонами и обществом. Здоровые трудовые отношения характеризуются взаимным доверием, уважением и качественными связями. Меры по поддержке, которые здесь рекомендуются, основаны на более перспективных моделях ведения переговоров.

В задачи настоящего руководства не входит воспроизведение во всей их полноте или пропаганды систем урегулирования споров той или иной конкретной страны. Вместо этого в нем предлагаются тематические подборки исходных принципов, формул и практических мер из разных источников, начиная с общих вопросов трудовых отношений и процесса переговоров и заканчивая урегулированием споров. Настоящее руководство обращается к лицам, формирующим политику в государственном секторе самых разных стран, с предложением найти в этих подборках те подходы и механизмы, которые заслуживают рассмотрения, и, если они покажутся перспективными, адаптировать их и взять на вооружение для решения внутренних задач. Реальная проблема заключается в том, чтобы приспособить какое-либо положение или формулу к местным потребностям и устремлениям.



Резюме принципов МОТ, касающихся права на ведение коллективных переговоров

Стандарты и принципы, провозглашенные Конвенциями, Рекомендациями и другими документами МОТ о праве на ведение коллективных переговоров, а также принципы, выдвинутые Комитетом экспертов и Комитетом Административного совета МОТ по свободе объединения на основе этих документов, можно резюмировать следующим образом:

1. Право на ведение коллективных переговоров – это основополагающее право, которое государства в силу своего членства в МОТ обязаны соблюдать, содействовать применению и добросовестно претворять в жизнь (Декларация МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда и сопутствующие документы).
2. Ведение коллективных переговоров является, с одной стороны, правом работодателей и их организаций, а с другой – правом организаций трудящихся (первичных профсоюзных организаций, федераций и конфедераций). Только в отсутствие этих последних организаций коллективные договоры могут заключаться [другими группами] представителей заинтересованных трудящихся.
3. Право на ведение коллективных переговоров должно быть признано всеми частными и государственными секторами, и из сферы его действия могут быть исключены только вооруженные силы, полиция и государственные служащие, занятые в сфере государственного управления (Конвенция № 98).
4. Когда государство ратифицирует Конвенцию 1981 года о содействии коллективным переговорам (№ 154), право на ведение коллективных переговоров применяется также в контексте государственного управления, где в соответствии с положениями Конвенции могут устанавливаться особые способы применения. Конвенция 1978 года о трудовых отношениях на государственной службе (№ 151) устанавливает более низкий уровень международной защиты права на ведение коллективных переговоров, поскольку дает возможность в контексте государственного управления выбирать между ведением коллективных переговоров и другими методами определения условий занятости.
5. Целью ведения коллективных переговоров является регулирование условий занятости в широком смысле и отношений между сторонами.

6. Коллективные договоры должны быть обязательными для выполнения. Должна иметься возможность определения условий занятости, более благоприятных, чем установленные законом. Нельзя отдавать предпочтение индивидуальным контрактам перед коллективными договорами, за исключением случаев, когда в индивидуальных контрактах содержатся более благоприятные условия.
7. Для обеспечения эффективного осуществления права на ведение коллективных переговоров организации трудящихся должны быть независимыми и не находиться «под контролем работодателей или организаций работодателей», а процесс ведения коллективных переговоров должен проходить без вмешательства органов власти.
8. Профсоюз, который представляет большинство или большую процентную долю трудящихся из ведущей переговоров группы, может пользоваться предпочтительными или эксклюзивными правами на ведение переговоров. Однако в случаях, когда ни один профсоюз не соответствует этому условию либо когда такие эксклюзивные права не признаются, организации трудящихся должны, тем не менее, быть способны заключать коллективный договор от лица своих собственных членов.
9. Принцип добросовестности при ведении коллективных переговоров подразумевает признание представительных организаций, усилия по достижению соглашения, ведение реальных и конструктивных переговоров, отсутствие неоправданных проволочек в переговорах, а также взаимное соблюдение принятых обязательств.
10. Ведение коллективных переговоров является добровольным по своей природе, и должна существовать возможность ведения таких переговоров на любом уровне.
11. Навязывание обязательного арбитража в случаях, когда стороны не приходят к соглашению, как правило, противоречит принципу добровольности коллективных переговоров и допустимо только:
1) в отношении жизненно важных услуг в прямом смысле этого слова (тех услуг, перебои в обеспечении которых представляют угрозу для жизни, личной безопасности или здоровья всего населения или его части); 2) в отношении государственных служащих, занятых в сфере государственного управления; 3) когда после продолжительных и незавершенных переговоров становится ясно, что выйти из тупика можно только с помощью инициативы властей; а также 4) в случае острого кризиса в стране. Арбитраж, который принят обеими сторонами, является предпочтительным во всех случаях.



12. Вмешательство законодательных или административных органов власти, которое ведет к аннулированию или изменению содержания свободно заключенных коллективных договоров, включая пункты о заработной плате, противоречит принципам добровольного ведения коллективных переговоров. Ограничения содержания будущих коллективных договоров, особенно в части, касающейся заработной платы, которые налагаются властями в рамках мер по стабилизации экономики или структурной перестройки исходя из высших соображений экономической и социальной политики, допустимы, только если такие ограничения предваряются консультациями с организациями трудящихся и работодателей и соответствуют следующим условиям: они применяются в качестве исключительной меры и только в необходимой степени; срок их действия не превышает разумных пределов, и они сопровождаются соответствующими гарантиями, предназначенными для эффективной защиты жизненного уровня трудящихся, которых они коснутся, в частности тех, кто с большой вероятностью пострадает от них сильнее всего.

Источник: B. Gernigon, A. Otero and A. Guido: Collective bargaining: ILO standards and principles of the supervisory bodies (Geneva, ILO, 2000), 75-77. [Цит. по: V. Ratnam and S. Tomoda: Practical guide for strengthening social dialogue in public service reform (Geneva, ILO, 2005).]



Фото: МОТ

Часть I. Предотвращение споров²⁵

Система трудовых отношений, основанная на согласии сторон, является наилучшим инструментом предотвращения производственных конфликтов, и она может принимать самые разные формы²⁶. Цель заключается в разработке и внедрении эффективных процедур и институтов, которые признают, учитывают и примиряют законные интересы сторон, участвующих в трудовых отношениях, и общества в целом.

Значительная часть обсуждаемого ниже материала касается процесса ведения переговоров. В этих целях мы будем рассматривать данное сложное явление только с точки зрения предотвращения и урегулирования споров.

1. Социальный диалог как отправная точка

МОТ уже выпустила ряд специальных публикаций о социальном диалоге в контексте государственной службы, и в настоящем руководстве используются и развиваются их выводы²⁷. Мы советуем читателям познакомиться с этими источниками, хотя ряд сделанных там наблюдений и выводов включен в настоящее руководство:

²⁵ Новаторское обсуждение этой темы см. Chapter 12 «Preventative conciliation», в: *Conciliation in industrial disputes: A practical guide* (Geneva, ILO, 1973) (глава 12 «Превентивное примирение», в: «Примирение в трудовых спорах: практическое руководство») (Женева, МОТ, 1973 год).

²⁶ Согласно Глобальному докладу, представленному в соответствии с механизмом реализации Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда (МОТ: «Свобода объединения на практике: извлеченные уроки», Международная конференция труда, 97-я сессия, 2008 год), «успешные коллективные переговоры и другие методы диалога между работниками и работодателями могут способствовать предупреждению конфликтов. ...Например, механизмы коллективных переговоров помогли избежать прекращения работы в период с 1998 по 2005 год в секторе образования в Южной Африке». Дополнительную информацию по этой теме можно найти в: *Republic of South Africa, Department of Education: Teachers for the future: Meeting teacher shortages to achieve Education for All*. Кроме того, обзор МОТ 2006 года в области социального диалога (ILO Social Dialogue survey 2006) свидетельствует о том, что трудовые конфликты стали разрешаться быстрее и эффективнее, чем раньше. В Глобальном докладе говорится, что «таким позитивным результатам способствуют коллективные переговоры. Коллективные договоры создают атмосферу взаимного доверия и упрочивают социальный мир. При этом они служат также важным нормативным источником разрешения трудовых споров (например, путем установления взаимоприемлемых правил разрешения трудовых споров посредством, в частности, примирения, посредничества и/или арбитража)».

²⁷ V. Ratnam and S. Tomoda: *Practical guide for strengthening social dialogue in public service reform* (Geneva, ILO, 2005), а также J. Ishikawa: *Key features of national social dialogue: A social dialogue resource book* (Geneva, ILO, 2003).



“ Социальный диалог – это мощный инструмент определения конкретных путей создания и сохранения социальной сплоченности и совершенствования государственного управления. Он способствует созданию качественных государственных служб как для работников, так и для всех граждан²⁸.

...

Важнейшим уроком является то, что успешные реформы возможны, только если они разрабатываются и осуществляются при сотрудничестве и по согласованию со всеми заинтересованными сторонами, которых они затрагивают²⁹.

Социальный диалог подразумевает обмен всей соответствующей информацией, консультации и переговоры представителей правительства, работодателей и трудящихся друг с другом и между собой по вопросам экономической и социальной политики, представляющим общий интерес. Социальный диалог во всем мире имеет широкий спектр разнообразных характеристик: он должен происходить на всех соответствующих этапах процесса принятия решений; он не должен быть чрезмерно директивным; он должен адаптироваться к обстоятельствам и он должен включать, в частности, тех, кого затрагивают эти изменения/решения³⁰.

...

Треугольник социального диалога



Источник: J. Ishikawa: *Key features of national social dialogue: A social dialogue resource book* (Geneva, ILO, 2003), p. 3.

28 V. Ratnam and S. Tomoda: *Practical guide for strengthening social dialogue in public service reform* (Geneva, ILO, 2005), p. 4.

29 Ibid., стр. iii. См. также пункт 2 Рекомендации № 159 1978 года о трудовых отношениях на государственной службе в Приложении.

30 V. Ratnam and S. Tomoda: *Practical guide for strengthening social dialogue in public service reform* (Geneva, ILO, 2005), p. 3.

“Обмен информацией – это основополагающий процесс социального диалога. Он не подразумевает реального обсуждения или принятия мер по соответствующим вопросам, но он представляет собой важнейшую отправную точку для перехода к более предметному социальному диалогу. Консультации – это средство, с помощью которого социальные партнеры не только обмениваются информацией, но также вступают в более углубленный диалог по поднятым вопросам. ...Коллективные переговоры и согласование политики можно рассматривать как два доминирующих вида переговоров. Коллективные переговоры – это одна из наиболее широко распространенных форм социального диалога, и во многих странах они институализированы. Они состоят из переговоров между работодателем, группой работодателей или представителями работодателей, с одной стороны, и представителями трудящихся, с другой стороны, с целью решения вопросов, касающихся заработной платы и условий занятости³¹.

МОТ признает, что определение и концепция социального диалога в разные периоды времени и в разных странах отличаются друг от друга. Социальный диалог может быть неформальным и нерегулярным, может быть институализированным и формальным и даже представлять собой комбинацию первого и второго. Неформальные процессы могут быть не менее важны, чем формальные³². Например, в Бразилии в последние годы было организовано большое число конференций для ведения социального диалога по вопросам трудовых отношений³³. В Намибии профсоюзы работают в тесном сотрудничестве с правительством, и, прежде чем принимать любое новое законодательство, связанное с вопросами труда, законопроект направляется профсоюзам³⁴.

31 J. Ishikawa: *Key Features of National Social Dialogue: a Social Dialogue Resource Book* (ILO, 2003), p. 3.

32 Ibid.

33 J. Drummond and D. Paiva Ferreira: *Report on public sector labour relations in Brazil* (Доклад о трудовых отношениях в государственном секторе в Бразилии), представлен на симпозиуме по утверждению настоящего руководства, Турин, Италия, 28 июля 2011 года.

34 H. Hangula and M. Linane: *Report on public sector labour relations in Namibia* (Доклад о трудовых соглашениях в государственном секторе в Намибии), представлен на симпозиуме по утверждению настоящего руководства, Турин, Италия, 27 июля 2011 года.



Консультирование правительства и парламента

Роль Социально-экономического совета (Sociaal-Economische Raad, SER) Нидерландов

«Основной функцией SER является консультирование нидерландского правительства и парламента Нидерландов по социально-экономическим вопросам с целью содействия:

- сбалансированному экономическому росту и устойчивому развитию;
- максимально высокому уровню занятости;
- справедливому распределению доходов.

По запросу или по собственной инициативе SER консультирует правительство по основным принципам политики. Доводы, выдвигаемые SER, также используются парламентом в ходе его дискуссий с правительством.

Охватываемые вопросы включают:

- среднесрочные социально-экономические перспективы
- вопросы регулирования
- социальное обеспечение
- трудовое и производственное право
- участие трудящихся
- связь между рынком труда и образованием
- европейскую политику
- планирование природоохранной деятельности и доступность транспорта
- устойчивое развитие
- потребительские вопросы».

Источник: см. <http://www.ser.nl> (по состоянию на 1 ноября 2011 года).



Фото: МОТ

Роль Национального совета по экономическому развитию и труду Южной Африки (Nedlac)

«В рамках Nedlac правительство собирается вместе с организованным бизнесом, организованными трудящимися и организованными группами общественности на национальном уровне для обсуждения и согласования вопросов социально-экономической политики. Это называется «социальный диалог». Пункт 1 статьи 5 Закона № 35 о Национальном совете по экономическому развитию и труду 1994 года гласит:

Совет должен:

- a) стремиться содействовать достижению целей экономического роста, участия в принятии решений по экономическим вопросам и социального равенства;
- b) стремиться к достижению консенсуса и заключению соглашений по вопросам, касающимся социально-экономической политики;
- c) рассматривать все проекты трудового законодательства, касающиеся политики на рынке труда, до их внесения в парламент;
- d) рассматривать все значительные изменения социально-экономической политики до их реализации или внесения в парламент;
- e) поощрять и стимулировать формирование согласованной политики по социально-экономическим вопросам.

В соответствии со статьей 77 Закона о трудовых отношениях Nedlac выполняет функцию урегулирования споров между профсоюзами и правительством и/или бизнесом по вопросам социально-экономической политики».

Источник: см. <http://www.nedlac.org.za/home.aspx> (по состоянию на 1 ноября 2011 года).



Поддержка МОТ: пример Филиппин

Представительство профсоюзов на Филиппинах ограничено, и профсоюзы не имеют права голоса при обсуждении политики, касающейся государственной гражданской службы. Общая повестка дня о достойном труде 2008–2010 годов была нацелена на укрепление подлинного представительства профсоюзов трудящихся государственного сектора в Совете по трудовым отношениям в государственном секторе. Совет осуществляет надзор за выполнением положений правительственных постановлений и состоит из руководителей Комиссии по государственной службе, Министерства по вопросам труда и занятости, Министерства финансов, Министерства юстиции и Министерства бюджета и управления. Постановление правительства обеспечивает руководящие указания по осуществлению права государственных служащих на организацию, а механизмы социального диалога в государственном секторе обеспечиваются законодательным путем.

Общая повестка дня о достойном труде предусматривает внесение поправок в правительственное постановление № 180 с целью обеспечения представительства профсоюзов в формировании политики, относящейся к государственному сектору.

Источник: Narrowing decent work deficits: The Philippine common agenda 2008-10.

2. Условия, обеспечивающие функционирование конструктивной системы коллективных переговоров: самоуправление и адекватное вмешательство

Государственные органы должны обеспечить коллективным переговорам достаточно возможностей, чтобы те могли приносить социальные дивиденды. В числе прочего, правительствам необходимы надлежащие административные и технические ресурсы для защиты принципа свободы объединения, с тем чтобы создать благоприятную среду для ведения коллективных переговоров. В некоторых странах органы регулирования вопросов труда не имеют возможности влиять на социально-экономическую политику, которая способна оказывать непосредственное воздействие на механизмы ведения коллективных переговоров. Важную роль в достижении этой цели играют надлежащим образом сформированные и эффективные органы регулирования

вопросов труда³⁵. Например, в странах Северной Европы созданы успешно функционирующие режимы ведения коллективных переговоров в государственном секторе, которые характеризуются саморегулированием отношений между работодателями и профсоюзами³⁶. В Аргентине создание механизмов саморегулирования также считается одним из исходных положений коллективных переговоров³⁷.

Однако это не означает, что ведение переговоров в государственном секторе в этих и аналогичных юрисдикциях полностью свободно от вмешательства. За ними всегда стоит политический процесс, но правительство предпочитает вмешиваться только в том случае, когда автономные переговоры определенно заходят в тупик, а масштаб переговорного кризиса угрожает интересам общества. Общее доверие к жизнеспособности коллективных переговоров в государственном секторе обычно имеет под собой прочные основания и само по себе создает «круг благоразумия». Если правительство все-таки вмешивается, это вмешательство обычно имеет поэтапный характер: сначала посреднический, затем направляющий и, только в качестве последнего средства, директивный. Такие внешние ресурсы, как законодательно установленное или нестатутарное посредничество, во многих случаях уже встроены в автономные процессы ведения переговоров. Сама по себе угроза правительственного вмешательства побуждает договаривающиеся стороны удваивать свои усилия в области саморегулирования. В случаях, когда тупиковые ситуации разрешаются в директивном порядке, например в форме законодательного решения или распоряжения о подчинении обязательному арбитражу, эти меры самоочевидно являются исключением, а поэтому в долгосрочной перспективе не подрывают институт ведения коллективных переговоров.

35 МОТ: «Свобода объединения на практике: извлеченные уроки», Международная конференция труда, 97-я сессия, 2008 год, пункт 58.

36 Т. Треу: «Comparative report», в: Т. Треу (ed.): *Employees' collective rights in the public sector* (The Hague, Kluwer, 1997), p. 3-24.

37 Закон № 24,185 от 16 декабря 1992 года, статья 18.



Вмешательство с целью мирного разрешения трудовых споров при одновременной поддержке процесса коллективных переговоров

Швеция

В Швеции только однажды – в 1971 году – забастовка была предотвращена законодательным путем. Этот конкретный закон продлевал срок действия существующих коллективных договоров, а тем самым – и соответствующих обязательств по мирному разрешению конфликтов. Полученная передышка – и оказанное давление – позволили сторонам урегулировать разногласия. Закон фактически оказал поддержку процессу переговоров¹.

Финляндия

В 2007 году профсоюз работников здравоохранения и социальной помощи пригрозил использовать массовое увольнение по собственному желанию в качестве меры коллективного протеста с целью оказать давление на ход переговоров о повышении заработной платы. На практике это означало бы уход с работы от 70 до 100 процентов всех медсестер, работающих в отделениях интенсивной терапии университетских больниц. Для сохранения должного уровня ухода за пациентами правительство вмешалось в ситуацию и приняло беспрецедентный закон, который на практике вынуждал медсестер вернуться на работу. Закон был проблематичным еще и потому, что вынуждал вернуться на работу даже тех медсестер, которые уже уволились, поменяли профессию или работали в частном секторе. Стороны переговоров пришли к соглашению до того, как пришлось принимать предусмотренные законом меры, но ситуация вызвала вопрос о таких основополагающих правах, как право трудящихся принимать участие в коллективных протестах и право граждан на достойный медицинский уход. Суд по трудовым спорам постановил, в числе прочего, что уход с работы медицинских сестер, которые являлись государственными служащими, был незаконным².

¹ T. Stokke and A. Seip: «Collective dispute resolution in the public sector: The Nordic countries compared», в *Journal of Industrial Relations (Australian Labour and Employment Relations Association, 2008)*, Vol. 60, No. 4, p. 569, цит. по: A. Adlercreutz: *Svensk arbetsrätt* (Stockholm, Nordsdtedts Juridik, 2003), p. 106.

² Постановление финского Суда по трудовым спорам R 83 и 84/07, 7 ноября 2007 года. Экспертное мнение Комитета по социальным вопросам и здравоохранению относительно закона об обеспечении безопасности пациентов в период коллективных протестов, 9 ноября 2007 года.

В Латинской Америке усиливается тенденция к тому, чтобы разрешать работникам государственного сектора принимать участие в определении условий их труда. Уругвай недавно принял закон, отменяющий ограничение на право ведения коллек-

тивных переговоров. Отменяющий такие ограничения в правах закон, принятый Администрацией Панамского канала, также включает положение о коллективных переговорах и содержит требование, чтобы все коллективные договоры предусматривали механизмы урегулирования споров³⁸. Коста-Рика приняла постановление о ведении коллективных переговоров, тем самым утвердив давно существовавшую практику не прибегать к законодательным санкциям. МОТ оказала помощь в разработке соответствующих норм³⁹.

3. Структурирование переговоров: представители, ведущие переговоры

Эффективное ведение коллективных переговоров требует, чтобы участвующие стороны признавали друг друга для этой цели. Такое признание может быть добровольным, как это происходит в ряде стран, где оно основано на соглашениях или на устоявшейся практике. Некоторые страны приняли законы, обязывающие государственных работодателей признавать профсоюзы для целей ведения коллективных переговоров при соблюдении определенных условий. С другой стороны, правоприменительные акты могут помочь профсоюзам определять, кто должен представлять государство на переговорах. В простых законодательных положениях можно четко указать, кто отвечает за проведение коллективных переговоров, тем самым помогая участвующим сторонам признать друг друга⁴⁰.

Обычно помогает, если правила или процедуры ведения переговоров ограничивают число профсоюзов, как предлагается в пункте 1 Рекомендации 1978 года о трудовых отношениях на государственной службе (№ 159), поскольку это содействует более упорядоченному, сдержанному ведению переговоров при

38 Закон № 19 от 11 июня 1997 года, статья 104.

39 Постановление правительства № 29576-MTSS от 15 июня 2001 года.

40 «Substantive provisions of labour legislation: Effective recognition of the right to collective bargaining», в ILO: *Labour Legislation Guidelines*, Chapter III, <http://www2.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/lg/index.htm> (по состоянию на 27 октября 2011 года). Для дальнейшего рассмотрения данной проблематики см., например, G. Bamber et al.: «Collective bargaining», в: R. Blanpain (ed.): *Comparative labour law and industrial relations in industrialised market economies*, 6th and revised edition (The Hague, Kluwer, 1998), p. 414; G. Casale: *Union representativeness in a comparative perspective*, ILO-CEET Working paper No. 18 (Budapest, ILO, 1996) (Рабочий документ № 18 Субрегионального бюро МОТ для Центральной и Восточной Европы, Будапешт, МОТ, 1996 год).



участии внутренних посредников⁴¹. Отраслевое регулирование в странах Северной Европы способствует достижению именно такого результата⁴², а во многих странах действуют регламенты, позволяющие признавать только наиболее представительные профсоюзы. Описание ситуации в Канаде демонстрирует, какова при этом роль политических соображений:

“Мы долгое время сознательно прилагали усилия... на основании Трудового кодекса [Британской Колумбии] с целью избежать фрагментации в новых переговорных отношениях и использовать все возможности для объединения профсоюзов всех служащих в единую группу в рамках существующих отношений...”

Когда была создана новая коронная [государственная] корпорация для эксплуатации масштабного паромного сообщения между островом Ванкувер и Большим Ванкувером, Трудовому совету впервые потребовалось определить надлежащие переговорные группы в транспортной системе в соответствии с Трудовым кодексом. Профсоюзы предложили разделить служащих на две группы: общую «нелицензированную» группу, которую представлял бы профсоюз работников морского флота и паромного транспорта, и группу лицензированных судовых офицеров – капитанов, помощников капитанов, механиков и т. д., – которых, вероятно, стала бы представлять Канадская гильдия торгового судоходства. Имелись убедительные аргументы в пользу того, что судовые офицеры представляют отдельную общность интересов: специальное профессиональное образование, необходимое им для получения лицензии, командные полномочия в отношении судов и судовой команды и долгая история отдельного профессионального

41 Этот пункт гласит:

«1) В странах, где применяются процедуры признания организаций государственных служащих с целью определения организаций, которые будут пользоваться на преимущественной или исключительной основе правами, предусматриваемыми разделами III, IV или V Конвенции 1978 года о трудовых отношениях на государственной службе, такое определение должно основываться на объективных и заранее определенных критериях, касающихся представительного характера организаций.

2) Процедуры, указанные в подпункте 1) настоящего пункта, должны иметь характер, не способствующий росту числа организаций, охватывающих одни и те же категории служащих».

42 «Регулирование структуры ведения переговоров означает также оказание влияния на то, кто получает возможность вести переговоры и о чем. В странах Северной Европы такое регулирование применяется в основном к государственному сектору. Государство во всех без исключения случаях заставляет сторону профсоюзов создавать коалиции или переговорные картели. Эти картели получают либо эксклюзивные права на ведение переговоров, либо преимущественные права на переговоры по наиболее важным коллективным договорам. Результатом этих мер стало единообразное регулирование заработной платы и условий труда в рамках высокоцентрализованной системы ведения переговоров. Профсоюзы вынуждены находить компромисс между собой, перед тем как встретиться с оппонентом, а коалиция большинства профсоюзных картелей и государства обычно решительно противостоит любым аутсайдерам. Независимые профсоюзы могут существовать, но им крайне сложно менять условия сделки, заключенной большинством». Т. Stokke и А. Seip: «Collective dispute resolution in the public sector: The Nordic countries compared», в: *Journal of Industrial Relations* (Sydney, Australian Labour and Employment Relations Association, 2008), Vol. 60, No. 4, p. 565.

представительства в общей отрасли морского судоходства. Несомненно, свой собственный профсоюз был весьма выгоден лицензированным офицерам, и они были полны решимости сохранить его в Управлении паромного сообщения Британской Колумбии.

Несмотря на эти сильные аргументы, мы отказали в удовлетворении требования о создании отдельной группы. Система паромного сообщения является жизненно важным транспортным звеном, на которое рассчитывает население Британской Колумбии. Политика минимизации производственных конфликтов, к которым фрагментация способна привести в таком стратегически важном предприятии общественного пользования, просто не могла не перевесить соображений о ценности самоопределения одной отдельно взятой профессиональной группы работников.

Лицензированных офицеров не заставляли участвовать в ведении коллективных переговоров. Но если бы они предпочли этот метод взаимодействия со своим работодателем, тогда, как мы считали, они должны были бы согласиться с общей логикой этого процесса. Лицензированные офицеры не обладали неотчуждаемым правом на то, чтобы, не считаясь с другими, «делать по-своему» только в своих интересах. Вместо этого офицерам пришлось объединять свои переговорные ресурсы в единую структуру, которая проводила переговоры о заключении коллективного договора, в том числе и в интересах судовой команды⁴³.

Можно сделать вывод, что взаимодействие будет более упорядоченным, если органы государственного сектора будут иметь дело с ограниченным числом профсоюзов⁴⁴. Потенциально создающий помехи фактор соперничества между профсоюзами можно попытаться устранить до начала собственно переговорного процесса⁴⁵. При ограниченном числе профсоюзов чехар-

43 P. Weiler: *Reconcilable differences: New directions in Canadian labour law* (Toronto, Carswell, 1980), pp. 159-60. Автор описывает свой опыт на посту председателя Комитета по труду Британской Колумбии в середине 1970-х годов.

44 Следует отметить, что правительства некоторых стран оказывали поддержку профсоюзам с целью укрепления коллективного представительства, даже если это могло привести к увеличению их числа. Например, правительства некоторых стран Балтии поддерживали расширение членства в профсоюзах, что требует ресурсов, которыми профсоюзы с меньшим числом членов могут не располагать (Европейский фонд за улучшение жизни и труда: *Trade union strategies to recruit new groups of people* (Dublin, 2010), p. 28).

45 Следует отметить, что профсоюзы не только конкурируют, но и сотрудничают друг с другом как на национальном, так и на международном уровне. Например, профсоюзы Мальты решали вопрос о рабочих-мигрантах с помощью итальянской конфедерации CGIL (Европейский фонд за улучшение жизни и труда: *Trade union strategies to recruit new groups of people* (Dublin, 2010), p. 28). На европейском уровне Европейская федерация профсоюзов государственных служащих и Европейская конфедерация независимых профсоюзов (CESI) подписали соглашение о сотрудничестве, вступившее в силу 1 января 2005 года. Соглашение предусматривает формирование этими профсоюзами совместной делегации, представляющей работников центральной администрации в социальном диалоге с национальной администрацией, что было оформлено в декабре 2010 года путем создания комитета по отраслевому социальному диалогу. См. M. Albertijn: «New sectoral social dialogue committee for central government administrations», в: EIROnline, март 2011 года, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2011/02/articles/eu1102011i.htm> (по состоянию на 27 октября 2011 года).



да переговорных требований, выдвигаемых многочисленными профсоюзами, жестко сдерживается, а сама по себе структура переговоров обязывает профсоюзы предварительно собирать и согласовывать требования всех категорий представляемых ими работников или хотя бы широких общих групп. Однако, если предпочтительные или эксклюзивные права на ведение коллективных переговоров получает только наиболее представительный профсоюз, решения об определении наиболее представительной организации должны приниматься на основе объективных и заранее установленных критериев, с тем чтобы исключить любые возможности злоупотребления или предвзятости. И даже если государственные органы имеют право решать, проводить им переговоры на региональном или национальном уровне, у работников должно быть право выбирать организацию, которая будет представлять их на этих переговорах⁴⁶.

Еще одна альтернатива – это переговоры «за общим столом», когда несколько профсоюзов, представляющих всех работников одной ведущей переговоров группы, собираются вместе для участия в едином переговорном процессе⁴⁷. В 1990-е годы такая практика получила распространение в государственном секторе Соединенного Королевства⁴⁸. Другим примером является переговорный процесс государственных служащих штата Вашингтон в Соединенных Штатах, где все профсоюзы, представляющие менее 500 работников, ведут переговоры с правительством штата за общим для всех профсоюзов столом⁴⁹. Эта практика будет обсуждаться ниже, в разделе *Посредничество при урегулировании конфликтов интересов между сторонами*.

Такслер (Taxler) и Брандл (Brandl) разработали модель трех основных категорий переговоров. В соответствии с данной моделью эти три категории различаются шириной охвата и отношением к специфическим отраслевым интересам:

46 MOT: *Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, пятое (пересмотренное) издание (Женева, 2006 год), пункты 962 и 963.

47 Подробное обсуждение переговоров «за общим столом» см. J. Gennard and G. Judge: *Employee relations* (London, Chartered Institute of Personnel and Development, 2005).

48 A. Bryson and D. Wilkinson: *Collective bargaining and workplace performance* (London, Department of Trade and Industry, 2000), p. 3.

49 Revised Code of Washington (RCW) Sec. 41.80.010. Профсоюзы, представляющие более 500 работников, ведут переговоры с правительством за отдельными столами.

“Координация максимального уровня является наиболее всеохватывающей. Она осуществляется межотраслевыми конфедерациями, которые либо непосредственно выполняют свою деятельность по координации действий, либо руководят переговорной политикой своих филиалов, либо напрямую договариваются о централизованных соглашениях от их лица. В каждом случае это означает, что специфические отраслевые интересы необходимо унифицировать, с тем чтобы реализовывать совместные стратегии. Типовые переговоры соответствуют среднему уровню охвата. Координация базируется на ведущей роли одного определенного сектора в установлении уровня заработной платы, а другие отрасли следуют за ним. Некоординированные переговоры означают, что отдельные ведущие переговоры группы определяют уровень заработной платы для себя, независимо друг от друга. Тем самым никакой намеренной межотраслевой координации не происходит⁵⁰.



Фото: МОТ

4. Структурирование переговоров: уровни переговоров и координация между уровнями

В Рекомендации МОТ 1981 года о коллективных переговорах (№ 163) говорится, что государства-члены должны обеспечивать возможность ведения коллективных переговоров на всех уровнях, «в частности на уровне учреждения, предприятия, отрасли деятельности или промышленности либо на региональном или национальном уровне». В странах, где коллективные переговоры проводятся на нескольких уровнях, стороны, «ведущие переговоры, должны обеспечивать координацию между этими уровнями».

50 F. Taxler and B. Brandl: «Collective bargaining, macroeconomic performance, and the sectoral composition of trade unions», *Industrial Relations* (Oakland, CA, University of California, 2010), Vol. 49, No. 1, Jan., p. 100.



Не существует универсальных рецептов в отношении уровней ведения переговоров. Условия и динамика в разных странах столь различны, что в этой сфере возможна большая свобода действий. Надлежащий уровень или уровни ведения переговоров будут зависеть от потенциала, интересов, целей и приоритетов участвующих в переговорах сторон, а также от структуры профсоюзного движения, представителей правительства и традиционной модели производственных отношений⁵¹. И на национальном, и на отраслевом, и на региональном уровне переговоров могут иметься различные юрисдикции, разные органы, занимающиеся кадровыми вопросами, разные источники доходов и независимые бюджеты.

Некоторые системы принимают за основу централизованный или отраслевой подход, дополняемый переговорами в децентрализованной обстановке, с целью упорядочения ведения переговоров и поддержки саморегулирования. Например, двухуровневые модели ведения переговоров были разработаны в Швеции, Дании, Норвегии и Финляндии, где на отраслевом уровне устанавливаются процедурные нормы и экономические рамки (иногда включая параметры заработной платы) для переговоров на местном уровне. Переговоры по ряду существенных вопросов – например, о конкретной заработной плате – тем самым переносятся на более низкие уровни⁵².

Южная Африка приняла такой подход к ведению коллективных переговоров в государственном секторе, создав общенациональный Координационный совет по ведению коллективных переговоров в сфере государственной службы, обязанности которого по ведению переговоров распространяются на все вопросы, которые:

- «i) регулируются едиными правилами, нормами и стандартами, применимыми ко всей сфере государственной службы; или
- ii) относятся к условиям службы, применимым к двум или более государственным секторам; или
- iii) закреплены за государством как за работодателем в сфере государственной службы, но не закреплены за государством как за работодателем в любых других секторах»⁵³.

51 ILO, «Substantive provisions of labour legislation: Effective recognition of the right to collective bargaining», в: ILO: *Labour Legislation Guidelines*, Chapter III, <http://www2.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/llg/index.htm> (по состоянию на 27 октября 2011 года).

52 T. Stokke and A. Seip: «Collective dispute resolution in the public sector: The Nordic countries compared», in *Journal of Industrial Relations* (Sydney, Australian Labour and Employment Relations Association, 2008), Vol. 60, No. 4, p. 562.

53 Статья 36 Закона о трудовых отношениях 1995 года.

За двусторонним Советом по ведению коллективных переговоров закреплена задача создания отраслевых советов по ведению переговоров второго уровня в масштабах всей страны. По общему правилу, такие форумы для ведения переговоров второго уровня – например, Совет по трудовым отношениям в сфере образования – заключают в соответствующем секторе договоры по существенным вопросам, таким как заработная плата и условия службы, но затем передают получившим еще большую самостоятельность палатам Совета на уровне провинций функции по реализации и разработке местных вариантов договоров.

Разногласия на более низких уровнях как в Южной Африке, так и в странах Северной Европы обычно регулируются в соответствии с централизованно согласованными процедурами разрешения споров. Такая структура позволяет передавать возникающие на местном уровне проблемы, если их не удастся урегулировать, в более высокие инстанции системы для рассмотрения вышестоящим персоналом, что служит укреплению саморегулирующегося характера системы в целом.

Аргентина ратифицировала Конвенцию 1978 года о трудовых отношениях на государственной службе (№ 151) в 1987 году. Для ее осуществления в Законе о коллективных трудовых договорах 1992 года (Закон № 24.185) были установлены стандарты ведения коллективных переговоров в сфере государственного управления на национальном уровне. В соответствии с данным законом профсоюзы представлены в переговорном процессе пропорционально числу их членов. На практике это означает, что одна и та же группа трудящихся может быть представлена больше чем одним профсоюзом⁵⁴.

В системе трудовых отношений в Аргентине признается два типа объединений трудящихся: зарегистрированные объединения (*inscripta*) и объединения, имеющие статус профсоюзов (*personería gremial*). «Хотя *personería* – это признание государством наиболее представительного объединения (с наибольшим числом членов той или иной группы), теоретически может

54 A. Cardoso and J. Gindin: *Industrial relations and collective bargaining: Argentina, Brazil and Mexico compared*, Working paper No. 5, ILO Industrial and Employment Relations Department (Geneva, ILO, 2009) (Рабочий документ № 5 Департамента производственно-трудовых отношений МОТ, Женева, МОТ, 2009 год); J. Bonifacio and G. Falivene: *Análisis comparado de las relaciones laborales en la administración pública latinoamericana. Argentina, Costa Rica, México, y Perú* (Caracas, Banco Interamericano de Desarrollo, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2002); M. Wegman: *Aportes a la profesionalización del servicio civil en el gobierno federal de la República Argentina a través de la negociación colectiva*, XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Dominican Republic, 9–12 Nov. 2010.



возникнуть вторая организация, которая в конечном счете получит [статус] *personería*, если будет представлять «существенно большее» число трудящихся, чем первая. Однако пока этого не произойдет, второй организации не разрешается принимать участие в коллективных переговорах или получать доступ к профсоюзным квотам от своих филиалов»⁵⁵.

Согласно Закону № 24.185, общие и отраслевые переговоры в сфере государственной службы проводят отдельные переговорные комиссии. Они состоят из представителей государства и трудящихся, действия которых координирует Министерство труда. В настоящее время заключены коллективные договоры в таких областях, как национальная лотерея, школьное обучение, безопасность пищевых продуктов, охрана парков и национальные ремесла⁵⁶.

Уругвай в 2005 году также принял такую структуру. В Верховный совет по ведению коллективных переговоров в государственном секторе входят представители четырех центральных государственных ведомств и равное число представителей профсоюзов; Совет проводит заседания по запросу любого из членов и принимает решения на основе общего согласия. Коллективные переговоры на отраслевом (втором) и ведомственном (третьем) уровнях ведутся отдельно и занимаются теми же вопросами в пределах, установленных принятыми на высшем уровне соглашениями. Министерство труда, председательствующее в Верховном совете, отвечает за межуровневую координацию⁵⁷.

В Италии в 1993 году в результате децентрализации государственного управления было создано Агентство по представительству государственной администрации на коллективных переговорах (ARAN), которое отвечает за представительство государства в процессе коллективных переговоров с профсоюзами работников государственного сектора. Переговоры ведут-

55 A. Cardoso and J. Gindin: *Industrial relations and collective bargaining: Argentina, Brazil and Mexico compared*, Working paper No. 5, ILO Industrial and Employment Relations Department (Geneva, ILO, 2009), p. 15.

56 A. Cardoso and J. Gindin: Op. cit.; J. Bonifacio and G. Falivene: *Análisis comparado de las relaciones laborales en la administración pública latinoamericana. Argentina, Costa Rica, México, y Perú* (Caracas, Banco Interamericano de Desarrollo, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2002); M. Wegman: *Aportes a la profesionalización del servicio civil en el gobierno federal de la República Argentina a través de la negociación colectiva*, XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Dominican Republic, 9–12 Nov. 2010.

57 Закон № 18508 от 26 июня 2009 года, статьи 10–14.

ся назначенными переговорными группами как на общенациональном уровне, так и на уровне каждого децентрализованного государственного ведомства.

Представительство через ARAN является обязательным для различных отдельных ведомств, таких как министерства, учебные заведения, органы здравоохранения и социального обеспечения⁵⁸.

“ ARAN функционирует как обслуживающая структура для [этих ведомств.]... [P]азличные ведомства осуществляют «право определять направление» деятельности ARAN в отношении национальных коллективных переговоров, назначая для этой цели отраслевые комитеты. Отраслевой комитет создается для каждого сектора – участника коллективных переговоров: здравоохранения, местного самоуправления, научно-исследовательской деятельности, высших учебных заведений и неэкономических государственных органов ([например], социального обеспечения). Однако, если речь идет о министерствах, школах и некоторых коммунальных службах (пожарной безопасности и ряда других), в качестве «отраслевого комитета» выступает Председатель Совета министров через Министерство государственной гражданской службы⁵⁹.

В отношении центральных государственных ведомств каждый комитет и Председатель Совета министров устанавливают руководящие принципы и задачи коллективных переговоров, когда наступает срок возобновления каждого коллективного договора, а ARAN непрерывно информирует их о ходе переговоров. После того как достигнуто предварительное соглашение, Агентство должно заручиться одобрением проекта договора комитетами перед его окончательным подписанием. Тем самым закон предусматривает, что отраслевые комитеты должны принимать непосредственное участие в ратификации коллективных договоров, что делает их отношения с ARAN отчасти аналогичными отношениям между коллективом/членским составом и агентами, уполномоченными вести переговоры, в частном секторе⁶⁰.

58 European Federation of Public Service Unions (Европейская федерация профсоюзов государственных служащих): *Collective bargaining, country profiles: Italy*, <http://www.epsu.org/r/471>; «Decentralised bargaining in the public sector examined» in EIROnline, Mar. 2003, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2002/12/feature/it0212209f.htm>; и «Reform of public sector bargaining agency approved», в: EIROnline, Nov. 1997, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/1997/11/feature/IT9711217f.htm> (по состоянию всех URL на 27 октября 2011 года).

59 «Reform of public sector bargaining agency approved», в: EIROnline, Nov. 1997, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/1997/11/feature/it9711217f.htm> (по состоянию на 28 ноября 2011 года).

60 «Decentralised bargaining in the public sector examined», op. cit.



5. Методы и модели коллективных переговоров

Позиционная модель

Поскольку коллективные переговоры как институт возникли в условиях антагонизма сторон, им присуща состязательная культура⁶¹. Некоторым странам удалось заключить исторические пакты и превратить социальных антагонистов в социальных партнеров, но в целом – и особенно в странах, где доминирует англосаксонское мировоззрение, – позиционным переговорам свойствен характер взаимных претензий⁶². Действительно, аналитики искусства ведения переговоров смогли составить перечень форм поведения при позиционных переговорах:

- заранее разработать целевую и оборонительную позиции;
- завышать изначальные позиции;
- заранее и публично объявлять о приверженности этим позициям;
- общаться только через представителя;
- давать как можно меньше в обмен на то, что получаете;
- никогда не «сбивать самому себе цену»;
- постоянно выводить другую сторону из равновесия;
- использовать методы принуждения;
- мобилизовать поддержку представляемой группы;
- использовать принцип «разделяй и властвуй» против другой стороны; защищаться от того же на своей стороне;
- неохотное согласие на договор – признак успеха⁶³.

61 Исследуя ситуацию в Европе начиная со средних веков и заканчивая XIX веком, Джейкобс отмечает, что «государственные органы всегда весьма подозрительно относились к организациям трудящихся. Одна из причин для подавления ими таких союзов заключалась в заботе об общественном порядке, поскольку такие союзы очень часто ассоциировались с волнениями или насилием». A. Jacobs: «Collective self-regulation», в: B. Hepple: *The Making of Labour Law in Europe* (London, Mansell, 1986), p. 197. Эти отношения прогессировали от подавления к толерантности, а затем к (неоднозначному) признанию.

62 «Эта система была и продолжает оставаться состязательной, потому что, когда коллективные переговоры возникли, считалось, что капитал и труд будут вечными врагами или вечно находиться в состоянии конфликта. Поэтому нормативно-правовая система и такие федеральные ведомства, как FMCS, были созданы, чтобы увести конфликт с улиц и направить его в русло ведения коллективных переговоров и законных забастовок, стачек и экономического давления». P. Hurtgen (Director, United States Federal Mediation and Conciliation Service) (директор Федеральной службы посредничества и примирения Соединенных Штатов): *Collective bargaining and individual rights: The changing dynamics of workplace dispute resolution*, The Henry Kaiser memorial lecture, The Georgetown University Law Center, November 13, 2003, edited excerpts, http://fmcs.gov/as-sets/files/Articles/Kaiser_Lecture.htm (по состоянию на 27 октября 2011 года).

63 J. Cutcher-Gershenfeld: «How process matters», в: T. Kochan and D. Lipsky: *Negotiations and change* (Ithaca, NY, Cornell University Press, 2003), p.143.

Хотя позиционная модель понятна в историческом контексте и весьма практична, нетрудно заметить и ее ограниченность. Современным трудовым отношениям присущи не только противоположные, но и общие интересы. Комплексные исследования и опыт показывают, что самые лучшие рабочие места – продуктивные, высокопроизводительные организации, где люди хотят работать, – характеризуются отношениями взаимного доверия и уважения между всеми заинтересованными сторонами⁶⁴. Позиционное ведение переговоров не поощряет совместное творчество и не способно использовать весь диапазон предлагаемых возможностей к взаимной выгоде.

Примечательно, что стиль переговоров в ряде быстро развивающихся стран воспроизводит в ключевых аспектах исторический опыт теперь уже постиндустриальных обществ. Позиционные переговоры (о них говорится ниже) становятся стандартной моделью ведения переговоров. Авторы настоящей публикации надеются убедить стороны в таких странах изучить другие возможные подходы на ранних этапах развития там коллективных переговоров.

Взаимовыгодная модель⁶⁵

Альтернативные модели ведения переговоров, которые начали развиваться в последние годы, называют по-разному: взаимовыгодные, основанные на интересах, беспроеигрышные, объединяющие и принципиальные. Данный подход направлен на содействие продуктивным переговорам благодаря следующим принципам:

- тщательная оценка собственных интересов и потребностей, а также потребностей и интересов

64 См., в числе многих источников, J. Rogers and W. Streeck (eds.): *Works councils: Consultation, representation, and cooperation in industrial relations* (Chicago, University of Chicago Press, 1995); G. Leminsky: «Everything you always wanted to know about Mitbestimmung» в: *Die Mitbestimmung* (Dusseldorf, Hans Bockler Foundation, 1999), pp. 46-50; D. Hull and V. Reid: *Simply the best workplaces in Australia*, ACIRRT Working paper No. 88 (Sydney, University of New South Wales, 2003); T. Kochan and P. Osterman: *The mutual gains enterprise* (Boston, Harvard Business School Press, 1994); J. Gittel: *The Southwest Airlines way* (New York, McGraw-Hill, 2003); D. Weiss: *Beyond the walls of conflict* (Toronto, Irwin, 1996); Great Place to Work Institute, <http://www.greatplacetowork.com> (по состоянию на 27 октября 2011 года).

65 Обсуждение, полностью посвященное государственному сектору (в контексте Канады), см. N. Caverly, B. Cunningham and L. Mitchell: «Reflections on public sector-based integrative collective bargaining: Conditions affecting cooperation within the negotiation process» в: *Employee Relations* (Glasgow, University of Strathclyde, 2006), Vol. 28, No. 1, p. 62.



- другой стороны вместо упрямого отстаивания заранее сформированных переговорных позиций;
- высокий уровень обмена информацией;
 - попытки «увеличить пирог» в течение следующего переговорного цикла, прежде чем его поделить;
 - творческая разработка вариантов, содействующих общим интересам и примиряющих различные или конфликтующие интересы;
 - решение проблем; и
 - осознание важности процесса.

Взаимовыгодная модель переговоров опирается на мощные инструменты переговорного процесса, а не полагается на экономические силовые рычаги, которые могут использоваться как работодателями, так и работниками или их представителями. Теоретические предпосылки этой модели таковы:

- мощным инструментом является создание конструктивных рабочих отношений: если между сторонами установлены отношения взаимного доверия и уважения, они могут вести переговоры с большей уверенностью и взаимно влиять друг на друга более творческими способами;
- мощным инструментом является понимание интересов: чем лучше одна сторона понимает проблемы другой стороны и чем точнее она излагает собственные, тем выше шансы на достижение соглашения, которое будет соответствовать интересам обеих сторон;
- мощным инструментом является нахождение наилучшего решения: обмен информацией и реальное взаимодействие помогают предлагать варианты, а затем находить решения, которые иначе не были бы найдены;
- мощным инструментом являются обязательства: если одна из сторон готова брать на себя обязательства и верит, что другая сторона поступит так же, можно будет достичь гораздо большего в процессе заключения соглашения⁶⁶.

66 См. R. Fisher, W. Ury and B. Patton: «Negotiation power: Ingredients in an ability to influence the other side», в: L. Hall (ed.): *Negotiation strategies for mutual gain* (Thousand Oaks, CA, Sage Publications, 1993), p. 6 и далее, частично воспроизведено в настоящем руководстве.

Различия между позиционными и взаимовыгодными переговорами можно обобщить следующим образом:

Таблица 1

Позиционные переговоры	Переговоры на основе учета интересов сторон ¹
Основная установка – уступить как можно меньше, а получить как можно больше	Основная установка – обеспечить учет интересов каждой из сторон
Стороны готовятся к переговорам отдельно друг от друга, формулируя в качестве цели свои изначальные позиции	Стороны готовятся к переговорам вместе, согласовывая основные правила и методы работы
Эти позиции принимают форму "списка пожеланий". Стороны нередко выносят на обсуждение "нереалистичные" позиции, которыми в дальнейшем можно "поступиться"	Стороны готовятся к переговорам отдельно, обсуждая интересы с представляемыми ими группами
Стороны также определяют предельные пункты, отступать от которых или идти дальше которых они не готовы	Если группы выдвигают позиции, переговорщики преобразуют эти позиции в интересы
Переговоры принимают форму обсуждения сторонами за столом переговоров с перерывами на закрытые совещания той или иной стороны, в ходе которых рассматриваются различные варианты	Они подходят к переговорам непредвзято, не имея заранее сложившегося представления о том, каким должно быть окончательное соглашение
Если стороны проходят обучение технике ведения переговоров, такое обучение ведется раздельно	Переговоры принимают форму обсуждения в общей группе с эпизодическими перерывами на закрытые совещания той или иной стороны или на параллельные заседания; варианты открыто рассматриваются на совместных заседаниях
Переговоры начинаются с оглашения позиций, после чего следует ряд предложений и контрпредложений, что сопровождается частыми перенесениями сроков и перерывами	Если переговоры, основанные на учете интересов сторон, проводятся впервые, стороны проходят совместное обучение
Информацию "придерживают" и сообщают только под давлением или для того, чтобы вынудить пойти на уступки	Переговоры начинаются с обсуждения той или иной проблемы и лежащих в основе этой проблемы интересов каждой из сторон, после чего начинается работа по разрешению проблемы



Решения принимаются путем компромисса или под давлением	Происходит открытый обмен информацией и, как правило, ее совместный анализ
Участвуют в основном менеджеры по трудовым отношениям и профсоюзные деятели	Решения принимаются путем консенсуса после объективной согласованной оценки вариантов
Представители сторон излагают основные позиции и вносят предложения	В обсуждении принимают участие и другие лица, обладающие знаниями и опытом по соответствующей тематике
Каждая из сторон продолжает оказывать давление на другую сторону посредством силовых методов	Представители сторон кратко излагают соответствующие основные интересы, но в обсуждении участвуют все члены группы
Стороны пользуются услугами координатора, когда переговоры заходят в тупик	Стороны договариваются о взаимном неприменении давления в качестве средства ведения переговоров
¹ Источник: Barrett J. and O'Dowd J. <i>Interest-based bargaining – A users' guide</i> (Trafford, 2005), p. 39.	



Фото: МОТ

Еще один способ достижения таких результатов получил название "взаимовыгодные переговоры", принципы которых представлены во вставке ниже.

Руководство по ведению взаимовыгодных переговоров

1. Предпереговорное совещание

- согласуйте общую цель переговоров
- договоритесь вести переговоры по возможности на основе учета потребностей
- огласите собственные потребности, интересы, опасения, ожидания и вопросы, вызывающие вашу озабоченность
- постарайтесь понять потребности, интересы, опасения, ожидания и вопросы, вызывающие озабоченность другой стороны
- проясните вопросы, по которым будут вестись переговоры, включая нерешенные и спорные вопросы
- урегулируйте все вопросы, легко поддающиеся урегулированию, в целях содействия культуре согласия
- договоритесь о дате, времени и месте проведения первых переговоров.

2. После предпереговорного совещания, но до начала переговоров

- определите состав вашей переговорной группы и согласуйте основные правила поведения ее членов
- ознакомьте вашу группу с потребностями, интересами, опасениями, ожиданиями и вопросами, вызывающими озабоченность другой стороны
- не забывайте о важности заранее умерить ожидания представляемой вами группы
- выработайте творчески продуманные варианты, отвечающие потребностям, интересам, опасениям, ожиданиям и вопросам, вызывающим озабоченность другой стороны
- постарайтесь заручиться у представляемой вами группы гибкими полномочиями, что поможет вам убедить другую сторону и не будет создавать препятствий для ведения переговоров на основе учета потребностей
- избегайте выдвижения позиционных требований, а вместо этого выдвигайте основанные на потребностях предложения
- соберите как можно больше информации для обоснования ваших потребностей и получения представления о потребностях другой стороны
- определите, что является наилучшей альтернативой обсуждаемому соглашению (BATNA)¹ для вас и для другой стороны и по возможности усильте свою BATNA



3. В начале переговорного процесса

- поприветствуйте вторую сторону переговоров
- представьте членов своей команды
- урегулируйте организационно-технические вопросы, включая:
 - время начала и окончания переговоров
 - организацию перерывов на чай и обед
 - правила в отношении курения
 - обычную форму одежды
 - сведение к минимуму помех работе, в том числе отключение мобильных телефонов
- согласуйте основные правила проведения заседания, включая то, что участники будут:
 - в максимальной степени соблюдать эту процедуру согласно договоренности
 - стремиться сначала понять другую сторону, а затем – добиться понимания своих позиций
 - внимательно слушать
 - говорить по очереди и не перебивать друг друга
 - проявлять настойчивость, но при этом сохранять вежливость и уважение друг к другу
- договоритесь об основных правилах проведения сторонами закрытых совещаний, включая следующее:
 - стороны в любое время могут обратиться с просьбой о проведении закрытого совещания
 - закрытое совещание будет проводиться только после полного рассмотрения вопросов, поднятых другой стороной
 - сторона, обратившаяся с просьбой о проведении закрытого совещания, должна покинуть комнату переговоров
 - сторона, обратившаяся с просьбой о закрытом совещании, должна указать, сколько времени реально требуется для его проведения
 - если окажется, что совещание требует больше времени, чем предполагалось первоначально, соответствующая сторона должна проинформировать об этом другую сторону и указать новый срок
 - подтвердите свою приверженность согласованной вами цели переговоров и проведению переговоров на основе учета потребностей
 - договоритесь, что все сказанное в ходе переговоров будет носить конфиденциальный характер, если не будет достигнута иная договоренность
 - подтвердите, что будет вестись подробный протокол, в котором будут зафиксированы состав присутствующих, подлежащие протоколированию вопросы, включая обсуждаемые проблемы и достигнутые договоренности, а также дальнейшие шаги после каждого заседания
 - подтвердите, что все участники заседания получают копию протокола в течение разумного срока после окончания заседания

4. Разъяснение и обеспечение понимания всех проблем обеими сторонами

- первая сторона представляет свои потребности, интересы, опасения, ожидания, вопросы, вызывающие озабоченность, а также свои предложения
- изложите проблемы в форме, которая располагает к сотрудничеству и нахождению путей их решения
- вторая сторона представляет свои потребности, интересы, опасения, ожидания, вопросы, вызывающие озабоченность, а также свои предложения
- изложите проблемы в форме, которая располагает к сотрудничеству и нахождению путей их решения
- потребности, интересы, опасения, ожидания, вопросы, вызывающие озабоченность, а также предложения обеих сторон должны быть полностью изучены
- составьте и согласуйте список всех проблем, по которым следует вести переговоры
- договоритесь об очередности проблем, которыми будете заниматься (обсудите, с каких проблем следует начать рассмотрение – с наиболее легко решаемых, наиболее срочных вопросов или вопросов, которые помогут прояснить другие проблемы)
- по возможности стороны должны предоставить друг другу информацию, помогающую лучше понять проблемы
- продолжайте прояснять проблемы, уделяя особое внимание потребностям, интересам, опасениям, ожиданиям и вопросам, вызывающим озабоченность сторон
- следите за целенаправленностью обсуждения и не отвлекайтесь от темы
- определите вопросы, вызывающие общую озабоченность, а также конкурирующие интересы

5. Разработка и выбор вариантов договоренностей

- рассматривайте каждую проблему поочередно, предлагайте максимально возможное число вариантов, позволяющих удовлетворить потребности каждой стороны и найти как можно больше взаимовыгодных решений
- предлагайте варианты, не связывая себя обязательствами
- в качестве базы для оценки и отбора вариантов используйте критерии и стандарты
- анализируйте варианты, чтобы найти приемлемые для обеих сторон
- стремитесь оказать влияние и будьте открыты для влияния на вас
- по мере необходимости разделяйте или объединяйте проблемы
- рассмотрите возможность увязки проблем или "обмена" ими
- пробуйте гипотетические варианты, то есть "а что, если..?"
- рассмотрите возможность создания подгрупп/рабочих групп/ комиссий для выработки предложений
- для достижения консенсуса рассмотрите возможность использования единого текста документа
- считайте все варианты предварительными и условными, пока не достигнута договоренность по всем проблемам
- выявите области, по которым возможна договоренность
- сведите приемлемые варианты в общий договор
- пока не достигнуто окончательное соглашение, сводите к минимуму формальности и протоколирование



6. Достижение соглашения

- составьте проект договора
- обеспечьте одинаковое понимание сторонами условий договора
- конкретно укажите, кто, какой орган, где, когда и как будет осуществлять договор
- подробно изложите процедуры оценки, осуществления и последующих действий по реализации договора
- рассмотрите процедуры подготовки отчета о результатах переговоров перед представляемыми вами группами, включая идею выпуска совместного заявления
- предусмотрите процедуры на случай неразрешимых разногласий
- если трудно прийти к окончательному соглашению, рассмотрите возможность заключения договоренностей в принципе, предварительных соглашений, промежуточных соглашений, частичных соглашений, соглашений о целях, соглашений о процессе
- по мере возможности противодействуйте ведению позиционных переговоров
- если окончательное соглашение невозможно, оцените реальное положение дел, пойдите на компромисс, сделайте перерыв, обсудите альтернативные пути достижения соглашения, такие как привлечение третьей стороны, зафиксируйте достигнутые договоренности и сузьте сферу спорных вопросов

Источник: International Training Centre of the ILO (Международный учебный центр МОТ): Joint union-management negotiation skills training for social partners on conflict prevention and negotiation skills, Training package, June 2005, p. 53-56.

¹ BATNA является резервной альтернативой для той или иной стороны на случай провала переговоров, то есть другие имеющиеся варианты действий. BATNA нередко является ключом к пониманию тех компромиссов, с которыми сталкивается каждая из сторон. Для определения BATNA следует тщательно изучить альтернативные варианты достижения соглашения каждой из сторон на основе ее полномочий и прав. BATNA – это отправная точка любых переговоров. Трезвое понимание собственной BATNA и BATNA других сторон крайне важно для определения того, насколько сильна ваша позиция на переговорах.

Смешанная модель

Не все стороны, считающие позиционную модель ограниченной или непродуктивной, готовы полностью следовать альтернативной модели взаимовыгодных переговоров. Этому есть несколько возможных причин, таких как отсутствие необходимого уровня доверия, позволяющего, например, свободно обмениваться информацией; недостаточное знакомство руководителей или членов заинтересованной группы с альтернативной моделью и, как следствие, отсутствие поддержки этой модели; или же необходимость более сдержанных отношений между сторонами для сохранения собственной независимой позиции и т. д.

Несмотря на такого рода оговорки, стороны могут предпочесть выборочно использовать элементы модели ведения взаимовыгодных переговоров. Например, методы решения проблем на основе учета интересов использовались для ведения переговоров по вопросам более комплексного характера, таким как обучение, баланс между трудовой деятельностью и личной жизнью, гигиена и охрана труда и рабочая среда, но при этом предполагалось, что методы позиционных переговоров остаются основным способом решения таких вопросов в сфере распределения, как заработная плата и льготы.

Иногда из чисто прагматических соображений стороны использовали смешанный подход к ведению переговоров. «Модифицированное традиционное ведение переговоров» или «смешанное ведение переговоров» сегодня предлагается Федеральной службой посредничества и примирения в Соединенных Штатах (FMCS), а также используется независимыми посредниками во многих странах, например в Австралии и Южной Африке.

Для того чтобы предложить сторонам максимальное число вариантов и максимально гибкие условия, посредники из FMCS в последние годы разработали смешанную модель ведения переговоров, которая сочетает «традиционные» (позиционные) переговоры и модифицированные традиционные переговоры. Эта модель известна под названием «усовершенствованный процесс ведения переговоров в духе сотрудничества» (ECN).

“В рамках переговорного процесса ECN занимает место посередине между традиционными переговорами и модифицированными традиционными переговорами, что позволяет посреднику использовать весь спектр вариантов процесса урегулирования споров. Модель ECN имеет четко определенные цели. Она должна быть простой, не требовать интенсивного обучения, не затрагивать обычную структуру переговорных комитетов сторон, содействовать общению сторон и пониманию ими интересов, лежащих в основе обсуждаемых вопросов, а также использовать традиционный процесс переговоров...

ECN можно в общих чертах описать как процесс, состоящий из трех частей: 1) подготовка и обмен вопросами с помощью посредника; 2) подготовка и обмен предложениями; и 3) традиционные переговоры о заключении коллективного договора⁶⁷.

67 C. Brommer, G. Buckingham and S. Loeffler: *Cooperative bargaining styles at FMCS: A movement toward choices* (Washington, DC, Federal Mediation and Conciliation Service, 2002), p. 32, <http://admin.fmcs.gov/assets/files/Articles/Pepperdine/CBStylesatFMCS.pdf> (по состоянию на 27 октября 2011 года).



Консультации и переговоры

Консультации позволяют социальным партнерам не только обмениваться информацией, но и вести более углубленный диалог по поднятым вопросам. Хотя консультации, как таковые, не сопряжены с принятием решений, они могут проводиться в рамках процесса, предусматривающего такие полномочия⁶⁸. В ходе консультаций стороны участвуют в обмене мнениями, что может привести к углублению диалога. Многие институты используют процессы консультаций и обмена информацией, однако лишь некоторые из них обладают полномочиями по заключению обязательных к выполнению договоров. Те институты социального диалога, которые не имеют подобных полномочий, зачастую предоставляют консультационные услуги министерствам, законодательным органам и другим ведомствам, формирующим политику и принимающим решения⁶⁹.

В Рекомендации 1960 года о консультациях и сотрудничестве в отраслевом и национальном масштабе (№ 113) предлагается принять меры для содействия эффективным консультациям и сотрудничеству между государственными органами власти и организациями работодателей и работников без какой-либо дискриминации в отношении этих организаций. Целью консультаций должно быть обеспечение того, чтобы государственные органы запрашивали мнение таких организаций и обращались к ним за рекомендациями и помощью, в частности при подготовке и применении законодательства и правил, затрагивающих их интересы⁷⁰. Кроме того, Комитет по свободе объединения и Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций указывали, что при намерении правительства изменить структуру переговоров, в которых оно прямо или косвенно выступает в качестве работодателя, становится особенно важным соблюдение надлежащего процесса консультаций, с тем чтобы провести обсуждение всех задач с участием всех затронутых сторон.

68 J. Ishikawa: *Key features of national social dialogue: A social dialogue resource book* (Geneva, ILO, 2003).

69 См. дополнительный материал на сайте <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/sd/index.htm> (по состоянию на 27 октября 2011 года).

70 Пункты 1 и 3.

Консультации по вопросу изменения условий занятости

Как показывает опыт прошлого, односторонние решения администрации, затрагивающие интересы работников, вызывают у последних ответную реакцию, включая забастовки. В действительности некоторые из самых первых законов о труде, принятых в начале XX века, включали положения о *status quo*, направленные на ограничение и даже отмену односторонних действий⁷¹.

Например, в австралийском Законе о справедливых трудовых отношениях 2009 года содержится требование, согласно которому судебные решения и коллективные договоры, регулирующие большую часть рынка труда, должны включать типовые условия о проведении консультаций. Образцом таких условий может служить судебное решение в отношении высших учебных заведений.

Консультации по поводу существенных изменений условий труда

Работодатель обязан уведомлять

- a) Если какой-либо работодатель принял окончательное решение о внесении существенных изменений в производство, программы, организацию, структуры или технологии, которые, по всей вероятности, окажут значительное воздействие на работников, то данный работодатель должен уведомить об этом работников, которых могут затронуть предлагаемые изменения, и их представителей, если таковые имеются.
- b) Под значительным воздействием понимаются, в числе прочего, увольнение, существенные изменения в составе, режиме работы или численности персонала работодателя или в требованиях к квалификации; ликвидация или сокращение возможностей получить работу, продвигнуться по службе или получить контракт пожизненного найма; изменение часов работы; необходимость переобучения или перевода работников на другие должности или в другие места; а также реструктуризация должностей. При этом, если данное судебное решение предусматривает возможность изменения любого из вышеперечисленного, такое изменение считается не оказывающим значительного воздействия.

Предполагается добросовестное проведение таких консультаций и получение сторонами всей необходимой информации для принятия обоснованного решения⁷¹.

⁷¹ MOT: *Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, fifth (revised) edition (Geneva, 2006), paragraphs 1068 and 1086 (MOT: *Свод решений и принципов Комитета Административного совета по свободе объединения МБТ*, пятое (пересмотренное) издание, Женева, 2006 год, пункты 1068 и 1086).



Работодатель обязан обсуждать изменения

- а) Работодатель должен обсуждать с работниками, которых затрагивают изменения, а также с их представителями, если таковые имеются, введение изменений, упомянутых в пункте 8.1, воздействие, которое эти изменения, вероятно, окажут на работников, и меры по предотвращению или смягчению негативного воздействия таких изменений на работников, а также должен своевременно рассматривать все вопросы, поднятые работниками и/или их представителями в связи с этими изменениями.
- б) Обсуждения должны начинаться в кратчайший возможный срок после принятия работодателем окончательного решения о введении этих изменений.
- с) Для целей такого обсуждения работодатель должен предоставить затрагиваемым изменениями работникам и их представителям, если таковые имеются, в письменном виде всю соответствующую информацию об изменениях, включая характер предлагаемых изменений, ожидаемое воздействие изменений на работников, и осветить любые другие вопросы, которые, вероятно, затронут работников, с учетом того, что при этом ни один работодатель не обязан раскрывать конфиденциальную информацию, раскрытие которой противоречит интересам работодателя⁴.

¹ См., например, канадский Закон о расследовании производственных споров 1907 года и трансваальский Закон о производственных спорах 1909 года.

² Директива 2002/14/EC.

³ *The Information and Consultation of Employees' Regulations 2004 – DTI Guidance 2006*, доступно по адресу: www.berr.gov.uk/files/file25934.pdf.

⁴ *Clause 8 of the Higher Education Industry – General Staff – Award 2010*.



Фото: МОТ

Изменение установок

Для получения работодателями и профсоюзами в государственном секторе выгоды от моделей ведения коллективных переговоров, сводящих споры к минимуму, необходимо реализовать два взаимосвязанных изменения в установках:

- правительства должны полностью признать профсоюзы для целей проведения коллективных переговоров и соответствующего взаимодействия; обеспечить полное уважение представительской роли профсоюзов, вытекающей из принципа свободы объединения.

В некоторых странах право на свободу объединения гарантируется конституцией, что придает этому праву более высокий правовой статус по сравнению с обычными законами и закрепляет его в качестве основного права. В других странах положение профсоюзов и их право участвовать в коллективных переговорах подробно регламентируются обычным законодательством. Кроме того, в некоторых странах применяются международные стандарты в сфере труда, такие как Конвенция № 151, что обязывает их уважать эти права в соответствии с конституционными и правовыми предписаниями⁷².

Например, в Аргентине, Бразилии и Мексике закрепленные в Конституции нормы трудового права устанавливают официальные стандарты ведения коллективных переговоров, включая представительство интересов и посредничество в урегулировании конфликтов, материальные права, относящиеся к условиям труда (в том числе оплату труда и нормы в области гигиены труда), а также роль государства как гаранта соблюдения этих норм с учетом слабой позиции трудящихся, а также действий и уровня представительства профсоюзов. Несмотря на то что точное содержание и формулировки законодательства в этих трех странах различаются, в каждой из них оно охватывает следующие вопросы: часы работы, запрещение работы в ночное время для женщин и молодежи, минимальный возраст приема на работу, обязательный выходной день раз в неделю, особые права для женщин в период беременности и после родов, определение минимального размера оплаты труда исходя из основных потребностей работника, являющегося главой семьи, равная

72 Некоторые типовые положения о свободе объединения можно найти на сайте по адресу: <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/llg/index.htm> (по состоянию на 27 октября 2011 года).



оплата за равный труд, защита заработной платы, ограничение сверхурочной работы, право на жилье и школьное обучение, ответственность работодателя за профессиональные травмы и заболевания, минимальные стандарты в области техники безопасности и гигиены труда, право на объединение для работников и работодателей, право на забастовку, трехсторонние органы для урегулирования конфликтов, трудовые суды, компенсация за необоснованное увольнение и неотменяемый характер трудовых прав⁷³.

- Профсоюзы государственных служащих должны дополнить свою традиционную роль «защитника» еще и ролью «помощника организации», а затем успешно справляться с такой двойной ролью⁷⁴. Для этого требуется, в числе прочего, чтобы лидеры и переговорщики были знакомы с новыми возможностями ведения коллективных переговоров.



Фото: МОТ

73 A. Cardoso and J. Gindin: *Industrial relations and collective bargaining: Argentina, Brazil and Mexico compared*, Working paper No. 5, ILO Industrial and Employment Relations Department (Geneva, ILO, 2009) (Рабочий документ № 5 Департамента производственно-трудовых отношений МОТ (Женева, МОТ, 2009 год).

74 См. Т. Huzzard, D. Gregory and R. Scott (eds.): *Strategic unionism and partnership: Boxing or dancing?* (Houndmills, Hampshire, UK, Palgrave Macmillan, 2004) и EPMU, DWU and M. Ogden: *Building high performance workplaces: The union approach* (New Zealand, Centre for High Performance Work, 2010).

Уроки ведения переговоров в государственном секторе

При разработке мер по введению или повышению эффективности коллективных переговоров о трудовых отношениях в государственном секторе необходимо в первую очередь сосредоточить внимание на предотвращении конфликтов. Некоторые модели ведения коллективных переговоров лучше других помогают предотвращать конфликты. Однако меры, ориентированные на получение взаимной выгоды, с большей вероятностью обеспечивают и удовлетворенность условиями труда, и эффективное и надежное предоставление услуг населению. Этот процесс требует от государства и профсоюзов крайней осмотрительности при принятии решений, когда им предоставляется возможность установить или пересмотреть подходы к ведению переговоров.

Конвенция № 154 и государственная служба¹

В Конвенции признается, что ведение коллективных переговоров в сфере государственной службы должно происходить иначе, чем в других секторах экономической деятельности. Так происходит потому, что условия государственной службы по большей части должны быть единообразными. Эти условия обычно утверждаются парламентом и применяются ко всем государственным служащим. Они, как правило, содержат исчерпывающие положения, охватывающие права, обязанности и условия службы, оставляя мало пространства для переговоров, а внесение изменений в условия службы может потребовать внесения поправок в законодательство. Поэтому переговоры нередко проходят централизованно.

Уникальное положение государственной службы в плане ведения коллективных переговоров является также следствием ее финансирования. Размер заработной платы и другие условия занятости государственных служащих имеют финансовые последствия, которые должны находить отражение в государственных бюджетах. Бюджеты утверждаются такими органами, как парламент, не всегда являющимися прямыми работодателями государственных служащих. Переговоры, чреватые финансовыми последствиями в сфере государственной службы, тем самым зачастую ведутся централизованно и направляются или контролируются внешними органами, такими как министерства финансов или межведомственные комитеты.

Эти аспекты усугубляются наличием других проблем, таких как определение вопросов, по которым могут вестись переговоры, юрисдикции различных государственных структур, а также определение сторон, участвующих в переговорах на различных уровнях.



Особые способы

Исходя из этих проблем, в пункте 3 статьи 1 Конвенции предусматриваются "особые способы" применения, которые могут устанавливаться национальным законодательством, или правилами, или практикой в отношении государственной службы. Особые способы могут включать следующее:

- установление парламентом или соответствующим бюджетным органом верхнего и нижнего пределов размера заработной платы, о которых ведутся переговоры, либо общего объема бюджета, в рамках которого стороны могут вести переговоры о денежных или устанавливающих нормативы пунктах договора;
- законодательные положения, дающие финансовым органам право участвовать в коллективных переговорах вместе с непосредственным работодателем;
- гармонизацию согласованной системы ведения переговоров с законодательной базой, как это принято во многих странах;
- изначальное определение законодательной властью директив в отношении вопросов, по которым могут вестись переговоры, уровней, на которых должны проходить коллективные переговоры, и сторон, которые могут принимать в них участие. Определению директив должны предшествовать консультации с организациями государственных служащих.

¹ Воспроизводится по: S. Olney and M. Rueda: *Convention No. 154: Promoting collective bargaining* (Geneva, ILO, 2005), p. 14.

Позиционные переговоры – ахиллесова пята государственного сектора

Переговоры в государственном секторе иногда терпят неудачу. За столом переговоров могут быть представлены заранее определенные позиции по денежным вопросам, установленные министерствами финансов и чиновниками казначейства, которые определяют эти цифры в соответствии с различными бюджетными циклами и различной динамикой в экономике. Ситуация осложняется, если позиции декларируются публично, то есть превращаются в «рубеж обороны». Это побуждает профсоюзы к аналогичным ответным действиям и выдвижению поддержанных массами завышенных требований, и, для того чтобы снизить их до финансово приемлемого уровня, приходится вести агрессивный торг.

Не способствует успеху переговоров и то, что в обход самого переговорного процесса прибегают к содействию политических и финансовых деятелей, которые принимают решения под

давлением факторов, не всегда способствующих оптимальному ведению коллективных переговоров, а тем самым — достижению оптимальных социальных результатов. В такой обстановке информация предоставляется скупой и в тактических целях, а не открыто и в полном объеме. Это может существенно затруднить ведение переговоров в духе доброй воли и взаимной выгоды.

Однако стороны должны признавать тот факт, что коллективные переговоры являются отражением внутренних механизмов и характеристик более широкого демократического процесса. И наоборот, принятие решений в политической и бюджетоформирующей сферах улучшается, если удастся наладить функционирование оптимальной модели трудовых переговоров, посредничества и, при необходимости, арбитража. В основном это вопрос планирования и координации, вытекающих из понимания того, каким образом институт ведения переговоров может внести наибольший вклад в улучшение социальных отношений.

Взаимовыгодные переговоры требуют от каждой стороны, прежде чем предлагать любые решения проблем, тщательного анализа как собственных интересов и потребностей, так и интересов и потребностей других сторон, поскольку присвоение преимущественного права на заранее принятые решения может рассматриваться как слишком самонадеянное поведение. Оно отрицает совместный характер не только решения, но и самой проблемы. Оно может даже вызвать реакцию полного отторжения.

Отличительной и наиболее продуктивной особенностью взаимовыгодных переговоров является совместное рассмотрение проблем, позволяющее находить и взвешивать варианты решений в творческой и безопасной обстановке и добиваться значительно более качественных результатов.

Поэтому в идеале стороны должны прийти к переговорам без заранее заготовленных позиций, но с четко сформулированными интересами и проблемами, а также с гибкими полномочиями.

Для того чтобы в конце концов прийти к оптимальным и рациональным решениям, такие переговоры должны основываться на всей относящейся к делу информации. Поэтому крайне важно также максимально полное раскрытие информации, что является вопросом доверия и добросовестной коммуникации.

Более гибкой альтернативой позиционному механизму может стать, например, нижеприведенный порядок ведения переговоров, исходя из Конвенции № 154:



- i) Казначейство или министерство финансов предоставляет своим переговорщикам «рекомендуемые параметры» итоговых договоренностей по заработной плате для предстоящих коллективных переговоров, соответствующие общему планированию и формированию бюджета⁷⁵. Эти параметры могут представлять собой гибкие диапазоны повышения фонда заработной платы или общей стоимости договора.
- ii) Затем следуют переговоры, в ходе которых стороны получают доступ к основным аналитическим материалам и данным, лежащим в основе указанных параметров. При переговорах используется подход, ориентированный на решение проблем и максимальное увеличение взаимных выгод.
- iii) Предварительный итог переговоров может укладываться в рамки заранее рекомендованных параметров или выйти за эти рамки. Во втором случае переговорщики совместно представляют распорядителям финансовых ресурсов аргументы в поддержку отказа от предварительно установленных целевых показателей. Если эти аргументы оказываются убедительными, предварительные договоренности утверждаются. Если нет, стороны либо отказываются от предварительно достигнутых договоренностей, либо модифицируют их, либо одна или несколько сторон продолжают настаивать на них с помощью законных средств, включая такие согласованные механизмы урегулирования споров, как посредничество, арбитраж или использование своего влияния на рынке труда (см. ниже).

Даже если нет возможности избежать позиционных переговоров по денежным вопросам, стороны могут использовать подход, направленный на поиск решения, при обсуждении

75 См. MOT: *Freedom of association and collective bargaining* (Geneva, 1994), para. 263: «По мнению Комитета [экспертов по применению конвенций и рекомендаций], законодательные положения, позволяющие парламенту или компетентному бюджетному управлению устанавливать верхний и нижний пределы заработной платы для переговоров или устанавливать общий «объем бюджета», в рамках которого стороны могут вести переговоры о денежных или устанавливающих нормативы пунктах договора..., или те, которые дают финансовым органам право принимать участие в коллективных переговорах наряду с непосредственным работодателем, являются совместимыми с Конвенцией [№ 98], при условии что они оставляют значительную роль за коллективными переговорщиками». См. также выдержку из: S. Olney and M. Rueda: *Convention No. 154: Promoting collective bargaining* (Geneva, ILO, 2005), цитируемую во вставке 1.

не связанных с денежными аспектами пунктов повестки дня переговоров. Если не удастся убедить государственных работодателей отказаться от их шаблонных подходов, у переговорщиков часто остается значительный простор для урегулирования других вопросов, таких как баланс между трудовой деятельностью и личной жизнью, организация трудового процесса и даже распределение совокупных средств, выделенных на оплату труда, с помощью креативных методов, которые наилучшим образом способствуют удовлетворению и примирению сторон⁷⁶.

76 Фактически вопросы, по которым ведутся коллективные переговоры, со временем меняются и отражают перемены на рынке труда. В настоящее время коллективные переговоры могут охватывать такие темы, как удаленная работа, отношения в сфере занятости, защита личных данных и альтернативные механизмы урегулирования споров. Кроме того, в некоторых странах коллективные переговоры могут включать вопросы повышения квалификации, досуга, компенсаций, систем служебной аттестации, бонусов/сдельной оплаты, отпусков по семейным обстоятельствам, пенсионных планов и дальнейшего образования; в Канаде, например, все больше внимания уделяется таким вопросам, как медицинское страхование и пенсионные гарантии. Расширяется также тематика пакетов компромиссных комплексных решений, включающих уступки, на которые соглашаются профсоюзы, в обмен на обязательства работодателей по сохранению производства и рабочих мест на существующих предприятиях. В таких пакетах в обмен на гарантии занятости могут содержаться уступки, связанные с повышением заработной платы, часами работы и некоторыми другими льготами. С этим видом договора тесно связаны так называемые гибкие договоры, позволяющие избежать сокращения штатов, а также пакты о занятости и конкурентоспособности. Такие договоры могут включать целый ряд вопросов, касающихся сдерживания затрат, а также рабочего времени, организации труда и гибкой квалификации. Однако существуют и противоположные точки зрения на желательность и последствия таких договоров (МОТ: *Свобода объединения на практике: извлеченные уроки*), Международная конференция труда, 97-я сессия, 2008 год, стр. 23–25). В докладе о переговорах по вопросам заработной платы 2008 года, выпущенном Институтом трудовых ресурсов и исследований (LaRRI), профсоюзам рекомендуется отойти от традиционных переговоров только об оплате труда и включить рассмотрение других льгот, таких как жилище, транспорт, частичная оплата медицинского обслуживания и т. п., что в конечном счете повысит общее благополучие работников и их семей. Доклад также поощряет работников и их профсоюзы к тому, чтобы не только сосредоточиваться на договоренностях об улучшении оплаты труда, но и серьезно рассматривать альтернативные экономические и социальные меры политики, способствующие преодолению проблем массовой безработицы и нищеты (*Wage Gap Increases in Namibia: Wage Bargaining Report 2008*. Labour Resource and Research Institute (LaRRI), September 2009, pp. 27–28).



6. Подготовка к переговорам

Какими бы ни были официальные формы любого вида переговоров, на результаты переговорного процесса может повлиять то, каким образом стороны к нему приступают.

Переговоры в государственном секторе по понятным причинам характеризуются отчетливо политизированным характером⁷⁷. Кроме того, переговорам в государственном секторе как ни в каком другом присуще преобладание завышенных ожиданий и оптимизма участников обсуждения. Если ожидания не удаётся реализовать за столом переговоров, это в дальнейшем может вызвать гнев и разочарование.

Профессионализм в переговорном процессе требует, в частности:

“Обеспечить участие надлежащих сторон, надлежащую последовательность рассмотрения надлежащих проблем, касающихся надлежащих интересов, за надлежащим столом или столами переговоров, в надлежащее время, при надлежащих ожиданиях и с готовностью к надлежащим последствиям в случае срыва переговоров⁷⁸.

Следовательно, необходимо обеспечить присутствие на переговорных заседаниях представителей профсоюзов и государства, обладающих соответствующими полномочиями для представления интересов сторон, затрагиваемых соглашением. Кроме того, необходимо обеспечить всестороннее обсуждение в установленных законом рамках всех вопросов, которые затрагивают правительство и работников. Из этого также вытекает, что ведущие переговоры представители общаются друг с другом в духе доброй воли и что настал подходящий момент для возобновления взаимоотношений.

77 Трудовые отношения в государственном секторе характеризуются чрезмерным внешним политическим контролем над ресурсами и деятельностью (G. Casale and J. Tenkorang: *Public service labour relations: A comparative overview*, Paper No. 17, ILO Social Dialogue, Labour Law and Labour Administration Branch (документ № 17, Департамент социального диалога, трудового законодательства и регулирования вопросов труда MOT), (Geneva, ILO, 2008), pp. 1-2) (Женева, MOT, 2008 год), стр. 1–2)).

78 D. Lax and J. Sebenius: *3-D negotiation* (Boston, Harvard Business School Press, 2006), p. 12.

Разъяснительная работа с представляемыми группами

Если рассматривать переговоры как состязание, то и ожидания, связанные с этим процессом и с надлежащими стратегиями и моделями поведения, приобретут соответствующую окраску. Если переговорщики желают применить альтернативные и, возможно, более широкие подходы, то задолго до начала фактических переговоров им следует провести с представляемыми ими группами информационно-разъяснительную работу, направленную на достижение согласия.

Гибкий переговорный процесс

При позиционных переговорах переговорщики обычно связаны довольно жесткими инструкциями относительно их ведения. При более широком процессе переговорщики во взаимодействии с представляемыми ими группами прежде всего выясняют не позиции, а интересы, которыми они должны руководствоваться. При подготовке к переговорам они будут стремиться получить от своих групп гибкие полномочия.

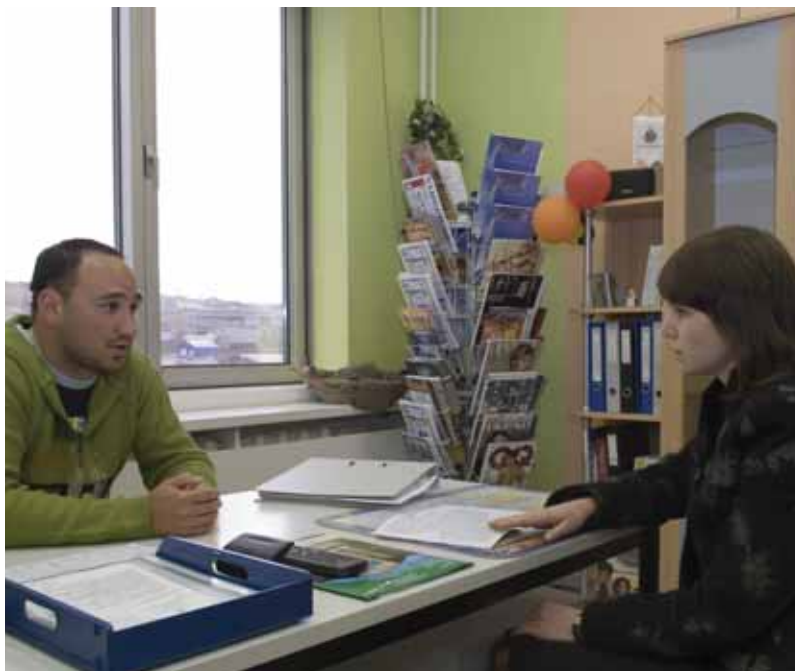


Фото: МОТ



Преодоление кризиса: пример Ирландии

В Ирландии в декабре 2008 года правительство начало переговоры с профсоюзами и работодателями о том, как преодолеть финансовый кризис в стране. В январе 2009 года стороны согласовали общие рамки, но дальнейшие переговоры о реализации конкретных мер провалились и не привели к заключению соглашения. В марте переговоры возобновились, но соглашения вновь не удалось достичь. В декабре профсоюзы выдвинули свое предложение по преодолению кризиса, но правительство отвергло его и выдвинуло собственное предложение, включавшее сокращение заработной платы. Оно было реализовано законодательным путем и вступило в силу 1 января 2010 года. Эти меры вызвали резкие возражения со стороны профсоюзов, и в начале 2010 года начались забастовки. Однако в марте 2010 года переговоры вновь возобновились, и в конце марта стороны наконец пришли к соглашению. В соответствии с этим соглашением в период с 2010 по 2014 год не будет дальнейших снижений оплаты труда, а уровни оплаты будут пересмотрены весной 2011 года и после этого будут пересматриваться ежегодно, чтобы выяснить, не позволяет ли экономия средств за счет снижения расходов в сфере государственной службы поднять заработную плату. Кроме того, снижение заработной платы в 2010 году не будет учитываться при расчете пенсий тех работников, которые вышли на пенсию в 2010 и 2011 годах. Профсоюзы согласились в полной мере сотрудничать по вопросам перераспределения трудовых ресурсов в сфере государственной службы в рамках ее модернизации, позволяющей сократить штаты. Можно сделать вывод, что без такого весьма сложного и отвлеченного соглашения сторонам было бы трудно возобновить переговоры и найти решение.

Источник: The wrong target – how governments are making public sector workers pay for the crisis. Доклад, подготовленный Научно-исследовательским управлением по вопросам труда по заказу ЕФПО и при финансовой поддержке Европейской комиссии, 2010 год.

Посредничество в урегулировании конфликтов интересов среди сторон

Переговоры в государственном секторе нередко проводятся несколькими профсоюзами, представляющими разные участвующие в данном процессе секторы. Поэтому между профсоюзами могут возникать разногласия, включая разногласия по существу требований, выдвигаемых в ходе переговоров. Разногласия между профсоюзами могут усложнить переговорный процесс, поскольку работодатель вынужден иметь дело с различными пожеланиями и запросами. Обычно государственные ресурсы для предотвращения и урегулирования споров выделяются только для проведения собственно переговоров, то есть взаимодействия работодателей и профсоюзов. Однако процесс пере-

говоров только выиграет, если воспользоваться услугами независимых координаторов и посредников для урегулирования внутренних разногласий между профсоюзами на стадии подготовки к переговорам. Рамки содействия могут быть расширены и включать оказание помощи в таких областях, как разработка системы внутренних переговоров, координация переговоров между профсоюзами, а затем и посредничество в урегулировании возможных споров между ними.

Исследования

Для того чтобы переговорный процесс проводился на основе как можно более полной информации, крайне важно, чтобы стороны имели доступ к качественным исследованиям, в частности по экономике соответствующего рынка труда⁷⁹. Хотя процесс переговоров, безусловно, включает значительно больше аспектов, чем экономическое моделирование, однако надежная информация и анализ помогают переговорщикам не только выполнять проверку предложений на соответствие действительности, но и находить новаторские решения. Важно также, чтобы все стороны имели доступ к исследованиям равноценного качества, а еще лучше — к одним и тем же исследованиям. Неравенство в доступе к ресурсам в рамках переговорного процесса само по себе может приводить к недоверию и непониманию. Согласно докладу 97-й сессии Международной конференции труда (2008 год), большую пользу могут принести информационные услуги, такие как общедоступные базы данных о всех заключенных коллективных договорах. Например, на веб-сайте Центральной организации финских профсоюзов⁸⁰ можно найти информацию о коллективных договорах, состоянии текущих переговоров, процедурах отраслевого сотрудничества, статистике заработной платы, а также ссылки на сайты, где можно познакомиться с ситуацией на рынках. Полный текст генераль-

79 «Работодатели частного и государственного секторов должны по просьбе организаций работников предоставлять информацию о социально-экономическом положении производственного подразделения, в рамках которого ведутся переговоры, и предприятия в целом, необходимую для компетентного ведения переговоров... Государственные органы должны предоставлять необходимую информацию об общем социально-экономическом положении страны и соответствующей отрасли в той мере, в какой разглашение такой информации не наносит ущерба национальным интересам». Рекомендация 1981 года о содействии коллективным переговорам (№ 163), пункт 7.

80 Конкретная информация о коллективных договорах, текущих переговорах и т. д. доступна на финском языке на веб-сайте Центральной организации финских профсоюзов, <http://www.sak.fi/english/whatsnew.jsp?location1=1&sl2=1&lang=en> (по состоянию на 27 октября 2011 года).



ных коллективных договоров имеется в открытом бесплатном доступе на другом правительственном сайте⁸¹. Мы еще вернемся к теме исследований ниже, в разделе под названием «Совместные изыскания/исследования».

Пример конкретной страны: Канада

Поддержка процесса переговоров путем проведения исследований

Канадский Совет по вопросам трудовых отношений в сфере государственной службы (PSLRB) является независимым органом, который регулирует функционирование систем ведения коллективных переговоров и рассмотрения жалоб в сфере федеральной государственной службы. Хотя значительную часть деятельности PSLRB составляют посредничество и рассмотрение жалоб, Совет также играет важную роль в поддержке процесса коллективных переговоров путем проведения исследовательской и аналитической работы. Говоря более конкретно, Совет проводит исследования по сравнительному анализу компенсаций и предоставляет информацию, которую стороны могут использовать при переговорах и заключении коллективных договоров¹.

Информационная служба по вопросам ведения коллективных переговоров провинции Онтарио предоставляет аналогичные услуги более широкой аудитории. Служба собирает, анализирует и распространяет информацию о примерно 10 400 коллективных договорах в провинции Онтарио.

Служба предоставляет исследовательско-аналитическую поддержку самым разным клиентам, включая правительство, трудящихся и администрацию, школьные советы, юридические фирмы, переговорщиков и научных сотрудников вузов.

Служба собирает и анализирует информацию о тенденциях в сфере трудовых отношений, результатах коллективных переговоров, заработной плате и льготах, а также готовит ряд соответствующих докладов.

Помимо базы данных о трудовых отношениях и коллективных переговорах Служба поддерживает и предоставляет своим клиентам доступ к постоянно пополняемому архиву коллективных договоров и арбитражных решений².

¹ См. <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2010-2011/inst/rlt/rlt01-eng.asp>.

² См. www.labour.gov.on.ca/english/lr/cbis.php.

81 Finlex, <http://www.finlex.fi/en/> (тексты некоторых законов доступны в переводе на английский язык). Коллективные договоры доступны на финском языке. Однако текст Генерального коллективного договора с правительством (последний договор датируется 28 марта 2010 года) доступен также на английском языке (в неофициальном переводе) на веб-странице Министерства финансов Финляндии по адресу: http://www.vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/02_documents_on_personnel_management/02_sopimukset/20100301General/General_collective_agreement_with_annexes_final.pdf (по состоянию на 27 октября 2011 года).

Анализ рисков

В последние годы увеличилось количество специальной литературы в области анализа рисков как неотъемлемой части процессов посредничества и судебного разбирательства. Анализ рисков также является частью ведения переговоров, что подтверждается концепциями «наилучшей и наихудшей альтернативы обсуждаемому соглашению» (BATNA и WATNA)⁸². Однако было бы неправильным считать, что все и всегда полностью осведомлены о рисках. Поэтому некоторые координаторы и посредники выступают за то, чтобы переговорщики составляли в письменном виде четкое и подробное описание рисков, с которыми они могут столкнуться⁸³.

7. Стимулирование создания образцовых рабочих мест

Такие независимые официальные организации, как Консультативная, согласительная и арбитражная служба (ACAS) в Соединенном Королевстве, предоставляют масштабные консультационные услуги с целью оказания помощи работодателям, трудящимся и профсоюзам в создании рабочих мест, где работники связаны прочными и взаимоуважительными отношениями, что, возможно, является наиболее эффективным способом предотвращения конфликтов. Стратегия заключается в том, чтобы побудить стороны представить себе идеальное рабочее место, а затем экстраполировать его характеристики. Для иллюстрации данной стратегии была выпущена соответствующая брошюра⁸⁴. Услуги ACAS доступны и для государственного сектора.

82 Подробнее см. R.Fisher, W. Ury and B. Patton: *Getting to yes: Negotiating agreement without giving in*, second edition (New York, Penguin Group USA, 2010), Ch. 6; и S. Goldberg, F. Sander and N. Rogers: *Dispute resolution: Negotiation, mediation and other processes*, third edition (New York, Aspen, 1999), p. 39: «Выясните свою наилучшую альтернативу обсуждаемому соглашению (BATNA). Причина, по которой вы ведете с кем-то переговоры, заключается в получении результата, который будет лучше того, чего можно достичь без переговоров с данным лицом. Если вам неизвестно, какой результат вы сможете получить в случае провала переговоров, вы рискуете заключить соглашение, от которого вам выгоднее было бы отказаться, или отказаться от соглашения, которое вам выгоднее было бы заключить».

83 См. J. Wade: *Systematic risk analysis for negotiators and litigators: How to help clients make better decisions* (Robina, QLD, Australia, Bond University Dispute Resolution Centre, 2004), доступно по адресу: <http://epublications.bond.edu.au> (по состоянию на 27 октября 2011 года).

84 Брошюра *The Acas model workplace* доступна по адресу: <http://www.acas.org.uk> (по состоянию на 27 октября 2011 года). «Цель ACAS (Консультативной, согласительной и арбитражной службы) – совершенствование организаций и трудовой жизни путем улучшения отношений в сфере занятости. Мы убеждены, что профилактика лучше лечения. Мы содействуем распространению передовой практики трудовых отношений, предоставляя широкий доступ к рекомендациям и услугам».



Федеральная служба посредничества и примирения в Соединенных Штатах проводит аналогичную работу с целью предотвращения конфликтов, предоставляя сторонам трудовых отношений в государственном и частном секторах рекомендации по разработке системы урегулирования споров⁸⁵.

Ирландская Комиссия по трудовым отношениям также играет активную роль в этой сфере благодаря своей консультативной службе:

“Что такое консультативная служба?

В неконфликтных ситуациях сотрудники отдела консультативной службы в сотрудничестве с работодателями, трудящимися и профсоюзами занимаются разработкой эффективных практических методов, процедур и структур в сфере трудовых отношений, которые наилучшим образом отвечают их потребностям. Отдел является независимым и беспристрастным органом, а его сотрудники обладают значительным опытом в области теории и практики трудовых отношений.

В ходе обсуждений со сторонами сотрудники отдела оказывают помощь в соответствии с индивидуальными потребностями профсоюзов и администрации. Помощь оказывается на конфиденциальной и безвозмездной основе.

Сотрудники отдела помогают работодателям и трудящимся выстраивать и поддерживать позитивные трудовые отношения и занимаются вместе с ними разработкой и внедрением постоянно действующих эффективных механизмов решения проблем. При их наличии организация (администрация и сотрудники) может без помех сосредоточиться на своих основных задачах, обеспечить соответствие требованиям конкуренции, вводить организационные изменения и позитивным образом реагировать на ожидания и потребности сотрудников.

В Канаде Совет по трудовым отношениям Британской Колумбии также уделяет особое внимание профилактической работе в рамках Программы укрепления отношений:

“Программа укрепления отношений предназначена для работодателей и профсоюзов, отношения которых в настоящий момент затруднены и которые заинтересованы в установлении и сохранении более продуктивного и позитивного взаимодействия. Программа направлена на изучение конкретных вопросов и проблем, связанных с нынешними отношениями, и на разработку согласованных и реальных шагов для их улучшения.

85 См. FMCS: Best practices in system design, <http://www.fmcs.gov/internet/itemDetail.asp?categoryID=130&itemID=15882> (по состоянию на 27 октября 2011 года).

По совместному письменному запросу работодателя и профсоюза назначается посредник для встречи со сторонами и разработки программы, соответствующей конкретным потребностям сторон. Посредник (или группа посредников) проводит рабочее совещание с представителями работодателя и профсоюза, которое продолжается от одного до трех дней.

В рабочем совещании обычно принимают участие представители работодателя в должности руководителей высшего или среднего звена и представители профсоюза в должности от штатных руководителей высшего звена до председателей первичных организаций.

Программа обеспечит успех только в том случае, если и работодатель, и профсоюз признают, что их отношения нуждаются в улучшении. Кроме того, обе стороны должны быть готовы выделить необходимые время и ресурсы. Следует особо подчеркнуть, что важнейшую роль в успехе этой программы играет ее поддержка ключевыми фигурами со стороны как работодателя, так и профсоюза.

Первое рабочее совещание проводится, как правило, на нейтральной территории, чтобы участников ничто не отвлекало от рассмотрения стоящей перед ними задачи.

“ Обычная процедура работы программы укрепления отношений такова:

Первое заседание, как правило, посвящено повышению квалификации в области коммуникации и решения проблем на основе учета интересов. Затем представители профсоюза и работодателя по отдельности встречаются с посредником (или группой посредников) для обсуждения конкретных предложений по улучшению взаимоотношений. Каждая сторона отвечает на вопрос, что она «может» сделать для улучшения отношений и что «должна» сделать для улучшения отношений другая сторона.

Затем представители профсоюза и работодателя проводят совместную встречу для рассмотрения предложенных мер по улучшению положения дел. На основе списка того, что они «могут» и «должны», разработанного на первом этапе, вырабатываются общие цели.

Заключительная стадия процесса посвящена разработке согласованных конкретных поэтапных действий по достижению каждой из поставленных целей. Для каждого этапа разрабатывается описание требуемых действий, составляется перечень лиц, ответственных за реализацию действий на этом этапе, и определяются сроки начала и/или завершения данного этапа...



8. Гендерный фактор и коллективные переговоры

Почему гендерные проблемы играют важную роль в сфере государственной службы?

Недавно опубликованный документ МОТ следующим образом резюмирует гендерный аспект коллективных переговоров:

“Коллективные переговоры могут стать важным инструментом содействия гендерному равенству... Равная оплата труда, сверхурочная работа, рабочие часы, отпуск, материнские и семейные обязанности, охрана здоровья и условия труда, а также достоинство на рабочем месте – вот примеры вопросов, обсуждаемых в ходе коллективных переговоров, которые могут содействовать гендерному равенству на работе. Обсуждаемые на переговорах вопросы зависят от социального и нормативно-правового контекста, а также от того, что сами женщины считают приоритетным. Для того чтобы коллективные переговоры были по-настоящему эффективными и равноправными, необходимы понимание и учет проблем, которые волнуют женщин. Конструктивными методами достижения этой цели являются консультации с трудящимися-женщинами и обеспечение их представительства в группах, ведущих переговоры⁸⁶.

Государственное управление является сектором, в котором велика роль гендерного фактора и большую часть сотрудников которого составляют женщины. В основном это объясняется присутствием государства в тех сферах деятельности, которые с начала XX века ассоциировались с женщинами, таких как образование, работа по уходу или административное обслуживание, а также тем, что женщины все чаще получают образование по специальностям, которые требуются в данном секторе, например в области права и общественных наук. Следовательно, результаты коллективных переговоров в данном секторе также должны отражать специфические потребности трудящихся-женщин. Внимание к таким вопросам, как разница в оплате труда, равные возможности продвижения по службе, совмещение трудовых и семейных обязанностей, продолжение обучения и гарантия занятости, в долгосрочной перспективе позволит предотвратить конфликты благодаря созданию у большей части работников ощущения сопричастности к принятию соответствующих решений.

⁸⁶ S. Olney and M. Rueda: *Convention No. 154: Promoting collective bargaining* (Geneva, ILO, 2005), p. 16.

Проблемы в этой области

Во многих странах мира широко распространены неравный доступ к занятости и неравенство на рабочем месте:

“Опросы населения показывают, что субъективные представления о благополучии зависят скорее от сравнения человеком своего дохода с доходами других, нежели от абсолютного уровня его дохода. Кроме того, с повышенным уровнем неравенства связаны и многие экономические издержки, такие как повышенный уровень преступности, повышенные расходы на личную и общественную безопасность, ухудшение показателей в сфере общественного здравоохранения и понижение среднего уровня школьной успеваемости. Растет число исследований, в которых подчеркивается важность снижения уровня неравенства для обеспечения сокращения бедности⁸⁷.”

Гендерное неравенство крайне живуче, и одним из легко измеряемых показателей его распространенности является разница в зарплате. В большинстве стран зарплата женщин составляет от 70 до 90 процентов зарплаты мужчин, а в некоторых регионах мира, например в Азии, наблюдается и более значительный разрыв в уровнях зарплаты мужчин и женщин⁸⁸.

В странах, по которым имеются соответствующие данные, различия в оплате труда сокращаются незначительно⁸⁹, и в этой области предстоит еще большая работа. Задача заключается не только в обеспечении того, чтобы мужчины и женщины, выполняющие разную, но равноценную работу, получали равное вознаграждение за свой труд («равная оплата за равноценный труд»), но и в борьбе с более заметной дискриминационной практикой неравной оплаты одной и той же работы.

Возможность сочетать трудовую деятельность и семейную жизнь одинаково важна как для мужчин, так и для женщин. В промышленно развитых странах профсоюзы уделяют вопросу гармонизации трудовой деятельности и семейной жизни повышенное внимание, считая это эффективным средством привлечения новых членов. В некоторых странах, например в Латинской Америке, коллективные договоры включают льготы, превышающие предусмотренный законом уровень. Однако

87 МОТ: *Global Wage Report 2008/09 – Minimum wages and collective bargaining: Towards policy coherence* (Женева, 2008 год), p. 23.

88 Ibid., p. 29.

89 Ibid., p. 29.



в ряде стран в коллективных договорах до сих пор отсутствуют положения, связанные с заботой о семье⁹⁰.

Организация проведения коллективных переговоров оказывает воздействие на гендерное равенство на рабочем месте. Как показывают исследования, существует определенная зависимость между централизованными или скоординированными переговорами и снижением неравенства в оплате труда, в том числе сокращением гендерного разрыва в уровнях заработной платы. Справедливо также и то, что:

“...минимальный размер оплаты труда может помочь ограничить гендерно обусловленные различия в зарплате на нижнем уровне распределения оплаты. Среди низкооплачиваемых работников представленность женщин непропорционально высока, а на более высокооплачиваемые должности их переводят значительно реже, чем мужчин. Поэтому женщины сконцентрированы на такой работе и в таких секторах, где ведение коллективных переговоров в значительной степени ограничено. Введение минимального размера оплаты труда позволяет установить сравнимые уровни зарплаты на разнородных и часто сегрегированных по гендерному признаку рабочих местах, что может способствовать преодолению гендерной дискриминации при назначении зарплаты⁹¹.

Хотя в странах ОЭСР гендерные разрывы в уровнях зарплаты в государственном секторе не столь велики, как в частном, женщины со значительно меньшей вероятностью занимают там посты законодателей, должностных лиц высокого уровня или руководителей⁹².

Основными методами содействия гендерному равенству являются повышение представленности и расширение участия женщин в социальном диалоге и структурах ведения коллективных переговоров, включая те, которые относятся к государственно-му сектору, а также включение гендерных вопросов в основ-

90 Report of the Director-General: *Equality at work: Tackling the challenges*, Global report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, International Labour Conference, 96th Session, 2007, Report I (B) (Geneva, 2007), p. 88. (Доклад Генерального директора: *Равенство в сфере труда: поиски ответов на вызовы*, Глобальный доклад, представленный в соответствии с механизмом реализации Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда, Международная конференция труда, 96-я сессия, Доклад I (B) (Женева, 2007 год), стр. 89).

91 МОТ: *Global Wage Report 2008/09 – Minimum wages and collective bargaining: Towards policy coherence* (Женева, 2008 год), стр. 41 и 59.

92 B. Anghel, S. de la Rica and J. Dolado: *The effect of public sector employment on women's labour market outcomes*, Discussion paper No. 5825 (Bonn, Institute for the Study of Labor, 2011), pp. 37, 22-25, <http://www.ilo.org/public/libdoc/igo/2011/465429.pdf> (по состоянию на 27 октября 2011 года).

ную повестку дня влиятельных форумов. В докладе МОТ «Гендерное равенство – основа достойного труда» на Конференции 2009 года отмечалось:

“394. Задачи, связанные с содействием гендерному равенству посредством социального диалога, имеют двоякий характер. Во-первых, встает вопрос о расширении участия и повышении статуса женщин в этом процессе. Во-вторых, ставится задача рассмотрения содержания этого процесса сквозь призму гендерного равенства, с тем чтобы отразить изменяющуюся природу рынков труда и механизмов функционирования сферы труда. В год, ознаменовавший 60-ю годовщину принятия Конвенции № 98, важно признавать кардинальное значение коллективных переговоров для разрешения этих проблем.

“395. Равноправное участие женщин в учреждениях социального диалога само по себе является основой содействия гендерному равенству благодаря трипартизму и социальному диалогу. Документально подтверждены низкие уровни участия женщин в организациях работников и работодателей и в соответствующих трехсторонних учреждениях. В некоторых регионах, по мере того как женщины расширяют свое участие в оплачиваемой трудовой деятельности, будь то в качестве работодателей или работников, они также расширяют свое участие в соответствующих учреждениях трипартизма и социального диалога. Бесспорен тот факт, что женщины активнее мужчин включают гендерные вопросы в свою повестку дня. Таким образом, более широкое участие женщин в социальном диалоге ведет также и к более пристальному вниманию к гендерным вопросам; примером может служить создание национальных трехсторонних форумов для женщин в 1990-х годах в Латинской Америке⁹³.

Пути решения этих проблем

Факторы, ограничивающие участие женщин и мужчин в коллективных переговорах, могут различаться. Гарантировать учет точек зрения и женщин, и мужчин, а также, возможно, разобраться в том, почему женщины зачастую меньше представлены за столом переговоров, чем мужчины, поможет гендерный анализ⁹⁴. МОТ выпустила публикацию, содержащую инстру-

93 Международная конференция труда, 98-я сессия, 2009 год, Доклад VI.

94 В ряде стран профсоюзы инициировали программы по расширению членства и представительства женщин. В Австрии Австрийская федерация профсоюзов приняла план по актуализации гендерных вопросов, а в 2006 году взяла на себя обязательство по обеспечению пропорционального представительства женщин во всех своих органах. Три национальные конфедерации в Бельгии подписали в 2002 году хартию за равенство женщин и мужчин в профсоюзах. Конфедерация трудящихся Кипра в 2006 году начала просветительскую кампанию, посвященную правам женщин (Европейский фонд за улучшение условий жизни и труда: *Trade union strategies to recruit new groups of workers* (Dublin, 2010), pp. 22 and 38). Кроме того, следует учесть, что в некоторых



ментарий по решению гендерных проблем⁹⁵: как поддерживать и увеличивать участие женщин в профсоюзных структурах и мероприятиях и как содействовать равенству и солидарности членов профсоюзов.

При подготовке к ведению переговоров профсоюзы могут принять следующие шаги в целях учета проблемы гендерного равенства при ведении переговоров:

- обеспечить активное участие женщин, выяснить их мнения и обеспечить, чтобы их голоса были услышаны;
- вести работу по повышению уровня информированности о гендерных проблемах и их правильному восприятию среди членов профсоюза, а также среди работодателей;
- выбрать группу переговорщиков;
- разработать повестку дня переговоров по вопросам гендерного равенства;
- надлежащим образом подготовиться к переговорам; собрать все значимые факты, составить проект повестки дня переговоров, выработать четкую стратегию⁹⁶.

При подготовке к ведению переговоров профсоюзы должны прежде всего привлекать в свои ряды женщин и содействовать их активному участию во всех профсоюзных структурах. Профсоюзы считают, что им удастся с большим успехом привлекать женщин, если с этой целью проводятся различные мероприятия, не сосредоточиваясь только на каком-либо одном. Соответствующие меры могут включать, например, следующее:

- повышение уровня информированности о преимуществах членства в профсоюзе;
- улучшение публичного имиджа профсоюзов, включая широкое освещение успешных примеров;
- выяснение взглядов трудящихся-женщин, понимание и учет их потребностей и того, что их беспокоит;

профсоюзах женщин-членов относительно больше, чем мужчин, потому что в самом секторе доминируют женщины. Например, в Болгарии мужчины преобладают в организациях, объединяющих работодателей, а в профсоюзах женщин столько же или даже больше, чем мужчин (Европейский фонд за улучшение условий жизни и труда: *Capacity building for social dialogue at sectoral and company level – Bulgaria* (Dublin, 2007), p. 8).

95 См., например, MOT: *A resource kit for trade unions: Promoting gender equality*, буклеты 1–6 (Женева, 2002 год).

96 MOT: *A resource kit for trade unions: Promoting gender equality through collective bargaining*, буклет 2 (Женева, 2002 год), стр. 13.

- повышение роли женщин в профсоюзе;
- предоставление услуг, специально предназначенных для удовлетворения потребностей женщин; и
- проведение специальных кампаний, побуждающих женщин вступить в профсоюзы⁹⁷.

Помимо привлечения новых членов профсоюзы должны также обеспечить, чтобы все работники – и мужчины, и женщины – четко понимали и могли довести до сведения представителей профсоюза вопросы, вызывающие их озабоченность. Профсоюзы должны проводить среди своих членов просветительскую работу, с тем чтобы научить их распознавать различные формы дискриминации, а также вести сбор информации с целью регистрации случаев гендерной дискриминации и т. д. Кроме того, можно создавать специальные возможности, позволяющие женщинам быть услышанными⁹⁸.

Если профсоюз стремится к тому, чтобы в его политике и программах учитывалась гендерная проблематика, он может провести гендерный анализ путем:

1. выявления проблем: каким образом учитывается вопрос гендерного многообразия?
2. определения желаемых результатов: чего профсоюз хочет добиться с помощью данной политики и на кого она повлияет?
3. сбора информации: какие данные имеются в его распоряжении? Каким образом сбор информации поможет решить вопрос о различиях в восприятии гендерного многообразия?
4. разработки и анализа вариантов: отразятся ли эти варианты по-разному на мужчинах и женщинах? Выгодны ли эти варианты для других?
5. предоставления рекомендаций: каким образом можно осуществлять политику, соблюдая равноправие?
6. информирования о политике: соблюдаются ли в формулировках документа требования гендерного равенства? Какие стратегии следует разработать для обеспечения доступности данных как для мужчин, так и для женщин?

97 MOT: *A resource kit for trade unions: Promoting gender equality within unions*, буклет 1 (Женева, 2002 год), стр. 11.

98 MOT: *A resource kit for trade unions: Promoting gender equality through collective bargaining*, буклет 2 (Женева, 2002 год), стр. 13.



7. оценки результатов: какие показатели использует профсоюз для оценки эффективности той или иной политики? Каким образом в критериях, используемых профсоюзом для оценки эффективности этой политики, учитываются проблемы гендерного равенства?⁹⁹

Основы гендерного анализа МОТ требуют выяснения следующих параметров:

1. разделение труда между мужчинами и женщинами;
2. доступ к ресурсам и льготам и контроль за ресурсами и льготами;
3. практические и стратегические потребности женщин и мужчин;
4. препятствия достижению равенства и возможности его достижения; и
5. способность социальных партнеров содействовать гендерному равенству¹⁰⁰.

Примеры конкретных стран: Канада и Австралия поощряют гендерное равенство в сфере государственной службы

Канада

Закон 2009 года о равной зарплате в государственном секторе обязывает работодателей (и переговорщиков в случае объединения государственных служащих в профсоюзы) принять меры по обеспечению работникам равной зарплаты в соответствии с этим Законом. В то же время в Законе предусматривается, что Совет по вопросам трудовых отношений в сфере государственной службы должен требовать от работодателей проведения или должен сам проводить "оценки обеспечения равной зарплаты" с учетом конкретных гендерных параметров. Многие установленные этим Законом обязательства напрямую связаны с процессом коллективных переговоров.

99 МОТ: *A resource kit for trade unions: The issues and guidelines for gender equality bargaining*, буклет 3 (Женева, 2002 год), стр. 59.

100 МОТ: «Briefing Note 1.6», в: *Gender issues in the world of work: Briefing kit*, INT/93/MO9/NET, Gender Training for ILO Staff and Constituents for the Promotion of Equality for Women Workers (Женева, 1995 год).

Австралия

Закон 2009 года о справедливых трудовых отношениях, который касается работников государственного и частного секторов, уполномочивает федеральный суд по вопросам трудового найма "издавать приказы в обеспечение равного денежного вознаграждения трудящимся мужчинам и женщинам за труд равной или сравнимой ценности". Ходатайства о таких приказах могут подаваться от имени трудящихся, профсоюзов и Уполномоченного по вопросам дискриминации по признаку пола. Закон также фактически запрещает включать в коллективный договор какие бы то ни было дискриминационные условия. Концепция дискриминации распространяется на дискриминацию по признакам пола, сексуальных предпочтений, возраста, семейного положения, семейных обязанностей или обязанностей по уходу, а также беременности.

Библиография типовых законодательных положений о гендерном аудите и типовых статей договора

В издании "Bargaining Equality: A workplace For All", выпущенном Канадским профсоюзом государственных служащих (CUPE) в 2004 году, подробно обсуждаются вопросы равенства, содержатся инструментарий для проведения самостоятельного аудита и образцы формулировок коллективных договоров: <http://www.cupe.ca/www/bargeq> (по состоянию на 27 октября 2011 года).

В издании MOT "Promoting Gender Equality: A resource Kit for Unions" содержатся пояснения, инструкции, а также примеры из практики многих стран, относящиеся к гендерной проблематике. Издание состоит из шести буклетов, доступных по адресу: http://www.il.workinfo.com/free/links/gender/cha_1.htm (по состоянию на 27 октября 2011 года).

Издание MOT "Labour Legislation Guidelines", доступно по адресу: <http://www2.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/lgl/> (по состоянию на 27 октября 2011 года), содержит типовые положения, например по устранению дискриминации в области занятости и рода занятий. На данном веб-сайте имеются примеры законодательных положений, в том числе по таким вопросам, как равная оплата труда; устранение дискриминации по признакам расы, цвета кожи, национального и социального происхождения, инвалидности, политических взглядов, религии, возраста или пола; а также по вопросу сексуального домогательства. ["Руководство по разработке трудового законодательства", <http://www.ilo.org/legacy/russian/dialogue/ifpdial/lgl/index.htm>]



9. Уязвимые группы

Помимо гендерных вопросов коллективные переговоры можно использовать как средство решения проблем, касающихся уязвимых групп трудящихся, например трудящихся – членов этнических меньшинств, трудящихся-мигрантов и трудящихся-инвалидов. Искоренение дискриминации может стать предметом коллективных договоров. В Конвенции МОТ 1958 года о дискриминации в области труда и занятий (№ 111) в разделе 1.1(а) перечисляются семь запрещенных оснований для дискриминации: раса, цвет кожи, пол, религия, политические убеждения, национальное и социальное происхождение. Очень часто дискриминация по признакам расы, цвета кожи, национального и социального происхождения связана с наличием в стране разных этнических групп¹⁰¹.



Фото: МОТ

¹⁰¹ МОТ: «Substantive provisions of labour legislation: The elimination of discrimination in respect of employment and occupation», in МОТ: *Labour Legislation Guidelines*, chapter VII, <http://www2.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/llg/index.htm> (по состоянию на 27 октября 2011 года). (МОТ: «Основные положения трудового законодательства: искоренение дискриминации в области труда и занятий», в: МОТ: *Руководство по разработке трудового законодательства*, глава VII), <http://www.ilo.org/legacy/russian/dialogue/ifpdial/llg/index.htm>.

Конгресс тред-юнионов (TUC) Соединенного Королевства провел в 2005 году «Аудит равноправия», показавший, что в договорах предпринимаются шаги по решению проблем трудящихся – членов этнических меньшинств и трудящихся-мигрантов. В ходе указанного обследования были собраны данные по таким вопросам, как обеспечение равного доступа к продвижению по службе, обучению и развитию карьеры, а также борьба с расизмом на рабочих местах. Однако в договорах реже затрагиваются такие вопросы, как предоставление отпуска и организация языковой подготовки¹⁰².

Во многих странах проблемой стала дискриминация по признаку возраста. Рекомендация 1980 года о пожилых трудящихся (№ 162) применима ко всем работникам, которые могут столкнуться с трудностями в сфере труда и занятий по признаку возраста. С другой стороны, молодежь и женщины сталкиваются с дискриминацией в связи с семейным положением или семейными обязанностями. Как отмечалось выше, в некоторые коллективные договоры, например в странах Латинской Америки, начали включать положения об отпуске по беременности, отпуске для матерей в связи с рождением ребенка, кормлением грудью, отпуске по уходу за детьми, отпуске для отцов в связи с рождением ребенка, отпуске в связи с усыновлением/удочерением детей и по уходу за членами семьи¹⁰³.

В некоторых странах, и особенно в государственном секторе, коллективные договоры содержат пункты, относящиеся к инвалидности. Например, в Норвегии некоторые договоры содержали положения об адаптации условий работы для пожилых работников и работников с ослабленным здоровьем. В Нидерландах договоры включали положения, которые касались проблем, связанных с реинтеграцией и набором работников с инвалидностью¹⁰⁴.

102 Конгресс тред-юнионов: *TUC Equality Audit 2005* (London, 2005), <http://www.tuc.org.uk/extras/auditfinal.pdf> (по состоянию на 27 октября 2011 года).

103 Report of the Director-General: *Equality at work: Tackling the challenges*, Global report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, International Labour Conference, 96th Session, 2007, Report I (B) (ILO, 2007), p. 89. (Доклад Генерального директора: *Равенство в сфере труда: поиски ответов на вызовы*, Глобальный доклад, представленный в соответствии с механизмом реализации Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда, Международная конференция труда, 96-я сессия, Доклад I (B) (МОТ, 2007 год), стр. 90.

104 «Workers with disabilities: Law, bargaining and the social partners», в: EIROOnline, Feb. 2001, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2001/02/study/tn0102201s.htm> (по состоянию на 27 октября 2011 года).



10. Обучение и наращивание потенциала

Эффективное ведение переговоров – это искусство, требующее от участников проницательности, организованности и большого практического опыта. Зачастую переговорщики садятся за стол переговоров с заранее заданными установками и переговорными моделями, но, для того чтобы переговоры были максимально продуктивными, крайне важно, чтобы переговорщики имели возможность не только предварительно обучиться искусству ведения переговоров, но и изучить базовые варианты переговоров. Только зная о возможных вариантах выбора, переговорщики могут принять обоснованные решения о наиболее эффективных методах ведения переговоров.

Для противодействия непродуктивной модели оборонительного поведения, которую может принять одна из сторон, считающая, что оппонент лучше владеет мастерством ведения переговоров и лучше подготовлен, очень важно, чтобы переговорщики с обеих сторон прошли надлежащее обучение. Можно также привести убедительные аргументы в пользу совместной подготовки и обучения переговорщиков с обеих сторон. Это особенно справедливо в том случае, когда стороны стремятся использовать модель переговоров, ориентированных на достижение взаимной выгоды. Но даже если стороны ведут переговоры на основе позиционной модели, одинаковое понимание вопросов и одинаковый уровень мастерства повышают шансы на успех переговоров и помогают разумным образом разрешать конфликты при их возникновении. Кроме того, сам процесс совместной подготовки и обучения в спокойной обстановке нередко приводит к появлению взаимопонимания, которое во многом способствует ведению реальных переговоров¹⁰⁵.

11. Активное содействие ведению переговоров

В некоторых системах предусмотрены меры поддержки, направленные на повышение шансов сторон достичь согласованных (и более качественных) результатов переговоров, что позволяет также предотвратить возникновение споров. Акцент делается на позитивное предотвращение, а не на урегулирование уже возникших споров.

105 См. также пункт Рекомендации 1981 года о коллективных переговорах (№ 163): «Стороны, ведущие коллективные переговоры, должны принимать меры, чтобы их участники на всех уровнях имели возможность получать соответствующую подготовку».

Примером такого содействия служат положения, введенные поправками 2002 года в южноафриканский Закон о трудовых отношениях 1995 года. Социальная обстановка тогда была напряженной: пытаюсь получить дополнительные рычаги влияния в условиях реструктуризации рабочих мест в связи с глобализацией, движение трудящихся добилось законного права на забастовки в ответ на сокращение штатов. Однако одновременно с этим законодатели приняли положение о компенсационных мерах по предотвращению споров. Право на забастовку могло быть использовано, только если в качестве альтернативы в иных случаях обязательному официальному процессу примирения сторон, предшествующему прекращению работы, все стороны получали право прибегнуть к услугам координатора, выполняющего роль посредника на переговорах (формально – консультациях) о реструктуризации. Это положение применяется как в частном, так и в государственном секторе.

Стороны имеют право согласовать кандидатуру координатора, а если этого сделать не удастся, государственный орган по предотвращению и урегулированию споров (согласительная, примирительная и арбитражная комиссия) назначает опытного эксперта. Координатор наделяется соответствующими полномочиями. На первом заседании он помогает сторонам согласовать протокол об обязательствах, включающий также законодательно установленные требования в отношении раскрытия информации. Затем координатор председательствует на заседаниях и контролирует процесс, при этом его/ее установленные законом полномочия могут быть расширены или сокращены по соглашению сторон. Стороны могут договориться о том, что заседания являются конфиденциальными и должны проводиться исходя из предпосылки, что это не повлияет на конечное рассмотрение спора в суде, а координатора нельзя будет вызывать на судебное разбирательство в качестве свидетеля по любому аспекту его/ее деятельности¹⁰⁶.

Опыт применения этого нововведения оказался весьма обнадеживающим. Переговоры с участием координатора регулярно приводят к заключению соглашений по вопросам, заведомо чреватых разногласиями, сокращая количество судебных дел, а главное – количество забастовок.

106 См. раздел 189А Закона о трудовых отношениях 1995 года и соответствующие нормативные положения о деятельности координатора 2002 года.



В Соединенном Королевстве ACAS обычно занимает весьма осторожную позицию в отношении коллективных переговоров, учитывая, что этот процесс поддерживается давней традицией добровольности. Тем не менее ACAS предлагает так называемые услуги «по содействию в ведении переговоров»:

“Несмотря на то что закон и ACAS придают важное значение способности сторон самостоятельно регулировать разногласия посредством установленных процедур, иногда бывают случаи, когда ACAS тем или иным образом подключается на значительно более ранних этапах, например, в роли «помощника в ведении переговоров». Так происходит потому, что ACAS не ограничивается рассмотрением только формальных, коллективных споров, а может предоставлять и другие виды содействия в разрешении проблем в области коллективных трудовых отношений и предотвращении споров. Помощь в ведении переговоров предполагает, что вынесение окончательных решений остается за договаривающимися сторонами, а роль ACAS заключается в оказании содействия, что позволяет сторонам найти взаимоприемлемые решения. Это не аналогично коллективному примирению, поскольку коллективное примирение может иметь место только при наличии трудового конфликта.

Данный вид оказания содействия применяется, как правило, в случае затяжных конфликтов. Например, после многолетних споров и многочисленных примирительных процедур в рамках одного и того же раунда переговоров об оплате труда в крупной розничной сети было предложено провести встречу под председательством посредника ACAS еще до начала переговоров. На этой неформальной встрече с участием нескольких старших руководителей кадровых служб и двух штатных профсоюзных деятелей компания доложила о своем финансовом положении, а затем выслушала требования профсоюза и ознакомилась с темами для обсуждения на переговорах, выдвинутыми национальной конференцией этого профсоюза. Цель заключалась в том, чтобы профсоюз выдвинул более реалистичные требования, а компания дала более разумный ответ на это предложение. Стороны также договорились, что ACAS выступит в качестве координатора с правом совещательного голоса в ходе первого раунда переговоров. Результатом стало снижение требований профсоюза; после проведенной ACAS работы по примирению сторон пересмотренное предложение было согласовано и поставлено на голосование. Оно было принято надлежащим большинством голосов, и данная модель стала форматом для будущих переговоров. С тех пор больше не возникало ни конфликтов по поводу оплаты труда, ни необходимости в традиционных примирительных услугах ACAS¹⁰⁷.

107 Advisory, Conciliation and Arbitration Service: *The alchemy of dispute resolution: The role of collective conciliation*, Acas policy discussion paper (London, 2009), p. 4. Хотя услуги ACAS по коллективному примирению в силу ряда исторических причин редко используются в государственном секторе, «опыт показывает, что те, кто прибегал к этим услугам, ценят их, прибегают к ним снова и рекомендуют другим». Ibid., p. 6.

ACAS недавно объявила, что взяла на себя обязательство по оказанию помощи сторонам трудовых отношений в государственном секторе в период финансового кризиса, который начался в 2008 году¹⁰⁸.

Раньше и обстоятельнее всех оказанием упреждающего содействия переговорщикам занялись в Соединенных Штатах, где Федеральная служба посредничества и примирения (FMCS) начала оказывать посреднические услуги с целью улучшения функционирования государственных организаций в рамках Закона об установлении правил посредством переговоров 1990 года. В качестве нейтральной третьей стороны FMCS наделена правом инициировать и координировать широкий спектр сложных и многосторонних процессов, в том числе диалоги о государственной политике и переговоры по вопросам регулирования, помогая всем сторонам улучшить свое информационное взаимодействие и свои взаимоотношения и достичь консенсуса по обсуждаемым проблемам.

Установление правил посредством переговоров под эгидой независимых органов может послужить полезной моделью для стран, стремящихся создать системы ведения переговоров и урегулирования споров в готовых к этому областях государственной службы.

12. Совместные изыскания/исследования

Когда администрация и трудящиеся ищут решения проблемы, им обычно мало помогает проведение собственных изысканий или исследований по данной проблеме. Даже когда для этих целей привлекаются независимые эксперты, результаты такой инициативы могут считаться взятыми по выбору, независимо от того, справедливо или нет такое мнение с объективной точки зрения. Проведенная по заказу работа, возможно, будет считаться не решением проблемы или допустимым вариантом решения, а скорее дополнительным аргументом в пользу переговорной позиции заказавшей ее стороны, которому можно противопоставить противоположное мнение или результаты исследования другого эксперта.

Однако весьма полезным может оказаться совместное обращение сторон к услугам того или иного эксперта, который под-

108 *Acas support for public sector organizations undergoing change*, <http://www.acas.org.uk/index.aspx?articleid=3121> (по состоянию на 27 октября 2011 года).



готовит для них единый доклад в помощь дальнейшим обсуждениям и переговорам. Стороны в таком случае будут лучше готовы к тому, чтобы рассматривать результаты исследования по существу, а не отвергать их как заведомо тенденциозные.

13. Кодексы добросовестной практики

Многие национальные консультативные органы и службы по урегулированию споров разрабатывают и публикуют кодексы добросовестной практики по широкому спектру вопросов, включая коллективные переговоры и урегулирование споров¹⁰⁹. Надлежащим образом разработанный кодекс может сыграть значительную образовательную роль и стать важным вспомогательным средством предотвращения споров.

Нередко также законодательство предписывает официальным арбитражным судам и судам по трудовым спорам учитывать содержание кодексов добросовестной практики при принятии решений по рассматриваемым делам¹¹⁰.

14. Совместное решение проблем

Совместное решение проблем является процессом, который применяется к сферам, не относящимся к трудовым отношениям. Однако его можно рассматривать также как альтернативу обычному проведению переговоров или как один из аспектов переговоров, основанных на учете интересов. Его главное отличие заключается в том, что участники процесса решения проблем подходят к задаче с позиций сотрудничества, в то время как позиционные переговорщики в большей степени сосредоточены на продвижении своих позиций. Иными словами, перегово-

109 Примеры таких кодексов можно найти на веб-сайтах комиссии по трудовым отношениям Ирландии (<http://www.lrc.ie>), согласительной, примирительной и арбитражной комиссии Южной Африки (<http://www.ccm.org.za>) и ACAS Соединенного Королевства (<http://www.acas.org.uk>) (все URL доступны с 27 октября 2011 года).

110 Поведение посредников, арбитров и судебных работников нередко регулируется кодексами поведения, если они работают в официальных службах по урегулированию споров или в частных агентствах. Эти кодексы регулируют стандарты деятельности и поведение третьих сторон, ограничивая возможность коррупции и сдерживая групповые интересы. Помимо этого, многие законы о труде включают кодексы добросовестной практики для работодателей, работников и их представителей в отношении урегулирования конфликтов и споров. Министерства труда все чаще обеспечивают стороны такими кодексами и руководствами, типовыми соглашениями и соответствующими прецедентами, чтобы помочь сторонам более эффективно регулировать конфликты (F. Steadman: *Handbook on alternative labour dispute resolution* (Turin, International Training Centre of the ILO. 2011), p. 54).

ворщики чаще противостоят друг другу, а участники процесса решения проблем действуют заодно.

Задача позиционных переговорщиков – добиться максимальных выгод для своей стороны. В то же время для участников процесса решения проблем целью является скорее достижение оптимального коллективного соглашения в интересах всех участников переговоров. Выигрышем для них, как и для опытного независимого арбитра, становится заключение сделки, которая наилучшим образом примиряет различные интересы сторон и наилучшим образом содействует их общим интересам.

Процесс решения проблем может включать мозговой штурм, выработку вариантов и отбор наилучших результатов в соответствии с максимально объективными критериями.

Рисунок 1. Решение проблем на основе учета интересов: совместная работа с целью:



Некоторые вопросы, являющиеся предметом переговоров, такие как гигиена и безопасность труда, обеспечение баланса между трудовой деятельностью и личной жизнью, а также системы аттестации, более успешно решаются с помощью метода совместного решения проблем, чем, например, денежные вопросы. Поэтому их можно отделить от остальных вопросов и вести по ним переговоры с помощью метода решения проблем.



15. Обязанность добросовестного ведения переговоров

В ходе работы по подготовке Конвенции № 154 Комитет по вопросам коллективных переговоров отметил, что «коллективные переговоры могут функционировать эффективно только в том случае, если обе стороны проводят их добросовестно», и «подчеркнул тот факт, что нельзя обязать по закону быть добросовестным, можно только добиться добросовестности в результате добровольных и настойчивых усилий обеих сторон»¹¹¹.

Комитет МОТ по свободе объединения также подчеркивал важность принципа, согласно которому работодатели и профсоюзы должны вести переговоры добросовестно и стремиться к заключению соглашения, в частности, в ситуациях, когда речь идет о жизненно важных службах, где профсоюзам не разрешается проводить забастовки¹¹².

Для эффективного ведения коллективных переговоров требуются поощрение диалога и содействие достижению консенсуса. В ряде стран с этой целью законодательным путем установлена обязанность сторон вести переговоры, располагая всей полнотой информации. Цель такой обязанности – обеспечить, чтобы стороны имели максимальные возможности для достижения соглашения. В некоторых случаях такая обязанность сводится к обязанности провести переговоры, тогда как в других она сформулирована как *обязанность вести переговоры добросовестно*¹¹³.

16. Сроки действия соглашений

Коллективные переговоры требуют затраты ресурсов и сопряжены с рисками. Поэтому чем длительнее срок действия достигнутых в результате переговоров соглашений, тем это выгоднее. Лежащие в их основе соглашения о признании сторон и о рамочных условиях нередко заключаются на неопределенный

111 Международная конференция труда: *Record of Proceedings* (1981), стр. 22/11.

112 МОТ: *Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, пятое (пересмотренное) издание (Женева, 2006 год), пункты 934–943.

113 МОТ: «Substantive provisions of labour legislation: Effective recognition of the right to collective bargaining», в: МОТ: *Labour Legislation Guidelines*, глава III, <http://www2.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/llg/index.htm> (по состоянию на 27 октября 2011 года). МОТ: «Основные положения трудового законодательства: эффективное признание права на ведение коллективных переговоров», в: МОТ: Руководство по разработке трудового законодательства, глава III, <http://www.ilo.org/legacy/russian/dialogue/ifpdial/llg/index.htm>.

срок и могут быть прекращены, если обстоятельства изменились, при условии заблаговременного уведомления. Однако при ограниченных сроках действия соглашений стороны имеют возможность отслеживать, прогнозировать и даже влиять на тенденции на рынке труда и в экономике в целом, когда речь идет о материальных вопросах, в первую очередь об оплате труда.

Считается, что для стабилизации ситуации на рабочем месте наиболее подходящий срок соглашения по материальным вопросам составляет два-три года. Заключение соглашений на более длительный срок также может быть обоснованным, при условии что в них предусмотрены динамичные элементы, допускающие среднесрочное регулирование в отношении отдельных вопросов, пересмотры и поправки в случае «чрезвычайных обстоятельств» или автоматические корректировки зарплаты в связи с ростом прожиточного минимума.

Как правило, заключение соглашений сроком всего на один год нельзя считать оптимальным в отсутствие особых факторов, оправдывающих такое решение. Расходы на переговоры с таким ограниченным переговорным циклом обычно превышают полученные выгоды, особенно если сделка сроком на один год — не единичный случай, а регулярно повторяющаяся практика.

Продление срока действия договоров можно также использовать для содействия урегулированию отношений. Например, в штате Вашингтон (Соединенные Штаты) в отношении большинства государственных служащих коллективный договор продолжает действовать в течение года после истечения его срока, чтобы осталось время на переговоры. К концу этого года работодатель имеет право ввести в действие свое последнее предложение, касающееся часов работы, размера оплаты и условий труда, а также процедур рассмотрения жалоб. Это положение не распространяется на другие предметы переговоров. Например, больше не действует условие договора о правах администрации, которое обычно позволяет работодателю вводить изменения, которые в ином случае по закону разрешается вводить только по итогам переговоров. Кроме того, работодатель должен продолжать вести добросовестные переговоры с профсоюзом, пока не будет достигнуто соглашение, и не имеет права вводить дополнительные изменения без переговоров с профсоюзом. Смысл этого «замораживания» договора сроком на год заключается в том, что профсоюзы получают возможность отложить переговоры, если предложение работодателя менее



выгодно, чем уже существующее соглашение. Так нередко происходило, когда работодатели просили работников взять на себя часть расходов по медицинскому страхованию, что сокращало их чистый доход. Тем самым профсоюз получал возможность в обмен на желание работодателя снизить расходы добиться повышения льгот в других областях. Бывает, что такой маневр оказывается контрпродуктивным, но обычно посредничество приносит успех, поскольку стимулирует обе стороны к заключению соглашения. Иногда стороны вели переговоры годами, и работодатель ни разу не дал понять, что готов предпринять какие-либо действия, хотя отношения становились весьма напряженными¹¹⁴.

17. Ясность и структурированность договоров

Ясность формулировок в тексте договора – одно из важных вспомогательных средств предупреждения дальнейших разногласий. Договор должен легко читаться и четко выражать намерения сторон, а не вызывать конфликты. Согласно определению, содержащемуся в статье 2 Конвенции № 154, коллективные переговоры охватывают все переговоры, которые проводятся в целях определения условий труда и занятости. Такие условия должны быть закреплены в письменном виде¹¹⁵.

Коллективный договор может быть структурирован в соответствии со следующим перечнем общих разделов:

1. Общие положения, разъясняющие сферу действия договора: на какой сектор он распространяется и кто является сторонами, связанными договором. Сюда же могут быть включены положения об исполнении и применении других договоров помимо данного договора.
2. Определение рабочего времени. Иными словами, какова обычная продолжительность рабочего времени и каковы правила, касающиеся сокращенного рабочего времени

114 Revised Code of Washington (RCW) 41.56.123; C. Carrión-Crespo and A. Santos Bayrón: *The impact of mediation on the use of labour arbitration in the public services: Comparison between the state of Washington and Puerto Rico* (Влияние посредничества на использование трудового арбитража в сфере государственной службы: сравнение штата Вашингтон и Пуэрто-Рико), презентация перед открытием 2-го Международного конгресса по механизмам альтернативного разрешения споров, Сан-Хуан, Пуэрто-Рико (2006 год) (на исп. яз.).

115 В Конвенции № 154 не упоминается определение условий занятости посредством «коллективных договоров». B. Gernigon, A. Otero and A. Guido: *Collective bargaining: ILO standards and principles of the supervisory bodies* (Geneva, ILO, 2000), p. 50.

или сверхурочного времени, а также выходных дней и праздников.

3. Заработная плата. Уровень оплаты труда может, например, основываться на распределении по группам: начинающий сотрудник, сотрудник с некоторым опытом, младший специалист, специалист, опытный специалист и высококвалифицированный специалист относятся к разным категориям оплаты труда. В договор включаются описания всех этих категорий сотрудников.
4. Льготы, например дополнительная компенсация за работу за границей.
5. Социальное обеспечение. Какие руководящие указания должен обеспечить работодатель (рабочий инструктаж), каков порядок действий в случае, если сотрудник заболел и отсутствует на работе, какие можно брать материнские/отцовские отпуска по уходу за ребенком.
6. Порядок действий в случае разногласий по поводу положений договора, политики урегулирования споров и срока действия договора¹¹⁶.

Вышеперечисленные предметы договора являются всего лишь примерами, и коллективные договоры могут включать много других вопросов – от производственного обучения до мер по гармонизации трудовой деятельности и семейной жизни. В рамках этих общих сфер стороны могут прописывать конкретные пункты, касающиеся их особых потребностей. Однако следует отметить, что национальные нормы, такие как кодексы законов о труде, могут содержать обязательные положения в отношении предметов коллективных переговоров, например заработной платы (минимальный размер оплаты труда) или рабочего времени, и эти положения (если они обязательны к исполнению) должны учитываться при составлении коллективных договоров. Если установленная законом норма является диспозитивной и коллективный договор может ее заменить, это должно быть прямо прописано в договоре.

Переговорщикам бывает полезно проверить удобочитаемость текста договора на «обычных» его пользователей, не знакомых с механикой переговорного процесса. Если понимание того или

¹¹⁶ См., например, финский Генеральный коллективный договор для правительственных органов от 28 марта 2010 года, http://www.vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/02_documents_on_personnel_management/02_sopimukset/20100301_General_collective_agreement_with_annexes_final.pdf (неофициальный перевод).



иного положения договора вызывает у них затруднение, его, скорее всего, следует переработать¹¹⁷.

Как правило, текст коллективного договора будет понятнее, если он:

- написан простым языком;
- хорошо структурирован, разбит на соответствующие разделы и пункты, снабженные информативными заголовками;
- состоит из коротких предложений; и
- содержит наглядные примеры (в конкретных случаях приведены тарифные ставки и т. п.).

Например, на Субрегиональной трехсторонней конференции в Черногории в 2009 году подчеркивалось, что используемые термины и оговариваемые условия коллективных договоров должны быть четко сформулированы, написаны простым и понятным языком, а также отвечать конкретным требованиям данного сектора¹¹⁸.

18. Обеспечение действия договоров

Договоры действуют в динамичной среде и поэтому сами должны обладать динамичными свойствами. Это особенно важно, если срок действия договора превышает один год.

В течение срока действия любого коллективного договора практически неизбежно возникают разногласия в отдельных областях, в том числе:

- разногласия по поводу толкования положений договора;
- негативные последствия непредвиденного развития событий (таких, как резкий подъем уровня инфляции, изменения в государственной политике, новые и неожиданные законы и др.);
- разногласия по поводу практической реализации положений договора (например, по поводу премий в связи с достижением ключевых производственных показателей);

117 Полезной литературы на эту тему становится все больше. См., например, D. Elliott: *Writing collective agreements in plain language*, Paper presented at the 8th Annual Labour Arbitration Conference, 1990, revised 1998, <http://www.davidelliott.ca/plainlanguage.htm> (по состоянию на 21 ноября 2011 года); а также другие источники на таких сайтах, как <http://home.comcast.net/~garbl/writing/plaineng.htm> (по состоянию на 27 октября 2011 года).

118 MOT, *Strengthening the Mechanisms of Labour Dispute Prevention and Amicable Resolution in the Western Balkan Countries and Moldova* (Conference Report, 2009), p. 6.

- несоблюдение договоренностей той или иной стороной. Некоторые договоренности могут не вступать в силу немедленно и при заключении соглашения должны приниматься на веру. В ходе жестких переговоров может возникнуть соблазн отложить трудные вопросы до лучших времен. Например, в конце напряженных переговоров, так и не согласовав давно стоящий на повестке дня вопрос, одна из сторон может убедить другую сторону выделить нерешенную проблему с обязательством решить ее в дальнейшем. Другая сторона, руководствуясь в той или иной степени принципом добросовестности, может согласиться на это предложение. Если затем возникает конфликт, то чаще всего по одной из двух следующих причин:
 - *Неисполнение договоренностей об изменении поведения (или о взаимодействии в рамках процедур, направленных на изменение поведения).* Некоторые вопросы требуют, чтобы другие стороны предприняли определенные шаги или изменили свое поведение. В качестве примеров можно назвать снижение уровня прогулов, согласие подчиниться новым правилам тестирования на употребление наркотиков и алкоголя, согласие пройти обучение для работы с новыми системами и т. д.
 - *Невыполнение некоторых планов.* Работодатель мог дать согласие на разработку и внедрение новой системы аттестации, пересмотр определенных слишком утомительных режимов работы, улучшение условий окружающей среды и т. д.

Успех в реализации и обеспечении действия договоров в значительной степени зависит от того, насколько добросовестно стороны ведут переговоры и в дальнейшем выполняют взятые на себя обязательства. При этом, конечно, каждая сторона рассчитывает на то, что вторая сторона дает обещания всерьез и обладает решимостью и ресурсами, чтобы их выполнить.

Поэтому рекомендуется включать в договоры пункты о реализации договоренностей и о необходимых для этого ресурсах. Следует назначить лиц и, возможно, рабочие комитеты, которые будут отвечать за выполнение обязательств, и предусмотреть график проведения проверок.

Однако разногласия возможны, даже если приняты предупредительные меры. В таких случаях стороны сначала должны



совместно заняться решением проблем, а не вступать в споры. Обстоятельства, изменившиеся по не зависящим от той или иной стороны причинам, могут потребовать новых переговоров о пунктах, которые стали невыполнимыми. Исправлять последствия непредвиденных событий лучше всего, разумеется, путем обсуждений, а не жалоб.

Если всем сторонам становится очевидно, что определенные обстоятельства, изначально взятые в духе доброй воли, просто невозможно выполнить, лучше всего прямо исключить их из договора в ходе переговоров об исправлении ситуации.

Договор может также включать формальные процедуры урегулирования споров, к которым можно прибегнуть в том случае и тогда, когда проблемы невозможно решить путем обсуждений и переговоров. Разногласия по поводу толкования и применения положений договора считаются спорами о правах; это означает, что в случае невозможности разрешения эти споры должны быть урегулированы путем скорейшего и не требующего больших затрат арбитражного или судебного разбирательства.

Примеры конкретных стран: Канада, Южная Африка

Раздел 57(1) Трудового кодекса Канады

Все коллективные договоры должны содержать положение об окончательном урегулировании без прекращения работы посредством арбитража или иным путем всех разногласий между сторонами коллективного договора или работниками, принявшими на себя обязательства по коллективному договору, которые касаются толкования, применения, исполнения или предполагаемого нарушения этого договора.

Раздел 23(1) Закона о трудовых отношениях Южной Африки

Каждый коллективный договор... должен включать процедуру разрешения любых споров, касающихся толкования или применения коллективного договора. Согласно процедуре стороны должны сначала предпринять попытку разрешить спор путем примирения, а если спор остается неурегулированным, – путем арбитража.

«Кодекс практики: процедуры урегулирования споров, в том числе процедуры, касающиеся важнейших служб» (1992 год) Ирландской комиссии по трудовым отношениям включает более подробные рекомендации относительно содержания договора:

“Процедуры урегулирования споров: общие положения

22. Нижеизложенные процедуры урегулирования споров должны включаться в договоры между работодателем и профсоюзом в целях мирного разрешения споров, возникающих между работодателями и профсоюзами. Такие договоры должны предусматривать, что:

- a) стороны будут воздерживаться от любых действий, способных воспрепятствовать эффективному функционированию данных процедур;
- b) профсоюзы и работодатели будут сотрудничать в обеспечении надлежащих условий и средств, позволяющих представителям профсоюза принять участие в согласованных процедурах урегулирования споров;
- c) будут созданы надлежащие условия, позволяющие работникам рассмотреть любые предложения, возникающие в результате применения данных процедур.

23. Претензии профсоюза по коллективным или индивидуальным вопросам и другие проблемы, способные привести к спорам, должны быть предметом обсуждений и переговоров на надлежащем уровне между заинтересованными сторонами с целью обеспечения их взаимоприемлемого урегулирования в течение разумного срока. Стороны должны предпринять все усилия для обеспечения урегулирования без обращения к сторонним организациям.

24. В случае если прямые переговоры между сторонами не привели к урегулированию вопроса (вопросов), последние следует направить в соответствующую службу Комиссии по трудовым отношениям. Стороны в сотрудничестве с соответствующей службой должны организовать заседание для рассмотрения спора в кратчайший возможный срок.

19. Действия в случае изменения согласованных условий договора

Комитет по свободе объединения отрицает возможность приостановления, прерывания, аннулирования или вынужденного пересмотра существующих договоров путем принятия закона или указа без согласия сторон договора. Кроме того, продление срока действия коллективных договоров законодательным путем допустимо только в случае чрезвычайных обстоятельств и на короткий период времени.

Тем не менее такие факторы, как новые технологии, новые социальные потребности, старые неудовлетворенные потребности и новые ожидания общества, а также многие другие означают, что организация труда во всех государственных службах



представляет собой непрерывный процесс. Условия занятости и даже отношения в сфере занятости могут постоянно меняться. Следовательно, необходимо обеспечивать и защищать потребности сторон с помощью надлежаще разработанных процессов, а не фиксированных установлений. Это означает, что договоры, заключенные в результате коллективных переговоров, должны быть динамичными и обеспечивать соответствие между потребностью организации в осуществлении перемен и потребностью работников в гарантиях защищенности. Иными словами, может быть полезным встроить в договор определенный механизм – «окно для возможных перемен», который может служить руководством к действию в случае изменения обстоятельств.

Современные директивы по данному вопросу были предусмотрены в Рекомендации МОТ № 129 1967 года о связях между администрацией и трудящимися на предприятии, которая применима к условиям работы государственных служащих:

2. 1) Работодатели и их организации, а также трудящиеся и их организации должны в своих общих интересах признать важность атмосферы взаимопонимания и доверия на предприятии, которая благотворна как для эффективной деятельности предприятия, так и для чаяний трудящихся.
- 2) Создание такой атмосферы должно облегчаться путем быстрого распространения возможно более полной и объективной информации и обмена ею по различным аспектам жизни предприятия и социальных условий трудящихся.
- 3) С целью создания такой атмосферы администрация должна после консультаций с представителями трудящихся принять соответствующие меры для применения эффективной политики связей с трудящимися и их представителями.
3. Эффективная политика связей должна обеспечивать такое положение, чтобы до принятия администрацией решения по важным вопросам об этом давалась информация и между заинтересованными сторонами происходили консультации, поскольку передача такой информации не причиняет ущерба ни одной из сторон.

Консультации по вопросу изменения условий занятости

Как показывает прошлое, односторонние решения администрации, затрагивающие интересы работников, вызывают ответную реакцию последних, включая коллективный протест. Фактически некоторые из самых первых законов о труде, принятых в начале XX века, включали положения о status quo, направленные на ограничение и даже отмену односторонних действий¹.

С другой стороны, австралийский Закон о справедливых трудовых отношениях 2009 года требует, чтобы в арбитражные решения и коллективные договоры, которые регулируют большую часть рынка труда, включались типовые условия о проведении консультаций. Образцом таких условий может служить Арбитражное решение о найме работников высших учебных заведений:

Консультации по поводу существенных изменений условий труда

Работодатель должен уведомлять

- a) Если работодатель принял окончательное решение о введении существенных изменений в области производства, программ, организации, структуры или технологии, которые, по всей вероятности, окажут значительное воздействие на работников, то работодатель должен уведомить работников, которых могут затронуть предлагаемые изменения, и их представителей, если таковые имеются.
- b) Под значительным воздействием понимаются, среди прочего, увольнение, существенные изменения в составе, режиме работы или численности рабочей силы данного работодателя либо в требованиях к квалификации; ликвидация или сокращение возможностей получить работу, продвигнуться по службе или получить контракт пожизненного найма; изменение часов работы; необходимость переобучения или перевода работников на другие должности или в другие места; а также реструктуризация должностей. При этом, если данное арбитражное решение предусматривает возможность изменения любого из вышеперечисленного, такое изменение считается не оказывающим значительного воздействия.

Работодатель должен обсуждать изменения

- a) Работодатель должен обсуждать с работниками, которых затрагивают изменения, а также с их представителями, если таковые имеются, введение изменений, упомянутых в пункте 8.1, воздействие, которое эти изменения, вероятно, окажут на работников, и меры по предотвращению или смягчению негативного воздействия таких изменений на работников, а также должен своевременно рассматривать все вопросы, поднятые работниками и/или их представителями в связи с этими изменениями.
- b) Обсуждения должны начинаться в кратчайший возможный срок после принятия работодателем окончательного решения об осуществлении этих изменений.



с) В целях такого обсуждения работодатель должен предоставить затрагиваемым работникам и их представителям, если таковые имеются, в письменном виде всю соответствующую информацию об этих изменениях, включая характер предлагаемых изменений, их ожидаемое воздействие на работников и любые другие вопросы, которые, вероятно, затронут работников, учитывая при этом, что ни один работодатель не обязан раскрывать конфиденциальную информацию, раскрытие которой противоречит интересам работодателя⁴.

¹ См., например, канадский Закон о расследовании производственных споров 1907 года и трансваальский Закон о производственных спорах 1909 года.

² Директива 2002/14/EC.

³ *The Information and Consultation of Employees' Regulations 2004: DTI Guidance (Jan. 2006, доступно по адресу: www.berr.gov.uk/files/file25934.pdf (по состоянию на 27 октября 2011 года).*

⁴ *Clause 8 of the Higher Education Industry – General Staff – Award 2010.*

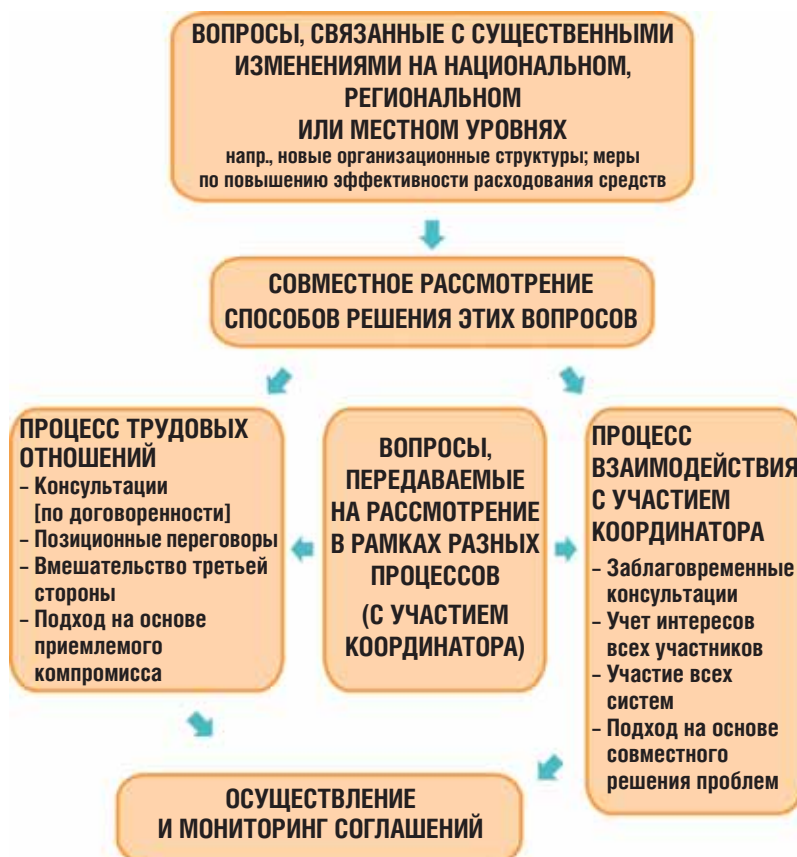
Положения такого рода ориентированы в первую очередь на процесс. Однако они также сформулированы в общих выражениях с учетом их цели и документа, в котором они были изложены. Конкретные ситуации требуют более конкретных мер, и примером этого является механизм партнерства между администрацией и сотрудниками службы здравоохранения в Ирландии. Здесь работодатель и профсоюзы выпустили совместное руководство по управлению динамикой рабочих мест под названием «Инструменты осуществления изменений посредством партнерства – альтернативные процессы управления изменениями, урегулирования конфликтов и решения проблем» [*Tools for change through partnership – Alternative processes for handling change, conflict resolution and problem solving*] (2004).

В договоре между сторонами о взаимном информировании и консультациях предусмотрена необходимость:

- определения сторон, которых, вероятно, затронет предлагаемое изменение;
- предоставления информации о предлагаемом изменении тем, кого оно, вероятно, затронет;
- проведения консультаций со сторонами, которых, вероятно, затронет предлагаемое изменение;
- проведения анализа, в соответствующих случаях, воздействия изменений с целью определения последствий (как положительных, так и отрицательных) введения предлагаемых изменений;

- надлежащего учета возможного воздействия предлагаемых оперативных и/или стратегических изменений на устоявшуюся практику работы и условия занятости и (связанной с ними) потребности в проведении консультаций с представителями трудящихся;
- активного участия сторон и/или их представителей в подготовке и осуществлении изменений;
- обеспечения возможностей для сотрудников и их представителей предлагать свои идеи, взгляды и решения в процессе управления изменениями в целях повышения ценности и качества принятых решений и конечных результатов.

Рисунок 2. Схема протокола¹¹⁹



119 Данную схему следует рассматривать целиком и полностью в контексте исследуемых механизмов партнерства.



При проведении изменений могут использоваться самые разные процессы, в том числе процессы обмена информацией, консультаций, переговоров и совместного решения проблем, а также комбинации этих процессов. Однако общим руководящим принципом является совместное обсуждение наиболее эффективных способов решения конкретного вопроса. Такое обсуждение легитимизирует любой выбранный подход и максимально увеличивает шансы на достижение приемлемого результата. В решении вопросов, связанных с проведением изменений, полезным может стать и такой механизм, как независимое посредничество.

Однако не все механизмы управления изменениями всегда приводят к соглашению, и в дополнение к ним должны предусматриваться надлежащие механизмы урегулирования споров.

В случаях, когда источником изменений является передача работ государственного сектора стороннему подрядчику, применяется Конвенция 1949 года о трудовых статьях в договорах, заключаемых государственными органами власти (№ 94). В соответствии со статьей 2 Конвенции № 94 государства, ратифицировавшие Конвенцию, обязуются соблюдать стандарты, относящиеся к условиям труда, следующим образом:

“Договоры, к которым применяется настоящая Конвенция, содержат статьи, гарантирующие соответствующим работникам заработную плату (включая надбавки), продолжительность рабочего времени и другие условия труда, которые не менее благоприятны, чем условия, установленные в данном районе в отношении работы аналогичного характера в соответствующей профессии или отрасли промышленности:

- a) либо коллективным договором или другим способом, принятым при переговорах между организациями работодателей и работников, представляющими значительную часть работодателей и работников в соответствующей профессии или отрасли промышленности;
- b) либо арбитражным решением;
- c) либо законодательством страны.

Закон Южной Африки о муниципальных системах устанавливает, что органы местного самоуправления должны проводить консультации с профсоюзами и другими заинтересованными сторонами, прежде чем заключать договор подряда со сторонней организацией на оказание муниципальных услуг. Кроме того, пункт 7 Договора 2008 года между Южноафриканской

ассоциацией органов местного самоуправления (SALGA) и Южноафриканским профсоюзом муниципальных работников (SAMWU) и Независимым профсоюзом муниципальных работников (IMATWU) гласит, что в случае передачи государственных услуг стороннему подрядчику работники должны получать от частного поставщика те же льготы, которые предусмотрены в договоре Южноафриканского совета по ведению коллективных переговоров органами местного самоуправления¹²⁰.

Предотвращение споров: контрольный список

Нижеперечисленные меры могут помочь лицам, принимающим решения, при рассмотрении существующих или предлагаемых механизмов предотвращения споров путем законодательного процесса:

- Определите структуру, нормативно-правовую базу, принципы, механизмы и основные характеристики предотвращения споров в вашей стране.
- Определите заинтересованные стороны, участвующие в предотвращении споров.
- Определите место и роль профсоюзных организаций, оказывающих поддержку предотвращению споров.
- Выявите основные проблемы, связанные с предотвращением споров: проблемы в сфере свободы объединения, трудовых отношений, касающиеся механизмов ведения коллективных переговоров и т. д.
- Проанализируйте причины этих проблем.
- Изучите потребности участвующих сторон и определите приоритетность этих потребностей.
- Обобщите все возможные решения проблем, не давая им оценки.
- Определите объективные критерии для оценки каждого из возможных решений (например, с точки зрения экономической эффективности, последствий, практичности, удовлетворения потребностей, устранения причин, преимуществ/недостатков, ликвидации симптомов).
- Оцените возможные решения, используя объективные критерии, и сузьте диапазон решений.

¹²⁰ J. Theron: *Non-standard workers, collective bargaining and social dialogue: The case of South Africa*, Working paper No. 28, ILO Industrial and Employment Relations Department (Geneva, ILO, 2011), p. 21 (Рабочий документ № 28. Департамент производственно-трудовых отношений МОТ (Женева, МОТ, 2011 год), стр. 21).



- Разработайте план действий по реализации решений/конструктивной политики на национальном, отраслевом и местном уровнях:
 - дайте наглядное представление о том, что требуется для предотвращения споров и в какой форме;
 - проанализируйте гендерные аспекты и сформируйте представление о системе, которая их учитывает;
 - выясните, какие изменения необходимо внести в нормативно-правовую базу;
 - выясните, какие требуются ресурсы, включая людские и финансовые, и как их можно получить;
 - определите, какую роль в данном процессе играют заинтересованные стороны и какой вклад они могут внести.
- Разработайте методы и средства распространения и предоставления информации о национальных механизмах предотвращения споров.
- Разработайте методы и средства мониторинга и проверки данного процесса и при необходимости вводите изменения, начиная с общенационального уровня и заканчивая местными уровнями.
- Разработайте стратегию дальнейших действий.



Фото: МОТ

Часть II. Урегулирование споров

Рабочее место является сферой действия многих общих, различающихся и даже противоборствующих интересов. Вследствие этого одни методы взаимодействия способны принести взаимовыгодные результаты, другие ведут к победе или поражению одной из сторон. В ходе переговоров не всегда удастся направить противоборствующие интересы в русло достижения согласованных решений. Это особенно справедливо в отношении таких вопросов, как оплата труда, льготы и трудовые обязанности. Работники, как правило, стремятся к повышению зарплаты, а работодатели – к повышению рентабельности и гибкости производства. В результате переговоры могут зайти в тупик. Выход из такого тупика сложно найти без дополнительных мер и действий. В чем заключаются цели и каковы пути урегулирования тупиковой ситуации в случае ее возникновения?

Первая цель мероприятий по поиску выхода из тупика – перезагрузка переговорного процесса, поскольку предпочтение всегда отдается решениям, достигнутым в ходе переговоров. Возобновлению переговорного процесса может способствовать использование новых ресурсов или новое видение ситуации, например, благодаря посредничеству. Однако если не получается убедить стороны прийти к общим выводам, то тогда, вероятно, решение по существу спора можно найти посредством другой согласованной процедуры, такой как арбитраж. Но если даже такой вариант невозможно согласовать или задействовать, может понадобиться силовое решение. Силовое давление можно оказывать в рамках политического процесса или посредством независимых рычагов, таких как забастовки, локауты или одностороннее применение новых условий занятости.

Обращение к силовому решению – или хотя бы просто наличие силового варианта – может быть не только легитимным, но и необходимым для функционирования всей системы трудовых отношений. Однако в первую очередь всегда следует прибегать к средствам убеждения и менее радикальным мерам.

Для урегулирования споров почти всегда привлекаются дополнительные ресурсы, в том числе внешние. В начале настоящего руководства рассматриваются характерные особенности различных организаций, как государственных, так и частных, которые оказывают подобные услуги. Затем следует ряд наблю-



дений, касающихся структуры систем урегулирования споров. Бóльшая часть настоящего раздела посвящена различным существующим формам урегулирования конфликтов, начиная с минимального вмешательства и заканчивая максимальным принуждением.

Департамент производственно-трудовых отношений MOT (DIALOGUE) в сотрудничестве с Программой социального диалога Международного учебного центра MOT (ITC-TURIN) готовят к выпуску в 2012 году Практическое руководство по вопросам эффективного предотвращения и урегулирования споров, в котором для государств – членов MOT и специалистов-практиков в области систем урегулирования споров будут собраны практическая информация и рекомендации о методах разработки политики, норм и правил в области трудовых отношений, создания организационных механизмов и обеспечения эффективности служб по урегулированию споров.

Пример конкретной страны

Семь этапов создания системы урегулирования споров: Британская Колумбия (Канада)

Этап 1. Процесс проектирования системы

Отберите группу из самых разных представителей ключевых участников и заинтересованных сторон для работы в проектной группе.

Поручите проектной группе выработать комплексный мандат и рабочий план процесса проектирования системы.

Этап 2. Организационная оценка

До начала проектирования собственно системы урегулирования споров проектная группа должна провести детальную организационную оценку.

В процессе такой оценки следует проанализировать задачи и структуру данной организации, изучить историю возникновения спора, участников этого спора, недостатки нынешней системы и потенциальные препятствия для внесения изменений.

Этап 3. Руководящие принципы и цели проекта

Первой крупной задачей проектной группы является формулирование руководящих принципов системы урегулирования споров.

Такие принципы должны способствовать достижению как сущностных, так и процедурных целей в соответствии с ценностями, лежащими в основе политики данной организации (совместное решение проблем, управление предотвращением и урегулированием споров на основе единой/всесторонней комплексной политики).

Этап 4. Рассмотрение основных вопросов проектирования системы

Проектная группа должна тщательно оценить основные аспекты построения системы, в том числе процедуры урегулирования споров, применение посредничества на основе прав или на основе интересов, выбор надлежащих процедур урегулирования споров, отбор случаев для урегулирования, конфиденциальность, определение поставщика услуг по урегулированию споров, функции поставщика услуг по урегулированию споров, нарушение баланса сил и результаты/меры обеспечения исполнения решений.

Этап 5. Обучение и квалификация

Проектная группа должна быть уверена в том, что выбранные посредники прошли надлежащее обучение и обладают необходимой квалификацией в области методик альтернативного урегулирования споров (АУС), в том числе получили надлежащую подготовку в области соответствующих процедур и информационно-просветительской работы.

Этап 6. Внедрение

У проектной группы имеется несколько вариантов внедрения нового процесса урегулирования споров: пилотное тестирование, создание внедренческой группы или поэтапный подход.

Тестирование новой системы в соответствии с пошаговым планом внедрения поможет группе выявить затруднения, связанные с новой системой, и внести необходимые коррективы.

Этап 7. Оценка и критерии качества работы

Для проектной группы важно определить цели оценки, критерии эффективности работы, инструменты оценки, источники сбора данных и этапы внесения коррективов в систему на будущее, с тем чтобы новая система могла развиваться и совершенствоваться.

Источник: British Columbia Ministry of Attorney General, Reaching Resolution: A Guide to Designing Public Sector Dispute Systems, <http://www.ag.gov.bc.ca/dro/publications/guides/design.pdf> (по состоянию на 19 ноября 2011 года).



20. Механизмы урегулирования споров

Признавая особые условия и потребности трудовых отношений в сфере государственной службы, многие страны создали специальные ведомства с широкими функциями в области урегулирования споров. Это – новая тенденция в сравнении с правовой традицией рассмотрения трудовых споров в рамках формальной судебной системы, которая и в рамках новых систем по-прежнему используется как апелляционная инстанция¹²¹. В качестве примера можно привести резюме ирландской Комиссии по трудовым отношениям:

“ [Наша миссия заключается в] содействии развитию и улучшению политики, процедур и практики трудовых отношений в Ирландии путем предоставления надлежащих, своевременных и эффективных услуг работодателям, профсоюзам и работникам.

Комиссия выполняет свои задачи путем предоставления следующих конкретных услуг:

- услуги службы примирения в области трудовых отношений;
- услуги консультативно-исследовательской службы в области трудовых отношений;
- услуги службы уполномоченного по трудовым правам;
- услуги службы посредничества в области трудовых споров;
- помощь объединенным комитетам по труду и объединенным производственным комитетам в выполнении их функций.

Комиссия осуществляет также другую научно-производственную деятельность по совершенствованию практики трудовых отношений, в том числе:

- обзор и мониторинг событий в сфере трудовых отношений;
- подготовку, в консультации с социальными партнерами, кодексов практики в сфере трудовых отношений;
- исследования и публикации, касающиеся трудовых отношений;
- организацию семинаров/конференций по вопросам трудовых отношений и управления людскими ресурсами.

121 Вводные замечания на эту тему содержатся в начале настоящего руководства в разделе, посвященном обсуждению вопросов самоуправления и надлежащего вмешательства.

Для того чтобы законодательно учрежденные (статутарные) и нестатутарные органы в области трудовых отношений могли эффективно осуществлять свою деятельность, особенно в такой важнейшей сфере, как урегулирование споров, необходимо, чтобы они обладали рядом ключевых процедурных и материально-правовых атрибутов:

- *Легитимность.* Система, в рамках которой ведомство осуществляет свою деятельность, должна являться результатом согласия всех сторон, интересы которых затронуты, а применяемые материально-правовые стандарты должны соответствовать нормам и требованиям соблюдения интересов общества.
- *Охват.* Данная система должна быть способна охватывать весь диапазон интересов сторон или вопросов, вызывающих их законную озабоченность, а также сопутствующих проблем, приводящих к конфликтам на рабочем месте.
- *Полномочия.* В идеале данная система должна позволять применение всего набора методов альтернативного урегулирования споров (АУС) – от посредничества и арбитража до промежуточных механизмов, описанных в настоящем руководстве, в зависимости от обстоятельств урегулирования конкретного конфликта.
- *Независимость.* Координаторы, посредники и арбитры, участвующие во всех механизмах урегулирования конфликтов, и все ведомства, применяющие данные механизмы, должны обладать явно выраженной независимостью и свободой от воздействия любых конфликтов интересов, связанных со сторонами или предметом спора. Назначение нейтральной стороны может быть результатом либо общего, либо конкретного согласия. Например, оно может быть обусловлено положением национального законодательства или процедурами разрешения конкретных споров в конкретной сфере деятельности государственного сектора, в зависимости от необходимости.
- *Профессионализм.* В то время как стиль урегулирования споров может зависеть от личных качеств и индивидуальных особенностей поставщиков соответствующих услуг, пользователи этих услуг должны быть уверены в том, что данные поставщики действуют в рамках этически целесообразной структуры управления, обладают



надлежащим опытом, квалификацией и компетенцией в своей области.

- *Согласованность и совместимость.* Любой процесс нестатутарного или отраслевого урегулирования споров должен быть совместим с общей системой регулирования трудовых отношений и достижения соглашений, применимой ко всем сторонам спора или принятой ими. Как законодательно учрежденные, так и нестатутарные системы урегулирования споров должны, в идеале, дополнять друг друга и в любом случае – не вредить друг другу¹²².
- *Надлежащее финансирование и кадровое обеспечение.* Это условие совершенно необходимо для эффективного функционирования любого органа, занимающегося вопросами трудовых отношений, и может считаться предпосылкой удовлетворения остальных требований.
- *Мониторинг и оценка эффективности.* Эти органы должны разработать инструментарий для оценки своей деятельности и совершенствовать свою деятельность в соответствии с потребностями сторон.

Для того чтобы такие органы получили более широкое признание и пользовались большим доверием, их руководители должны назначаться путем двусторонних или трехсторонних консультаций с участием представителей государства, организаций работодателей и профсоюзов. Кандидатуры могут также номинироваться участвующими в переговорах сторонами и утверждаться правительством в рамках обычного процесса выдвижения кандидатов.

Южноафриканский *Закон о трудовых отношениях* предусматривает создание Согласительной, примирительной и арбитражной комиссии (ССМА). По закону требуется, чтобы она была «независимой от государства, всех политических партий, профсоюзов, работодателей, организаций работодателей, федераций профсоюзов или федераций организаций работодателей»¹²³. Руководящий орган Комиссии формируется на трехсторонней основе, а группы специалистов, отвечающих за выполнение Комиссией ее работы, должны быть «независи-

122 См. С. Thompson, «Dispute resolution in the workplace: public issues, private troubles», в: *ADR Bulletin* (Robina, QLD, Australia, Bond University Dispute Resolution Centre, 2007), Vol. 9, No. 8, p. 141.

123 Статья 113 Закона о трудовых отношениях № 66 1995 года.

мыми, компетентными и репрезентативными в отношении расы и пола». Они также обязаны выполнять свою работу в соответствии со строгим кодексом поведения. Руководящий орган осуществляет аккредитацию, субсидирование и общий надзор за деятельностью по урегулированию споров самой ССМА, советов по ведению переговоров и нестатутарных органов¹²⁴.

ССМА оказывает содействие в урегулировании споров на секторальном уровне путем создания двусторонних советов по ведению переговоров. После создания в соответствии со своим уставом такой совет выполняет функции предотвращения и урегулирования как споров об интересах (переговорных споров), так и споров о правах (к которым относятся такие вопросы, как толкование коллективных договоров и несправедливые увольнения). Были созданы советы по ведению переговоров в государственном секторе со своими собственными службами по урегулированию споров¹²⁵.

Многие подобные органы, такие как Консультативная, согласительная и арбитражная служба Соединенного Королевства (ACAS), Комиссия по трудовым отношениям Ирландии (LRC), Согласительная, примирительная и арбитражная комиссия Южной Африки (ССМА) и Федеральная служба посредничества и примирения в Соединенных Штатах (FMCS), стремятся предоставлять свои услуги по принципу «одного окна», что повышает их общественную полезность и экономическую эффективность. В качестве примера такого стремления, которое наблюдается в самых разных странах, можно привести цитату из федерального Закона Австралии № 28 2009 года о справедливых трудовых отношениях, относящуюся к учреждению новой комиссии по трудовым отношениям – «Справедливые трудовые отношения в Австралии» (Fair Work Australia):

124 Статья 127(1) Закона о трудовых отношениях № 66 1995 года гласит: «Любые советы или частные организации могут обратиться к руководящему органу... за аккредитацией на осуществление любой из перечисленных функций: а) урегулирование споров путем примирения; и б) арбитраж споров, оставшихся неурегулированными после примирения, если настоящий закон предусматривает арбитраж». Согласно статье 132 (1) (b), «любая аккредитованная организация или частная организация, обратившаяся за аккредитацией, вправе обратиться к руководящему органу... за субсидией в целях выполнения любых функций по урегулированию споров, на которые она получила аккредитацию или обратилась за аккредитацией, и в целях обучения персонала, который будет выполнять эти функции».

125 См. веб-страницы Совета по ведению переговоров в государственном секторе и Согласительной, примирительной и арбитражной комиссии, <http://www.pscbc.org.za> и <http://www.ccma.org.za> (по состоянию на 27 октября 2011 года).



“Институты справедливых трудовых отношений в Австралии: система «одного окна»

В соответствии [с прежним законом] работодателям и работникам приходилось прибегать к услугам семи различных органов. Правительство Австралии взяло на себя обязательство по созданию нового независимого арбитра – организации «Справедливые трудовые отношения в Австралии» – для надзора за новой системой трудовых отношений.

Организация «Справедливые трудовые отношения в Австралии» предоставит населению доступное «единое окно» для получения практической информации, рекомендаций и помощи по вопросам трудовых отношений и обеспечения соблюдения трудового законодательства. Организация будет независимой от профсоюзов, бизнеса и правительства и будет предназначена для оказания быстрой и эффективной помощи работодателям и работникам.

Организация «Справедливые трудовые отношения в Австралии» будет осуществлять надзор за новой, справедливой, простой и современной системой трудовых отношений. Она базируется на принципе простоты использования и отказывается от неудобных и зачастую слишком формализованных юридических процедур в пользу менее формальных процессов. Основное внимание будет уделяться обеспечению справедливости и действенности, а также высокому уровню обслуживания пользователей этой системы¹²⁶.

Такие законодательно учрежденные (статутарные) органы, как правило, уделяют особое внимание государственному сектору, назначая группы специалистов, обладающих экспертными знаниями в этой сфере, как в случае Австралии¹²⁷, и разрабатывая процессы, специально предназначенные для данного сектора, как в случае Ирландии¹²⁸.

Нестатутарные системы могут играть вспомогательную роль в урегулировании споров. В их рамках, в особенности на местном уровне, сторонам могут быть предложены специально адаптированные и приспособленные к их потребностям формулы. Эти системы обладают и другими преимуществами, в числе которых конфиденциальность, неформальный характер, оперативность и внимание к существу дела, а не к форме. Эти преимущества делают их экономически эффективными даже в отсутствие государственных субсидий, как, например, в Соеди-

126 *Fair Work Australia institutions: A one-stop shop*, справочная публикация, выпущенная правительством Австралии (2009 год).

127 *Fair Work Australia: The panel system*, <http://www.fwa.gov.au/index.cfm?pagename=aboutpanels> (по состоянию на 27 октября 2011 года).

128 См., например, *Code of practice: Dispute procedures including procedures in essential services of the Irish Labour Relations Commission*.

ненных Штатах, Канаде и Южной Африке¹²⁹. Нестатутарные системы могут быть особенно полезным вариантом для более крупных и более опытных участников трудовых отношений, обладающих собственными ресурсами для планирования таких систем, их согласования путем переговоров (на равноправной основе), разработки и поддержки.

В докладе комиссии Данлопа 1994 года резюмируются общие принципы, которые должны быть задействованы в контексте нестатутарного урегулирования споров:

“ Специалисты-практики в области АУС считают, что такие процедуры лучше всего работают, если они интегрированы в систему, которая в первую очередь обеспечивает эффективную организационную политику и практику, ограничивающую возможность возникновения проблем, включает неформальные механизмы индивидуального или группового решения проблем в случае возникновения вопросов или конфликтов, а также предусматривает формальные процедуры апелляции и урегулирования споров. Чтобы эти внутренние процедуры, в свою очередь, применялись с максимальной пользой, они должны базироваться на надлежащих правовых процедурах. Кроме того, нейтральные лица, которые занимаются урегулированием претензий в рамках таких систем, должны обладать достаточной правовой компетенцией, чтобы гарантировать признание их решений государственными органами и судами, отвечающими за применение соответствующих законов. Наконец, большинство специалистов по урегулированию споров подчеркивают важность привлечения сторон, на которых распространяется такая система, к ее разработке и контролю за ней¹³⁰.

Самой крупной нестатутарной службой урегулирования споров в Южной Африке является Tokiso: ее специалисты ежегодно разрешают более 10 тыс. споров. Услуги Tokiso включают посредничество, примирение, арбитраж, выяснение и оценку фактов и оказание содействия. Она также ввела собственные правила посредничества и арбитража и кодекс поведения для своих специалистов. На практике в Южной Африке весьма активно работают как финансируемые государством, так и несубсидируемые службы по урегулированию споров, и нестатутарные органы выполняют важные вспомогательные и даже дополняю-

129 В некоторых странах, например в США и Канаде, существует традиция использования частного арбитража, в то время как посредничество официального посредника – распространенная и очень важная черта трудовых отношений в странах Северной Европы. (MOT: *Improving judicial mechanisms for settling labour disputes in Bulgaria*, Report on the High-Level Tripartite Conference, Sofia, 5 May 2006 (Budapest, 2006), p. 5.)

130 The Dunlop Commission: *Fact-finding report of the Commission on the Future of Worker-Management Relations* (Washington, DC, Departments of Commerce and Labor, 1994), p. 113.



щие функции в национальной системе. FMCS в США оказывает аналогичные услуги через арбитражные комиссии, к которым могут обратиться стороны. Услуги частных арбитров оплачиваются сторонами, что служит стимулом для скорейшего урегулирования споров путем переговоров или посредничества¹³¹.

Основным органом по урегулированию споров в соответствии с *Законом Австралии о справедливых трудовых отношениях* 2009 года является законодательно учрежденная организация «Справедливые трудовые отношения в Австралии» (Fair Work Australia), однако в данном законе предусматривается также возможность урегулирования споров частными лицами¹³². В Соединенном Королевстве в основном финансируемая государством, но независимая ACAS¹³³ является ведущей организацией в области оказания различных услуг по урегулированию споров и разработке соответствующих систем, однако ее деятельность дополняют частные организации, такие как Центр эффективного урегулирования споров¹³⁴. Нестатутарное урегулирование споров обычно требует от сторон дополнительных затрат, что делает проблематичным его использование в развивающихся странах. В таких странах для содействия установлению норм и практики справедливых трудовых отношений должна быть создана государственная служба посредничества и арбитража, доступная для всех секторов¹³⁵.

21. Проектирование систем урегулирования споров

Поскольку система урегулирования споров является частью более широкой системы ведения коллективных переговоров, эффективность обеих этих систем зависит прежде всего от их легитимности. Источником такой легитимности системы является участие всех заинтересованных сторон в ее создании:

131 См. дополнительную информацию о Tokiso на сайте организации, <http://www.tokiso.com> (по состоянию на 27 октября 2011 года).

132 См. статью 740.

133 См. веб-сайт ACAS, <http://www.acas.org.uk> (по состоянию на 27 октября 2011 года).

134 См. веб-сайт Центра эффективного урегулирования споров, <http://www.cedr.com> (по состоянию на 27 октября 2011 года).

135 См. А. Зак: *Achieving ILO Convention aspirations through independent monitoring* (доступно с января 2007 года на сайте <http://www.law.harvard.edu/programs/lwp/people/staffPapers/zack/2007JanILO.pdf>); и А. Зак: *Conciliation of labor standards disputes: a potential for the ILO*, Paper presented to the International Institute for Labour Studies and the ILO Section of the International Society for Labour and Social Security Law, Apr. 10, 2006.

“Когда заинтересованные стороны совместно участвуют в процессе проектирования системы, они становятся настоящими партнерами в деле определения, осмысления и урегулирования своих споров и несут повышенную ответственность за успешное функционирование системы разрешения конфликтов¹³⁶.

Если какая-либо система учреждается законодательным путем, участие может обеспечиваться в рамках политического процесса. Однако большую пользу приносит непосредственное участие сторон в подготовке соответствующего регулирующего законодательства. В некоторых странах для этой и аналогичных целей созданы специальные органы. Примерами служат Социально-экономический совет в Нидерландах (SER)¹³⁷ и Национальный совет по экономическому развитию и труду (Nedlac) в Южной Африке¹³⁸.

Эти органы высокого уровня не только играют важную роль в легитимизации законодательных установок, но и вносят ценный сущностный вклад в содержание законов.

Масштабные инициативы в области достижения общественного согласия нередко выходят за рамки законотворческого процесса. Примером может служить принятый социальными партнерами в Ирландии в 1987 году партнерский подход, который привел к созданию в 2001 году Национального центра по вопросам партнерства и производительности (NCPP). В 2010 году он был включен в Национальный социально-экономический совет. На главной странице его веб-сайта можно прочесть следующее:

“Национальный центр по вопросам партнерства и производительности (NCPP) был создан правительством в 2001 году с целью пропаганды и содействия переменам и инновациям на рабочих местах в Ирландии, осуществляемым на основе партнерства.

Цель NCPP заключается в содействии укреплению национальной конкурентоспособности, повышению качества государственных услуг и улучшению условий труда как для работодателей, так и для трудящихся путем выдвижения и поддержки доводов в пользу изменения и обновления трудовых отношений путем повышения уровня вовлеченности и участия трудящихся в работе компаний.

136 C. Constantino and C. Sickles Merchant: *Designing conflict management systems* (San Francisco, Jossey-Bass, 1996), p. 54.

137 См. веб-сайт Социально-экономического совета Нидерландов, <http://www.ser.nl> (по состоянию на 27 октября 2011 года).

138 См. веб-сайт NEDLAC, <http://www.nedlac.org.za> (по состоянию на 27 октября 2011 года).



Основной задачей Центра является внедрение инноваций на рабочем месте – новых методов работы, основанных на новых идеях, практике и моделях поведения, способных принести организациям и их сотрудникам значительную пользу в плане продуктивности, производительности, гибкости, ответственности и удовлетворенности работой...¹³⁹

Для содействия процессу перемен программы реформирования трудовых отношений в государственном секторе должны обеспечивать или поощрять создание форумов высокого уровня. В рамках более широкой законодательной базы может возникнуть необходимость в разработке и модификации прикладных механизмов урегулирования споров. Сфера действия таких механизмов может включать множество вопросов – от разрешения споров о толковании контрактов на местном уровне до рассмотрения жалоб о нанесении личностного ущерба. Эти механизмы особенно эффективны, если они были согласованы непосредственными заинтересованными сторонами и адаптированы к их конкретным потребностям и обстоятельствам. По этой причине данные механизмы могут функционировать более оперативно и гибко, чем их законодательно учрежденные аналоги:

“Первый принцип заключается в том, что, если вы действительно всерьез стремитесь к достижению консенсуса, вы с самого начала должны включить в процесс все заинтересованные стороны, которые уполномочены принимать решения, отвечают за их реализацию, испытывают их воздействие и вправе их заблокировать. Дело в том, что, если какие-то группы исключить из процесса, они способны принести больше вреда, чем в случае их участия¹⁴⁰.

Федеральная служба посредничества и примирения в Соединенных Штатах дошла до уровня конкретных рабочих мест, чтобы поощрить стороны на местах к созданию собственных соответствующих механизмов урегулирования споров. Служба разработала рекомендательный гибкий комплекс мер («Динамические адаптивные системы урегулирования споров»), которые стороны могут взять на вооружение при рассмотрении в первую очередь вопросов неэкономического характера, хотя ту же формулу можно применять и в более общем контексте:

139 Веб-страница Национального центра по вопросам партнерства и производительности, <http://www.ncppr.ie>, более недоступна. Информация, касающаяся NCPP, теперь доступна на сайте Национального социально-экономического совета, <http://www.nesc.ie/en/our-organization/nesdo/ncpp/> (по состоянию на 27 октября 2011 года).

140 D. Strauss: «Facilitated collaborative problem solving and process management», в: L. Hall (ed.): *Negotiation strategies for mutual gain* (Thousand Oaks, CA, Sage Publications, 1993), p. 35.

“

[И]меют место многочисленные жалобы, связанные с отношениями на рабочем месте, начиная от законных претензий в связи с дискриминацией и заканчивая личностными конфликтами, которые, как правило, не разрешаются на уровне коллективных переговоров. Эти вопросы способны приводить к длительным спорам, затратным и долгим судебным разбирательствам и испорченным отношениям, что пагубно влияет на моральное состояние работников. Для урегулирования индивидуальных споров в области занятости, которые ставят под угрозу конкурентоспособность, производительность, продуктивность организации и моральное состояние коллектива, необходимы новые альтернативные процессы...

FMCS откликнулась на эту потребность в механизмах урегулирования подобных споров, создав [в 2004 году] новую программу – «Динамические адаптивные системы урегулирования споров», или DyADS. За последние полтора года группа специалистов по созданию систем урегулирования споров помогла FMCS разработать модель, на основе которой организации могут строить собственные системы урегулирования конфликтов...

Сокращение DyAD означает два элемента, действующие вместе как единая команда. В нашем случае проект DyADS включает представителей администрации и работников, совместно создающих и поддерживающих систему урегулирования возникающих на их месте работы конфликтов. Диапазон этих конфликтов может включать как сложные претензии в связи с равенством возможностей в сфере занятости, так и проблемы морального состояния и межличностных отношений на рабочем месте, которые подрывают рабочую атмосферу.

Процесс DyADS начинается с обсуждений между линейными менеджерами и представителями профсоюзов, члены которых будут непосредственно затронуты введением любой новой системы. Стороны сами создают программу с нуля, разрабатывая различные процессы, позволяющие эффективно разбирать и, надо надеяться, урегулировать споры, возникающие на рабочем месте. Чтобы быть успешной, любая система должна быть чрезвычайно гибкой, открытой для перемен и обеспечивать спорящим сторонам много разных возможностей для обсуждения вопросов, вызывающих их озабоченность. При применении подхода DyADS стороны могут совместно создать внутреннюю «нейтральную службу» в лице одного человека или комитета для координации и реализации программы и для оказания помощи спорящим сторонам в достижении урегулирования их проблем на рабочем месте. В ходе этого процесса группа специалистов FMCS выступает в качестве координатора внутреннего диалога между сторонами и помогает им совместно разработать гибкую программу DyADS, предлагающую множество путей урегулирования конфликта. Ключом к успешной реализации программы DyADS является готовность сторон создать уникальную систему, отвечающую конкретным потребностям их рабочего места.

DyADS является... инклюзивным процессом, побуждающим стороны к разработке собственных систем с широким набором вариантов уре-



гулирования разнообразных трудовых споров. Все эти системы должны быть динамичными, постоянно развиваться и не препятствовать осуществлению права на ведение коллективных переговоров или прав отдельных лиц искать удовлетворения своих претензий в установленном законом порядке¹⁴¹.

FMCS также оказывает услуги в области «установления правил посредством переговоров», и, будучи прежде всего предназначенными для помощи сторонам в получении материальных результатов, они также могут способствовать разработке систем урегулирования споров¹⁴².



Фото: МОТ

22. Привлечение руководителей высокого уровня

Системы урегулирования претензий, как правило, основаны на принципе, согласно которому проблемы следует решать на уровне, наиболее близком к источнику их появления. Это не только обязывает оппонентов брать на себя ответственность за свои действия и их последствия, но и означает, что, если вопрос не удалось урегулировать, необходимо обратиться за помощью к персоналу более высокого уровня.

141 См. <http://www.fmcs.gov/internet/itemDetail.asp?categoryID=281&itemID=18120> и <http://www.fmcs.gov/internet/itemDetail.asp?categoryID=42&itemID=18115> (оба URL доступны с 27 октября 2011 года).

142 См. дополнительные соображения на эту тему выше, в разделе «Активное содействие ведению переговоров», стр. 31.

Коллективные переговоры в государственном секторе по таким ключевым вопросам, как оплата и условия труда или масштабные инициативы администрации по введению перемен, обычно начинаются на уровне высшего звена. Тем не менее, если первичные переговоры заходят в тупик, должно применяться то же общее правило: прежде чем обратиться к услугам третьих лиц, сторонам следует подумать о привлечении вышестоящего руководства в рамках своих организаций, что позволит посмотреть на конфликт свежим взглядом и, возможно, привлечь к его урегулированию более весомый авторитет.

Многие переговорные механизмы действительно применяют этот подход на практике. Например, в странах Северной Европы после относительно недавней и весьма широкой децентрализации системы ведения переговоров правительство и профсоюзы зачастую выступают в роли посредников, когда переговоры на муниципальном уровне заходят в тупик¹⁴³.

23. Проведение обсуждений с участием координатора

При возникновении проблемы, но до ее обострения и перехода в фазу спора, стороны могут решить проработать ее в ходе обсуждения с участием независимого координатора:

“Дискуссия с участием координатора – это неформальный процесс, позволяющий продуктивно урегулировать «низкоуровневые» споры, которые возникли относительно недавно и еще не успели разрастись до значительных разногласий между участниками. Координатор поможет сторонам обсудить их проблемы в «спокойной обстановке», гарантирующей полную конфиденциальность. Он не будет давать советы или предлагать решения. Цель данного процесса заключается в том, чтобы обеспечить пространство, в котором обе стороны смогут выслушать друг друга, лучше понять другую сторону и попытаться прийти к взаимоприемлемому решению¹⁴⁴.

143 Т. Stokke и А. Seip: «Collective dispute resolution in the public sector: The Nordic countries compared», в: *Journal of Industrial Relations* (Sydney, Australian Labour and Employment Relations Association, 2008), Vol. 60, No. 4, pp. 571-2.

144 Health Services National Partnership Forum, *Tools for change through partnership: Alternative processes for handling change, conflict resolution and problem solving*, p. 27.



Координация может быть полезной в силу нескольких факторов:

- Стороны трудовых отношений приходят на встречу со сложной гаммой общих, различных и противоборствующих интересов. В таком случае почти всегда полезно, чтобы председательствующий сохранял нейтралитет, независимо от характера взаимодействия сторон.
- Стороны обычно сосредоточены на получении результатов по существу дела, тогда как основное внимание координатора направлено на процесс как на средство достижения цели. Обязанность координатора – указать сторонам наиболее продуктивное направление для получения максимальной взаимной, а не односторонней, выгоды и следить за тем, чтобы они от него не отклонялись.
- Пользующийся доверием координатор может побудить стороны принять во внимание более широкий круг интересов, более разнообразные точки зрения и более далекие временные перспективы.
- Беспристрастный координатор может выровнять динамику поведения в небольшой группе, сгладить личностные проявления и погасить возможные конфликты. Когда стороны не слишком доверяют друг другу, присутствие независимого координатора может оказаться особенно необходимым.
- Координатор может выступать как сторонний слушатель, которому можно высказать проблемы и предложения и который, при наличии соответствующего разрешения, проводит оценку реального положения дел.
- Координатор может, при наличии согласия, взять на себя более активную роль первичного посредника, если позиции сторон начнут принимать жесткую форму.
- Надлежащая координация не подменяет собой консультации, переговоры и другие виды взаимодействия, а является их поддержкой.

24. Совместное решение проблем

Совместное решение проблем можно использовать и как метод предотвращения споров, и как инструмент их урегулирования. Когда спор уже возник, стороны могут решить прервать «боевые действия» и вместо этого рассмотреть проблему в рамках

процесса решения проблем, чаще всего при участии координатора. Например, в Генеральном коллективном договоре Аргентины предусмотрено создание Постоянно действующей комиссии по вопросам рассмотрения жалоб и трудовых отношений (Comisión Permanente de Aplicación y Relaciones Laborales, CoPAR), которая может вмешаться по просьбе любой из сторон и в течение 15 дней предлагать собственные решения, после чего стороны могут согласиться на применение процедуры посредничества¹⁴⁵. Комиссия состоит из трех представителей работников и трех представителей работодателя и правомочна осуществлять надзор за соответствием отраслевых коллективных договоров генеральному коллективному договору. Федеральный трибунал по примирению и арбитражу в Мексике также состоит из равного числа представителей каждой из сторон, но делится на палаты, председателей которых выбирают представители сторон¹⁴⁶. В Уругвае в соответствии с законом конфликты должны разрешаться на самом низком из возможных уровне под надзором Министерства труда¹⁴⁷.

25. Примирение и посредничество

Рекомендация 1951 года о добровольном примирении и арбитраже (№ 92) закладывает основу механизмов добровольного урегулирования споров. В Рекомендации поощряется создание механизмов, соответствующих национальным условиям. Кроме того, Конвенция № 154 гласит, что органы и процедуры разрешения трудовых конфликтов должны создаваться таким образом, чтобы содействовать коллективным переговорам.

Посредничество¹⁴⁸ — это процесс вывода переговоров из тупика, при котором стороны спора либо добровольно, либо в соответствии с требованиями законодательства прибегают к услугам независимого третьего лица, который помогает прояснить про-

145 N. Rial: *La negociación colectiva y el conflicto: formas alternativas de solución* (Caracas, Banco Interamericano de Desarrollo, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2008).

146 J. Bonifacio and G. Falivene: *Análisis comparado de las relaciones laborales en la administración pública latinoamericana. Argentina, Costa Rica, México, y Perú* (Caracas, Banco Interamericano de Desarrollo, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2002), pp. 50, 125.

147 Закон № 18508 от 26 июня 2009 года, статья 15.

148 Данный термин используется здесь в качестве синонима «примирение». В разных странах этот термин применяется в различных значениях. Иногда под примирением понимается процесс урегулирования споров с участием законодательно учрежденных органов, в отличие от частных служб.



блемы, разработать и рассмотреть варианты урегулирования либо побудить стороны к заключению соглашения на разработанных ими самими условиях. Посредник не играет определяющей роли в том, что касается результата спора, но может обеспечить руководство процессом, а в отдельных случаях и с согласия сторон – внести предложения по содержанию соглашения в помощь сторонам. Посредник отвечает за процесс, а не за существо спора. Если стороны остаются при своем мнении, переговоры заходят в тупик¹⁴⁹.

Если согласиться с тем, что наилучшие соглашения и решения – это те, о которых стороны договорились самостоятельно, то посредничество, безусловно, становится самым предпочтительным методом альтернативного урегулирования споров. Хороший посредник стремится убедить стороны возобновить переговоры, предлагая новую структуру и направление для их усилий, сглаживая напряженные межличностные отношения и поощряя рациональные дискуссии. Не обладая правом принимать решения, посредник стремится помочь сторонам поновому или, еще лучше, под общим углом взглянуть на проблему путем продуманного руководства обсуждениями и, по просьбе сторон, проведения надлежащей оценки реального положения дел как на совместных, так и на отдельных совещаниях сторон.

149 См. Рекомендацию № 92 1951 года о добровольном примирении и арбитраже, и в частности подпункт 3(2): «Должны приниматься меры, направленные на то, чтобы эта процедура могла начинаться по инициативе любой из участвующих в конфликте сторон или ex officio – органом по добровольному примирению».

Определения примирения/посредничества

В учебнике для слушателей учебного курса по вопросам примирения/посредничества, организованного Международным учебным центром МОТ, приводятся несколько разных определений примирения/посредничества:

«Дружественное или дипломатическое вмешательство, обычно по согласию или по приглашению, для урегулирования разногласий между отдельными лицами, странами и т. д.» (Webster's New World Dictionary)

«Посредничество третьего лица между двумя спорящими сторонами с целью убедить их разрешить и урегулировать спор». (Black's Law Dictionary)

«Посредничество – это метод урегулирования споров и конфликтов. Это добровольный процесс, в котором участвует истец – лицо, подающее жалобу, и ответчик, то или иное действие которого вызвало недовольство истца. Посредничество требует участия посредника, который занимает беспристрастную позицию и основная функция которого – содействовать достижению соглашения. Посредник не вправе навязать сторонам какое-либо решение, а стороны нельзя вынудить прибегнуть к процессу посредничества или заключить соглашение». (The Mediation Project – University of Massachusetts/Amherst)

«[З]адача примирения – перевести противоборство двух сторон в процесс трехстороннего анализа проблемы, ведущего к выработке результата». Эдвард Де Боно (Edward De Bono) «Примирение можно описать как процесс, посредством которого услуги нейтральной третьей стороны используются в случае спора как средство, помогающее спорящим сторонам уменьшить остроту разногласий и прийти к мировому соглашению или согласованному решению. Это процесс рационального и упорядоченного обсуждения разногласий между сторонами спора под руководством примирителя». (МОТ)

Источник: Conciliation/Mediation Training Course – Participants workbook (ILO, 2002), pp. 16-17.



Виды посредничества¹

Стимулирующее посредничество

В случае стимулирующего посредничества вмешательство посредника весьма деликатно. Его роль жестко ограничивается ведением процесса, и по собственной инициативе он не выдвигает сторонам никаких предложений по существу того, как можно примирить их разногласия. Посредник структурирует процесс, с тем чтобы помочь сторонам достичь взаимоприемлемого соглашения. Поэтому посредник может задавать вопросы, проверять (вероятно, в ходе закрытых заседаний) их точки зрения и пытаться выявить скрытые интересы сторон, с тем чтобы стали очевидными альтернативные решения.

Оценочное посредничество

При оценочном посредничестве посредник играет более активную роль, хотя обычно его деятельность носит поэтапный характер. Посредник может начать процедуру в режиме координации, но, если переговоры не удается вывести из тупика, он может перейти к режиму опроса, призывая стороны сверить их позиции с реальной ситуацией, возможно, предъявляя им серьезные контраргументы. Если, тем не менее, стороны не в силах сдвинуть переговоры с мертвой точки, посредник может предложить и даже активно рекомендовать конкретные решения. Но даже и в таком случае стороны не обязаны с ними соглашаться.

Трансформативное посредничество

Трансформативное посредничество предполагает широкое признание каждой из сторон потребностей, интересов, ценностей и взглядов другой стороны вкупе с расширением прав и возможностей оппонента. Цель – трансформация исходных отношений между сторонами в результате процесса посредничества. Посредник проводит встречи одновременно с обеими сторонами, поскольку только сами стороны могут признать права друг друга и осуществить необходимые перемены. При трансформативном посредничестве стороны самостоятельно структурируют как процесс, так и результат посредничества, а посредник действует в качестве координатора².

¹ Полезные материалы о посредничестве можно найти на сайте <http://www.mediate.com> (по состоянию на 27 октября 2011 года). Подробный глоссарий терминов, относящихся к посредничеству и сопутствующим темам, размещен на сайте Национального консультативного совета Австралии по вопросам альтернативного урегулирования споров: см. <http://www.nadrac.gov.au> (по состоянию на 27 октября 2011 года). Практическое руководство (готовится к публикации) по вопросам эффективного предотвращения и урегулирования споров познакомит читателей с практической информацией и методологическими принципами проведения процедуры посредничества.

² См. R. Baruch Bush and J. Folge: *The promise of mediation: Responding to conflict through empowerment and recognition* (San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1994).

Существует множество способов применения процедуры посредничества в целях укрепления как процесса переговоров, так и шансов на урегулирование споров. Но при этом процедура посредничества используется в сочетании с другими мерами и механизмами, такими как обязательство о мирном разрешении трудовых конфликтов, «периоды охлаждения», обращение к добровольному арбитражу и возврат к переговорному процессу. Хорошие примеры практического применения различных приемов в этой сфере можно найти в странах Северной Европы.

В Швеции, Дании, Норвегии и Финляндии коллективные протесты являются неотъемлемой частью ведения коллективных переговоров в государственном секторе¹⁵⁰. Однако нельзя прибегать к забастовкам до завершения обязательной процедуры посредничества. Стороны обязаны уведомлять посредника или посреднический орган о любой возможности коллективного протеста, принимать участие в процессе посредничества, откладывать коллективные протесты на время процесса посредничества и рассматривать предложения посредника.

Хотя процедура посредничества во всех четырех странах финансируется и регулируется государством, в Швеции стороны также добились права самостоятельно устанавливать для себя процедуры переговоров и урегулирования споров. В одном из случаев стороны договорились о назначении нейтрального председательствующего, наделенного правом осуществлять посредничество, откладывать проведение забастовок на максимальный срок в две недели и предлагать арбитраж по конкретным темам¹⁵¹.

В Дании, для того чтобы дополнительно остудить страсти и понудить спорящих еще раз подумать, стороны обязаны ждать еще пять дней после завершения процедуры посредничества, прежде чем получить право на проведение забастовки. Посредники в государственном секторе Дании вправе также потребовать от профсоюза проведения общего голосования по предложению, выдвинутому в ходе процедуры посредничества. Кроме того, законом предусмотрено, что предложение посредника может быть отвергнуто, только если против него проголосовало

150 Данная информация почерпнута в основном из статьи T. Stokke and A. Seip: «Collective dispute resolution in the public sector: The Nordic countries compared», в: *Journal of Industrial Relations* (Sydney, Australian Labour and Employment Relations Association, 2008), Vol. 60, No. 4.

151 Op. cit., p. 566.



большинство и что большинство – это не менее 25 процентов всех имеющих право голоса членов профсоюза.

Все эти меры косвенно стимулируют стороны к продолжению переговорного процесса или, возможно, к возврату к нему.

Рекомендуемые стадии процесса примирения (посредничества)

1. *Введение: создание атмосферы, способствующей урегулированию спора, и обеспечение понимания сторонами основных особенностей данного процесса.*
2. *Диагностика: обеспечение понимания сути конфликта и спора и проведение их анализа.*
3. *Решения: выработка вариантов урегулирования и достижения консенсуса относительно предпочтительных вариантов.*
4. *Соглашение: достижение соглашения и его письменное подтверждение.*

Источник: Conciliation/Mediation Training Course – Participants workbook (ILO, 2002), pp. 115 120.

Посредничество как постоянный ресурс

В трудных случаях, особенно если ставки высоки, посредничество на стадии зашедших в тупик переговоров может не привести к урегулированию конфликта. Если спорный вопрос после этого не снимается с повестки дня, стороны могут решить и дальше добиваться удовлетворения своих противоборствующих интересов посредством забастовки или арбитража. Давление издержек, связанных как с производственными, так и с судебными баталиями, часто дает посредникам на более поздней стадии переговоров более весомые аргументы, позволяющие убедить стороны прекратить спор, который иначе продолжался бы бесконечно.

Модель «переговоры – примирение – арбитраж»

Уже более 100 лет, с момента образования федерации в 1901 году, в Австралии для регулирования трудовых отношений применяется модель «переговоры – примирение – арбитраж». Тот факт, что в принципе практически любой вид трудовых споров может передаваться на рассмотрение суда, обладающего правом на принудительное примирение и арбитраж, имел целый ряд особых последствий. Это означает, что различие между спорами об интересах и спорами о правах становится в основном чисто

теоретическим, что все коллективные протесты считаются незаконными и что в стране возникла почти уникальная система ведения переговоров с опорой на примирение/арбитраж.

Хотя наибольшее внимание общественности, возможно, привлекает арбитражная деятельность Австралийской примирительной и арбитражной комиссии¹⁵², на самом деле большинство рассматриваемых ею споров были урегулированы путем примирения. Но даже эта особенность скрывает то, что является, вероятно, самым существенным результатом деятельности Комиссии, а именно содействие основополагающему процессу переговоров между работодателями и профсоюзами:

“ В соответствии... с исходным Законом очевидно, что первоочередной целью данной законодательной инициативы и созданного в соответствии с ней суда было побуждение работников и работодателей к достижению соглашения путем переговоров. Если не удавалось приблизиться к соглашению, суд мог прибегнуть к своей функции примирителя и помочь сторонам договориться полюбовно. Если это не приводило к соглашению, суд мог затем прибегнуть к своей функции арбитра и вынести арбитражное решение по поводу остающихся спорными пунктов. [Намерение] основателей вполне очевидно. Следовало поощрять прямые переговоры между сторонами, даже если для этого приходилось прибегать к помощи примирителя, чтобы довести процесс до заключения соглашения. Арбитраж представлял собой крайнюю меру в случае, если все другие меры не давали результата¹⁵³.

Примирение в отдельных случаях включало предоставление рекомендаций, при условии что стороны выражали согласие считать эти рекомендации обязательными для исполнения¹⁵⁴.

Пример Австралии наглядно демонстрирует, как можно использовать процедуры примирения и арбитража для содействия процессу переговоров.

152 Комиссия изначально называлась *Согласительный и арбитражный суд Содружества*, после 1956 года она была переименована в *Согласительную и арбитражную комиссию Содружества*, затем – в *Австралийскую согласительную и арбитражную комиссию*, затем – в *Австралийскую комиссию по трудовым отношениям*, а в настоящее время (с менее директивными полномочиями) эта организация называется «Справедливые трудовые отношения в Австралии» (*Fair Work Australia*).

153 R. Mclelland: «Towards collective bargaining: A critical analysis of trends», в: *Journal of Industrial Relations* (Sydney, Australian Labour and Employment Relations Association, 1976), Vol. 18, No. 4, p. 391, цитируется и обсуждается в: W. Creighton, W. Ford, and R. Mitchell: *Labour law*, second edition (Sydney, The Law Book Company, 1994), pp. 579-610.

154 См., например, решение суда штата (в отличие от федерального суда) по делу *Minister of Industrial Relations v. BHP Steel Limited 7 others* (NSWIRC 8095), 13 May 2002.



Посредничество в спорах о правах

Несмотря на то что в настоящем руководстве основное внимание уделяется посредничеству в контексте споров об интересах, этот вариант можно с пользой применять и при урегулировании споров о правах, как индивидуальных, так и коллективных¹⁵⁵.

В случае споров об интересах посредник получает некоторые рычаги убеждения обычно благодаря угрозе забастовки. При спорах о правах конечным аргументом в пользу урегулирования служит угроза судебного или арбитражного разбирательства. В этом случае процедура посредничества обретает дополнительные рычаги благодаря перспективе утраты контроля, принудительного урегулирования и значительных судебных издержек для спорящих¹⁵⁶. Основным доводом в пользу посредничества служит то, что результаты переговоров всегда лучше результатов, полученных иными путями, и что именно посредник зачастую помогает сторонам снова сосредоточиться на методах продуктивного обсуждения.

155 См. A. Zack: «Conciliation of labor court disputes», в: *Comparative Labor Law and Policy Journal* (Champaign, IL, University of Illinois College of Law and the United States Branch of the International Society for Labor Law and Social Security, 2005), Vol. 26, No. 3, и A. Gladstone, «Settlement of disputes over rights», в: R. Blanpain (ed.): *Comparative labour law and industrial relations in industrialized market economies* (The Hague, Kluwer, 2007), p. 692.

156 В специальной литературе упоминаются следующие цели систем альтернативного урегулирования споров: облегчение нагрузки на суды и сокращение ненужных издержек и проволочек; расширение участия местного сообщества в процессе урегулирования споров; облегчение доступа к правосудию и обеспечение более эффективного урегулирования споров (S. Goldberg, E. Green and F. Sander: *Dispute Resolution* (New York, Little, Brown and Co., 1985)). «Такие процессы, как посредничество и арбитраж, все чаще используются в последние три десятилетия во многих странах мира применительно к самым разным спорам, поскольку они помогают снизить давление на перегруженную судебную систему и обеспечивают более надежную платформу для урегулирования споров. АУС заслужило в последние годы широкое признание как общественности в целом, так и юристов, и многие правовые системы требуют, чтобы суды поощряли и облегчали использование гражданского посредничества. В самом деле, некоторые суды в настоящее время даже требуют, чтобы стороны прибегали к АУС того или иного типа, примирению или посредничеству перед проведением слушаний по их искам. В некоторых странах досудебное примирение в суде является обязательной процедурой, предшествующей судебному разбирательству. АУС заслужило признание сторон судебных процессов во многих странах, где действует общее право, и завоевывает все большее признание в системах гражданского права по всему миру. В США сейчас повсеместно считается, что процессы АУС аналогичны судебным процессам и являются частью системы гражданского судопроизводства». F. Steadman: *Handbook on Alternative Labour Dispute Resolution* (Turin, International Training Centre of the ILO, 2011), pp. 11-12.

В некоторых странах посредничество сегодня считается обязательной процедурой, предваряющей любое решение о правах, принятое арбитражем или судом, и наилучшие результаты этот метод приносит, вероятно, в сфере несправедливых увольнений.

Законодательство о ведении коллективных переговоров во многих странах предписывает обязательное использование механизмов урегулирования в случае, когда переговоры заходят в тупик, что видно из приводимой ниже таблицы, иллюстрирующей европейские системы урегулирования споров в сфере государственной службы.

Таблица 2. Обязательное урегулирование споров

Болгария	Только в государственном секторе
Греция	В некоторых государственных секторах
Дания	Как примирение, так и арбитраж являются обязательными в случае возникновения спора
Испания	В отношении государственных услуг
Кипр	Процедура посредничества инициируется после того, как зашел в тупик диалог с социальным партнером
Латвия	Специальные законодательные установления отсутствуют, однако примирение является нормой
Литва	Неурегулированные споры должны передаваться на рассмотрение примирительной комиссии
Мальта	Если переговоры заходят в тупик
Нидерланды	Только в определенных секторах государственной службы
Румыния	Примирение, посредничество и арбитраж
Словакия	Посредничество
Финляндия	Обязательно участвовать в процедуре посредничества, но не обязательно приходить к соглашению
Швеция	Посредничество может быть обязательным или добровольным
Эстония	Если спор невозможно урегулировать, он передается государственному примирителю, профсоюзу и судам
Источник: Европейский фонд за улучшение жизни и труда: <i>Collective dispute resolution in an enlarged European Union</i> (Дублин, 2006 год), http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2006/42/en/3/ef0642en.pdf (по состоянию на 27 октября 2011 года).	



26. Установление и оценка фактов

Всегда желательно повышать уровень рациональности процесса коллективных переговоров, особенно если они оказываются на грани срыва. Когда стороны пытаются прийти к соглашению и источником проблемы отчасти служат конфликты по поводу данных или мнений о справедливости и осуществимости предлагаемых решений, одним из способов повысить объективность рассмотрения является обращение к нейтральной третьей стороне с просьбой провести установление и оценку фактов, а затем представить участникам переговоров свои рекомендации.

Несмотря на то что лицо, занимающееся установлением и оценкой фактов (расследователь фактов), не играет решающей роли в данном процессе, предполагается, что его независимость, опыт и – в идеале – авторитет окажутся весьма убедительными, что побудит стороны, испытывающие значительное моральное давление, учесть или, что еще лучше, принять соответствующие рекомендации. Предоставление сторонам рекомендаций как минимум должно внести ясность в обсуждаемые проблемы и тем самым уменьшить остроту конфликта по поводу данных. Кроме того, свою роль может сыграть и общественное мнение, если одной из сторон будет разрешено предать гласности рекомендации расследователя фактов в том случае, если вторая сторона откажется их принимать.

Установление и оценка фактов – это подход, примеры применения которого можно найти в таких сферах государственного сектора, как образование, в некоторых штатах США. Для достижения успеха расследователю фактов необходимо предоставить доступ к соответствующим сравнительным данным, а это, в свою очередь, означает, что должны быть доступны соответствующие документы публичного характера.

У этого метода есть и свои недостатки. Обычно его критикуют за то, что стороны могут взять за правило полагаться на действия нейтральной стороны и перестанут выполнять некоторые из своих собственных обязанностей по проведению переговоров. Кроме того, рекомендации сами по себе не означают окончательного решения, а отказ следовать рекомендациям нейтрального лица может вызвать обвинения в недобросовестности¹⁵⁷. Тем не ме-

157 См. также T. Kochan: *Collective bargaining and industrial relations* (Toronto, Irwin, 1980); E. Ries: *The effects of fact finding and final-offer issue-by-issue interest to arbitration on teachers' wages, fringe benefits and language provisions* (монография, 1992 год).

нее процедура установления и оценки фактов способна сыграть конструктивную роль в урегулировании споров и как минимум должна быть доступна в качестве добровольного варианта.

Предварительная нейтральная оценка как альтернатива установлению фактов

- Предварительная нейтральная оценка (ЕНЕ) – это *предварительная оценка фактов, доказательств или правовой обоснованности*. Данный процесс призван служить основой для дальнейших и более полных переговоров или, по меньшей мере, помочь сторонам избежать дальнейших ненужных стадий судебного разбирательства.
- Стороны назначают *независимое лицо, которое составляет свое заключение по существу вопросов*, представленных сторонами на его рассмотрение. Это – *не имеющее обязательной силы заключение*, которое содержит независимую экспертную оценку соответствующих позиций сторон и указывает на вероятный результат в том случае, если дело будет рассматриваться в суде.
- Предварительная нейтральная оценка призвана побудить стороны к более глубокому осмыслению их собственных позиций в свете базовых критериев, используемых при урегулировании споров, посредством предоставления площадки, на которой каждая из сторон выдвигает свои аргументы и получает независимую и нейтральную экспертную оценку вероятного результата.

Источник: P. Teague, *Dispute resolution, employment relations and public policy in the Republic of Ireland, Presentation made for the ILO, 2008.*

27. Арбитраж

Арбитраж можно считать следующим после посредничества звеном в цепочке механизмов урегулирования споров. При добровольном арбитраже спорящие стороны, осознав, что они не в состоянии вывести переговоры из тупика собственными усилиями, добровольно соглашаются представить спорные вопросы на рассмотрение независимой третьей стороной. Арбитр уполномочен либо по договору (акт о согласии на подчинение арбитражу, который может быть включен в общий коллективный договор), либо по закону рассмотреть доказательства и аргументы сторон, а затем принять окончательное и обязательное к исполнению решение по спорным вопросам¹⁵⁸.

158 См. пункт 6 Рекомендации 1951 года о добровольном примирении и арбитраже (№ 92): «Если по соглашению между всеми заинтересованными сторонами конфликт передан на окончательное разрешение арбитражного органа, то сторонам следует рекомендовать воздерживаться от забастовок и локаутов в течение времени рассмотрения вопроса арбитражным органом и признать арбитражное решение».



Применительно к спорам об интересах (экономическим спорам) можно выявить две модели арбитража. Стандартная модель предусматривает полную свободу действий арбитра при решении, например, вопроса об оплате труда, но только при условии, что такое решение разумно, обосновано представленными доказательствами и не выходит за рамки полномочий арбитра. Часто арбитражное решение представляет собой компромисс между требованием, которое выдвинул профсоюз, и предложением, которое выдвинул работодатель. Если сторонам начинает казаться, что арбитр склонен пойти на компромисс, они могут поддаться соблазну завесить свои требования в ходе как переговоров, так и арбитражного разбирательства. И то и другое препятствует достижению добровольного урегулирования.

В целях противодействия этой тенденции была создана альтернативная модель арбитража – модель «окончательного предложения». В этом случае арбитра предписывается не идти на компромисс, а поддержать либо требование профсоюза, либо предложение работодателя. Если одна сторона настаивает на завышенных требованиях, а требования другой стороны умеренные, то арбитр, по всей вероятности, поддержит вторую сторону. Обе стороны это знают, и вследствие этого процесс, как таковой, вынуждает их умерить свои требования, что способствует сближению их позиций. Смягчение позиций несколько облегчает задачу арбитра и иногда даже побуждает стороны вернуться собственноручно к процессу прямых переговоров для завершения дела.

Арбитраж на основе «окончательного предложения» может проходить в одном из двух форматов. В первом случае полномочия арбитра предписывают ему выбрать *взятый в целом* один из двух пакетов, предлагаемых сторонами. Во втором случае арбитра просят принимать решения отдельно по каждому пункту, что позволяет по одному пункту выбрать предложенные профсоюзом условия, а по другому пункту – условия, предложенные работодателем, и т. д.¹⁵⁹

159 В некоторых штатах США применяется стандартная модель арбитража, в других – вариант «окончательного предложения». В штате Коннектикут, например, споры об интересах среди школьных учителей подлежат рассмотрению в рамках модели «окончательного предложения», и арбитражное решение принимается по всему предложенному пакету, а в штате Айова используется вид «окончательного предложения» с принятием решения по пунктам. См. J. Fossum: *Labor relations: Development, structure, process*, 8th edition (New York, McGraw-Hill, 2002). Обсуждение преимуществ обоих подходов содержится в работе E. Edelman and D. Mitchell: *Dealing with public sector labor disputes: An alternative approach for California*, <http://www.spa.ucla.edu/calpolicy/files05/CPO-MTAp.pdf> (по состоянию на 27 октября 2011 года). Вывод данных авторов (на

Хотя модель «окончательного предложения» является более поздней формой обычного арбитража, ее следует рассматривать как вариацию основной модели и использовать взвешенно и только в исключительных случаях. Знакомые с обеими системами специалисты в целом считают обычный вид арбитража более целесообразным.

Как правило, арбитражное решение не подлежит обжалованию в формальных правовых инстанциях¹⁶⁰. Хотя оспорить обоснованность арбитражного решения в обычных судах нельзя, как правило, пересмотреть процесс или результат арбитража можно в случае какого-либо явного нарушения¹⁶¹ или несоответствия закону¹⁶².

Арбитраж является альтернативой применению силы как средства для вывода переговоров из тупика, непреодолимого другими способами, и очень часто все стороны считают его предпочтительной и разумной альтернативой¹⁶³.

Добровольный арбитраж можно использовать в целях разрешения спора в целом, но зачастую он приносит очень хорошие результаты, когда стороны применяют его более избирательно, например для урегулирования определенных аспектов более широкого вопроса.

Легитимность процесса добровольного арбитража и, соответственно, приемлемость его результатов обычно не оспари-

стр. 157 англ. текста) гласит: «Достаточно сказать, что модель, согласно которой арбитры автоматически идут на компромисс без учета норм того, что следовало бы считать разумным решением, представляется наивной. Отсутствуют данные, указывающие на то, что арбитраж оказывает существенное независимое влияние на фактические результаты, хотя само по себе членство в профсоюзах обычно ведет к повышению оплаты труда. Важным моментом для государственной политики является то, что существует несколько моделей арбитражного разбирательства споров об интересах. Из обязательных по закону или добровольно выбранных сторонами вариантов арбитража директивные органы или стороны имеют возможность выбрать для себя тот, который им наиболее удобен».

160 Хотя стороны сами иногда предусматривают внутренний процесс апелляции.

161 Например, если арбитр не предоставил стороне надлежащую возможность быть выслушанной.

162 Например, если арбитр принимает решение, которое выходит за пределы его полномочий, установленных соответствующим актом о полномочиях арбитров, или является нарушением государственной политики.

163 Согласно знаменитому высказыванию Генри Бурнса Хиггинса (Henry Bournes Higgins), второго председателя федерального трудового суда Австралии (с 1907 по 1921 год), «(...) процесс примирения с перспективой арбитража служит заменой грубых и варварских процессов забастовки и локаута. Суть его в том, чтобы устранить насилие; мощь государства должна быть направлена на принуждение к миру участников производственных конфликтов, как и участников других конфликтов; и все это делается в интересах общества».



ваются именно потому, что обе стороны соглашаются на этот вариант. Добровольный характер арбитража означает, что – в отличие от принудительного арбитража (см. ниже) – он в редких случаях чреват риском оказания негативного воздействия на базовый переговорный процесс.

Добровольный арбитраж является способом урегулирования споров, удовлетворяющим целям и условиям статьи 8 Конвенции № 151¹⁶⁴.

Посредничество – арбитраж (med-arb)

Во многих системах частного и государственного секторов применяется объединенная или взаимосвязанная двухэтапная процедура посредничества с последующим арбитражем (med-arb). Соединение этих двух процедур способствует экономичности и эффективности урегулирования, и это новшество в целом поддерживают как специалисты-практики, так и пользователи. Правда, некоторые опасения специалистов вызывают модели, где в роли посредника и арбитра выступает одно и то же лицо. Причина в том, что оптимальная процедура посредничества требует прямого раскрытия информации, но сторонам не так просто быть откровенными в присутствии посредника, который, в случае неурегулирования, будет выступать как арбитр на дальнейшем этапе. На практике, однако, в тех случаях, когда система предусматривает такую двойную роль, подобное соединение, по-видимому, не ставит под угрозу цели урегулирования спора¹⁶⁵.

Процедура med-arb может предусматривать назначение на эти роли разных лиц, что обеспечивает полную свободу каждого из этих процессов. В зависимости от характера проблемы, объема обсуждаемых вопросов и наличие ресурсов страны могут также использовать в этом процессе «многоподъездную» модель, когда, в случае неудачи процедуры посредничества, вопрос незамедлительно передается в арбитраж.

164 См. МОТ: *Freedom of association and collective bargaining* (Женева, 1994), пункт 256. Кроме того, в соответствии с позицией МОТ, определенной ее руководящими органами, арбитраж должен быть добровольным и осуществляться беспристрастным органом, таким как суд или другой независимый орган. (МОТ: *Improving judicial mechanisms for settling labour disputes in Bulgaria*, Report on the High-Level Tripartite Conference, Sofia, 5 May 2006 (Будапешт, 2006 год).)

165 Критику объединения этих двух функций см. A. Zack: «Conciliation of labor court disputes», в: *Comparative Labor Law and Policy Journal* (Champaign, IL, University of Illinois College of Law and the United States Branch of the International Society for Labor Law and Social Security, 2005), Vol. 26, No. 3, pp. 408-10.

Модель med-arb (или con-arb [примирение – арбитраж]) с очевидным успехом использовалась в Южной Африке в связи со спорами о толковании коллективных договоров и в связи со спорами об увольнениях¹⁶⁶. В Австралии она используется применительно к нескольким аспектам занятости в частном и государственном секторах.

В штате Новый Южный Уэльс споры о выплате компенсаций работникам сначала проходят этап примирения, обычно в формате телефонной конференции, а затем, если вопросы не удалось разрешить, передаются в арбитраж. Аналогичная процедура предусматривается Законом о справедливых трудовых отношениях в Австралии применительно к случаям несправедливого увольнения. Соответствующие положения о выплате компенсаций работникам в законодательстве Нового Южного Уэльса иллюстрируют общее намерение содействовать неформальному, гибкому и скорейшему урегулированию споров:

“Процедура рассмотрения Комиссией

- 1) Разбирательство любого вопроса Комиссией должно проводиться при минимуме формальностей и технических деталей, допустимом для надлежащего рассмотрения вопроса.
- 2) Комиссия не связана нормами доказательственного права, но может получать информацию по любому вопросу тем способом, который Комиссия сочтет уместным и который считается допустимым для надлежащего рассмотрения стоящего перед ней вопроса.
- 3) Комиссия должна действовать в соответствии с принципами беспристрастности, добросовестности и по существу дела без учета технических деталей или юридических формальностей.
- 4) Разбирательство не обязательно проводить в форме формального слушания, и его можно провести в форме совещания между сторонами, включая совещание, в котором стороны (или некоторые из них) участвуют по телефону, кабельному телевидению или иными способами.
- 5) С учетом любых общих указаний Председателя Комиссия вправе проводить совещания в присутствии всех соответствующих сторон и соответствующих экспертов или отдельные закрытые совещания с любыми из них.
- 6) Если Комиссия убедится в том, что ей была предоставлена достаточная информация, связанная с разбирательством, Комиссия может выполнять функции, возложенные на нее настоящим Законом, без проведения совещаний или формальных слушаний.

166 См. статью 191 Закона о трудовых отношениях 1995 года.



“ 355 Арбитр должен предпринять попытку достичь примирения

- 1) Комиссия, назначенная Арбитром, не вправе выносить арбитражное решение или иным образом урегулировать спор, представленный Комиссии для урегулирования, без предварительного принятия Арбитром всех возможных мер для приведения спорящих сторон к достижению урегулирования, приемлемого для каждой из них.
- 2) Арбитражное решение или определение Арбитра по существу спора не может быть оспорено на основании того, что Арбитр предварительно приложил все старания к тому, чтобы стороны спора пришли к соглашению¹⁶⁷.

Основной коллективный договор, охватывающий десятки тысяч работников государственного сектора в канадской провинции Онтарио, содержит особенно четкую и сжатую формулировку процедуры *med-arb*, применимую ко всем возникающим в связи с толкованием и применением договора спорам, равно как и к другим жалобам. При согласии сторон процедуру можно распространить также на случаи увольнений, сексуальных домогательств и нарушений прав человека. Соответствующие положения договора гласят:

“ Процедура посредничества – арбитража

22.16.1 [В]се жалобы должны передаваться [через Совет по урегулированию жалоб] одному посреднику/арбитру с целью скорейшего и неформального удовлетворения жалобы.

22.16.2 Посредник/арбитр должен приложить все усилия для содействия сторонам в удовлетворении жалобы путем посредничества. Если стороны неспособны удовлетворить жалобу путем посредничества, посредник/арбитр должен принять решение по жалобе посредством арбитража. При принятии решения по жалобе посредством арбитража посредник/арбитр вправе ограничить характер и объем доказательств, а также установить те условия, которые он/она сочтет надлежащими. Посредник/арбитр должен вынести исчерпывающее решение в течение пяти (5) дней после завершения разбирательства, если иное не будет согласовано сторонами.

Обязательный арбитраж

Поскольку обязательный арбитраж может лишить процесс переговоров жизнеспособности и беспристрастности, к такому варианту следует подходить с осторожностью. Чаще всего к нему прибегают в принудительном порядке в соответствии с за-

167 См. статьи 354–355 Закона 1998 года о выплате компенсаций работникам в случае производственных травм.

коном или административным решением, когда становится очевидным, что стороны неспособны вывести свои переговоры из тупика без вмешательства властей или когда длительность забастовки превышает заранее установленный срок¹⁶⁸. В отношении арбитража, навязываемого органами власти, Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций заявлял, что такое вмешательство трудно примирить с принципом добровольности переговоров, установленным статьей 4 Конвенции № 98¹⁶⁹. Например, в Перу был упразднен обязательный арбитраж и отменены положения, которые, по сути, запрещали забастовки в «жизненно важных государственных службах»¹⁷⁰.

Надзорные органы МОТ заявляли, что обязательный арбитраж, который навязывается сторонам спора третьей стороной, например государственным органом, в случае коллективного спора будет являться нарушением международных норм трудовых отношений. Однако надзорные органы МОТ признавали допустимость использования обязательного арбитража, особенно если такая модель является результатом согласия сторон. Это может иметь место в случае забастовок в жизненно важных службах и определяться следующим образом: «*Запреты и ограничения, налагаемые на коллективные протесты в случаях, касающихся основного персонала и жизненно важных служб*»¹⁷¹. Кроме того, обязательный арбитраж может быть принудительно применен в случае чрезвычайного положения в стране или когда он касается государственных служащих, осуществляющих властные полномочия от имени государства¹⁷². Важной оговоркой в связи с этим является то, что арбитраж должен осуществляться беспристрастными органами и что стороны вправе принимать участие в арбитражной процедуре на всех ее стадиях¹⁷³.

Примером этого может служить Норвегия, где высокопоставленные государственные гражданские служащие по закону не

168 B. Gernigon, A. Otero and H. Guido: *ILO principles concerning collective bargaining*, International Labour Review (Женева, МОТ, 2000), Vol. 139, No. 1, p. 44.

169 См. МОТ: *Freedom of association and collective bargaining* (Женева, 1994 год), пункт 258.

170 МОТ: *Freedom of association in practice: Lessons learned*, International Labour Conference, 97th Session, 2008, p. 16 («Свобода объединения на практике: извлеченные уроки», Международная конференция труда, 97 я сессия, 2008 год, стр. 18).

171 МОТ: *Improving judicial mechanisms for settling labour disputes in Bulgaria*, Report on the High-Level Tripartite Conference, Sofia, 5 May 2006 (Будапешт, 2006 год), pp. 5-6.

172 B. Gernigon, A. Otero и H. Guido, *ILO principles concerning collective bargaining*, International Labour Review (Женева, МОТ, 2000 год), Vol. 139, No. 1, p. 44.

173 МОТ: *Improving judicial mechanisms for settling labour disputes in Bulgaria*, Report on the High-Level Tripartite Conference, Sofia, 5 May 2006 (Будапешт, 2006 год), pp. 5-6.



имеют права участвовать в забастовках. Они имеют право на ведение коллективных переговоров при посредстве того же профсоюза, который представляет остальных государственных служащих, однако при провале переговоров решение об их конкретных коллективных условиях занятости принимается путем обязательного арбитража в качестве крайней меры¹⁷⁴.



Фото: МОТ

В связи со слишком высокими издержками, к которым ведут забастовки, законодатели могут принять решение об ограничении или запрете забастовок в важнейших сферах государственной службы. В штате Вашингтон (США) правило обязательного арбитража распространяется на полицию, пожарную охрану и общественный транспорт, обслуживающий большие группы населения. Эти три группы государственных служащих представляют, по мнению властей штата, важнейшие услуги населению, и обязательный арбитраж считается сильнейшим стимулом к тому, чтобы не объявлять забастовку. В соответствии с законодательством арбитр должен сравнивать предложения сторон с условиями коллективных договоров в аналогичных юрисдикциях. Закон предписывает, что условия занятости со-

174 См. T. Stokke and A. Seip: «Collective dispute resolution in the public sector: The Nordic countries compared», в: *Journal of Industrial Relations* (Sydney, Australian Labour and Employment Relations Association, 2008), Vol. 60, No. 4, p. 564.

ответствующих служащих должны находиться на уровне условий труда их коллег в аналогичных географических зонах, тем самым защищая служащих от предложений, снижающих уже достигнутый ими уровень жизни. Обязательный арбитраж оказался настолько популярным, что его недавно распространили на работников, оказывающих пациентам услуги по уходу на дому, и на работников совместных эксплуатационных служб, которые заняты эксплуатацией и обслуживанием коммерческих атомных электростанций¹⁷⁵.

Однако сведение переговоров только к подаче апелляций значительно ущемляет права работников, и поэтому обязательный арбитраж используется чаще всего как крайняя мера для вывода переговоров из тупика. Обязательный арбитраж – это арбитраж, принудительно осуществляемый в соответствии с законом или распоряжением властей по их собственной инициативе или в ответ на просьбу одной из – но не всех – сторон спора¹⁷⁶.

Наглядным примером стоящих за этим политических соображений служит статья 1 *Закона № 312 1969 года об обязательном арбитраже трудовых споров в Управлении полиции и Управлении пожарной охраны* штата Мичиган (США):

“Государственной политикой данного штата предусмотрено, что в государственных управлениях полиции и пожарной охраны, где право на забастовку запрещено по закону, для поддержания высокого морального духа таких работников и для эффективного функционирования таких управлений требуется обеспечить альтернативную, ускоренную, эффективную и обязательную для исполнения процедуру урегулирования споров, и для этой цели положения настоящего закона об обязательном арбитраже должны толковаться расширительно.

В системах, для которых характерны вовлечение и обеспечение согласия участников, арбитраж не снижает эффективность переговоров, а скорее завершает этот процесс приемлемыми способами. В странах Северной Европы арбитраж – добровольный, «вынужденный» и обязательный – это средство, к которому

175 C. Carrión-Crespo and A. Santos Bayrón: *The impact of mediation on the use of labour arbitration in the public services: Comparison between the State of Washington and Puerto Rico*, Presentation made before the 2nd International Congress on Alternative Dispute Resolution Mechanisms, San Juan, Puerto Rico (2006) (in Spanish) (*Влияние посредничества на использование трудового арбитража в сфере государственной службы: сравнение штата Вашингтон и Пуэрто-Рико*, презентация перед открытием 2-го Международного конгресса по механизмам альтернативного разрешения споров, Сан-Хуан, Пуэрто-Рико (2006 год) (на испанском языке)).

176 См. MOT: *Freedom of association and collective bargaining* (Женева, 1994 год), пункт 256.



прибегают в редких случаях для принятия окончательных решений по нерешенным вопросам. И поэтому в государственных секторах Норвегии и Швеции только около 2 процентов споров, как правило, урегулируются путем арбитража. В значительной степени благодаря надзорной роли сторон, представляющих отрасли, которые могут обязать местных партнеров участвовать в процессе интенсивного сотрудничества, использование арбитража на муниципальном уровне близко к нулю¹⁷⁷.

Одним из потенциальных преимуществ обязательного арбитража является возможность изучения сторонами и посредниками предыдущих арбитражных решений с целью определения реалистичных параметров своих наилучших и наихудших альтернатив обсуждаемому соглашению (BATNA и WATNA).

Этому способствует четкость установленных законом параметров. Система с предсказуемыми параметрами препятствует выдвиганию необоснованных или нереальных предложений и может на самом деле способствовать урегулированию споров путем переговоров.

Опыт Канады и Соединенных Штатов подтверждает, что обязательный арбитраж приводит к результатам, аналогичным результатам сравнимых договоренностей, достигнутых без арбитража, в результате коллективных переговоров. В Онтарио ежегодное повышение средних тарифных ставок по коллективным договорам, охватывающим 200 и более работников, за период с 1998 по июнь 2009 года в государственном секторе составило 2,5 процента при применении арбитража и 2,7 процента без арбитража. (В первом случае среднее число договоров составило 407, а во втором случае – 2842.) В частном секторе среднее ежегодное повышение тарифных ставок, достигнутое в результате арбитражных процессов, также составило 2,5 процента¹⁷⁸.

Авторы сравнительного исследования результатов арбитражного урегулирования споров об интересах в отношении полицейских и пожарных штата Нью-Йорк с 1974 по 2007 год пришли к аналогичным выводам, и это служит еще одним подтверждением.

177 См. T. Stokke and A. Seip: «Collective dispute resolution in the public sector: The Nordic countries compared», в: *Journal of Industrial Relations* (Sydney, Australian Labour and Employment Relations Association, 2008), Vol. 60, No. 4, p. 572.

178 Ontario Ministry of Labour, Collective Bargaining Information Services (Министерство труда провинции Онтарио, Информационная служба по ведению коллективных переговоров).

ем того, что системы, предусматривающие участие и согласие сторон, дают приемлемые результаты. В аннотации к данной публикации говорится:

“ [Авторы] выявили, что при проведении арбитража не происходило забастовок, уровень зависимости от арбитража значительно снизился, эффективность процедуры посредничества до и во время арбитража осталась высокой, трехсторонняя структура арбитража продолжала способствовать обсуждению участниками арбитражных комиссий вариантов урегулирования, а повышения оплаты труда по условиям арбитражных решений соответствовали повышениям, согласованным в результате добровольных переговоров сторон. Эконометрические оценки влияния арбитражного урегулирования споров об интересах на изменения оплаты труда в общенациональной выборке дают основание полагать, что повышения оплаты труда в период с 1990 по 2000 год в штатах, где применяется арбитраж, не обнаруживают значительных отличий от штатов, где применяются рекомендательные процедуры посредничества и установления и оценки фактов, или от штатов, где нет законов о коллективных переговорах¹⁷⁹.

Любой хорошо проработанный закон об арбитраже предусматривает также возможность продления или возобновления переговоров, что установлено, например, в статьях 137(2) и 144(2) канадского *Закона о трудовых отношениях в сфере государственной службы 2003 года*:

“ **Отсрочка**

Председатель [Совета по трудовым отношениям в сфере государственной службы] вправе отсрочить назначение арбитражной комиссии до тех пор, пока он/она не убедится, что сторона, подавшая запрос, в достаточной степени и со всей серьезностью участвовала в переговорах по предмету спора.

“ **Последующее соглашение**

Если до принятия арбитражного решения стороны достигают соглашения по любому спорному вопросу, переданному в арбитраж, и заключают коллективный договор по этому вопросу, данный вопрос считается не передававшимся в арбитражную комиссию и в отношении него не должно приниматься арбитражное решение.

Статья 7а *Закона № 312 1969 года об обязательном арбитраже трудовых споров в Управлении полиции и Управлении пожарной охраны штата Мичиган* является подтверждением этой политики:

179 T. Kochan et al.: *The long-haul effects of interest arbitration: The case of New York State's Taylor Law*, Working paper No. 90 (Ithaca, NY, Cornell University ILR School, 2009).



“ В любой момент до вынесения арбитражного решения председатель арбитражной комиссии, если, по его мнению, такое действие будет полезным или благотворным, вправе возвратить спор на рассмотрение сторон в ходе дальнейших коллективных переговоров на срок, не превышающий трех недель.

В еще одном сравнительном исследовании процессов арбитража в государственном и частном секторах Соединенных Штатов авторы отмечают, что «основные вопросы, передаваемые в арбитраж в обоих секторах, представляются весьма схожими», и при этом большинство дел «выигрывает» администрация: около 63 процентов в государственном секторе и около 70 процентов в частном секторе¹⁸⁰. Среди дел дисциплинарного характера из частного сектора поступает почти в два раза больше дел о расторжении трудового договора, чем из государственного (30 процентов по сравнению с 18 процентами). Одним из объяснений такого расхождения может служить то, что в государственном секторе используются менее традиционные методы урегулирования споров¹⁸¹.

В связи с возможным негативным воздействием арбитражных решений, вынесенных независимым арбитром, на бюджетную политику и слабые места бюджета, в некоторых системах трудовых отношений такие решения подлежат определенной политической оценке. Соответствующее законодательство Южной Африки, например, предусматривает следующее:

“ Все арбитражные решения (...), вынесенные в отношении государства и влекущие финансовые последствия для государства, становятся обязательными для исполнения:

- a) через 14 дней после даты вынесения решения, если в течение этого периода министр не внес его на рассмотрение парламента; или
- b) через 14 дней после даты внесения арбитражного решения на рассмотрение парламента, если парламент не принял резолюцию о признании арбитражного решения необязательным для исполнения.

Если парламент принимает резолюцию о признании данного арбитражного решения необязательным для исполнения, спор должен быть возвращен в Комиссию для последующего примирения спорящих сторон, а в случае неудачи любая из сторон

180 D. Mesch and O. Shamayeva: «Arbitration in practice: A profile of public sector arbitration cases», в: *Public Personnel Management* (Alexandria, VA, International Public Management Association for Human Resources, 1996), Vol. 25, No. 1, p. 119.

181 Mesch и Shamayeva, *op. cit.*, p. 130.

спора имеет право обратиться к Комиссии с просьбой об арбитраже¹⁸².

Канадское законодательство в отношении государственного сектора, оставляя открытым вопрос о денежных суммах спора, требует, чтобы любое арбитражное решение оставляло без изменения любые законодательно установленные условия занятости и организацию данной службы. Статья 150 *Закона о трудовых отношениях в сфере государственной службы 2003 года* гласит:

“ Арбитражное решение не должно требовать проведения изменений через законодательный орган

- 1) Арбитражное решение не должно прямо или косвенно изменять или упразднить какие-либо существующие условия занятости или устанавливать новые условия занятости, если:
 - a) для этого требуется принятие какого-либо законодательства или внесение парламентом поправок в какое-либо законодательство, кроме как в целях выделения денежных средств, необходимых для реализации упомянутых условий занятости;
 - b) ..;
 - c) условие занятости относится к стандартам, процедурам или процессам, регулирующим назначение, аттестацию, повышение по службе, перемещение, непринятие на работу после испытательного срока или сокращение сотрудников;
 - d) ..; или
 - e) данное действие затрагивает организацию государственной службы или распределение должностных обязанностей, а также классификацию должностей или лиц, занятых на государственной службе.

Альтернативное урегулирование трудовых споров: прецеденты и параллели из исламской практики

«Альтернативное урегулирование споров – это не западная концепция и не новшество, возникшее в последние десятилетия. В действительности базовое понятие мирового соглашения издавна известно всем цивилизациям, в том числе исламской.

...В исламе обнаруживается присутствие по меньшей мере пяти процессов АУС:

9 i) сульх, что можно примерно перевести как переговоры, посредничество/ примирение или заключение мирового соглашения; тахим, что примерно переводится как арбитраж; сочетание сульх и тахим, которое мы называем med-arb; iv) муктасиб, что на современном языке означает омбудсмен; и v) фетвы муфтиев, то есть решения экспертов»¹.

¹ K.H. Hassam: «Employment Dispute Resolution Mechanism from the Islamic Perspective», *Arab Law Quarterly* (Leiden, Netherlands, Brill, 2006), Vol. 20, No. 2, pp. 181-182.



В штате Вашингтон (США) правительство штата обязано возобновить переговоры, если оно не намерено передавать арбитражное решение в законодательный орган для обеспечения финансирования. Так происходит в силу того, что обязанность вести переговоры сохраняется до тех пор, пока не заключено соглашение.

Континуум урегулирования споров: от процессов достижения консенсуса до механизмов решения проблем с участием третьей стороны



28. Коллективный протест

Коллективный протест (под которым подразумеваются все формы прекращения работы, замедления темпов работы и локауты, включая, применительно к работодателям, одностороннее введение изменений условий занятости) обычно считается неотъемлемой частью систем ведения коллективных переговоров, и в качестве общего утверждения это справедливо и применительно к трудовым отношениям в государственном секторе. В конечном счете цены на рынке труда в значительной степени обусловлены политической, социальной и рыночной силой, которой обладают заинтересованные стороны. Проявления силы умеряются многими общественными факторами, такими как принятые в сообществе нормы, экономические ограничения и законодательство.

Коллективный протест или угроза коллективного протеста играет ключевую роль в эффективном переговорном процессе. Если необходимо примирить противоборствующие интересы, то понимание того, что другая сторона имеет возможность и право применить силу, помогает переговорщикам сконцентрировать свои усилия. Это обязывает их принимать другую сторону всерьез и достигать компромиссных договоренностей. В этом важном смысле коллективный протест является конструктивным элементом коллективных переговоров. Недавние исследования показали, что главными причинами трудовых конфликтов остаются гарантии заработной платы и занятости. Так называемые «политические» забастовки мотивируются правительственной политикой, например в области социального страхования, реформ трудового законодательства и т. д.¹⁸³

Однако коллективные протесты могут дорого обходиться как непосредственно участвующим сторонам, так и остальному населению. Это особенно справедливо в отношении государственного сектора, где нарушение работы общественных служб почти всегда влияет на широкие слои населения. В сфере предоставления основных государственных услуг такое нарушение может считаться просто недопустимым.

Эти соображения не помешали многим странам с успешным опытом в области урегулирования споров, таким как Норвегия,

183 MOT: *Freedom of association in practice: Lessons learned*, International Labour Conference, 97th Session, 2008, p. 14. («Свобода объединения на практике: извлеченные уроки», Международная конференция труда, 97-я сессия, 2008 год, стр. 14).



Швеция, Дания и Финляндия, сохранить право на забастовку даже в государственном секторе.

В настоящем руководстве красной нитью проходит мысль о том, что инклюзивная и надлежащим образом структурированная система коллективных переговоров имеет ценность не только сама по себе, но и потому, что обеспечивает наилучшую защиту от устранимых производственных конфликтов. Группа представителей трудящихся на 64-й сессии Международной конференции труда (1978 год) указала, что «нашей конечной целью должно быть создание механизма, который сделает ненужными забастовки как средство обеспечения справедливого решения наших проблем...»¹⁸⁴. В системы переговоров можно встроить целый ряд конструктивных особенностей, направленных на минимизацию вероятности коллективных протестов. Но даже в самых лучших системах конфликты все равно будут возникать, и их необходимо регулировать наиболее рациональным образом. Ограничения и даже запреты права на забастовку в определенных контекстах могут быть оправданны, и, таким образом, они не будут нарушать соответствующие международные стандарты в сфере труда¹⁸⁵. Ниже рассматриваются такие регулятивные подходы и механизмы.

Коллективный протест в качестве крайней меры

В рамках многих современных систем трудовых отношений от сторон требуется проведение серьезных и исчерпывающих переговоров, прежде чем какое-либо обращение к коллективному протесту можно будет считать легитимным и законным. В большинстве случаев надлежащим образом функционирующие системы проведения переговоров с многочисленными встроенными механизмами их возобновления позволяют свести к минимуму нарушения производственного процесса.

Кроме того, обычно требуется, чтобы любой коллективный протест откладывался до тех пор, пока не будут использованы все возможности урегулировать конфликт посредством согласованной или обязательной процедуры посредничества. Например, пункт 4 Рекомендации 1951 года о добровольном примирении и арбитраже (№ 92) гласит: «Если по соглашению между всеми заинтересованными сторонами к конфликту применяется при-

184 МКТ, 64-я сессия, 1978 год: *Provisional Record* (Предварительный протокол), р. 28/13.

185 См. общие сведения в: МОТ: *Freedom of association and collective bargaining* (Женева, Международное бюро труда, 1994 год), Ch. V, «The right to strike» («Право на забастовку»).

мирительная процедура, то сторонам следует рекомендовать воздерживаться от забастовок и локаутов в течение всего времени ведения переговоров о примирении».

Если стороны прибегают к коллективному протесту в нарушение своих правовых обязанностей (как установленных законом, так и договорных) сначала вести переговоры до тех пор, пока это возможно (то есть до возникновения тупиковой ситуации), в большинстве систем предусматривается наложение на нарушителя судебного запрета. В других системах такие действия могут считаться нарушением обязательства добросовестного проведения переговоров. В обоих случаях суды или трибуналы, как правило, вправе пресечь протест и приказывать возобновить переговоры.

Уведомление о проведении забастовки

Даже если исчерпаны все возможности в рамках переговоров и все усилия по достижению урегулирования оказались тщетными, многие системы требуют подачи не только обычного уведомления о забастовке, но – если это касается государственного сектора – еще и *дополнительного* уведомления. Например, в Южной Африке требуется уведомлять о забастовке за 48 часов в частном секторе и за семь дней – в случае, когда работодателем является государство¹⁸⁶.

В странах Северной Европы также существуют особые правила уведомления о забастовке в государственном секторе. В Норвегии, отчасти с целью обеспечить надлежащие условия для успеха процедуры посредничества, объявленное прекращение работы даже при надлежащем уведомлении властей можно отложить на срок до 21 дня, если оно касается государственных или муниципальных служащих. В Финляндии Министерство занятости и экономики может отложить запланированную забастовку максимум на две недели по просьбе соответствующего посредника или члена примирительной комиссии, если забастовка может затронуть предоставление жизненно важных услуг и причинить чрезмерный ущерб. Дополнительная отсрочка на семь дней применяется в случае споров, касающихся государственных служащих¹⁸⁷. Такие отсрочки позволяют сторонам

186 См. статью 64 Закона о трудовых отношениях № 66 1995 года.

187 См. T. Stokke and A. Seip: «Collective dispute resolution in the public sector: The Nordic countries compared», в: *Journal of Industrial Relations* (Sydney, Australian Labour and Employment Relations Association, 2008), Vol. 60, No. 4, p. 567; Закон о посредничестве в трудовых спорах (420/1962), <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1962/en19620420.pdf> (по состоянию на 27 октября 2011 года).



изучить возможности достижения соглашения либо самостоятельно, либо с помощью третьих сторон.

Обязательство о разрешении трудовых конфликтов мирным способом

Одно из основных условий, которое может выдвинуть государство, разрешая определять условия занятости в государственном секторе путем коллективных переговоров, – это обязательство о разрешении трудовых конфликтов мирным способом, которое предусматривает проведение переговоров без применения силовых методов. Обязательство о разрешении трудовых конфликтов мирным способом, налагаемое на обе стороны переговоров, возникает в одном из двух контекстов:

- i) в процессе заключения договоров, в ходе которого регулярно возникают споры об интересах (экономические споры);
- ii) после подписания договора, если у сторон возникают разногласия по поводу толкования и применения заключенного договора (споры о правах) либо если одна из сторон желает выдвинуть дополнительные экономические требования в силу изменившихся обстоятельств, несмотря на наличие коллективного договора (споры об интересах).



Фото: МОТ

Обязательство о разрешении трудовых конфликтов мирным способом во время ведения переговоров

Структурированный диалог является, вероятно, наилучшим способом максимального удовлетворения общих интересов на справедливой основе и примирения противоборствующих интересов основных участников трудовых отношений. И даже если соотношение сил в конечном счете формирует, а иногда и определяет результаты, использование – особенно преждевременное – силовых методов чревато краткосрочными и долгосрочными издержками. Одной из таких издержек является ущерб переговорному процессу, не говоря уже об ущербе отношениям в целом. Таким образом, силовые методы не следует применять, пока идет аргументированный диалог.

В связи с этим в некоторых правовых системах по отношению к переговорам и в частном, и в государственном секторах предусматривается, что стороны вправе прибегать к коллективному протесту в поддержку своих требований не раньше, чем будут исчерпаны средства переговорного процесса. И даже в этом случае, особенно в государственном секторе, обязательство о разрешении трудовых конфликтов мирным способом может быть распространено на два последующих этапа.

Во-первых, многие законодательно установленные процедуры урегулирования споров включают требование, что в случае тупика в переговорах стороны должны воздерживаться от любых форм коллективного протеста, пока не завершатся этапы примирения или посредничества. Обоснованием такого требования служит то, что возможность привлечь к процессу переговоров независимых экспертов помогает достижению соглашения, и это нередко происходит на практике.

Во-вторых, некоторые системы предоставляют государственным органам власти дополнительные возможности запрещать коллективные протесты, пока не использованы другие механизмы урегулирования споров, например установление и оценка фактов или предложение рекомендаций. В исключительных случаях соответствующие правила могут наделять государственные органы дискреционным правом при наличии определенных обстоятельств полностью запрещать коллективный протест и направлять вопрос на разрешение в арбитраж (например, если речь идет о жизненно важных услугах – см. ниже).



Обязательство о разрешении трудовых конфликтов мирным способом после подписания договора

После заключения коллективного договора о трудовых отношениях (включая условия занятости) во многих системах предусматривается вступление в силу либо относительного, либо абсолютного обязательства о разрешении трудовых конфликтов мирным способом. В качестве примера можно привести Германию и Данию. В первом случае это означает, что в течение срока действия договора запрещается проведение или защита коллективных протестов в связи с любыми вопросами, которые регулируются применимым коллективным договором. Однако разрешается вести споры по вопросам, не охваченным этим договором. Во втором случае заключение обязательного к исполнению договора означает, что стороны не вправе выдвигать какие-либо новые экономические требования, и особенно добиваться удовлетворения этих требований путем коллективных протестов.

При возникновении споров по поводу толкования или применения договора (споров о правах) обязательство о разрешении трудовых конфликтов мирным способом также может сохраняться, и тогда все подобные споры должны передаваться в арбитраж, решения которого имеют обязательную силу, или на рассмотрение суда. В рамках более дифференцированных систем стороны могут попытаться примирить свои разногласия или использовать механизмы урегулирования конфликтов для достижения соглашения по любым спорным положениям договора и передать спор в арбитраж только после того, как эти методы не дадут результата. Примеры такого подхода можно найти в законодательстве Венесуэлы и штата Вашингтон в Соединенных Штатах.

Запрет на проведение коллективных протестов в случае споров о правах

По определению, споры о правах могут разрешать арбитры или суды. В соответствии с законом авторитетное лицо может в случае спора выносить окончательное решение. Тем самым в принципе возможно вывести целый ряд споров из сферы потенциальных коллективных протестов. Во многих странах системы трудовых отношений включают этот принцип, который, по сути, ставит забастовки вне закона и обязывает стороны обращаться к арбитражным или судебным органам в случаях споров, в том числе по поводу:

- признания профсоюзов¹⁸⁸;
- определения участников переговоров¹⁸⁹;
- толкования и применения коллективных и иных договоров¹⁹⁰; и
- справедливости увольнений¹⁹¹.

В случае нарушения законодательно установленных или договорных обязательств для защиты невиновной стороны должны предусматриваться судебные запреты.

Запреты или ограничения коллективных протестов применительно к основному персоналу и важнейшим службам

Право на забастовку имеет чрезвычайно важное значение, поэтому ограничения этого права должны быть обоснованными. Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций МОТ выступает за то, чтобы данное право ограничивалось только применением, во-первых, к государственным служащим, осуществляющим властные полномочия от имени государства, и, во-вторых, к действительно важнейшим службам, «перебои в функционировании которых представляют угрозу для жизни, личной безопасности или здоровья всего населения или его части»¹⁹².

Хотя многие страны ограничили право на забастовку работников государственного сектора, для обоснования этого нередко приводятся неубедительные аргументы. Можно выдвинуть аргументы в пользу особого отношения к основному персоналу, отвечающему за предоставление важнейших услуг, но большая часть работников государственного сектора не подпадают под эту категорию. Прекращение предоставления ими услуг причинит не больше и не меньше вреда, чем аналогичная забастовка работников частного сектора. Комитет экспертов предложил, чтобы вместо полного запрета забастовок правительства обсуждали с профсоюзами минимальный набор услуг, полное и продолжительное прекращение предоставления которых способно

188 Как, например, в Соединенных Штатах и Канаде.

189 В том числе в Соединенных Штатах, Канаде и Австралии.

190 Практически всеобщая характерная черта законодательства о трудовых отношениях.

191 Еще одна практически всеобщая характерная черта. Исключения составляют увольнения в связи с производственной необходимостью в Южной Африке, где стороне работников дается возможность защищать свои интересы путем либо разбирательства, либо коллективного протеста: см. статью 189А Закона о трудовых отношениях.

192 МОТ: *General Survey* (Женева, 1983 год), пункты 213–214. См. также МОТ: *Freedom of association and collective bargaining* (Женева, 1994 год), пункты 158–159.



привести к серьезным последствиям для населения¹⁹³. В этом случае будут определены и гарантированы от коллективных протестов действия, совершенно необходимые для удовлетворения основных потребностей населения или минимальных требований к предоставлению услуг.

Стороны могут установить границы жизненно важных или минимально необходимых услуг и позволить событиям развиваться естественным путем в случае масштабных производственных конфликтов. Кроме того, они могут признать важность таких услуг для населения в целом и совместно разработать соответствующие планы действий в чрезвычайных обстоятельствах. Комитет по свободе объединения определил, что право на забастовку можно ограничивать, если работники заняты в следующих сферах деятельности: здравоохранение, энергоснабжение, водоснабжение, телефонная связь, полиция и вооруженные силы, авиадиспетчерская служба, пожарная охрана, государственная или частная тюремная служба, обеспечение питания школьников и уборка школьных помещений¹⁹⁴.

В Швеции и Норвегии правительство и профсоюзы заключили генеральные соглашения, которые в контексте споров о трудовых отношениях в государственном секторе привели к двум взаимосвязанным результатам: 1) основной персонал, выполняющий руководящие функции, был исключен из участия в коллективных протестах; 2) были достигнуты договоренности о продолжении жизненно важной деятельности в период широкомасштабных производственных конфликтов.

Процесс определения того, какие услуги следует считать жизненно важными или минимально необходимыми, в идеале должен включать всех социальных партнеров либо независимый орган, а не являться исключительно прерогативой органов власти. Если ту или иную услугу объявляют или согласованно признают жизненно важной или минимально необходимой, то для обеспечения и сохранения мирных трудовых отношений требуется введение законодательных гарантий, обеспечивающих доверие к данному процессу. В случае тупика в переговорах мировое соглашение об условиях работы может быть заключено посредством взаимоприемлемого процесса разбирательства,

193 MOT: *Freedom of association and collective bargaining* (Женева, 1994 год), пункт 158.

194 MOT: *Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, fifth (revised) edition (Женева, 2006 год), пункт 585.

такого, например, как нейтральный обязательный арбитраж, или иной заранее согласованной процедуры.

В Южной Африке была создана специальная Комиссия по вопросам важнейших служб для изучения и последующего определения того, какие услуги полностью или частично следует считать жизненно важными.

Определение того, какие услуги являются жизненно важными, соответствует вышеприведенным требованиям Комитета экспертов. Члены Комиссии назначаются министром только после консультаций с работодателями и профсоюзами, а документы для изучения подаются всеми заинтересованными сторонами. Коллективные протесты не допускаются в связи со спорами об интересах, возникающими в области важнейших служб. К подобным спорам в обязательном порядке применяется установленная законом процедура примирения и арбитража, реализуемая Согласительной, примирительной и арбитражной комиссией, руководство которой осуществляется на трехсторонней основе¹⁹⁵.

Законодательство Южной Африки призвано содействовать сохранению динамики переговоров даже в данной чувствительной сфере. Для этого соответствующим сторонам предоставляется возможность путем переговоров заключать соглашения о «минимально необходимых услугах» в рамках служб, которые признаны жизненно важными. После заключения сторонами такого соглашения и его ратификации Комиссией по вопросам важнейших служб:

- единственной сферой, свободной от забастовок, становится оказание минимально необходимых услуг; и
- прекращается действие расширенного запрета на забастовки в рамках служб, ранее признанных жизненно важными, и обязательной процедуры передачи неурегулированных споров в арбитраж¹⁹⁶.

Соответствующим законом ряд служб был обозначен как «службы технического обслуживания», то есть такие службы, прекращение работы которых приводит «к существенному физическому повреждению любых рабочих зон, оборудования и механизмов». Споры в рамках таких служб должны, по общему

195 См. статьи 70–74 и 116 Закона о трудовых отношениях 1995 года.

196 Статья 72 Закона о трудовых отношениях 1995 года.



правилу, передаваться в арбитраж, и забастовки в таких случаях не разрешаются¹⁹⁷.

На федеральном уровне соответствующее канадское законодательство оперирует расширенным определением жизненно важной службы, а именно «служба, ведомство или сфера деятельности правительства Канады, которая в настоящее время является необходимой и в любое время будет необходимой для защиты и безопасности населения или группы населения». Закон призывает работодателей и профсоюзы заключать соглашения о жизненно важных услугах, то есть соглашения, определяющие:

- а) виды должностей в профессиональной ассоциации, участвующей в переговорах, которые необходимы, для того чтобы работодатель мог предоставлять жизненно важные услуги;
- б) число таких должностей, необходимых для данной цели; и
- с) конкретные должности, необходимые для данной цели¹⁹⁸.

Если работодатель и профсоюзы, с которыми он ведет переговоры, неспособны прийти к такому соглашению, любая из сторон может обратиться в Совет по трудовым отношениям в сфере государственной службы «для принятия решения по любому неурегулированному вопросу, который может быть включен в соглашение о жизненно важных услугах»¹⁹⁹. Участвовать в забастовках запрещено «любым работникам, занимающим должности, которые в соответствии с соглашением о жизненно важных услугах считаются необходимыми, для того чтобы работодатель мог предоставлять жизненно важные услуги, и ни один сотрудник или представитель организации трудящихся не имеет права рекомендовать им участие или добиваться участия таких сотрудников в забастовке»²⁰⁰.

197 Статья 75 Закона о трудовых отношениях 1995 года.

198 См. статью 4 Закона о трудовых отношениях в сфере государственной службы 2003 года. Однако см. по этому вопросу также статью 120: «Работодатель имеет исключительное право определять уровень, на котором жизненно важные услуги должны в любое время предоставляться населению или группе населения, включая масштаб и периодичность предоставления этих услуг».

199 Пункт 1 статьи 123.

200 Пункт 2 статьи 194 Закона о трудовых отношениях в сфере государственной службы 2003 года. Кроме того, «никто не вправе препятствовать или мешать либо пытаться препятствовать или мешать приходу сотрудника на место работы или уходу сотрудника с места работы, если сотрудник занимает должность, которая в соответствии с соглашением о жизненно важных службах считается необходимой, для того чтобы работодатель мог предоставлять жизненно важные услуги» (статья 199).

Голосование по предложению работодателя с целью предотвратить забастовку

Если предложение работодателя отвергается участвующими в переговорах представителями профсоюза и переговоры заходят в тупик, а забастовка неминуема или даже уже началась, можно допустить, что это предложение окажется приемлемым для рядовых членов профсоюза. В целях проверки такого допущения и уравнивания жесткой позиции переговорщиков, а также предотвращения ненужного коллективного протеста в некоторые законы включены положения о проведении голосования работников по предложению работодателя. Примером может служить канадский Закон о трудовых отношениях в сфере государственной службы 2003 года:

“Голосование по предложению работодателя

Министр вправе распорядиться о проведении голосования

183.

1. Если, по мнению министра, интересы общества требуют, чтобы работники, входящие в ведущую переговоры профессиональную ассоциацию, получили возможность принять или отвергнуть последнее предложение работодателя, полученное их представителями на переговорах в отношении всех вопросов, вызывающих споры между сторонами, то министр имеет право:
 - a) на любых условиях, которые министр сочтет уместными, распорядиться о проведении в кратчайшие сроки тайного голосования всех работников, входящих в ведущую переговоры ассоциацию, по вопросу о том, принять или отвергнуть предложение работодателя; а также
 - b) назначить совет либо любое лицо или орган, ответственный за проведение голосования.

“Голосование не приостанавливает действие права

2. Распоряжение о проведении голосования или проведение такого голосования не препятствует объявлению или санкционированию забастовки, если организации работников, уполномоченной вести переговоры, иным образом не запрещено объявлять или санкционировать забастовку, а также не препятствует участию в забастовке работника, если работнику иным образом не запрещено принимать участие в этой забастовке.



“ *Последствия голосования за принятие предложения*

3. Если большинство сотрудников, принявших участие в голосовании, принимает последнее предложение работодателя, то:
 - а) стороны считаются связанными этим предложением и обязаны незамедлительно заключить коллективный договор, включающий условия этого предложения; а также
 - б) любая забастовка, проводимая в то время, когда Совет либо иное лицо или орган, ответственное(ый) за проведение голосования, уведомляет стороны в письменной форме о принятии сотрудниками этого предложения, должна быть немедленно прекращена, а сотрудники должны вернуться к работе в кратчайший возможный срок, установленный работодателем для этой цели.

29. Гендерная проблематика и урегулирование споров

В целях надлежащего учета гендерных аспектов при урегулировании споров необходимо обеспечить как минимум следующее:

- надлежащее представительство и участие женщин в органах, занимающихся урегулированием споров, на всех уровнях;
- должную подготовку лиц, председательствующих в этих органах, по вопросам содействия гендерному равенству;
- доступность качественных исследований по данным вопросам для оказания содействия органам, занимающимся урегулированием споров, в проведении обсуждений;
- ориентирование процесса урегулирования споров на необходимость тщательного рассмотрения дел о дискриминации и злоупотреблениях с целью обеспечения справедливости по отношению как к истцам, так и к ответчикам.

Основной целью должно быть создание условий для учета, в рамках системы урегулирования споров, практических и стратегических потребностей женщин посредством сочетания преимуществ коллективных переговоров с гендерно сбалансированным участием работников.

Контрольный список для разработки процесса урегулирования споров

Нижеперечисленные шаги могут оказать содействие лицам, принимающим решения, в оценке существующих или в анализе предлагаемых механизмов урегулирования споров посредством законодательного процесса.

- Проанализируйте действующие в вашей стране механизмы урегулирования споров и определите их правовую базу и основные характеристики:
 - правовая база;
 - арбитраж;
 - посредничество;
 - примирение;
 - комплексные системы регулирования конфликтов;
 - трудовые инспекции;
 - судебная защита (суды);
 - учреждения, входящие в систему альтернативного урегулирования споров; и
 - требования в отношении посредников/арбитров/членов примирительной комиссии.
- Изучите роль социальных партнеров.
- Определите основные проблемы, стоящие перед системой урегулирования споров (например, несовершенство системы разрешения споров путем переговоров).
- Проанализируйте причины этих проблем.
- Изучите потребности участвующих сторон и установите приоритетность этих потребностей.
- Обобщите все возможные решения проблем, не давая им оценки.
- Определите объективные критерии оценки каждого из возможных решений (например, в отношении затрат/выгод, последствий, практичности, удовлетворения потребностей, устранения причин, наличия преимуществ/недостатков, ликвидации симптомов).
- Оцените возможные решения, используя объективные критерии, и сузьте диапазон решений.
- Разработайте план действий по реализации решений/внедрению надлежащей политики на национальном уровне:
 - составьте представление о процессе урегулирования споров и его общих характеристиках;
 - примите во внимание гендерные аспекты и разработайте систему с учетом этих аспектов;
 - определите, какие изменения необходимо внести в нормативно-правовую базу;
 - определите потребности в ресурсах, как людских, так и финансовых, и способы их получения; и
 - определите, какую роль играют в данном процессе заинтересованные стороны и какой вклад они могут внести.
- Продумайте механизмы распространения информации о существующих национальных механизмах урегулирования споров.
- Продумайте механизмы мониторинга процесса урегулирования споров и контроля за ним и установите показатели для измерения его результативности.
- Разработайте стратегию последующих действий.



30. Комплексные системы урегулирования конфликтов

В системах урегулирования споров произошел определенный сдвиг от узкого подхода, основанного на правах, к более широкому подходу, охватывающему споры как о правах, так и об интересах. Однако все чаще признается, что аналитические разработки и предлагаемые средства все еще ориентированы на узкий подход. Обществу и организациям требуются более комплексные системы, учитывающие всю сложность социальных и межличностных отношений, вступающие в действие на более раннем этапе и использующие более широкий спектр средств.

Это понимание привело к созданию концепции «комплексных систем урегулирования конфликтов»:

“ Такие системы включают как процесс рассмотрения жалоб, так и процедуру посредничества, но не ограничиваются этим, внедряя системный подход к предотвращению, регулированию и разрешению конфликта. Комплексная система регулирования конфликтов вводит в употребление другие инструменты регулирования конфликтов, такие как направление на рассмотрение, заслушивание, анонимное выявление проблем и консультирование, инструктирование, наставничество, неформальное решение проблем, прямые переговоры, неформальная «челночная» дипломатия, типовые решения и системные изменения. Все эти процессы охотно используются большинством работников, с наибольшей вероятностью способны предотвращать ненужные споры и конструктивно регулировать конфликты на ранней стадии.

(...) Более формальные процессы урегулирования споров, например процедуры рассмотрения жалоб и посредничество, необходимы, но недостаточны, поскольку обычно они касаются только симптомов, но не причин конфликта. Эффективная комплексная система регулирования конфликтов вскрывает причину конфликта и обеспечивает всеобъемлющую методику повышения компетентности в области урегулирования конфликтов в рамках всей организации²⁰¹.

В законах о занятости в государственном секторе среди прочего учтены и эти уроки. Хорошим примером является канадский *Закон о трудовых отношениях в сфере государственной службы 2003 года*. Он предусматривает создание консультативных комитетов с широким охватом в рамках организации и с пред-

201 См. SPIDR's ADR в: the Workplace Track/Committee: *Guidelines for the design of integrated conflict management systems within organizations: Executive summary* на сайте <http://www.mediate.com/articles/spidrtrack1.cfm> (по состоянию на 27 октября 2011 года). SPIDR в настоящее время объединилось с другими организациями и было преобразовано в Ассоциацию разрешения конфликтов (Association for Conflict Resolution): см. <http://www.acrnet.org> (по состоянию на 27 октября 2011 года).

упредительными функциями, при этом инициатива по совместной разработке путей улучшения [трудовых отношений] уделяет особое внимание инклюзивному процессу решения проблем, положение об АУС сформулировано столь широко, что ограничено только фантазией сторон, а положения об урегулировании конфликтов носят неформальный и предупредительный характер. Ниже приводится ряд положений этого закона, отражающих принцип комплексного подхода.

“ *Консультативные комитеты и совместная разработка*

Консультативный комитет

8. Каждый заместитель руководителя обязан после консультаций с участниками переговоров, представляющих интересы сотрудников того подразделения федерального органа государственного управления, заместителем руководителя которого он или она является, создать консультативный комитет, состоящий из представителей заместителя руководителя и участников переговоров, для целей обмена информацией и получения заключений и рекомендаций по вопросам трудовых отношений, которые затрагивают упомянутых сотрудников, в том числе по таким вопросам, как:

- a) сексуальные домогательства на рабочем месте; а также
- b) раскрытие информации о правонарушениях в сфере государственной службы и о защите сотрудников, раскрывающих такую информацию, от репрессий.

Значение термина «совместная разработка путей улучшения трудовых отношений»

9. Для целей настоящего раздела термин «совместная разработка путей улучшения трудовых отношений» означает проведение сторонами консультаций по проблемам, существующим на рабочих местах, и участие сторон в выявлении существующих на рабочих местах проблем и в разработке и анализе решений этих проблем с целью принятия взаимно согласованных решений.

Совместная разработка путей улучшения трудовых отношений

10. Работодатель и участник переговоров, представляющий интересы работников, либо заместитель руководителя и участник переговоров, представляющий интересы работников, вправе совместно разрабатывать пути улучшения трудовых отношений.

Национальный объединенный совет

11. Совместная деятельность работодателя и участника переговоров, представляющего интересы работников, по разработке путей улучшения трудовых отношений может проходить под эгидой Национального объединенного совета или любого другого органа с согласия сторон.



“ *Процесс альтернативного урегулирования споров*

Процесс альтернативного урегулирования споров

- 182.** 1) Несмотря на любые другие положения настоящей главы, работодатель и представитель участвующей в переговорах профессиональной ассоциации вправе в любой момент в ходе переговоров о коллективном договоре согласиться передать любое условие занятости работников участвующей в переговорах профессиональной ассоциации, которое может быть включено в коллективный договор, на рассмотрение любого правомочного лица для окончательного и обязательного к исполнению решения посредством любой процедуры, согласованной между работодателем и участником переговоров, представляющим интересы работников.

“ *Урегулирование конфликтов*

Неформальная система урегулирования конфликтов

- 207.** При условии соблюдения всех установленных работодателем правил и выпущенных им распоряжений каждый заместитель руководителя основного органа государственного управления обязан после консультаций с участвующими в переговорах представителями сотрудников того подразделения основного органа государственного управления, заместителем руководителя которого он или она является, создать неформальную систему урегулирования конфликтов и уведомить сотрудников этого подразделения о ее наличии.

31. Совокупность законодательных положений

Некоторые законы, регламентирующие урегулирование споров, особенно наглядно выражают соответствующие принципы, а также широту диапазона вариантов, которые можно включить и расположить по порядку в единой совокупности законодательных положений. Примером является канадский Закон о трудовых отношениях в сфере государственной службы 2003 года.

Канадский Закон о трудовых отношениях в сфере государственной службы 2003 года

Преамбула к Закону может служить универсальной моделью регулирования трудовых отношений и урегулирования споров в государственном секторе:

“Признавая, что:

- регулирование отношений между администрацией и трудящимися в сфере государственной службы должно осуществляться в условиях, когда задачей первостепенной важности является защита интересов общества;
- эффективные отношения между администрацией и трудящимися являются основой надлежащего управления людскими ресурсами, а совместные усилия сторон благодаря обмену информацией и постоянному диалогу улучшают способность государственной службы обслуживать и защищать интересы общества;
- ведение коллективных переговоров обеспечивает возможность выражения различных мнений с целью установления условий занятости, правительство Канады привержено принципу справедливого, заслуживающего доверия и эффективного урегулирования вопросов, возникающих в связи с условиями занятости;
- правительство Канады признает, что участники переговоров со стороны трудящихся в сфере государственной службы представляют интересы трудящихся в коллективных переговорах и принимают участие в урегулировании вопросов трудовых отношений и споров о правах;
- приверженность работодателя и участников переговоров со стороны трудящихся принципу взаимоуважения и гармоничных отношений между администрацией и трудящимися является важнейшим условием продуктивного и эффективного функционирования государственной службы.



32. Поддержание гибкости систем урегулирования споров: необходимость постоянного пересмотра и обновления

Уже на протяжении многих лет в сфере трудовых отношений как в частном, так и в государственном секторе появляются новаторские инициативы, направленные на поиск целенаправленных, действенных и эффективных систем и практических методов ведения переговоров и урегулирования споров. Но после того как хорошие идеи получают законный статус, они нередко превращаются в сложные, неповоротливые и в целом обременительные конструкции. Системы альтернативного урегулирования споров были призваны стать антиподом жестких и дорогостоящих формальных правовых систем, но и они с течением времени теряли свою гибкость. Нижеприводимую критику основных американских институтов коллективных переговоров можно по праву адресовать любой устоявшейся системе отношений между администрацией и трудящимися и в других странах:

“ (...) В научной среде широко распространено мнение (см., например, практически любой учебник по ведению коллективных переговоров), что чрезмерно восхваляемые преимущества данной системы – оперативность, неформальность, гибкость, открытость, низкие издержки – со временем были утрачены. Еще большую тревогу, вероятно, вызывает предположение, что и сама система стала слишком жесткой, закостенелой и непригодной для урегулирования конфликта. Критики характеризуют систему, некогда способную решать проблемы, как погрязшую в процедурах, официально культивирующую враждебность и неспособную обеспечить надлежащие решения, средства защиты или сдерживания²⁰².

202 А. Eaton and J. Keefe: *Employment dispute resolution and worker rights in the changing workplace* (Champaign, IL, Industrial Relations Research Association, 1999), p. 1.

Опыт свидетельствует о том, что даже если признать необходимость стабильности и предсказуемости систем переговоров, предотвращения и урегулирования споров, они должны быть открыты для постоянного пересмотра и обновления. Механизм пересмотра должен быть встроен в систему, и, как всегда, права в этой области должны принадлежать заинтересованным сторонам и их новым категориям²⁰³.



Фото: МОТ

203 «Роль правительства не ограничивается разработкой законодательства, притом что этот вопрос будет и впредь находиться в центре внимания, так как со временем правовые основы также будут меняться. (...) Правительства могут и далее обеспечивать благоприятную среду, принимая соответствующие меры содействия, а также проводя политику и создавая структуры, которые способствуют коллективным переговорам и обеспечивают им поддержку. К ним могут относиться эффективные инструменты и механизмы, направленные на предупреждение и разрешение трудовых споров» (МОТ: *Freedom of association in practice: Lessons learned*, International Labour Conference, 97th Session, 2008, p. 17.) (МОТ: «Свобода объединения на практике: извлеченные уроки», Международная конференция труда, 97-я сессия, 2008 год, стр. 19.)



Заключительные замечания

В одной из недавно опубликованных статей дается обзор использования передовой практики при разработке механизмов урегулирования споров:

“Растущая важность данной темы связана с тем, что за последние тридцать лет производственный конфликт в наиболее промышленно развитых демократических странах претерпел изменения. (...) Критическая зона коллективных споров переместилась из секторов промышленного производства в сектор обслуживания и государственный сектор. Это не просто смещение очага конфликта из одного сектора в другой. С практической точки зрения и с точки зрения государственной политики спор такого рода нередко приводит к наиболее масштабным сбоям в функционировании современного общества. В отличие от традиционных конфликтов в секторах промышленного производства, эти споры способны привести к таким сбоям, даже если в них участвует всего лишь несколько десятков забастовщиков и они длятся всего лишь несколько часов: чтобы нарушить функционирование общества, конфликтам не требуется количественный масштаб, и даже формы коллективного протеста «на грани забастовки» могут нанести серьезный ущерб и пользователям, и гражданам в целом... Государство выступает при этом и как конечный работодатель, и как защитник общественных/национальных интересов, а также прав граждан.

...

В этой области большую пользу может принести сравнительный анализ, позволяющий изучить общие проблемы, источником которых являются споры в сфере государственной службы, а также рассмотреть и оценить разнообразные правовые и институциональные схемы и процедуры, принятые в разных странах для решения этих проблем. Такой анализ не дает простых ответов на «проблемы» регулирования споров в сфере государственной службы, но он способствует постановке более содержательных вопросов, позволяет предложить для рассмотрения более широкий набор вариантов, учитывающих концептуальные факторы, от которых зависят их результаты; и разработать критерии для более глубокой оценки целесообразности и пользы различных подходов²⁰⁴.

204 L. Dickens and L. Bordogna: «Public service dispute management: Pertinence of comparative study», в: *Journal of Industrial Relations* (Sydney, Australian Labour and Employment Relations Association, 2008), Vol. 50, No. 4, p. 540.



В настоящем руководстве основное внимание уделялось идеям, институтам и механизмам, в основном реализованным в странах, имеющих хороший опыт налаживания трудовых отношений в государственном секторе. Однако практика показывает, что простое воспроизведение с формальной точки зрения правильных подходов и систем не дает достаточных гарантий успеха. Передовые методы урегулирования споров не исправят неблагоприятное состояние отношений между социальными партнерами. Основой надежного прогресса остаются изначальное согласие между ключевыми заинтересованными сторонами и последующее терпеливое и неустанное культивирование духа сотрудничества на рабочих местах в целях обеспечения наилучших результатов в области предоставления государственных услуг.

Конвенция № 87. Извлечения

Конвенция о свободе ассоциации и защите права на организацию

Раздел I. Свобода ассоциации

Статья 1

Каждый Член Международной Организации Труда, в отношении которого настоящая Конвенция вступила в силу, обязуется провести в жизнь нижеследующие постановления.

Статья 2

Трудящиеся и предприниматели без какого бы то ни было различия имеют право создавать по своему выбору организации без предварительного на то разрешения, а также право вступать в такие организации на единственном условии подчинения уставам этих последних.

Статья 3

1. Организации трудящихся и предпринимателей имеют право вырабатывать свои уставы и административные регламенты, свободно выбирать своих представителей, организовывать свой аппарат и свою деятельность и формулировать свою программу действий.
2. Государственные власти воздерживаются от всякого вмешательства, способного ограничить это право или воспрепятствовать его законному осуществлению.

Статья 4

Организации трудящихся и предпринимателей не подлежат роспуску или временному запрещению в административном порядке.

Статья 5

Организации трудящихся и предпринимателей имеют право создавать федерации и конфедерации, а также право присоединяться к ним, и каждая такая организация, федерация или конфедерация имеет право вступать в международные организации трудящихся и предпринимателей.



Статья 6

Постановления статей 2, 3 и 4 применяются к федерациям и конфедерациям организаций трудящихся и предпринимателей.

Статья 7

Приобретение прав юридического лица организациями трудящихся и предпринимателей, их федерациями и конфедерациями не может быть подчинено условиям, способным воспрепятствовать применению положений статей 2, 3 и 4.

Статья 8

1. При осуществлении прав, признанных за ними настоящей Конвенцией, трудящиеся, предприниматели и их соответственные организации, так же как и другие лица или организованные коллективы, соблюдают законность.
2. Национальное законодательство не затрагивает гарантии, предусмотренные настоящей Конвенцией, и применяется таким образом, чтобы не нарушать их.

Статья 9

1. Национальное законодательство определяет, в какой мере гарантии, предусмотренные настоящей Конвенцией, будут применяться к вооруженным силам и полиции.
2. В соответствии с принципами, изложенными в пункте 8 статьи 19 Устава Международной Организации Труда, ратификация настоящей Конвенции каким-либо Членом Организации не может рассматриваться как затрагивающая существующие законы, решения судебных органов, обычаи или соглашения, которые предоставляют членам вооруженных сил и полиции гарантии, предусмотренные настоящей Конвенцией.

Статья 10

В настоящей Конвенции термин «организация» означает всякую организацию трудящихся или предпринимателей, имеющую целью обеспечение и защиту интересов трудящихся или предпринимателей.

Раздел II. Защита права на организацию

Статья 11

Каждый Член Международной Организации Труда, в отношении которого настоящая Конвенция вступила в силу, обязуется принять все необходимые и соответствующие меры с целью гарантировать трудящимся и предпринимателям свободное осуществление права на организацию.



Конвенция № 98. Извлечения

Конвенция о применении принципов права на организацию и на ведение коллективных переговоров

Генеральная Конференция Международной Организации Труда, созванная в Женеве Административным Советом Международного Бюро Труда и собравшаяся 8 июня 1949 года на свою тридцать вторую сессию,

постановив принять ряд предложений о применении принципов права на организацию и ведение коллективных переговоров, что является четвертым пунктом повестки дня сессии, и

решив придать этим предложениям форму международной конвенции,

принимает сего первого дня июля месяца тысяча девятьсот сорок девятого года нижеследующую Конвенцию, которая может именоваться Конвенцией 1949 года о праве на организацию и на ведение коллективных переговоров:

Статья 1

1. Трудящиеся пользуются надлежащей защитой против любых дискриминационных действий, направленных на ущемление свободы объединения в области труда.
2. Такая защита применяется в особенности в отношении действий, целью которых является:
 - а) подчинить прием трудящегося на работу или сохранение им работы условию, чтобы он не вступал в профсоюз или вышел из профсоюза;
 - б) увольнять или любым другим способом наносить ущерб трудящемуся на том основании, что он является членом профсоюза или принимает участие в профсоюзной деятельности в нерабочее время или, с согласия предпринимателя, в рабочее время.

Статья 2

1. Организации трудящихся и предпринимателей пользуются надлежащей защитой против любых актов вмешательства со стороны друг друга или со стороны их агентов или членов в создание и деятельность организаций и управление ими.

2. В частности, действия, имеющие своей целью способствовать учреждению организаций трудящихся под господством предпринимателей или организаций предпринимателей или поддерживать организации трудящихся путем финансирования или другим путем с целью поставить такие организации под контроль предпринимателей или организаций предпринимателей, рассматриваются как вмешательство в смысле настоящей статьи.

Статья 3

Там, где это необходимо, создается аппарат, соответствующий условиям страны, с целью обеспечения уважения права на организацию, как оно определено в предыдущих статьях.

Статья 4

Там, где это необходимо, принимаются меры, соответствующие условиям страны, в целях поощрения и содействия полному развитию и использованию процедуры ведения переговоров на добровольной основе между предпринимателями или организациями предпринимателей, с одной стороны, и организациями трудящихся, с другой стороны, с целью регулирования условий труда путем заключения коллективных договоров.

Статья 5

1. Законодательством страны определяется, в какой мере гарантии, предусмотренные настоящей Конвенцией, будут применяться к вооруженным силам и полиции.
2. В соответствии с принципами, изложенными в пункте 8 статьи 19 Устава Международной Организации Труда, ратификация настоящей Конвенции любым Членом Организации не рассматривается как затрагивающая существующие законы, судебные решения, обычаи или соглашения, которые предоставляют личному составу вооруженных сил и полиции любые права, предусмотренные настоящей Конвенцией.

Статья 6

Действие настоящей Конвенции не распространяется на государственных служащих, и она никоим образом не будет истолковываться как наносящая ущерб их правам или положению.



Конвенция № 151. Извлечения

Конвенция о защите права на организацию и процедурах определения условий занятости на государственной службе

Раздел I. Сфера применения и определения

Статья 1

1. Настоящая Конвенция применяется ко всем лицам, нанятым органами государственной власти, если только к ним не применяются более благоприятные положения других международных трудовых конвенций.
2. Национальное законодательство или правила устанавливают, в какой мере предусмотренные в настоящей Конвенции гарантии будут применяться к служащим, занимающим посты на высоком уровне, чьи функции обычно рассматриваются как относящиеся к определению политики или к управлению, или к служащим, обязанности которых носят строго конфиденциальный характер.
3. Национальное законодательство или правила определяют, в какой мере гарантии, предусмотренные настоящей Конвенцией, применяются к вооруженным силам и полиции.

Статья 2

В целях настоящей Конвенции термин «государственный служащий» означает любое лицо, к которому применяется эта Конвенция в соответствии с ее статьей 1.

Статья 3

В целях настоящей Конвенции термин «организация государственных служащих» означает любую организацию, независимо от ее состава, целью которой являются поддержка и защита интересов государственных служащих.

Раздел II. Защита права на организацию

Статья 4

1. Государственные служащие пользуются надлежащей защитой против любых дискриминационных действий, направленных на ущемление свободы объединения в области занятости.
2. Такая защита применяется, в частности, в отношении действий, целью которых является:
 - а) подчинение приема государственных служащих на работу или сохранение ими работы условию, чтобы они не вступали в организацию государственных служащих или прекратили свое членство в ней;
 - б) увольнение или нанесение любым другим способом ущерба государственному служащему на том основании, что он является членом организации государственных служащих или принимает участие в нормальной деятельности такой организации.

Статья 5

1. Организации государственных служащих пользуются полной независимостью от государственных органов власти.
2. Организации государственных служащих пользуются надлежащей защитой против любых актов вмешательства со стороны государственных органов власти в их создание, деятельность или управление ими.
3. В частности, действия, имеющие целью способствовать учреждению организаций государственных служащих под господством государственного органа власти или поддерживать организации государственных служащих путем их финансирования или другим путем, с тем чтобы поставить такие организации под контроль государственного органа власти, рассматриваются как акты вмешательства в смысле настоящей статьи.

Раздел III. Возможности, предоставляемые организациям государственных служащих

Статья 6

1. Представителям признанных организаций государственных служащих предоставляются такие возможности, которые позволяют им быстро и эффективно выполнять свои обязанности как в их рабочее время, так и вне его.



- 2 Предоставление таких возможностей не наносит ущерб эффективной работе соответствующего ведомства или службы.
3. Характер и круг этих возможностей определяются в соответствии с методами, упомянутыми в статье 7 настоящей Конвенции, или другими надлежащими методами.

Раздел IV. Процедуры определения условий занятости

Статья 7

Там, где это необходимо, принимаются соответствующие условиям страны меры в целях поощрения и способствования полному развитию и использованию процедуры ведения переговоров об условиях занятости между заинтересованными государственными органами власти и организациями государственных служащих или таких других методов, которые позволяют представителям государственных служащих участвовать в определении этих условий.

Раздел V. Урегулирование споров

Статья 8

Урегулирование споров, возникающих в связи с определением условий занятости, достигается согласно национальным условиям путем переговоров между сторонами или посредством процедур, гарантирующих независимость и беспристрастность, таких как посредничество, примирение и арбитраж, учрежденных таким образом, чтобы пользоваться доверием заинтересованных сторон.

Раздел VI. Гражданские и политические права

Статья 9

Государственные служащие пользуются, как и другие работники, гражданскими и политическими правами, которые имеют существенное значение для нормального осуществления свободы объединения при единственном условии соблюдения обязательств, вытекающих из их статуса и характера выполняемых ими функций.

Конвенция 154. Извлечения

Конвенция о содействии коллективным переговорам

Генеральная конференция Международной организации труда, созванная в Женеве Административным советом Международного бюро труда и собравшаяся 3 июня 1981 года на свою шестьдесят седьмую сессию,

в подтверждение положения Филадельфийской декларации, в котором обозначена «почетная обязанность Международной организации труда способствовать принятию странами мира программ, имеющих целью среди прочих действительное признание права на коллективные переговоры», и отмечая, что этот принцип «полностью применим ко всем народам», и

принимая во внимание основополагающее значение международных норм, содержащихся в Конвенции относительно свободы ассоциации и защиты права на организацию 1948 года, в Конвенции относительно применения принципов права на организацию и заключение коллективных договоров 1949 года, в Рекомендации 1951 года о коллективных договорах, в Рекомендации 1951 года о добровольном примирении и арбитраже, в Конвенции 1978 года и Рекомендации 1978 года о трудовых отношениях на государственной службе, а также в Конвенции 1978 года и Рекомендации 1978 года о регулировании вопросов труда, и

считая желательным приложение больших усилий для достижения целей, изложенных в этих нормативных документах, в особенности основополагающих принципов, содержащихся в статье 4 Конвенции 1949 года относительно применения принципов права на организацию и заключение коллективных договоров и в пункте 1 Рекомендации 1951 года о коллективных договорах, и

считая необходимым дополнить эти нормы соответствующими механизмами, основанными на вышеупомянутых нормах и направленными на содействие свободным и добровольным коллективным переговорам, и

постановив принять ряд предложений о содействии коллективным переговорам, что является четвертым пунктом повестки дня сессии, и



решив придать этим предложениям форму международной конвенции, принимает сего девятнадцатого дня июня месяца одна тысяча девятьсот восемьдесят первого года нижеследующую Конвенцию, которая может именоваться Конвенцией 1981 года о коллективных переговорах:

Раздел I. Сфера применения и определения

Статья 1

1. Настоящая Конвенция распространяется на все отрасли экономики.
2. Национальным законодательством или практикой могут быть установлены рамки распространения гарантий, предусмотренных настоящей Конвенцией, на вооруженные силы и полицию/милицию.
3. В отношении государственной службы национальным законодательством или национальной практикой могут устанавливаться особые методы применения настоящей Конвенции.

Статья 2

Для целей применения настоящей Конвенции термин «коллективные переговоры» означает все переговоры, которые проводятся между работодателем, группой работодателей или одной или несколькими организациями работодателей, с одной стороны, и одной или несколькими организациями работников – с другой, в целях:

- a) определения условий труда и занятости; и/или
- b) регулирования отношений между работодателями и работниками; и/или
- c) регулирования отношений между работодателями или их организациями и организацией или организациями работников.

Статья 3

1. Если национальное законодательство или национальная практика признают существование представителей работников, как это определено в подпункте б) статьи 3 Конвенции 1971 года о представителях работников, то национальное законодательство или практика могут определять, в какой степени для целей настоящей Конвенции термин «коллективные переговоры» распространяется также на переговоры с таковыми представителями.
2. Когда в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи термин «коллективные переговоры» распространяется также на переговоры с представителями работников, указанными в названном пункте, при необходимости должны приниматься соответствующие меры для обеспечения того, чтобы присутствие таковых представителей не могло ослабить позиции организаций работников.

Раздел II. Методы применения

Статья 4

Применение положений настоящей Конвенции, если оно не осуществляется посредством коллективных договоров, арбитражных решений или иных механизмов, соответствующих национальной практике, обеспечивается национальным законодательством или нормативно-правовыми актами.

Раздел III. Содействие коллективным переговорам

Статья 5

1. Для содействия коллективным переговорам принимаются меры, соответствующие национальным условиям.
2. Меры, предусмотренные в пункте 1 настоящей статьи, направлены на то, чтобы:
 - а) коллективные переговоры были возможны для всех работодателей и всех категорий работников в отраслях деятельности, предусмотренных настоящей Конвенцией;
 - б) коллективные переговоры постепенно распространялись на все вопросы, указанные в подпунктах а), б) и в) статьи 2 настоящей Конвенции;



- с) поощрялась разработка правил и процедур, согласованных между организациями работодателей и работников;
- d) проведению коллективных переговоров не препятствовало отсутствие регулирующих их правил или неполный или несоответствующий характер этих правил;
- е) органы и процедуры разрешения трудовых конфликтов создавались таким образом, чтобы содействовать коллективным переговорам.

Статья 6

Положения настоящей Конвенции никоим образом не пресекают функционирование систем трудовых отношений, где коллективные переговоры проходят в рамках такого примирительного и/или арбитражного процесса или на уровне таких органов, в каких процессах или органах стороны, ведущие коллективные переговоры, принимают добровольное участие.

Статья 7

Меры, принимаемые органами государственной власти для поощрения коллективных переговоров и содействия им, должны быть предметом предварительного согласования и, по возможности, соглашений между органами государственной власти и организациями работодателей и работников.

Статья 8

Меры, принимаемые с целью содействия коллективным переговорам, должны разрабатываться или применяться таким образом, чтобы не ограничивать свободу коллективных переговоров.

Рекомендация № 159. Извлечения

Рекомендация о процедурах определения условий занятости на государственной службе

1.
 - 1) В странах, где применяются процедуры признания организаций государственных служащих с целью определения организаций, которые будут пользоваться на преимущественной или исключительной основе правами, предусматриваемыми разделами III, IV или V Конвенции 1978 года о трудовых отношениях на государственной службе, такое определение должно основываться на объективных и заранее определенных критериях, касающихся представительного характера организаций.
 - 2) Процедуры, указанные в пункте 1 настоящего параграфа, должны иметь такой характер, чтобы не способствовать росту числа организаций, охватывающих одни и те же категории служащих.
2.
 - 1) При переговорах об условиях занятости в соответствии с разделом IV Конвенции 1978 года о трудовых отношениях на государственной службе лица или органы, уполномоченные вести переговоры от имени заинтересованного органа государственной власти, а также процедура применения согласованных условий занятости должны определяться национальным законодательством или правилами или другими надлежащими средствами.
 - 2) Если для обеспечения участия представителей государственных служащих в определении условий занятости применяются другие методы кроме переговоров, то процедура такого участия и окончательного решения этих вопросов должна устанавливаться национальным законодательством или правилами или другими надлежащими средствами.



Рекомендация № 163. Извлечения

Рекомендация о содействии коллективным переговорам

Генеральная конференция Международной организации труда, созванная в Женеве Административным советом Международного бюро труда и собравшаяся 3 июня 1981 года на свою 67-ю сессию, и

постановив принять ряд предложений о содействии коллективным переговорам, что является пунктом 4 повестки дня сессии, и

решив придать этим предложениям форму рекомендации, дополняющей Конвенцию 1981 года о коллективных переговорах, принимает 19 июня 1981 года нижеследующую рекомендацию, которая будет называться Рекомендацией 1981 года о коллективных переговорах.

I. МЕТОДЫ ПРИМЕНЕНИЯ

1. Применение положений настоящей Рекомендации может обеспечиваться национальным законодательством, коллективными договорами, арбитражными решениями или любым другим способом, соответствующим национальной практике.

II. СРЕДСТВА СОДЕЙСТВИЯ КОЛЛЕКТИВНЫМ ПЕРЕГОВОРАМ

2. При необходимости следует принимать соответствующие национальным условиям меры в целях содействия созданию и развитию на добровольной основе свободных, независимых и представительных организаций предпринимателей и трудящихся.
3. Насколько это целесообразно и необходимо следует принимать соответствующие национальным условиям меры, чтобы:
 - а) для целей коллективных переговоров признавались представительные организации предпринимателей и трудящихся;
 - б) в странах, где компетентные органы применяют процедуры признания для определения организаций, пользующихся правом на ведение коллективных переговоров, такое определение основывалось на заранее установленных и объективных критериях представи-

тельности этих организаций, определяемых по консультации с представительными организациями предпринимателей и трудящихся.

4.

- 1) При необходимости должны приниматься соответствующие национальным условиям меры, чтобы коллективные переговоры могли проходить на любом уровне, в частности на уровне учреждения, предприятия, отрасли деятельности или промышленности либо на региональном или национальном уровне.
- 2) В странах, где коллективные переговоры проводятся на нескольких уровнях, стороны, ведущие переговоры, должны обеспечивать координацию между этими уровнями.

5.

- 1) Стороны, ведущие коллективные переговоры, должны принимать меры, чтобы их участники на всех уровнях имели возможность получать соответствующую подготовку.
- 2) Государственные органы могут оказывать организациям трудящихся и предпринимателей, по их просьбе, помощь в такой подготовке.
- 3) Содержание программ такой подготовки и контроль за их выполнением должны определяться соответствующими заинтересованными организациями предпринимателей и трудящихся.
- 4) Эта подготовка не должна наносить ущерба праву организаций предпринимателей и трудящихся избирать своих представителей для ведения коллективных переговоров.

6.

Стороны, ведущие коллективные переговоры, должны наделять своих соответствующих участников переговоров полномочиями, необходимыми для ведения и завершения переговоров, с учетом любых положений о консультациях в рамках их соответствующих организаций.

7.

- 1) При необходимости должны приниматься соответствующие национальным условиям меры, чтобы стороны имели доступ к информации, необходимой для компетентного ведения переговоров.



- 2) Для этой цели:
 - а) предприниматели частного и государственного секторов должны по просьбе организаций трудящихся представлять информацию о социально-экономическом положении производственного подразделения, в рамках которого ведутся переговоры, и предприятия в целом, необходимую для компетентного ведения переговоров; если разглашение части этой информации может нанести ущерб предприятию, ее предоставление может быть обусловлено обязательством считать ее в необходимой мере конфиденциальной; предоставление информации могло бы определяться соглашением, заключенным между сторонами, ведущими коллективные переговоры;
 - б) государственные органы должны представлять необходимую информацию об общем социально-экономическом положении страны и соответствующей отрасли в той мере, в какой разглашение такой информации не наносит ущерба национальным интересам.
8. При необходимости должны приниматься соответствующие национальным условиям меры, чтобы процедуры урегулирования трудовых конфликтов помогали сторонам, ведущим переговоры, самостоятельно разрешать конфликты, возникающие между ними в ходе переговоров о соглашениях, конфликты в связи с толкованием и применением соглашений или конфликты, предусмотренные Рекомендацией 1967 года о рассмотрении жалоб.

Международная организация труда

International Labour Office

4, route des Morillons

CH-1211 Geneva 22

Switzerland

ДЕПАРТАМЕНТ ОТРАСЛЕВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

<http://www.ilo.org/global/industries-and-sectors/public-service>

Оформление и печать: МУЦ-МОТ

ISBN 978-92-2-425790-2



9 789224 257902