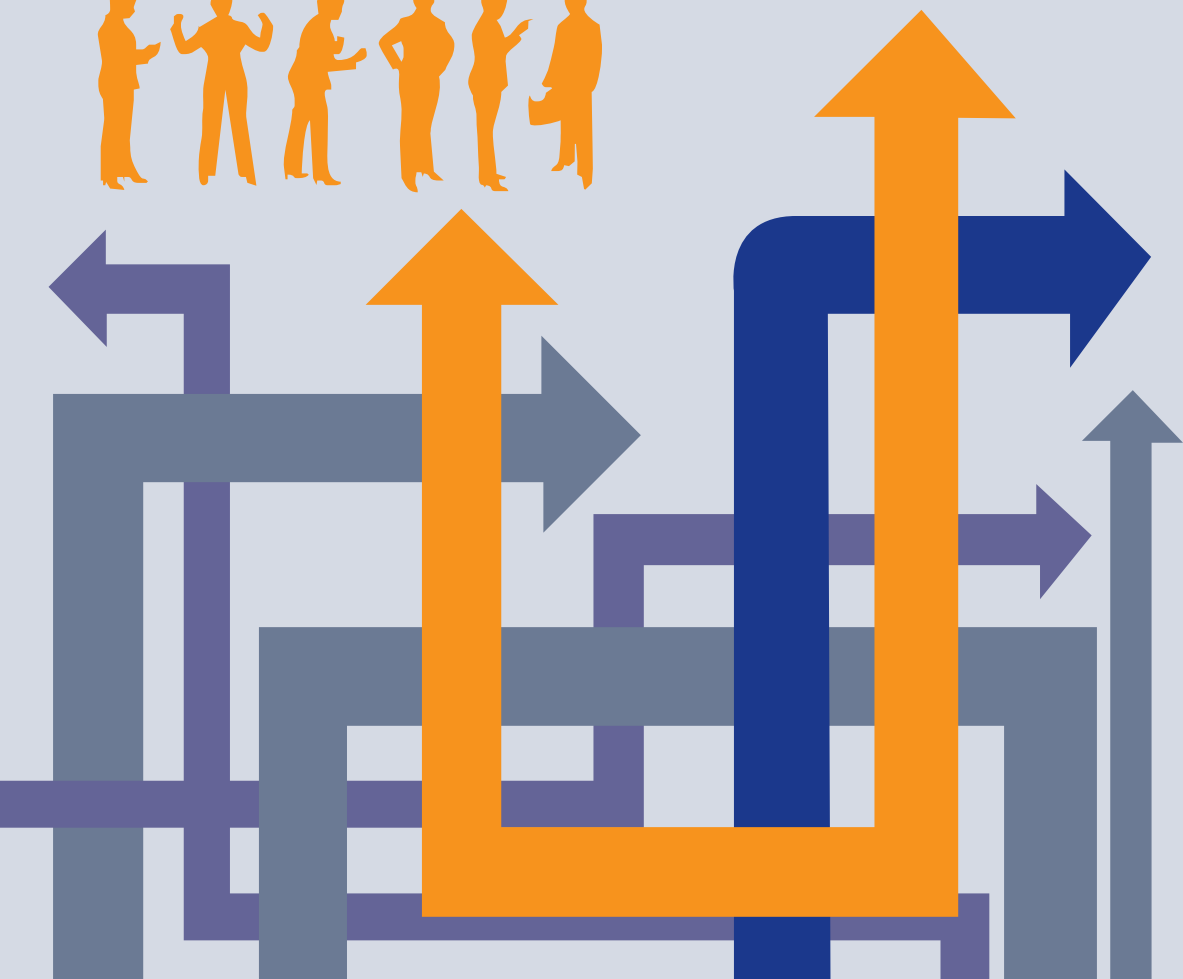


Содействие применению конструктивных подходов к трудовым отношениям в сфере государственной службы



Международное
бюро
труда
Женева

ПРИМЕРЫ ИЗ КОЛЛЕКТИВНЫХ ДОГОВОРОВ



Содействие применению конструктивных подходов к трудовым отношениям в сфере государственной службы:

Примеры из коллективных договоров

Дополнение к Руководству по ведению коллективных переговоров и урегулированию споров в сфере государственной службы

Публикации Международного бюро труда охраняются авторским правом согласно Протоколу 2 Всемирной конвенции об авторском праве. Тем не менее, краткие выдержки из них могут воспроизводиться без получения разрешения при условии указания источника. Для получения прав на воспроизведение или перевод следует обращаться в Бюро публикаций (Права и разрешения) по адресу: International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland или по электронной почте: rights@ilo.org. Международное бюро труда приветствует такие обращения.

Библиотеки, учреждения и другие пользователи, зарегистрированные в организациях интеллектуальной собственности, могут делать копии согласно лицензиям, выданным им для этой цели. Для того чтобы найти организации интеллектуальной собственности в вашей стране, посетите сайт www.ifro.org.

Содействие применению конструктивных подходов к трудовым отношениям в сфере государственной службы: Примеры из коллективных договоров - Дополнение к Руководству по ведению коллективных переговоров и урегулированию споров в сфере государственной службы

ISBN 978-92-2-430372-2 (web pdf)

Библиографическое описание публикации МБТ

Названия, соответствующие принятой в Организации Объединенных Наций практике, и изложение материала в публикациях МБТ не являются выражением какого-либо мнения Международного бюро труда ни о правовом статусе любой страны, района или территории, или их властей, ни о делимитации их границ.

Ответственность за мнения, выраженные в подписанных статьях, исследованиях и других публикациях несут только их авторы, а публикация не служит знаком поддержки со стороны Международного бюро труда высказанных в них мнений.

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

Издания МБТ и их электронные версии имеются в продаже в крупных книжных магазинах и на платформах по распространению цифровых продуктов; их можно также заказать непосредственно в Международном бюро труда; просьба обращаться по адресу: ilo@turpin-distribution.com. Для получения дополнительной информации посетите наш Интернет-сайт: www.ilo.org/publns или обращайтесь по адресу электронной почты: ilopubs@ilo.org.

Предисловие

Социальный диалог, включая коллективные переговоры, является основополагающим элементом деятельности МОТ и стратегической задачей Программы достойного труда МОТ. Он должен составлять неотъемлемую часть процесса регулирования трудовых отношений в государственном секторе. Диалог и ведение переговоров могут и должны быть ключевыми факторами, способствующими эффективности, результативности и справедливости государственного сектора. Однако, поскольку имеет место столкновение интересов, ни тот, ни другой процесс не является бесконфликтным. Для того чтобы стимулировать правительства и профсоюзы в государственном секторе к оказанию динамического воздействия на работу в государственном секторе, где мирное разрешение трудовых конфликтов занимает особое место в общественном сознании, тогда соображения об управлении конфликтами должны иметь первостепенное значение. Это особенно актуально для периодов сокращения бюджетных расходов и мер жесткой экономии.

Руководство по ведению коллективных переговоров и урегулированию споров в сфере государственной службы (Руководство, 2011 г.) было предназначено для того, чтобы стать сборником примеров передовой практики в области предотвращения и урегулирования споров в государственной службе. Его цель заключается в том, чтобы продемонстрировать набор механизмов, в большинстве случаев взаимосвязанных, которые правительства и социальные партнеры во всем мире разработали для минимизации масштабов и разрешения споров – и особенно споров, связанных с различными интересами, в коллективных переговорах – в сфере государственной службы. В частности, Руководство нацелено на определение подходов и методов во всем мире, которые позволили профсоюзам и работодателям в государственном секторе участвовать в переговорах о заработной плате и условиях труда на справедливой основе и с минимальными нарушениями деятельности государственной службы, осуществляя положения Статей 7 и 8 Конвенции МОТ 1978 года о трудовых отношениях на государственной службе (151). Оно было тепло встречено трехсторонними участниками МОТ, и уже переведено на десять языков.



Форум для глобального диалога по проблемам ведения коллективных переговоров в сфере государственной службы, состоявшийся в Женеве 2-4 апреля 2014 года, рекомендовал МБТ исследовать многообразие методов ведения социального диалога в секторе, в частности коллективных переговоров, в различных странах. Такие исследования должны обеспечить страны знаниями для совершенствования своих собственных методов, позволить повысить эффективность реагирования на кризисные ситуации и устранить препятствия на пути ратификации Конвенций 151 и 154.

Для того чтобы сформировать эту основу и соответствовать мандату Форума, Департамент МБТ по вопросам отраслевой политики (СЕКТОР) представляет сборник передовых методов в области ведения коллективных переговоров в сфере государственной службы, применяемых, в основном, в рамках государственных административных органов. Этот отбор показывает, что принципы, объясняемые в Руководстве, были реализованы сторонами переговоров посредством заключения коллективных договоров. Нет лучше пути, чтобы показать вклад коллективных переговоров в достижение социального мира и прогресса, чем продемонстрировать добровольно согласованные предложения сторон.

Дополнение предназначено для того, чтобы привести примеры для участников переговоров и специалистов-практиков в области трудовых отношений в сфере государственной службы в отношении путей достижения гармоничных и конструктивных соглашений, которые будут содействовать повышению качества работы и усилению независимости государственной службы, как было отмечено Комитетом экспертов по применению конвенций и рекомендаций в своем Докладе Международной конференции труда в 2013 году и вновь подчеркнуто участниками Форума для глобального диалога. В этой связи СЕКТОР надеется, что эти примеры будут содействовать конструктивному участию организаций работников и работодателей в сфере государственной службы.

Отобранные положения включают несколько примеров, приведенных СЕКТОРом, а также другие примеры, представленные организациями, аффилированными с Международным объединением работников общественного обслуживания (МОРО) и взятые из веб-сайта Фонда показателей заработной платы (Wage Indicator Foundation). Это Дополнение было составлено сотрудником СЕКТОРа Карлосом Каррион-Креспо. Мы хотели бы выразить нашу признательность консультанту МБТ Андреа Бетанкур и

Содействие применению конструктивных подходов к трудовым отношениям в сфере государственной службы:

Примеры из коллективных договоров

сотруднику МОРО Юргену Буксбауму за их помощь в этих усилиях. Мы также хотели бы поблагодарить Минава Эбисуи и Сару Дойл из Департамента МБТ по вопросам трипартизма (УПРАВЛЕНИЕ), Питера Фремлина из Отдела МБТ по вопросам гендера, равенства и разнообразия (ГЕНДЕР) и Хуана Люсеро из СЕКТОРа за многочисленные комментарии в связи с этим проектом.

Алетт ван Лер

Директор Департамента по вопросам отраслевой политики
(СЕКТОР)



Содержание

Предисловие	iii
List of Acronyms	viii
Введение	1
Цели и контекст	7
ЧАСТЬ I. Предотвращение споров	10
Рамки	10
Социальный диалог в качестве отправной точки	10
Изменение образа мышления	16
Представители, участвующие в переговорах	18
Положения об обеспечении безопасности профсоюзов	19
Координационные механизмы для представительства работников	20
Уважение гражданских и политических прав	23
Возможности, предоставляемые организациям государственных служащих	24
Удержание профсоюзных взносов из заработной платы	26
Свободное время для профсоюзной деятельности	27
Доступ к рабочим местам	28
Офисная площадь	29
Доступ к оборудованию	30
Уровни ведения переговоров и координация между уровнями	30
Централизованное определение сферы охвата отраслевых и местных соглашений	31
Децентрализованные и координируемые «столы» для ведения переговоров	32
Регулирование процесса ведения переговоров на уровне предприятия	33
Достижение соглашения	35
Подходы и модели в области ведения переговоров	35
Доверие и ведение переговоров	36
Методологии, основанные на участии	38
Консультации и ведение переговоров	40
Тематические консультации	42
Общие консультации	44
Участие представителей работников в совещаниях руководящего состава	45
Обязанность добросовестно вести переговоры	46

Исследования	47
До начала переговоров	47
Совместное исследование по одной конкретной проблеме	50
Исследования в отношении существующих соглашений	51
Активное содействие ведению переговоров.....	52
Гендер.....	53
Равное обращение	53
Равные возможности	53
Совместные комиссии	54
Работники с ограниченной трудоспособностью.....	55
Модель, основанная на участии заинтересованных общественных групп	56
Смешанные подходы	57
Координация между соглашениями и применяемым законодательством.....	58
Поддержание действия соглашения.....	59
Ясность соглашений.....	59
Срок действия соглашений	62
Совместная реализация соглашений	63
Совместное решение проблем	65
Устранение расхождений в толковании или применении соглашений.....	70
Обязательство о мирном разрешении споров	78
Решение проблем, связанных с изменением результатов переговоров	81
Сфера охвата процесса переговоров для предполагаемых изменений	83
Решение проблем, связанных с воздействием финансового кризиса	83
ЧАСТЬ II. Разрешение споров	85
Механизмы разрешения споров.....	85
Объединенные секретариаты	86
Примирение и посредничество	87
Арбитраж.....	87
Забастовки.....	89
Обобщение изложенных данных	91
Заключительные комментарии	94
Collective Agreements consulted	95
ILO instruments cited.....	99



List of Acronyms

ACAS	UK Advisory, Conciliation and Arbitration Service
AGE	Spanish General State Administration
CEACR	ILO Committee of Experts in the Application of Conventions and Recommendations
CIVEA	Comitee on the Interpretation, Vigilance, Study and Application (Spain)
CoPAR	Argentinian Permanent Committee on Application and Labour Relations
EUPAE	European Union Public Administration Employers
FYROM	Former Yugoslav Republic of Macedonia
MMNB	UK Middle Managers Negotiating Body for the Local Authority Fire and Rescue Services
NAPEMA	NAPOLCOM Employee Association (Philippines)
NAPOLCOM	Philippine National Police Comission
NJC	UK National Joint Council for Local Authority Fire and Rescue Services
ILO	International Labour Organization
OSH	Occupational Safety and Health
TUNED	Trade Unions' National and European Administration Delegation
UGAWU	Uganda Government and Allied Workers Union
UNA	National University of Costa Rica

Введение

В 2013 году Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций отметил, что социальный диалог и коллективные переговоры могут помочь государственной службе сохранить:

“...квалифицированный и мотивированный персонал и динамичные и деполитизированные органы государственного управления и административную культуру с уделением внимания этическим аспектам, которые борются с административной коррупцией, применяют новую технологию и базируются на принципах of конфиденциальности, ответственности, надежности, транспарентного управления и недопущения дискриминации, как в отношении доступа к занятости, так и предоставления льгот и пособий населению.¹

Ведение коллективных переговоров способствует установлению социального мира, приспособлению к экономическим и политическим изменениям, борьбе с коррупцией и продвижению принципов равенства.² Для этой цели Комитет экспертов напомнил, что цель Конвенции 151 «состоит не в том, чтобы постоянно подвергать сомнению стабильность основополагающих правил и принципов, применяемых по отношению к государственным служащим (зачастую закрепленных в правовых положениях) – что не имело бы смысла – а в том, чтобы обеспечить определение и изменение таких правил в процессе социального диалога при необходимости, когда стороны на это согласны».³ Участники Форума для глобального диалога по проблемам ведения коллективных переговоров в сфере государственной службы, состоявшегося в Женеве 2-4 апреля 2014 года, согласились с тем, что коллективные переговоры «должны быть направлены не только на улучшение технических условий труда, но также должны быть нацелены на создание условий, которые позволяют работникам сектора государственной службы выполнять свои обязанности мотивированным и эффективным образом . . . создавая транспарентные условия, в которых государственная служба развивается как этическая культура отношений, препятствующая возникновению коррупции».

1 МБТ: *General Survey concerning labour relations and collective bargaining in the public service*, Доклад III (Часть 1B), Международная конференция труда, 102-я сессия, Женева, 2013 г. (в дальнейшем «Общий обзор за 2013 г.»), пункт 224.

2 Ibid. пункты 227–229.

3 Ibid. пункт 268.



Исследования МОТ показывают, что основные антикризисные меры, одобренные до 2011 года, были обсуждены с социальными партнерами в 51 из 131 страны, в отношении которых имеются данные (39%).⁴ Социальный диалог фактически ускорил принятие новых мер.⁵ Несколько европейских муниципалитетов и представителей работников проявили гибкость в реагировании на меры жесткой экономии на местном уровне.⁶ В этих случаях принципы Конвенции 151 помогли сторонам сократить или преодолеть потенциально неустойчивые препятствия. Действительно, возрос интерес к усилению механизмов по проведению консультаций и переговоров в сфере государственной службы: с 2008 года Ботсвана, Колумбия, Мозамбик, Турция и Уругвай приняли меры, предоставляющие возможность проведения коллективных переговоров государственным служащим. Кроме того, Доминиканская Республика, Коста-Рика и Республика Корея внедрили другие механизмы для проведения консультаций.

К марту 2015 года 53 государства-члена ратифицировали Конвенцию 151. Только в 2013-15 годах правительства Боснии и Герцеговины, бывшей югославской Республики Македонии, Марокко, Российской Федерации и Туниса ратифицировали эту Конвенцию. В случае с Марокко за ратификацией последовало в 2011 году подписание трехстороннего соглашения в сфере государственной службы, которое включало вопросы повышения заработной платы в сфере государственной службы, профессиональной подготовки и квалификации, транспарентности, выхода на пенсию, выплаты пенсий, свободы объединения и права на забастовку.⁷

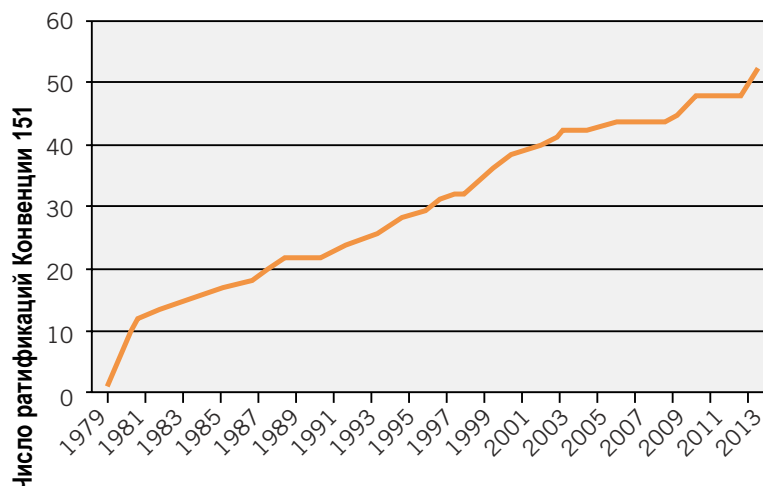
4 МБТ: "Employment protection and industrial relations: Recent trends and labour market impact", в Докладе «Мир труда в 2012 году» (Женева, Международный институт социально-трудовых исследований, 2012 г.), стр. 35–57. См. также МБТ: 'Social unrest index 2010-13', и Европейская комиссия: Industrial Relations Report in Europe 2014 (2015 г.), стр. 83.

5 Vaughan-Whitehead (ed.), *Public Sector Shock* (Edward Elgar, 2013); Y. Ghellab et al.: "Social dialogue and social security governance: A topical ILO perspective", in *International Social Security Review* (2011, Vol. 64, No. 4, Oct.–Dec.), стр. 39–56.

6 P. Leisink et al.: *Are there possibilities to make the best of the economic crisis? A comparative study of social dialogue in local government in Italy, the Netherlands and the UK*, документ, представленный на Европейской конференции 2013 года Международной ассоциации по вопросам занятости и трудовых отношений (ILERA).

7 Заключительный доклад, GDFPS, пункт 16.

Ход ратификации Конвенции МОТ 1978 года о трудовых отношениях на государственной службе (151) с 1978 года



Правительства Бенина, Кении, Сирийской Арабской Республики и Чешской Республики включили эту Конвенцию в повестки дня их трехсторонних консультаций. Кроме того, Конвенция 151 была включена в качестве приоритета в Программы достойного труда для Бенина, Боснии и Герцеговины, Доминиканской Республики, Лесото, Мадагаскара, Намибии и Сербии, а Программы достойного труда для Камбоджи, Лаосской Народно-Демократической Республики, Мозамбика, Республики Молдова и Украины включают поддержку проведению коллективных переговоров в сфере государственной службы. План Филиппин по вопросам труда и занятости на 2011–16 годы и Резолюция 2011 года министров труда Сообщества по вопросам развития стран Юга Африки также включили этот акт в качестве приоритета. Доклад о результатах Общего обзора 2013 года включал запросы на оказание технической помощи, направленные правительствами Бенина, Вьетнама, Зимбабве, Иордании, Коста-Рики, Многонационального Государства Боливия, Парагвая, Сенегала, Сейшельских Островов, Чешской Республики и Чили. Эта помощь может принимать разнообразные формы, но Комитет подчеркнул в своем докладе, что «ключевым фактором в осуществлении Конвенций 151 и 154 является не форма коллективного соглашения или его юридическая сила, или то, должен ли он быть интегрирован в правовой акт, чтобы быть эффективным, или может ли он быть применен непосредственно без одобрения другим органом, а то, применяется ли он практике



(принцип эффективности)».⁸ Цель настоящего Дополнения – привести конкретные примеры, которые способствуют достижению этой цели.

Настоящее Дополнение направлено на оказание поддержки усилиям, прилагаемым для улучшения трудовых отношений и на ратификацию Конвенции в этих и других странах посредством указания путей ее эффективного осуществления при помощи социального диалога и коллективных переговоров. С этой целью Дополнение включает положения из коллективных договоров в государственных и административных органах во всем мире, которые отвечают нескольким из следующих критериев:

1. приверженность целям и требованиям Статей 7 и 8 Конвенции 151;
2. высокий уровень социального диалога между сторонами, куда вовлечены представители всех или большинства заинтересованных сторон на рабочих местах;
3. сам процесс коллективных переговоров (в отличие от внешних участников, учреждений и процессов) регулярно приводит к заключению соглашений;
4. создание вспомогательных учреждений и осуществление мер для процесса ведения переговоров, таких как содействие, посредничество и, избирательно и в соответствующих случаях, арбитражное разбирательство;
5. высокая степень успеха в разрешении споров в отношении коллективных переговоров при минимальном нарушении процесса оказания услуг;
6. приемлемость для сторон и устойчивость в течение всего предполагаемого срока действия соглашений, которые укрепляют связи между сторонами; и
7. вклад в работу государственного сектора.

8 МБТ: *General Survey* 2013, пункт 266.

Как и в прежнем Руководстве, в Дополнении не рекомендуется система какой-либо конкретной страны, хотя некоторые системы упоминаются чаще, чем другие. Цель Дополнения – оформить и представить идею предотвращения и разрешения споров тем, кто рассматривает вопрос о модернизации их собственных систем. Усилия по предотвращению и разрешению споров никогда не бывают исчерпывающими и совершенными и не все изменения представляют собой прогресс. Но некоторые подходы лучше сочетают программные цели социальной справедливости, социальной интеграции, экономического прогресса и эффективного оказания услуг, и в настоящем Дополнении приводятся совместные, независимые и добровольные мнения сторон о том, как достигнуть этих целей.

Однако система, которая эффективно работает, не может быть просто перенесена в другой контекст. Элементы, лежащие в основе системы, имеют исключительно важное значение и должны приниматься во внимание. Учреждения, политика и методы являются истинными продуктами своих стран и традиций и не предназначены для того, чтобы их копировали повсеместно. Например, функционирование специальных учреждений по вопросам трудовых отношений можно понять лишь в том случае, если их поместить в контекст конкретной страны. А из-за политического контекста, в котором находится государственная служба, коллективные переговоры зависят от политики правительства. Но перед внедрением любых своих собственных механизмов, участники переговоров и посредники могут находить и отбирать пригодные модели и идеи из других систем, особенно когда они согласованы на основе всеобъемлющих консультативных процессов. Настоящее Дополнение призвано привести примеры таких передовых методов.

Структура Дополнения

Дополнение состоит из двух частей. Оно начинается с изложения ряда основополагающих утверждений в отношении нижеследующих материалов, включая коллективные договоры, в которых они обретают конкретную форму, и заявлений, сделанных Комитетом экспертов в их Докладе 2013 года Международной конференции труда в отношении Конвенций 151 и 154. Социальный диалог между ключевыми сторонами о самих основах взаимоотношений характеризуется как главная отправная точка. Затем в Дополнении, где изложение более общих положений сменяется рассмотрением более конкретных



вопросов, затрагиваются вопросы самостоятельности в ходе процесса ведения переговоров, другие характерные особенности процесса переговоров, подходы и формулы для предотвращения споров и, наконец, в краткой второй части описываются подходы и формулы для разрешения споров. Настоящее Дополнение не предназначено для того, чтобы заменить Руководство или представить руководящие указания в отношении навыков ведения переговоров и применения процедур примирения, которые рассматриваются в нескольких публикациях МБТ. Например, учреждения по вопросам социального диалога и коллективных переговоров будут описываться в этом документе лишь в той мере, в какой коллективные договоры создают их.



© ILO/M. Crozet

Цели и контекст

Возникновение социального конфликта менее вероятно в благоприятных условиях труда в системе трудовых отношений, где существует твердая приверженность принципам политики согласования, а не политики оспаривания. Основной характерной особенностью принципа согласования является совместное определение политики правительством, работодателями и профсоюзами, а также твердая приверженность участию работников в этом процессе. В настоящем Дополнении отстаивается довод о том, что сотрудничество посредством социального диалога и коллективных переговоров может содействовать изменению организационной структуры, как это показано в работе профессора Питера Тернбулла, и создает огромные возможности для проведения успешных реформ.

Развитие организационной структуры можно определить как попытку повышения организационной эффективности путем восстановления и обновления технических и людских ресурсов организации. Эти мероприятия нацелены на осуществление запланированных изменений (в отличие от ситуативных изменений). Этот процесс может быть организован по принципам «сверху вниз», «из стороны в сторону» или «снизу вверх». Директивные изменения (сверху вниз) широко используются и зачастую являются весьма эффективными, когда речь заходит об изменении поведения людей в организации. Реорганизация процессов (из стороны в сторону) зачастую ставит людей в известность о взаимосвязях между различными процессами и может привести к изменениям в отношениях, а также в поведении. Но если организация хочет изменить свою культуру поведения, она должна расширить возможности своих работников.

Рассмотрим эти различные типы изменений:

- Поведенческие – эти изменения касаются того, как выполняются конкретные задачи и процедуры, причем успех определяется изменениями, внесенными в установленные исходные показатели, такие как показатели эффективности. Люди зачастую будут изменять то, что от них требуют делать, если об этом им говорят работодатели или правительство (т.е. они реагируют на директивные (сверху вниз) процессы изменений).



- Отношенческие – изменения направлены на то, чтобы изменить осведомленность или понимание людей в отношении ситуации или процесса, причем изменения касаются отношений, ведущих к формированию новых видов поведения. Реорганизация процесса зачастую ставит работников в известность о том, как их действия соотносятся с действиями других людей в организации, и эта оценка может привести к изменению в отношениях.
- Культурные – попытки добиться общесистемных изменений в допущениях, ценностях и нормах, приводящих к отношенческим и поведенческим изменениям, требуют осуществления более глубоких изменений.

Организационная культура была определена как «набор основных допущений, которые данная группа придумала, установила или разработала, изучая возможности решения проблем внешней адаптации и внутренней интеграции. Эти допущения достаточно эффективно срабатывали для того, чтобы их можно считать действенными, и поэтому они преподносятся новым членам как верный способ восприятия, осмысления и понимания этих проблем».⁹ Культура поведения организации является относительно устойчивой и зачастую принимается как данность – она становится в значительной степени частью поведения людей и отношения, которое они вырабатывают, и они часто не осознают это до тех пор, пока эта культура не вступает в конфликт с другой культурой.

Ведутся серьезные дебаты о том, могут ли организации изменить свою культуру поведения – Карен Легге связывает этот процесс с нахождением серфингиста на гребне волны, когда ключевой фактор заключается в том, чтобы знать направление течений и ветров, которое, несомненно, не является таким же, как изменение приливов и отливов или основных ритмов океана.¹⁰ Часто цитируемые приливы и отливы из образа, созданного Легге, – это динамические характеристики рабочего места, которые могут вступать или не вступать в конфликт с действиями, которые уже упомянутый серфингист (а в нашем случае – реформаторы) предпринимает, чтобы управлять изменениями. Социальный диалог и коллективные переговоры могут содействовать выявлению интересов работников; укреплению доверия между сторонами и в самом процессе изменений; и расширению их возможностей вносить вклад в достижение целей организации. Такое расширение возможностей было упомянуто в качестве

⁹ E. Schein: *Organizational Culture and Leadership* (John Wiley & Sons, 2006), стр. 17.

¹⁰ Legge, K. *Human Resource Management: Rhetoric and Realities* (Macmillan, London, 1995).

главной цели нескольких уставов, определяющих порядок ведения коллективных переговоров.

Как будет показано далее в настоящем Дополнении, социальный диалог и коллективные переговоры могут активизировать усилия по повышению профессионального уровня государственных служащих посредством установления системы двухстороннего обмена информацией и достижения взаимного согласия создать механизмы сотрудничества для повышения качества услуг, а также посредством принятия положений, в частности, о наборе и отборе работников, управлении эффективностью деятельности, продвижении сотрудников по службе и профессиональной подготовке. Социальный диалог обладает потенциалом в отношении использования технических знаний и опыта, которые работники приобретают во время своего взаимодействия с населением, что являются теми же знаниями и опытом, на которые полагаются суды при рассмотрении ими решений, принятых учреждениями исполнительной власти. В этой связи гарантии, установленные Конвенцией 1978 года (151), могут быть преобразованы в инструменты для обеспечения участия и расширения возможностей, что можно превратить в твердую приверженность работников и администрации принципам организационного развития.



ЧАСТЬ I.

Предотвращение споров

Рамки

Социальный диалог в качестве отправной точки

Исследование 2009 года показало, что ограничение сферы охвата коллективных переговоров может оказать неблагоприятное воздействие на реформы, вынуждая профсоюзы занимать оборонительную позицию в нескольких областях, на которые они могут влиять, а не сотрудничать в отношении повышения качества услуг.¹¹ Читателю рекомендуется обращаться к другим публикациям МБТ о социальном диалоге в контексте государственной службы, но мы помещаем здесь некоторые из их соображений и заключений:

- “ Не существует повсеместно согласованного определения социального диалога. Социальный диалог может проходить на различных уровнях и в разнообразных формах, в зависимости от национальных контекстов.
- “ В соответствии с широким рабочим определением МОТ, которое отражает целый ряд существующих во всем мире процессов и методов, социальный диалог включает все типы переговоров, консультаций или обмена информацией между представителями правительств, работодателей и работников или между работодателями и работниками по вопросам, представляющим взаимный интерес, в отношении экономической и социальной политики.
- “ Социальный диалог – это и средство достижения социальных и экономических целей и самоцель, поскольку он дает возможность людям высказывать свое мнение и принимать участие в жизни обществ и в обсуждении вопросов, связанных с рабочими местами. Он может быть двухсторонним, между работниками и работодателями (называемыми МОТ «социальными партнерами») или трехсторонним, включая правительство. Социальный диалог может улучшить процесс разработки мер в области политики; он может содействовать их эффективному осуществлению и он может повысить качество результатов.¹² . . .

11 Malin, Martin H. (2009) "The Paradox of Public Sector Labor Law," *Indiana Law Journal*: Vol. 84 No. 4, стр. 1369.

12 МБТ: *Guidebook on national tripartite social dialogue* (2013), стр. 12.

Содействие применению конструктивных подходов к трудовым отношениям в сфере государственной службы:

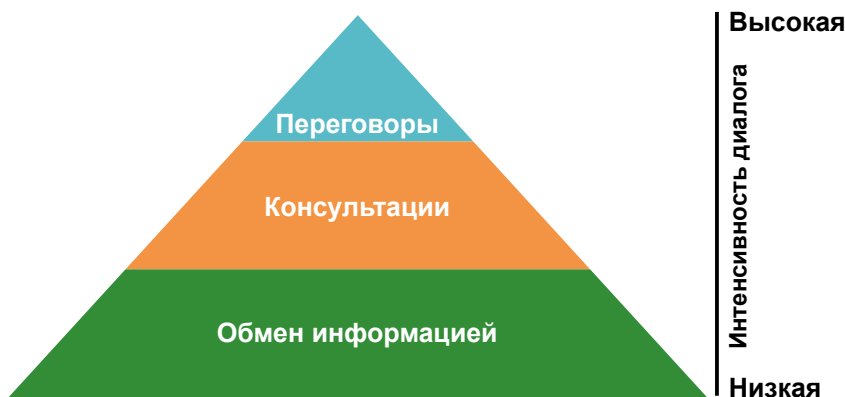
Примеры из коллективных договоров

Социальный диалог является мощным инструментом нахождения конкретных путей установления и сохранения социальной сплоченности и совершенствования процессов управления. Он способствует созданию качественных государственных услуг как для работников, так и для граждан.¹³

Основной урок заключается в том, что реформы могут быть успешными только в том случае, если они разработаны и осуществляются в сотрудничестве и в консультации со всеми заинтересованными сторонами, которые будут затронуты.¹⁴

Социальный диалог включает обмен всей соответствующей информацией, консультации и переговоры между представителями правительств, работодателей и работников по вопросам, представляющим взаимный интерес и касающимся экономической и социальной политики. Социальный диалог имеет широкие и различные значения во всем мире: он должен проводиться на всех соответствующих этапах процесса принятия решений; он не должен быть чрезмерно регламентированным; он должен быть приспособлен к обстоятельствам и он должен включать всех и, в первую очередь, тех, которые затрагиваются изменениями/решениями.¹⁵

Треугольник социального диалога



Источник: J. Ishikawa: *Key features of национальный социальный диалог: A social dialogue resource book* (Женева, МБТ, 2003 г.) стр. 3.

13 V. Ratnam and S. Tomoda: *Practical guide for strengthening social dialogue in public service reform* (Geneva, МБТ, 2005 г.) and J. Ishikawa: *Key features of national social dialogue: A social dialogue resource book* (Женева, МБТ, 2003 г.), стр. 4.

14 Ibid., стр. iii. См. также пункт 2 Рекомендации 1978 года о трудовых отношениях на государственной службе (159), в Дополнении.

15 V. Ratnam and S. Tomoda: *Practical guide for strengthening social dialogue in public service reform* (Женева, МБТ, 2005 г.), стр. 3.



Обмен информацией является основополагающим процессом социального диалога. Он не предполагает полноценной дискуссии или реальных действий по соответствующему вопросу, но он является важнейшей отправной точкой в направлении проведения более существенного социального диалога. Консультации являются средством, при помощи которого социальные партнеры не только обмениваются информацией, но и участвуют в углубленном диалоге по поднятым вопросам. ... Коллективные переговоры и согласование политики можно определить как два преобладающих типа переговоров. Коллективные переговоры являются одной из наиболее распространенных форм социального диалога, и они институционально закреплены во многих странах. Они состоят из переговоров между работодателем, группой работодателей или представителей работодателей и представителей работников для определения вопросов, связанных с заработной платой и условиями занятости.¹⁶

МОТ признает, что определение и концепция социального диалога различаются с течением времени и в зависимости от страны. Социальный диалог может быть неформальным и нерегламентированным или организационно закрепленным и официальным – или даже сочетанием этих видов диалога. Социальный диалог может также осуществляться с привлечением организаций работников и работодателей и правительства (трехсторонний диалог); быть двухсторонним (например, в рамках коллективных переговоров) и «трехсторонним плюс», который может включать другие организации.¹⁷ Неформальные процессы могут быть такими же важными, что и официальные процессы.¹⁸ Например, в Бразилии за прошедшие годы было организовано большое число двухсторонних конференций для рассмотрения вопросов трудовых отношений на основе социального диалога.¹⁹ В Намибии профсоюзы работают в тесном сотрудничестве с правительством, и до введения любого нового законодательства по вопросам трудовых отношений профсоюзы получают проект нового акта.²⁰

16 J. Ishikawa: *Key Features of National Social Dialogue: a Social Dialogue Resource Book* (МБТ, 2003 г.), стр. 3.

17 МБТ: *Guidebook on national tripartite social dialogue* (2013), стр.15-17

18 Ibid.

19 J. Drummond and D. Paiva Ferreira: *Report on public sector labour relations in Brazil*, представленный на семинаре по оценке Руководства, Турин, Италия, 28 июля 2011 года.

20 H. Hangula and M. Inane: *Report on public sector labour relations in Namibia* представленный на семинаре по оценке Руководства, Турин, Италия, 27 июля 2011 года.

Комитет экспертов выявил «различные системы и методы проведения консультаций в соответствии с их национальными условиями и культурными и правовыми традициями». Он обратил особое внимание на «важность углубленных, открытых, полноценных и свободных консультаций с наиболее представительными организациями об условиях занятости и любыми, связанными с ними законодательными актами или мерами», и подчеркнул, что стороны «должны прилагать достаточные усилия для достижения, по мере возможности, совместных решений». Он также отметил важность консультаций, проводимых в духе доброжелательности, доверия и взаимного уважения, а также консультаций сторон, располагающих достаточным временем для выражения своих мнений и всестороннего их обсуждения с целью достижения приемлемого компромисса. Комитет также подчеркнул, что

“ необходимо предусмотреть возможность проведения консультаций по всем вопросам, касающимся условий занятости, на всех уровнях – национальном, отраслевом и местном уровне и на уровне государственного учреждения – с представительными организациями на каждом уровне. . . . простые консультации об административных мерах или проекте законодательства об общих условиях занятости государственных служащих не в полной мере соответствуют задачам и требованиям Конвенции 151 . . . необходимо также предусмотреть возможность проведения консультаций на различных уровнях с тем, чтобы охватить особые условия занятости государственных служащих на каждом уровне.

Комитет добавил, что страны, которые ратифицировали Конвенцию 1981 года о содействии коллективным переговорам (154), должны в полной мере участвовать в коллективных переговорах, а не просто в консультациях, касающихся заработной платы и других условий занятости, учитывая при этом бюджетные ограничения, связанные с источниками финансирования.²¹ И, наконец, Комитет рекомендовал, чтобы консультации выходили за рамки обсуждения условий занятости, а также касались «вопросов, представляющих общий интерес, включая кадровую политику в государственных административных органах, и таких вопросов в области развития людских ресурсов и управления, которые возникают в связи с новыми формами организации труда или с реструктуризацией». Этот процесс «зачастую может помочь предотвратить коллективные трудовые споры и находить решения, которые являются более приемлемыми

21 МБТ: *General Survey* 2013, пункт 324.



для соответствующих государственных служащих или государственных органов власти».

Коллективные соглашения являются жизнеспособными механизмами для выражения этих возвышенных целей. На Филиппинах правительство и профсоюзы подписали в 2004 году Меморандум о принятии обязательств в отношении качественной государственной службы и повышении эффективности, где обе стороны согласились организационно закрепить стратегии участия профсоюзов, в частности, в разработке политики и условий труда государственных служащих на различных уровнях. Эти стратегии усилят участие работников в формировании политики (в отношении условия труда) и, таким образом, в разрешении и предотвращении конфликтов, вместе с правительством. В 2008 году Независимая конфедерация профсоюзов работников государственной службы, департаменты здравоохранения и образования и Комиссия по гражданской службе Филиппин учредили технические рабочие группы для оказания содействия институционализации социального диалога с целью улучшения процесса предоставления и качества государственных услуг при поддержке датского правительства и Совета профсоюзов. В докладе по оценке пилотного проекта безопасность и гигиена труда были определены в качестве отправной точки для ведения социального диалога; из него следует, что солидарность, участие, ответственность, подотчетность и эффективность являются основаниями для изучения важности социального диалога для обеспечения качественных государственных и образовательных услуг; и что благодаря начальному опыту проведения социального диалога установлены межличностные связи, которые привели к формированию «основанного на участия процесса принятия согласованных решений».

На тех же условиях Генеральное коллективное соглашение для персонала национальной гражданской службы Аргентины включает обязательство государства предоставлять всю информацию, включая данные о бюджете, которая, возможно, потребуется Профсоюзу, чтобы вести переговоры на основе полной осведомленности, делая прямую ссылку на Рекомендацию МОТ 1981 года о содействии коллективным переговорам (163). С этой же целью государство также обязалось предоставлять статистический отчет о социальных характеристиках и семейном положении персонала, его заработной плате и уровне образования, а также о показателях отсутствия на рабочих местах, добровольных переводах на другую работу и нетрудоспособности. Этот коллективный

договор охватывает 2,8 миллионов работников. Аналогичным образом, Соглашение о коллективных переговорах на 2011-2014 годы между Государственным университетом Султан-Кударат и Ассоциацией профсоюзов государственного политехнического колледжа-факультета Султан-Кударат на Филиппинах предусматривало, что работодатель может предоставлять на основании запроса отчет о финансовом положении университета, чтобы обеспечить наличие средств для всех согласованных положений, включая данные о годовой экономии, прогнозируемом распределении средств для факультета и для выплаты пособий персоналу, найме, продвижении по службе и переводе сотрудников на факультете, программах стипендий, накопленных отпусках и сроках службы и других льготах и средствах поощрения, а также копии отчетов, представленных правительству о прогнозируемых ежегодных бюджетных ассигнованиях Университета. В обмен на это профсоюз представит отчеты о финансовом состоянии.

В других соглашениях предусматривались средства поощрения за предоставление информации и совместный надзор за условиями труда. Во Франции в коллективном договоре в отношении проводимой государством работы по уходу на дому признается необходимость поддержания социального диалога на местном уровне на каждом предприятии и в каждой компании. С этой целью в соглашении предусматривается механизм выдачи временных кредитов для обеспечения того, чтобы работникам предоставлялось достаточное время в год на осуществление своих профсоюзных прав и участия в работе учреждений по вопросам социального диалога, финансируемое из расчета 0,01% от общей суммы заработной платы. Каждая отраслевая федерация имеет право предоставить кредит в размере 60 дней ежегодно, а остальная часть может быть распределена национальными федерациями соразмерно их сравнительной численности работников, которых они представляют.²² Трудовое соглашение между правительством Багамских Островов и Багамским профсоюзом работников государственной службы (2012 г.)²³, в свою очередь, обеспечивает профсоюзных работников прямой связью с высокопоставленными ответственными должностными лицами для рассмотрения вопросов, не охватываемых процедурой разрешения трудовых споров, а также предусматривает проведение ежеквартальных консультативных совещаний, чтобы обсудить вопросы,

22 Франция: Convention collective de la branche de l'aide, de l'accompagnement, des soins et des services a domicile, Статья 25.

23 Можно ознакомиться на http://bpsubahamas.org/files/BPSU_2012_Industrial_Agreement.pdf.



представляющие взаимный интерес. Ожидается, что представители сторон, которые находятся в разных районах страны, будут ежеквартально проводить совместные инспекционные поездки мест работы. Кроме того, работодатель согласился назначить состоящий из семи человек Комитет по вопросам условий, безопасности и гигиены труда, включая трех назначенных профсоюзами представителей.

И, наконец, следует сказать несколько слов о рамочных соглашениях по социальному диалогу, которые были согласованы в Европейском союзе. Европейский комитет по вопросам социального диалога для центральных государственных администраций был учрежден в 2010 году для участия в консультациях в отношении всех проектов Европейской комиссии, оказывающих воздействие на государственную службу. Задачей этого Комитета также является содействие проведению социального диалога как на европейском, так и на национальном уровнях.²⁴ В 2009 году Комитет способствовал заключению весьма детального Европейского рамочного соглашения о предотвращении травм острыми предметами в секторе больничных учреждений и здравоохранения, подписанного Европейским профсоюзом работников государственной службы (ЕПРГС) и Европейской ассоциацией работодателей в секторе больничных учреждений и здравоохранения, а также более общего Европейского рамочного соглашения о качестве услуг в центральных государственных администрациях (2012 г.), подписанного Ассоциацией работодателей государственных администраций Европейского союза²⁵ и Делегацией профсоюзов работников национальных и Европейской администраций.²⁶ Это Соглашение содержит 20 конкретных обязательств в отношении качества государственной службы и трудовой деятельности.

Изменение образа мышления

Филадельфийская декларация прямо предусматривает «сотрудничество трудящихся и работодателей в подготовке и применении мер социального и экономического порядка».

24 Rules of Procedure for the European Social Dialogue Committee for Central Government Administrations, 17 декабря 2010 года, Положение 3.

25 Полноправные члены: Италия, Франция, Люксембург, Чешская Республика, Бельгия (как страны-основатели), Соединенное Королевство, Испания, Греция, Румыния, Словакия, Литва; и как наблюдатели, Венгрия, Мальта, Австрия и Германия. Valerio Talamo, *Presentation before the 2014 EUPAN Troika Secretariat meeting*, Рим, сентябрь 2014 года.

26 TUNED – это коалиция между ЕПРГС и Европейская конфедерация независимых профсоюзов (ЕКНП).

Для оказания содействия достижению этой цели в Руководстве сторонам рекомендуется признать роль каждой стороны в повышении качества государственной службы. В то время как правительства должны в полной мере признавать профсоюзы для целей ведения коллективных переговоров и связанных с ними обязательств, профсоюзы государственных служащих также должны выйти за рамки их традиционной роли «защитника», взяв также на себя роль «структуры, вносящей вклад в деятельность организации», а затем быть в состоянии успешно управлять процессом выполнения этой двойственной роли.²⁷ Для этого необходимо сохранять тщательно выверенное равновесие при составлении коллективных договоров, чтобы учитывать интересы обеих сторон.

В нескольких коллективных соглашениях были определены общие рамки, которые позволяют надеяться на реализацию этих усилий. В Коллективном соглашении между Багамским профсоюзом работников государственной службы и правительством, например, установлено, что «успешные экономические операции, проводимые работодателем, объявляются представляющими взаимный интерес для обеих сторон, которые желают сохранять, продвигать и улучшать трудовые и экономические отношения, безопасность, эффективность и продуктивность».²⁸ Аналогичным образом, в коллективном соглашении для сектора здравоохранения в провинции Квебек, Канада, проявлена воля сторон к сотрудничеству в области повышения качества услуг через приверженность работодателя принципам справедливости и поддержку профсоюзом нормальной деятельности персонала.²⁹ В Уганде в соглашении признается, что такие цели должны достигаться «на основе использования ограниченных ресурсов».³⁰

В Коллективном соглашении, охватывающем государственных служащих в Аргентине, в свою очередь, устанавливаются принципы сотрудничества, этики, поощрения, стабильной занятости, постоянного совершенствования на профессиональном и институциональном уровне,

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

28 Багамский профсоюз работников государственной службы (БПРГС), Статья 3 («Заявление о политике»)

29 Квебек: Dispositions Nationales Intervenues entre L'alliance du Personnel Professionnel et Technique de la Santé et des Services Sociaux (APTS) et le Comité Patronal de Négociation du Secteur de la Santé et des Services Sociaux (CPNSSS), Статья 2 ("Objet")

30 Recognition Agreement between the Government and the Uganda Government and Allied Trade Workers Union (2012), Статья 5 ("General Principles").



эффективности и иерархии. Эти принципы должны также лежать в основе отраслевых переговоров.³¹ Работники, в свою очередь, обязуются проявлять основанное на сотрудничестве и обходительное отношение к своим коллегам и к населению.³² И, наконец, профсоюзы согласились сотрудничать с государством в определении постоянных и непостоянных потребностей персонала.³³

Соответствующее политическое заявление можно найти в коллективном договоре, охватывающем персонал Городского управления водоснабжения и канализации Мванзы (MWAUWASA) в Танзании, где стороны согласились внедрить эффективные производственные программы и организовать обучение работников всех уровней передовым методам в отношении того, как работники работают вместе и как они играют важную роль с целью повышения эффективности и производительности в органах власти в обществе. Стороны также согласились обсудить критерии отбора компетентного персонала, нормы и стимулы повышения эффективности.³⁴

Представители, участвующие в переговорах

Следует напомнить, что в Руководстве соответствующим сторонам предлагается признать друг друга с целью ведения переговоров. Это признание может быть добровольным, как, например, в некоторых странах, где оно основано на соглашениях или на установившейся практике. Некоторые страны приняли законодательство, обязывающее работодателей из сектора государственных учреждений признать профсоюзы для целей ведения переговоров в зависимости от определенных условий. С другой стороны, уполномочивающее законодательство могло бы оказывать помощь профсоюзам в определении того, кто представляет правительство на переговорах. В простых правовых положениях можно уточнить, кто является ответственным за проведение коллективных переговоров, что поможет соответствующим сторонам признать друг друга. В коллективных соглашениях можно определять конкретные

31 Аргентина: Convenio Colectivo de Trabajo del Sector Público Nacional, Статья 16 ("Nature of the Employment Relationship").

32 Id., Статья 36. Similar text was found in the Collective Agreement for the Finance Ministry in El Salvador (No. 11, "Mutual Respect and Obedience") and in the Collective Agreement for the Agency for the Development of Rural Electrification of Madagascar (Статья 3, "Provision of Service").

33 Id., Статья 159.

34 Collective agreement between the Mwanza Urban Water Supply and Sanitation Authority (MWAUWASA) and the Tanzania Union of Government and Health Employees (TUGHE) (2015 г., на языке суахили), Статья 12.0.

области работы, которые охватываются,³⁵ или ссылаться на правовые документы, которые уточняют состав подразделений по ведению переговоров и другие формы признания, что позволяет избежать повторений и необходимости приспосабливаться к любым изменениям, и правительство может взять на себя обязательство воздерживаться от переговоров с отдельными работниками в отношении заработной платы, продолжительности рабочего времени и условий труда³⁶ с целью обеспечения единообразных условий во всех правительственных учреждениях. Это положение не должно интерпретироваться как исключающее возможность для нанимающих на работу государственных учреждений осуществлять надзор за деятельностью своих работников, хотя изменения в производственных процессах могут потребовать заключения предварительных соглашений.³⁷

Соглашение может включать обязательства вводить в действие правовые документы, признающие профсоюзы, как, например, централизованное коллективное соглашение, подписанное в мае 2013 года колумбийским правительством и профсоюзами, представляющими своих работников (CUT, CTC и CGT) и пять входящих в их состав федераций. В этом соглашении правительство обязалось издать указ, расширяющий сферу такого признания, в ноябре 2013 года. Колумбийское правительство также обязалось издать два указа для обеспечения того, чтобы национальная комиссия по гражданской службе проводила консультации с профсоюзами и федерациями до принятия механизма оценки эффективности или до его изменения. С 2013 года были заключены сорок соглашений на национальном уровне, 80 региональных соглашений и 165 коллективных соглашений на муниципальном уровне, улучшающих условия труда работников государственной службы. В феврале 2014 года правительство расширило сферу охвата переговоров посредством принятия Указа № 160.

Положения об обеспечении безопасности профсоюзов

Исключительно важно, чтобы правительства уважали независимость организаций государственных служащих в соответствии со статьей 5 Конвенции 151. С этой целью в Генеральном коллективном соглашении для государственного сектора в бывшей югославской Республики Македонии

35 См., например, Contrato Colectivo de trabajo 2014-16, Comisión Federal de Electricidad de México, Cláusula 4.

36 Ibid., Статья 5.12.

37 См., например, Contrato Colectivo de trabajo 2014-16, Comisión Federal de Electricidad de México, Cláusulas 6 и 14



(БЮРМ) указывается, что «деятельность профсоюза и его представителя не может ограничиваться действиями работодателя».³⁸ Соглашения могут также гарантировать, что работодатель не будет переводить в одностороннем порядке профсоюзных лидеров, которые по-прежнему работают, что может рассматриваться как месть за профсоюзную деятельность или как отделение руководства от рядовых членов профсоюзов.³⁹ Компонент, поощряющий участие в социальном диалоге, был включен в Шведское базовое соглашение, в котором профсоюзное представительство рассматривается не только как официальная функция, но также как средство приобретения персоналом профессиональных знаний, которые будут иметь значение для карьерного роста.⁴⁰

Координационные механизмы для представительства работников

Важно установить четкие правила для сотрудничества между различными уровнями органов управления и профсоюзами в сфере государственной службы, которое, как правило, имеет несколько уровней управления трудовыми отношениями. Например, в соответствии со Статьей 85 Генерального коллективного соглашения для Испанской государственной администрации профсоюзные организаторы, как представители работников, назначаются на рабочих местах, где занято менее пятидесяти работников, а профсоюзные комитеты на предприятиях представляют персонал в более крупных учреждениях. Их выбор будет осуществляться на уровне провинций в каждой организации, а состав профсоюзных комитетов на предприятиях будет определяться законом. Для тех случаев, когда более чем один профсоюз представляет интересы работников, в некоторые соглашения были включены сложные механизмы для обеспечения справедливого распределения и гибкие правила с целью адаптации к изменениям, как видно из следующего примера из Соединенного Королевства.

38 Статья 35.

39 См., например, Трудовое соглашение между правительством Багамских Островов и БПРГС, Статья 5.

40 Швеция: Basic Agreement for the Civil Service, Раздел 32 ("Exercise of official duties as a union representative"), пункт 6.

Соединенное Королевство: Национальный объединенный совет для работников Пожарно-спасательных служб местных органов власти, Перечень условий службы, Шестое издание 2004 года (обновлено в 2009 году)

Изменения в составе среди представителей работников

15. Любой независимый официально признанный профсоюз, представленный в НОС [Национальном объединенном совете] или в ПОРСЗ [Переговорном органе для руководителей среднего звена], или любой независимый официально признанный профсоюз, который там не представлен, может инициировать процесс пересмотра членского состава среди представителей работников либо в НОС, либо в ПОРСЗ. В соответствии с таким запросом НОС организует независимую проверку уровней членства.

16. С целью получения признания и места в НОС или в ПОРСЗ, любой независимый официально признанный профсоюз должен продемонстрировать посредством независимой проверки, организованной НОС, что в его членском составе присутствует, как минимум, одна четырнадцатая часть числа работников, охваченных в соответствующих случаях либо НОС, либо ПОРСЗ.

17. С целью получения дополнительного места или сохранения любого места в НОС или в ПОРСЗ, признанный профсоюз должен продемонстрировать посредством независимой проверки, организованной НОС, что в его членском составе присутствует, как минимум, одна четырнадцатая часть числа работников, охваченных в соответствующих случаях либо НОС, либо ПОРСЗ, в отношении каждого места.

18. В случае и с НОС и с ПОРСЗ общее число членов со стороны работников в любое время не превышает 14 человек.

19. Организация, инициирующая процесс пересмотра покрывает все соответствующие расходы, включая стоимость независимой проверки.

20. Ни один профсоюз не может стать предметом проверки в течение трех лет с момента проведения последней проверки.

Комитет экспертов в докладе 2013 года об Общем обзоре указал, что «механизмы, охватывающие представителей со стороны государства на самом высоком уровне и наиболее представительные конфедерации работников и работодателей, должны быть безотлагательно созданы в случае серьезных кризисов с целью рассмотрения их экономического и социального воздействия на основе единого подхода с уделением особого внимания наиболее уязвимым группам».⁴¹

41 Пункт 601.



В этом отношении опыт оказался разноплановым. С одной стороны, некоторые европейские правительства снизили роль коллективных переговоров в определении заработной платы и условий труда в качестве срочной меры борьбы с финансовым и экономическим кризисом.⁴² С другой стороны, недавнее сокращение бюджетов не затронуло все местные правительства в одинаковой степени. Например, во Франции, в ходе недавней широкомасштабной реорганизации социальный диалог отсутствовал, но некоторые города проводили непрерывные переговоры в отношении реорганизации государственной службы и условий труда.⁴³ В исследовании 2013 года был сделан вывод о том, что муниципалитеты, а также представители работников по-прежнему имеют определенный выбор с точки зрения того, как им реагировать на меры жесткой экономии на местном уровне.⁴⁴



© ILO/M. Crozet

42 Vaughan-Whitehead (ed.), Op. Cit.

43 Jeannot Gilles, *Public sector restructuring and employment relations in France*.

44 Eva Knies, Peter Leisink, Stephen Bach, Lorenzo Bordogna, Ian Kessler, Alexandra Stroleny, and Ulrike Weske, Are there possibilities to make the best of the economic crisis? а(Документ, представленный Конференции ILERA для Европы в 2013 году).

Уважение гражданских и политических прав

В Статье 9 Конвенции 151 указывается, что «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». Этот принцип был закреплен в Резолюции о профсоюзных правах, принятой Международной конференцией труда в 1970 году, в которой признается, что права, предоставленные организациям работников и работодателей, должны основываться тех гражданских свободах, которые были провозглашены, в частности, во Всеобщей декларации прав человека и в Международном пакте о гражданских и политических правах, и что отсутствие этих гражданских свобод полностью лишает смысла концепцию профсоюзных прав.

Следующие гражданские свободы имеют исключительно важное значение для нормального осуществления профсоюзных прав: право на свободу и безопасность личности и свободу от произвольного ареста и задержания, свободу мнений и их свободное выражение и, в особенности, свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ, свободу собраний, право на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом и право на защиту собственности профсоюзных организаций.

Коллективные соглашения могут служить целям защиты этих прав. В Чили в протоколе соглашения на национальном уровне содержится обязательство правительства вводить в действие законодательство в отношении защиты несвязанных с трудовыми отношениями прав, таких как право на личную жизнь, на уважение чести и достоинства и на свободу выражения.⁴⁵ В Аргентине в первом национальном соглашении, охватывающем преподавателей университетов, предусматривается, что осуществление прав управления

45 Чили - В Статье 8 Протокола о согласии (Protocolo de Acuerdo) 2014 года, Акт №. 20.087 от 3 января 2006 года, определяются эти права и устанавливается правовое положение, которое освобождает от бремени доказательств работника, который страдает от травмы, полученной по вине работодателя. Эта защита была распространена на гражданских служащих Верховным судом в апреле 2014 года, и это соглашение направлено на реализацию этого положения.



не затронет личных прав работников и что работодатель не может заставить персонал сообщить ни о своих политических и религиозных убеждениях или взглядах на трудовые отношения, ни о своей сексуальной ориентации.⁴⁶ Это соглашение также гарантирует их право баллотироваться на выборные должности.

Хотя эти права и ограничения в отношении государственных служащих обычно закрепляются в законодательстве, в коллективных соглашениях могут устанавливаться дополнительные условия. Например, Мальтийское коллективное соглашение для работников в сфере государственной службе обязывает их соблюдать конфиденциальность, что является частью их должностных обязанностей, если только это не противоречит соответствующему законодательству.⁴⁷ Аналогичным образом, коллективный договор, охватывающий персонал электроэнергетической компании на Мадагаскаре, гарантирует свободу выражения, но не позволяет проводить политические дискуссии в рабочее время.⁴⁸

Возможности, предоставляемые организациям государственных служащих

В соответствии со Статьей 6 Конвенции 151 ратифицировавшие ее государства должны предоставлять представителям признанных организаций государственных служащих такие возможности, которые позволяют им быстро и эффективно выполнять свои обязанности как в их рабочее время, так и вне его. По мнению Комитета экспертов, коллективные договоры, которые реализуют положения этой Статьи Конвенции «должны распространяться на большее число работников и обеспечивать на практике существенное количество возможностей».⁴⁹ Комитет экспертов уточнил, что эти возможности могут предоставляться представителям профсоюзов и представителям, выбранным для государственных учреждений в целом, «при условии, что существование выбранных представителей не может быть использовано для того, чтобы подорвать позиции соответствующих организаций работников».⁵⁰ В любом

46 Аргентина: Convenio Colectivo para los Docentes de las Instituciones Universitarias Nacionales (2014), Статьи 17-19.

47 Статья 10.1

48 Например, Convention collective regissant les rapports entre l'Autorité d'Electricité Rurale et ses Employés, Madagascar, Статья 5 (« Droits syndicaux et liberté d'opinion »);

49 МБТ: General Survey 2013, пункт 572.

50 МБТ: General Survey 2013, пункт 142.

случае правительство должно рассмотреть с социальными партнерами вопрос о том, как содействовать обеспечению на более широкой основе возможностей, предоставляемых представителям работников.⁵¹

Рекомендация 1971 года о защите прав представителей работников на предприятии и предоставляемых им возможностях (143) должна использоваться для руководства при определении характера и объема возможностей, которые должны быть предоставлены представителям государственных служащих. Те средства обеспечения, которые перечислены в Рекомендации 143, не являются единственно возможными, но, по крайней мере, одна или две из наиболее важных возможностей среди тех, которые упомянуты в этой Рекомендации, должны быть предоставлены в соответствии с законом или на практике. Кроме того, размеры и конкретные характеристики каждого государственного учреждения должны определять их количество и характер. К наиболее важным возможностям относятся предоставление свободного времени для представителей работников без потери заработной платы или льгот, сбор профсоюзных взносов, доступ к рабочему месту и оперативный доступ к администрации. Другие примеры таких возможностей, которые могут регулироваться законодательством или коллективными соглашениями или другими средствами,⁵² включают возможности, позволяющие им выполнять свои функции оперативно и эффективно, как во время работы, так вне рабочего времени,⁵³ включая транспорт и средства связи⁵⁴, доступ к администрации предприятия, право на собрания, возможность сбора профсоюзных взносов регулярно на территории предприятия, разрешение размещать профсоюзные объявления, право посещать собрания или такие другие возможности и информацию, которые могут понадобиться для выполнения ими своих функций.⁵⁵ Это также может включать потенциал, чтобы сообщать компетентному органу о любых нарушениях положений административных правил и других тестов, устанавливающих права и обязательства государственных должностных лиц.⁵⁶

На следующих примерах демонстрируются пути, посредством которых коллективные договоры обеспечивают эти возможности; это гарантирует профсоюзу, что он может

51 Сальвадор, DR re C.151, КЭПКР 2009 г./80-я сессия.

52 Чад, re C.151, КЭПКР 2005 г./76-я сессия.

53 Албания, DR re C.151, КЭПКР 2004 г./75-я сессия.

54 Республика Молдова, DR re C.151, КЭПКР 2005 г./76-я сессия.

55 Беларусь, DR re C.151, КЭПКР 1999 г./70-я сессия.

56 Чили, DR re C.151, КЭПКР 2005 г./76-я сессия.



рассчитывать на эти ресурсы в течение срока действия соглашения. Размеры предприятия и тип обслуживания по соглашению влияют на выбор мер.

Удержание профсоюзных взносов из заработной платы

Упомянутый выше коллективный договор, подписанный в 2013 году колумбийским правительством и представительными профсоюзами, предусматривает единовременное удержание в размере одного процента из обычных взносов членов профсоюзов, охватываемых коллективным соглашением, чтобы способствовать покрытию расходов по ведению переговоров, и правительство обязалось предложить тем, кто не является членом профсоюзов, добровольно разрешить произвести такое удержание. Правительство также согласилось издать указ, разрешающий удержание членских взносов из заработной платы работников, являющихся членами профсоюзов, и совместно исследовать возможность принятия законодательных мер, чтобы разрешить вычитать комиссионное вознаграждение за обслуживание из заработной платы работников, не являющихся членами профсоюзов, которые охватываются этим коллективным договором. Поскольку соглашение охватывает 1,2 миллионов работников, такое удержание экономит профсоюзам значительное количество времени, которое может быть потрачено на реализацию по осуществлению профсоюзной деятельности.

К другим мерам, которые предпринимаются на крупных предприятиях и в других учреждениях, относятся обеспечение доступа к доскам объявлений, доступа к некоторым видам оборудования и распределение литературы, выпущенной как профсоюзами, так и работодателями, а также предоставление свободного времени профсоюзным работникам - все это с одобрения работодателя и без нарушения функционирования учреждения - например, путем установления профсоюзным работникам определенного количества свободного времени в зависимости от размера представляемых им групп работников.⁵⁷ Однако решение работодателя не должно основываться на содержании информационных материалов.

57 См., например, Agreement between the Treasury Board of Canada and the Association of Canadian Financial Officers, Статья 7, и the Industrial Agreement between the Government of Bahamas and BPSU, Статья 5; а также III Convenio Único de la Administración General del Estado (Испания, UGT-AGE, обновлено в 2013 г.), Статья 86.

Свободное время для профсоюзной деятельности

Кроме того, участие членов профсоюзов в собраниях может быть облегчено путем предоставления свободного времени, поскольку посещение профсоюзными работниками каждого своего члена на дому является неосуществимым делом, и участие в собраниях обеспечивает распространение единообразной информации. Например, Коллективное соглашение для Французской службы социальной помощи, профессиональной ориентации, ухода и оказания услуг на дому, которая насчитывает 223 000 человек в 5 230 структурных подразделениях по всей стране, предоставляет каждому работнику 6 часов в год для этой цели, что рассматривается сторонами в качестве важнейшего элемента свободы выражения и объединения.⁵⁸ В дополнение к этому, все охваченные Соглашением учреждения должны предоставить им возможность собирать профсоюзные взносы, распространять профсоюзную информацию, использовать доски объявлений компаний для того, чтобы помещать профсоюзные объявления, иметь доступ к специальной комнате (помещению) для профсоюзной деятельности, а также к юридически обязательной защите занятости, особенно для профсоюзных представителей. Кроме того, представители профсоюзов на отраслевом, региональном и национальном уровнях могут заранее договориться с компанией об отсутствии на рабочем месте с тем, чтобы посещать профсоюзные мероприятия, такие как конференции и собрания.

В соответствии с коллективным договором, охватывающем работников Национального университета Коста-Рики (НУК) работникам предоставляется оплачиваемое время для курсов и конференций, связанных с профсоюзной деятельностью, в стране или за ее пределами, сроком до шести месяцев, на основании обоснованного запроса профсоюзного руководства. Период времени может быть продлен Советом Университета, но он не может превышать продолжительность работы двух штатных сотрудников в течение двенадцати месяцев. Эта договоренность позволяет работникам приобретать знания по вопросам, касающимся рабочих мест, что может привести к сокращению числа конфликтов и административных расходов для работодателя.

58 Convention collective de la branche de l'aide, de l'accompagnement, des soins et des services a domicile –BAD (2010), Titre II, Глава 3 ("Relations collectives au niveau de l'entreprise").



Доступ к рабочим местам

В коллективных соглашениях может регулироваться доступ к рабочим местам с тем, чтобы поддерживать баланс интересов. Например, в Генеральном коллективном соглашении в БЮРМ предусматривается, что представителю профсоюза должна быть предоставлена возможность беспрепятственно связываться с работодателем или с лицом, уполномоченным работодателем, и со всеми членами профсоюза, занятыми у этого работодателя, когда это необходимо для деятельности этого профсоюза.⁵⁹ Работодатель обеспечит возможность для официально признанного представителя профсоюза на более высоком уровне организации свободно общаться и осуществлять без каких-либо препятствий профсоюзную деятельность.

Аналогичным образом, представители угандийского правительства и Профсоюза работников смежных отраслей (UGAWU) имеют полный доступ к рабочим местам при условии предварительной регистрации в качестве посетителей, приглашенных профсоюзами. Правила для такого доступа излагаются в добавлении к этому соглашению, но выдвинутые профсоюзами кандидатуры не требуют официального одобрения. Проведение совещаний необходимо согласовывать с сотрудником, занимающимся вопросами персонала, но эти правила не дают работодателю право проверять содержание совещания, и профсоюз регулирует свои собственные процедуры. В любом случае профсоюзные работники должны заниматься только профсоюзными делами.⁶⁰ В 2011 году в сфере государственной службы Уганды было занято 271 854 человек, большая часть из которых имело право вступить в UGAWU.⁶¹

59 Статья 36, пункт 2, согласно докладом Т. Kalamatiev and A. Ristovski, "Comparative Analysis of the Labour Relations (Public Service) Конвенция 1978 года (151) and the National Legislation, Regulations and other measures concerning Protection of the Right to Organise and Procedures for determining conditions of employment in the public service" (2012 г.)

60 Recognition Agreement between the Government and the Uganda Government and Allied Trade Workers Union (2012), Статья 3 ("Union Officials' Right of Access") и Appendix 1 ("Rules Governing Access of Officials and Representatives to Employing Units").

61 По данным Национальной организации профсоюзов, UGAWU охватывает большинство категорий работников в секторе государственной службы Уганды в правительственных министерствах, за исключением военнослужащих вооруженных сил Министерства обороны; государственных служащих всех местных органов власти в 101 районе Уганды; муниципальных и городских советов; Налоговой службы Уганды; Управления лесного хозяйства Уганды; Комиссии по государственной службе; Комиссии по вопросам судопроизводства; и Комиссии по правам человека.

Офисная площадь

Персонал других государственных учреждений не является столь многочисленным, но он может насчитывать несколько рабочих мест, и вопрос об офисной площади приобретает большую важность. Соглашение о ведении коллективных переговоров Комиссии национальной полиции (NAPOLCOM) предоставляет Ассоциации офисную площадь и основные виды офисного оборудования (включая обслуживание) в центральном и в 16 региональных отделениях, которые необходимы профсоюзным руководителям для представления интересов работников и для выполнения их обычных видов деятельности. Перуанское министерство культуры (с 23 региональными отдельными и тремя подчиненными структурами), в свою очередь, предоставило профсоюзу право использовать имеющиеся в его распоряжении залы заседаний четыре раза в год для организации профессиональной подготовки по вопросам, являющимся предметом коллективных переговоров, бесплатно, но при наличии возможности. В коллективном договоре, охватывающем работников Национального университета Коста-Рики (НУК), даже указывается количество офисов и ванных комнат, которые в домах или зданиях должны быть предоставлены профсоюзу в главном кампусе Университета, и что должен быть обеспечен доступ к телефону, аудитории и сотрудникам охраны; а также, что у профсоюза должен быть офис в каждом из его семи кампусов и региональных отделений.⁶²



© ILO/J. Maillard

62 IV Convención Colectiva de Trabajo UNA-SITUN, между Национальным университетом Коста-Рики (НУК) и Профсоюзом работников Национального университета (SITUN), Статья 171.



Доступ к оборудованию

В Коллективном соглашении НУК также предусмотрен доступ к печатному оборудованию, компьютерам и аудиовизуальному оборудованию, при наличии возможности и в соответствии с установленными правилами, регулирующими их использование. Кроме того, Университет будет сдавать напрокат свое оборудование, приборы/инструменты по фиксированной ставке.⁶³ В аналогичной ситуации в Соглашении о коллективных переговорах между Государственным университетом Султан-Кударат и Ассоциацией профсоюзов государственного политехнического колледжа-факультета Султан-Кударат предусматривается предоставление свободного от работы времени, финансовой поддержки и возможностей для проведения указанного числа совещаний, которые профсоюзы должны запланировать, как минимум, за три дня до их начала, и учебных мероприятий.⁶⁴ В небольших учреждениях, таких как муниципалитет города Бислиг, в соглашении гарантируется, что профсоюз будет иметь возможность ориентировать новых сотрудников в отношении своих внутренних нормативных документов, программ и льгот.⁶⁵ В этих учреждениях профсоюз может организовать совещания со всеми работниками одновременно и их обучение в помещении работодателя, обеспечивая при этом, что услуги будут по-прежнему предоставляться.⁶⁶

Уровни ведения переговоров и координация между уровнями

В Рекомендации МОТ 1981 года о содействии коллективным переговорам (163) указывается, что государства-члены должны прилагать усилия, чтобы коллективные переговоры могли проходить на любом уровне, «в частности на уровне учреждения, предприятия, отрасли деятельности или промышленности либо на региональном или национальном уровне». В тех государствах, которые устанавливают несколько уровней ведения переговоров, «стороны, ведущие переговоры, должны обеспечивать координацию между этими уровнями». Комитет экспертов указал, что «выбор уровня ведения переговоров следует оставить на усмотрение самих сторон, поскольку они находятся в наилучшем положении,

63 IV Convención Colectiva de Trabajo UNA-SITUN, Статьи 155, 172 и 173.

64 Статья III, Разделы 3, 4 и 7.

65 См., например, Филиппины: 4th Collective Negotiation Agreement between the Local Government of Bislig and the Bislig City Employees Association-BisCEA, Статья IV, Раздел 6.

66 См., например, id., Статья XII.

чтобы определить наиболее подходящий уровень ведения переговоров. Поэтому уровень ведения переговоров не должен устанавливаться законом или решением законодательного органа».⁶⁷ Он добавил следующее:

“ В странах, где коллективные переговоры проходят на нескольких уровнях, стороны переговоров должны стремиться обеспечить координацию между этими уровнями. . . . Комитет признает как системы, в соответствии с которыми именно коллективные договоры определяют средства для их координации (что является наилучшим решением), так и системы, характеризующиеся правовыми положениями, которые устанавливают области, охватываемые соглашениями, заключенными на различных уровнях.⁶⁸

В поддержку этих заявлений был приведен пример аргентинской правовой основы в поддержку этих заявлений. Настоящее Дополнение следует этому примеру, поскольку в коллективном договоре присутствует дух законодательства.

Централизованное определение сферы охвата отраслевых и местных соглашений

Аргентинское Генеральное коллективное соглашение для всех работников государственной службы, которое охватывало в 2012 году 115 945 работников, обязывает отраслевые коллективные соглашения соблюдать законодательство и нормативные положения и само Генеральное коллективное соглашение и постановления Постоянной комиссии по применению трудового права и трудовых отношений (CoPAR). В отраслевых коллективных соглашениях могут рассматриваться вопросы, переданные Генеральному коллективному соглашению или не рассматриваемые им, а также любые отраслевые вопросы, вытекающие из Генерального коллективного соглашения.⁶⁹ В Испании организованы «столы» (mesas) для ведения переговоров с участием представителей органов государственного управления, с одной стороны, и наиболее представительных профсоюзов, с другой стороны. В частности, организован «стол» для ведения переговоров о заключении генерального соглашения для центральных органов государственной власти,

67 МБТ: General Survey 2013, пункт 351.

68 Ibid., пункт 353.

69 Коллективное соглашение между Государственной администрацией Аргентины и Профсоюзом работников Национальной гражданской службы, 2006 г. (действующее соглашение), Статьи 7-9.



для каждого автономного сообщества и для каждого местного органа власти.

В рамках этих «столов» для ведения переговоров о заключении генерального соглашения обсуждаются общие условия занятости охватываемых государственных служащих. По согласованию с этими «столами» для ведения переговоров о заключении генерального соглашения, могут быть организованы отраслевые «стола» с целью охвата особых условий занятости в конкретном секторе. В Основных условиях службы для персонала медицинских учреждений, принятых в 2003 году, подтверждается их право на ведение коллективных переговоров.⁷⁰

Децентрализованные и координируемые «стола» для ведения переговоров

Вторую форму координации можно увидеть в Коллективном соглашении для Постоянной системы ведения переговоров муниципалитета города Сан-Пауло (Бразилия), которое охватывает 3,5 миллионов работников сферы обслуживания и государственной администрации. В Соглашении учреждается Центральный «стол» для ведения переговоров с участием представителей, отобранных Форумом представительных организаций Муниципальной государственной службы и из секретариатов пяти муниципалитетов, которые будут обсуждать ранее согласованную и основанную на участии методологию. В Соглашении определяется представительство профсоюзов по секторам, а участие правительства будет координироваться Секретариатом по вопросам планирования.⁷¹ В Соглашении также учреждаются отраслевые «стола» (для секторов здравоохранения и образования в качестве приоритетов), расположенные в секретариатах муниципалитетов, и местные или региональные «стола», расположенные в предоставляющих услуги подразделениях, которые будут рассматривать только те вопросы, что находятся в пределах их полномочий. Поскольку работа каждого «стола» регулируется объединенным Исполнительным координационным комитетом, состоящим из двух членов, участие каждой стороны переговоров может координироваться центральным руководящим органом. Центральный «стол» для ведения переговоров будет, в свою очередь, разработкой правил, координацией и организацией децентрализованных «столов». Центральный «стол», например, составляет

70 МБТ: General Survey 2013, пункт 364.

71 Коллективное соглашение для Постоянной системы ведения переговоров муниципалитета города Сан-Пауло, 2013 г., Глава IV (Примеры для обсуждения).

«протоколы» для предоставления информации о решениях децентрализованных «столов».⁷² И, наконец, другие организации из гражданского общества могут учреждать консультативные органы, которые будут работать независимо и могут быть приглашены участвовать в работе компетентных «столов» для ведения переговоров.⁷³

Третья форма координации может быть обеспечена в рамках отраслевых «столов», которые охватывают участников на более децентрализованных уровнях в центральных инстанциях по ведению переговоров, разрешая им определять свои собственные условия труда в рамках установленных параметров. Протокол Соглашения, подписанный чилийским правительством, Единой конфедерацией профсоюзов работников и двенадцатью организациями работников государственной службы, предусматривает, например, участие, в качестве непосредственных работодателей, ректоров государственных университетов в работе переговорных «столов» для государственных университетов, и муниципальных объединений для преподавателей и ассистентов преподавателей.⁷⁴ В этом Соглашении устанавливается конкретный показатель для участия в каждом «столе».

Регулирование процесса ведения переговоров на уровне предприятия

Другие системы признают широкие дискреционные полномочия децентрализованных переговорных органов, регулируя их деятельность в генеральном коллективном соглашении. Например, в Шведском Базовом соглашении для работников Государственной гражданской службы предусмотрены отдельные «соглашения о корректировке» «в вопросах, где положение работников в сфере труда в ряде учреждений затрагивается в значительной степени».⁷⁵

“ Если затронуты учреждения нескольких отдельных министерств, то соглашение заключается между каждым министерством и конфедерациями. В соглашении уточняется вопрос о том, кто представляет стороны. Кроме того,

72 Внутренний регламент Постоянной системы ведения переговоров муниципалитета города Сан-Пауло, Восьмое положение.

73 Id., Глава VII.

74 Чили: Protocolo de Acuerdo 2014, Suscrito entre el Gobierno, la CUT y las Organizaciones Gremiales del Sector Público, пункты 12 и 13. Три организации работников государственного сектора не подписали это Соглашение.

75 Швеция: Базовое соглашение для Государственной гражданской службы, Раздел 1 («Цели и намерения»)



назначенные стороны должны иметь право сами решать вопрос в отношении организационных распоряжений в рамках [сферы охвата положения о ведении коллективных переговоров].

В этом соглашении подробно описываются то, как такие соглашения должны составляться. Во-первых, «особое внимание уделяется механизмам, посредством которых работники через свои профсоюзы способны обеспечивать расширение полноценного участия на различных уровнях учреждения и таким образом, чтобы они могли участвовать в процессе принятия решений как можно раньше, насколько это практически возможно». ⁷⁶ Во-вторых, оно включает исчерпывающий перечень обязательных для обсуждения вопросов. ⁷⁷ В третьих, заключенное в результате соглашение должно «находиться в сфере компетенции работодателя» и «в рамках бюджетной резолюции . . . или в рамках бюджетных полномочий [работодателя]», а также «при условии соблюдения нормативных актов или приоритетов, установленных для учреждения соответствующим министерством или с разрешения самого учреждения». ⁷⁸ В-четвертых, в базовом соглашении устанавливаются предельные сроки для начала ведения переговоров и возможность для одной стороны его заключения в течение одной недели; а также то, что будут вестись протоколы переговоров; как будут разрешаться споры; и будут проводиться забастовки (см. ниже раздел о коллективных трудовых спорах). ⁷⁹

Аналогичный пример можно найти в Соединенном Королевстве, где в Перечне условий службы Национального объединенного совета для работников Пожарно-спасательных служб местных органов власти (2009 г.) предлагается модель процедуры проведения консультаций и переговоров, которая должна использоваться на местном уровне с тем,

76 Ibid., Глава 2, Раздел 3 («Планирование процесса представление интересов работников в учреждениях»).

77 К обязательным предметам коллективных переговоров относятся бюджетные предложения; новое описание постов; строительные проекты; планы учреждения и планы распределения расходов в рамках принятого бюджета (план операций); варианты в отношении закупок и распределения оборудования и коммунальных систем, включая все формы средства производства, в том числе техническое задание, на котором основывается предложение; реализация планов профессиональной подготовки, на которые были выделены деньги; подготовка планов работы (списки и реестры дежурных сотрудников и т.д.); вопросы, относящиеся к разделу 7-2 (2) Закона об условиях труда, которые будут предметом обсуждения в соответствии с Базовым соглашением и на которые соглашаются стороны Соглашения о корректировке, рассматриваются в соответствии с правилами, установленными в этих соглашениях; перераспределение между затратами на заработную плату и другими текущими расходами; и любой другой вопрос, по которому одна из сторон запросит проведение дискуссий, аргументируя это тем, что он оказывает значительное воздействие на условия труда. Ibid., Раздел 12 («Дискуссии»).

78 Ibid., Раздел 13 («Переговоры»).

79 Ibid., Глава 5 («Обработка административных данных»).

чтобы «установить отношения и обеспечить взаимодействие для оказания содействия поиску общих решений с целью урегулирования разногласий между администрацией и признанными профсоюзами, которые могут возникать время от времени», включая, в частности вопрос, предписанный в Директиве Европейского союза об информации и консультациях, который будет обсужден в разделе о консультациях. Когда стороны на местном уровне не могут согласовать обязательный предмет для ведения переговоров, эти стороны могут предать этот вопрос сосекретарям НОС, службе консультации АКАС; и/или Консультативной группе НОС по разрешению споров.⁸⁰ Стороны также составили протокол, в котором излагаются ожидания НОС в отношении местных групп по ведению переговоров, включая обязательство «поощрять и поддерживать применение совместного подхода к сохранению и улучшению хороших трудовых отношений в пожарно-спасательной службе в целом».⁸¹ При помощи этого механизма делегирования полномочий «сверху вниз» и передачи информации о разногласиях «снизу вверх, национальные и местные механизмы ведения переговоров устанавливают канал связи, который позволяет согласовывать позиции.

И, наконец, В Финском Генеральном коллективном соглашении для работников правительственных учреждений приводятся примеры, в которых коллективные соглашения на уровне учреждения могут отходить от согласованных условий труда.⁸²

Достижение соглашения⁸³

Подходы и модели в области ведения переговоров

В Руководстве обсуждается вопрос о различиях между двумя подходами к коллективным переговорам: позиционный и взаимовыгодный. В Руководстве этот раздел завершается следующим заявлением:

“ Переговоры в государственном секторе иногда не достигают цели. За столом переговоров могут быть представлены predetermined positions в отношении денежных средств,

80 Добавление А, Часть С («Консультации и переговоры на местном уровне»).

81 Ibid., Добавление С («Работая вместе: Совместный протокол эффективных трудовых отношений в пожарно-спасательной службе»).

82 Разделы 3 и 12.

83 Этот заголовок является ссылкой на документ W. Ury, R. Fisher and B. Patton: *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In* (1992), который в значительной степени способствовал развитию процесса посредничества.



занятые министрами финансов и должностными лицами казначейства, которые установили показатели в соответствии с различными циклами и различной динамикой развития. Дело усложняется, когда о позициях объявляют публично; иными словами, укрепляют свои позиции для их защиты. Это заставляет профсоюзы отвечать соответствующим образом, выдвигая поддержанные в массовом порядке и завышенные требования, которые затем необходимо будет энергично обсуждать, чтобы сделать их приемлемыми.

Доверие и ведение переговоров

Широкомасштабные исследования и обширный опыт показывают, что очень хорошие рабочие места – продуктивные, высокоэффективные организации, где люди хотят работать – характеризуются отношениями доверия и уважения среди всех заинтересованных сторон.⁸⁴ Поэтому уровень доверия, который характеризует отношения между сторонами, может определять выбор подхода. Чтобы проиллюстрировать это утверждение, ниже следующие положения были разработаны профессором Питером Тернбуллом из Кардиффского университета в Соединенном Королевстве, которому МОТ заказала провести исследование о роли, которое доверие играет в коллективных переговорах, в рамках усилий по продвижению Руководства. Ключевые концепции для понимания важности доверия являются следующими:

- *Неопределенность* – мы должны полагаться на доверие лишь в том случае, если (i) мы не имеем всей информации о человеке или ситуации, итоги которой мы должны предвидеть и (ii) если мы не можем контролировать эти итоги.
- *Риск* – когда мы доверяем человеку или организации, мы предполагаем, что преимущества, связанные с нашими отношениями с ними, перевесят любые издержки для нас. Действительно, доверие только тогда необходимо, когда стоимость потерь будет выше, чем возможные выгоды –

84 См., в частности, следующие источники: 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", in *Die Mitbestimmung* (Düsseldorf, Hans Böckler 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); и the Great Place to Work Institute, <http://www.greatplacetowork.com> (получен доступ 27 октября 2011 года).

так мы лишь желаем сообщить начальнику плохую новость, если мы доверяем этому человеку, чтобы «не убивать гонца, принесшего дурную весть», и мы лишь даем работникам конфиденциальную информацию, которая позволяет им принимать более эффективные решения, если мы доверяем им, чтобы не давать эту информацию нашим соперникам/конкурентам/СМИ.

- *Восприятие* – мы должны доверять, когда мы не располагаем полными знаниями о намерениях другого лица. Поэтому наше доверие к кому-либо основывается в значительной степени на нашем восприятии надежности этого лица. Надежность базируется на таких факторах, как репутация, предыдущий опыт, связанный с этим лицом, стереотипы в отношении членов самобытной группы (например, расы, пола, религии, национальности) и/или принадлежность к организованной группе (например, политической партии, профессии, профсоюзу и т.д.). Мы зачастую больше полагаемся на стереотипы, когда испытываем нехватку времени, и наши ощущения зачастую превращаются в самореализующиеся пророчества, поскольку мы склонны искать данные или опираться на информацию, которые подтверждают наши предыдущие ощущения в отношении надежности человека (и/или игнорировать любое противоположное свидетельство).

В целом, наша оценка надежности другого человека, особенно лиц, облеченных властью, основывается на:

- *Компетентности* – эффективен ли этот человек на своей работе?
- *Последовательности* – является ли поведение этого человека предсказуемым с течением времени и в различных ситуациях?
- *Добросовестности* – является ли этот человек честным, говорит ли он правду, выполняет ли он свои обещания?
- *Надежности* – выполняет ли этот человек свои обязательства?
- *Справедливости* – принимает ли этот человек решения, основанные на принципах справедливости, а не на принципах фаворитизма, и относится ли он к вам с уважением?
- *Общени* – является ли этот человек желающим слушать, откровенным в своих поступках и желающим объяснить свои решения и т.д.?



Правительственные должностные лица и профсоюзные лидеры, как правило, обращают особое внимание на их технические навыки и компетенцию с целью укрепления доверия – особенно, когда они впервые начинают новую работу или становятся участниками инициатив в области «нового государственного управления»⁸⁵ – а не на развитие других определяющих факторов надежности. Работники, в отличие от этого, желают значительно больше, чем иметь компетентного руководителя. Граждане желают значительно больше, чем иметь компетентного представителя. Члены профсоюза желают значительно больше, чем иметь компетентных профсоюзных руководителей. Работники, граждане или члены профсоюзов, как правило, обращают особое внимание на добросовестность, надежность, справедливость и эффективность общения при решении вопроса о том, можно ли доверять тому или иному человеку.

Методологии, основанные на участии

В коллективных соглашениях могут быть предусмотрены процессы, которые соответствуют либо этому подходу, либо смешанной модели. Например, муниципалитет города Сан-Пауло учредил следующий механизм, который описан в разделе об уровнях ведения переговоров:

85 Концепция «нового государственного управления» включает изменение границ между частным и государственным секторами как путем передачи служб из ведения государства в частные руки, так и путем выполнения работ по субподрядам или передачи их на аутсорсинг; различные формы реструктуризации организационной структуры, направленной на разделение крупных бюрократических структур на более мелкие независимые подразделения с автономным управленческим органом, с целью приблизить их к потребностям граждан и сделать их более прозрачными в плане затрат и результатов; переход от управления по иерархии к управлению по контрактам путем введения рыночных или связанных с рынком механизмов управления в системы финансирования и предоставления государственных услуг, таких как обязательные конкурентные торги, испытание в рыночных условиях и внутренние рынки; усиление полномочий и прерогатив управляющих при условии более жесткого финансового контроля и продвижения методов управления, которые типичны для компаний частного сектора; и реформу кадровой политики и трудовых отношений.

Постоянная система ведения переговоров муниципалитета города Сан-Пауло (SINP)

Вновь введенная в 2013 году в качестве «методологии, основанной на участии», с целью улучшения трудовых отношений, а также оценки профессиональной квалификации государственных служащих, система SINP направлена на повышение эффективности, активизации участия, улучшения транспарентности и расширения свободы объединения посредством принципов этики, взаимного доверия, доброй воли и честности, а также гибкости в плане ведения переговоров. Этот механизм включает три категории социального диалога: постоянные переговоры, консультации и саморегулируемый профсоюзный форум. В соглашении указываются следующие задачи:

- a. Выдвигать предложения, предлагать руководящие принципы, обсуждать цели муниципальной государственной службы и способствовать их достижению в соответствии с уставными принципами и гарантиями;
- b. Содействовать развитию функциональных и рабочих взаимоотношений, путем урегулирования конфликтов, которые могут возникнуть в период действия SINP;
- c. Укреплять ценности, достоинство, мотивацию и профессиональную квалификацию персонала;
- d. Содействовать повышению эффективности профессиональной деятельности персонала, потенциала в области решения проблем и производительности в предоставлении муниципальных государственных услуг;
- e. Содействовать повышению качества и эффективности предлагаемых государственных услуг;
- f. Содействовать демократизации управленческих и административных процедур, относящихся к области людских ресурсов, демократизируя процесс принятия решений в этой сфере;
- g. Регулировать демократическим путем организованное участие работников в рассмотрении конфликтов путем непосредственных действий их основанных на классах организациях;
- h. Учредить механизмы для гражданского общества с целью контроля за повышением качества оказываемых услуг.

Любая их сторон может проконсультироваться у консультативных органов гражданского общества, но стороны могут также решить передать вопрос этим органам для осуществления посредничества или принятия решения.

Стороны встречаются каждые 6 месяцев для оценки, организационного закрепления и оформления этого соглашения. SINP охватывает весь диапазон интересов, функционирует автономно и обладает полномочиями вмешиваться в разрешение конфликта и проводить мониторинг и оценку прогресса.



Еще одним примером является Национальный объединенный совет (НОС) для работников Пожарно-спасательной службы местных органов власти и Переговорный орган для руководителей среднего звена (ПОРСЗ) в Соединенном Королевстве, созданный на основе коллективного соглашения.⁸⁶ Эти органы пытаются обеспечить наибольшую степень совместного сотрудничества и согласования в отношении условий службы тех лиц, которые относятся к их компетенции, а также урегулирование разногласий между руководителями пожарно-спасательных служб и работниками, относящимися к их сфере полномочий. Оба органа могут предпринять любые соответствующие действия, которые подпадают под это определение.

С учетом особых характеристик трудовых отношений в государственном секторе, всегда будут приветствоваться исследования в отношении новых моделей. Например, Протокол Соглашения, подписанный чилийским правительством, Единой конфедерацией профсоюзов работников и двенадцатью организациями работников государственной службы обязывает Правительственную программу сформировать пространство для диалога в рамках Постоянного «стола» для ведения переговоров для работников Государственной службы с целью изучения путей организационного закрепления эффективных методов ведения коллективных переговоров при техническом содействии со стороны МОТ.⁸⁷

Консультации и ведение переговоров

Комитет экспертов обсудил процесс консультаций в сфере государственной службы, указав, что «должна быть обеспечена возможность проведения консультаций на любом административном или законодательном уровне в отношении условий занятости государственных служащих. Это означает, в частности, что соответствующий проект законодательства должен быть предметом консультаций».⁸⁸ Кроме того, «стороны должны приложить все усилия, чтобы достигнуть, в максимально возможной степени, согласованных решений . . . в духе добросовестных отношений, доверия и взаимного уважения, и чтобы стороны имели достаточно времени выразить свои взгляды и всесторонне обсудить их с целью

86 Соединенное Королевство: National Joint Council for Local Authority Fire and Rescue Services, Scheme of Conditions of Service, Sixth Edition, 2004 г. (обновлено в 2009 году).

87 Чили: Protocolo de Acuerdo 2014, Suscrito entre el Gobierno, la CUT y las Organizaciones Gremiales del Sector Público, пункт 9.

88 МБТ: General Survey 2013, пункт 222.

достижения приемлемого компромисса».⁸⁹ Комитет также отметил следующее:

“ [В] общих интересах, как органов власти, так и организаций государственных служащих не ограничивать консультации вопросами об условиях занятости и расширить тематику консультаций, включив туда вопросы, представляющие взаимный интерес, в том числе разработку кадровой политики в сфере государственного управления и административных и кадровых проблем, которые могут возникнуть после внедрения новой формы организации труда или реструктуризации. Действительно, консультации по этим вопросам, проводимые по инициативе органов власти или организаций государственных служащих, во многих случаях являются средством предотвращения возникновения коллективных споров и нахождения решений, которые с большей вероятностью могут быть приняты соответствующими государственными служащими и органами государственной власти.⁹⁰

Комитет также отметил, что «Консультации должны быть предметными, эффективными и проводиться в духе добросовестных отношений, и они не должны быть просто символическим жестом, и им должно уделяться серьезное внимание со стороны компетентных органов Результаты консультаций не должны рассматриваться как имеющие обязательную силу, и . . . окончательное решение должно приниматься правительством или законодательным органом, в зависимости от конкретного случая».⁹¹

В этой связи Комитет привел пример Намибии, где правительство и наиболее представительный профсоюз государственных служащих (Профсоюз государственных служащих Намибии) подписали в 2006 году соглашение, предусматривающее «разделение предметов для обсуждения на вопросы, которые охватываются коллективными переговорами, и на вопросы, в отношении которых проводятся консультации. К предметам для ведения переговоров относятся уровень заработной платы и другие пособия, жилищные вопросы и социальное обеспечение; а к предметам консультаций относятся процедуры набора персонала, продолжительность рабочего времени, меры в области безопасности и гигиены труда и базовые услуги».⁹²

89 МБТ: General Survey 2013, пункт 171.

90 МБТ: General Survey 2013, пункт 223.

91 МБТ: General Survey 2013, пункт 168.

92 МБТ: General Survey 2013, пункт 180.



Тематические консультации

Вопросы повышения квалификации и безопасности и гигиены труда (БГТ) являются наиболее распространенными предметами для этих консультационных механизмов в целях содействия улучшению условий труда. Соглашение между Советом казначейства и Ассоциацией канадских финансовых работников, например, обязывает стороны проводить консультации по вопросам повышения квалификации на уровне ведомства департамента через посредство объединенных консультативных комитетов, и на межведомственном уровне через посредство Национального объединенного комитета по вопросам повышения квалификации.⁹³ Любая из сторон может инициировать эти консультации, и обе стороны будут совместно определять предметы для обсуждения в рамках положений коллективного соглашения и предметы, которые будут обсуждаться в ходе консультаций.

Соглашение также обязывает работодателя «поддерживать предложения по вопросам [БГТ], поступающие от Ассоциации, и стороны обязуются проводить консультации с целью принятия и оперативного осуществления приемлемых процедур и методов, разработанных или предназначенных для предотвращения или сокращения риска производственной травмы».⁹⁴ В свою очередь, в некоторых коллективных соглашениях содержится требование, чтобы работники следовали руководящим принципам в области безопасности и гигиены труда и носили защитное снаряжение при условии, что такое снаряжение поставляется и соответствует требованиям.⁹⁵

На европейском уровне Рамочное соглашение о предотвращении травм острыми предметами в секторе больничных учреждений и здравоохранения включает обязательство, в соответствии с которым «представители работодателей и работников работают сообща на соответствующем уровне с целью устранения и предотвращения рисков, охраны здоровья и безопасности работников и создания безопасной производственной среды, включая проведение консультаций в отношении выбора и использования безопасного оборудования, определяя

93 Канада: Agreement between the Treasury Board and the Association of Canadian Financial Officers, Раздел 16.04 («Совместные консультации»).

94 Раздел 15.01.

95 См., например, Contrato Colectivo de Trabajo Único CFE-SUTERM (México, 2014) Cláusula 20(IV).; Malta, Collective Agreement for Employees in the Public Service, Раздел 3.8.4.

при этом, как наилучшим образом организовать процессы обучения, обмена информацией и повышения степени осведомленности».⁹⁶

В Дании в так называемом рамочном соглашении MED учреждаются комитеты, основанные на участии работников в принятии решений, которые включают систему безопасности и гигиены труда. Это – одноярусная (в отличие от двухъярусной) система с комитетами по сотрудничеству и комитетами по безопасности и гигиене труда. Председатель этих комитетов – это, как правило, глава муниципалитета или округа, а заместитель – представитель объединенного профсоюза.⁹⁷

Другие примеры механизмов для проведения консультаций, учрежденных в коллективных договорах, проливают свет на эту процедуру. В Генеральном коллективном соглашении для работников Колумбийской государственной службы, правительство, например, обязуется гарантировать соблюдение надлежащей правовой процедуры при любых сокращениях персонала посредством ссылки на Конвенцию МОТ 1982 года о прекращении трудовых отношений (158). В соответствии с Конвенцией 158 необходимо «провести консультации о мерах по предотвращению увольнений или сведения их числа к минимуму и о мерах по смягчению неблагоприятных последствий любого увольнения для соответствующих работников, в частности, таких, как предоставление другой работы».⁹⁸ Правительство также согласилось проводить консультации с профсоюзами и работниками в отношении любых процессов, направленных на реструктуризацию и реформирование системы заработной платы и на включение в национальное законодательство Конвенции 1971 года о защите прав представителей работников (135), которая дополняет Статью 6 Конвенции 151; Конвенции 1977 года о занятости и условиях труда и жизни сестринского персонала (149), которая предписывает проведение консультаций по формированию политики в отношении сестринских услуг и сестринского персонала и связанных с ними решений; и Конвенции 2000 года о пересмотре конвенции (пересмотренной) 1952 года об охране материнства (183), в которой требуется проводить консультации о продолжительности отпуска по беременности и родам и сумме и размерах денежных выплат.

⁹⁶ Положение 4.7 («Принципы»).

⁹⁷ Eurofound, *Denmark: Industrial relations profile* (2013), стр. 10. Можно ознакомиться на http://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_files/eiro/country/denmark.pdf.

⁹⁸ Статья 13.1(b) Конвенции. 158, на которую делается ссылка в Статье 18 *Acta final de acuerdo de la negociación colectiva pliego unificado estatal entre la CUT, CTC y CGT y sus Federaciones Estatales: FENALTRASE, FENASER, FECOTRASERVIPUBLICOS, UTRADEC, ÚNETE y FECODE* (Колумбия, 2013 г.).



Эти обязательства будут выполняться посредством указов и директив.

Общие консультации

Эти вопросы выносятся на консультации также на уровне местных правительств. В четвертом Соглашении о ведении коллективных переговоров между местным правительством города Бислиг и Ассоциацией работников города Бислиг - BisCEA (Филиппины) предусматривается создание Совместного консультативного совета сотрудников/ администрации, который будет участвовать в «регулярных консультациях и диалоге с целью установления здоровых, справедливых и хороших отношений между персоналом и администрацией», обсуждения и согласования вопросов, связанных с программами в отношении повышения производительности, и консультирования мэра города и соответствующих руководителей по любым вопросам, касающимся условий занятости, охваченных Соглашением о ведении коллективных переговоров или включенных в него. Совет проводит свои заседания, как минимум, раз в два месяца, имеет правовые полномочия после одобрения руководителем местных органов исполнительной власти, и его работа полностью финансируется работодателем.⁹⁹

Как уже обсуждалось в разделе о координации между уровнями, в Соглашении Пожарно-спасательной службы Соединенного Королевства осуществляется Директива Европейского союза об информации и консультациях.¹⁰⁰ Коллективные соглашения для государственного сектора в Дании, Италии и Швеции также включают эту Директиву, и в 2009 году 75% европейских государственных служащих были представлены профсоюзами и/или органами типа производственных советов в исполнительных учреждениях.¹⁰¹ Эта Директива требует проведения консультаций по следующим вопросам:

- нынешнее и вероятное развитие видов деятельности и экономической ситуации предприятия или учреждения;

99 Статья 13. Срок действия этого соглашения истекает в марте 2016.

100 Директива 2002/14/ЕС Европейского парламента и Совета от 11 марта 2002 года. Можно ознакомиться на <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=707&langId=en&intPagelD=210>.

101 Eurofound, National practices of information and consultation in Europe (2013 г.). Можно ознакомиться на http://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_files/pubdocs/2013/29/en/3/EF1329EN.pdf. Для сравнения, общеевропейский средний показатель составил 37% (63% работников) для всех учреждений, 34% (60% работников) для сектора промышленности и 30% (52% работников) для сектора частных услуг.

- ситуация, структура и вероятное развитие занятости в рамках предприятия или учреждения и любые запланированные упреждающие меры, в частности там, где существует угроза занятости;
- решения, которые, вероятно, приведут к существенным изменениям в организации труда или в договорных отношениях.

Участие представителей работников в совещаниях руководящего состава

Следующие три Соглашения о коллективных переговорах (СКП) из Филиппин также предусматривали участие представителей работников в совещаниях руководящего состава:

- Ассоциация работников NAPOLCOM может активно участвовать с правом голоса в совещаниях персонала, ежеквартальной конференции генерального и региональных директоров и в подготовке операций, плана и бюджета Комиссии, а также в Советах или Комитетах, которые, в частности, влияли на реструктуризацию организаций, изменение кадрового состава, отбор, продвижение по службе, определение на должность, повышение квалификации персонала, права, обязанности, привилегии и пособия по социальному обеспечению работника, занятие спортом, культурные и рекреационные мероприятия, празднование дней рождений и Рождества.¹⁰²
- Ассоциации профсоюзов Государственного политехнического колледжа-факультета Султан-Кударат (2011-2014 годы) было предложено одно место для участия на совещаниях руководящих сотрудников, где обсуждался бюджет.
- Ассоциация работников города Бислиг – BisCEA (Филиппины) может участвовать в процессе разработки политики, планов и программ непосредственно затрагивающих права, продвижение сотрудников по службе, социальное обеспечение и пособия работников, а также в работе ряда комитетов учреждения. В свою очередь, профсоюз признал местное правительство как организацию, занимающуюся вопросами реализации законов, политики и нормативных положений, касающихся условий труда и социального обеспечения работников, и одобрил соглашения, достигнутые в комитетах, куда ему не удалось послать своего представителя.

¹⁰² Филиппины: СКП между Комиссией национальной полиции (NAPOLCOM) и Ассоциацией работников NAPOLCOM.



Обязанность добросовестно вести переговоры

Эффективные коллективные переговоры охватывают вопросы стимулирования диалога и содействия достижению консенсуса не только посредством совместно осуществляемых процессов, но также в рамках состязательных переговоров. В процессе подготовительной работы к принятию Конвенции 154, Комитет по вопросам ведения коллективных переговоров отметил, что «коллективные переговоры могут функционировать эффективно лишь в том случае, если они проводятся обеими сторонами в духе добросовестного сотрудничества» и «подчеркнул, что добросовестность не может вводиться по закону, а может лишь быть достигнута в результате добровольных и настойчивых усилий обеих сторон».¹⁰³ Комитет экспертов пояснил, указав, что принцип добросовестности:

“ принимает на практике форму обязанности или обязательства сторон признавать представительные организации, но он также предполагает: (i) стремление к достижению соглашения (включая проведение ряда совещаний и дискуссий); (ii) участие в подлинных и конструктивных переговорах, в том числе посредством предоставления соответствующей и необходимой информации; (iii) предотвращение неоправданных задержек в переговорах или устранение препятствий для их проведения; (iv) учет результатов добросовестных переговоров; и (v) взаимное уважение принятых обязательств и результатов, достигнутых в результате переговоров. Принцип взаимного уважения обязательств, вошедших в коллективные соглашения, прямо признается в Рекомендации 1951 года о коллективных договорах (91) (пункт 3), который предусматривает, что «коллективный договор должен связывать подписавшие его стороны, а также лиц, от имени которых он заключен».

Хотя эти принципы зачастую предусматриваются в законах и нормативных положениях, коллективные соглашения могут включать статьи, в которых стороны обязуются соблюдать их. Коллективное соглашение для Аргентинской государственной службы, например, в прямой форме обязует стороны проводить и посещать совещания, назначать обладающие достаточными полномочиями группы для ведения переговоров, предоставлять друг другу необходимую информацию и представлять в письменной форме соответствующие предложения в целях достижения

¹⁰³ Международная конференция труда: *Record of Proceedings* (1981), стр. 22/11.

справедливого и равноправного соглашения.¹⁰⁴ В Швеции правительство согласилось с тем, что его представители будут иметь необходимые полномочия, чтобы обязать работодателя, даже после изменений в представительстве. Кроме того, «коллегиальные органы управления должны предоставлять директору, управляющему или лицу, занимающему эквивалентную должность или делегации для ведения переговоров полномочия обсуждать и/или согласовывать эти вопросы».¹⁰⁵

Исследования

Для более полного информационного обеспечения процесса переговоров исключительно важно, чтобы стороны могли иметь доступ к результатам качественных исследований. Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций подчеркнул роль консультативных органов общей компетенции в этой области,¹⁰⁶ и их полезность для понимания производственной среды и функционирования процесса коллективных переговоров.¹⁰⁷ Базовым элементом является обмен информацией, который является формой социального диалога и содействует проведению исследований одной из сторон. В секторе высшего образования Соединенного Королевства ассоциация работодателей и национальные профсоюзы установили продуктивные взаимоотношения в области совместной деятельности и совместных исследований по самым спорным вопросам.¹⁰⁸ Кроме того, Европейская федерация профсоюзов работников в сфере государственной службы приступила к осуществлению совместных проектов с организациями работодателей, участвующих в Европейском отраслевом социальном диалоге.¹⁰⁹

До начала переговоров

Федерация свободных профсоюзов работников Филиппин определила сферу охвата и области исследований, которые профсоюз должен провести до вступления в переговоры на

104 Convenio Colectivo de Trabajo del Sector Público Nacional (Argentina), Статья 10 («Добросовестные переговоры»).

105 Швеция, Basic Agreement for the Civil Service, Глава 3, Раздел 8 («The employer party in individual agencies»).

106 МБТ: General Survey 2013, пункт 195.

107 Id., пункт 387.

108 Geoffrey Keith White, «Employers' Organisation in UK Higher Education», paper presented to the Inequality in the 21st Century at the London School of Economics & Political Science, 2 июля 2015 года.

109 Европейская федерация профсоюзов работников в сфере государственной службы, «Research» (web site, <http://www.epsu.org/r/539>).



основе соблюдения интересов сторон. Этот вопрос детально рассматривается в нижеследующей вставке:

Коллективные переговоры охватывают три взаимосвязанных процесса: исследования и подготовку, переговоры, и выполнение и оценку договора.

Исследования и подготовка

Существует, как минимум, два компонента, которые необходимо подготовить до начала переговоров: компонент исследований, который определяет цель и предоставляет документированную информацию, необходимую для переговоров; и определение основных стратегий переговоров, основанных на анализе участников, структуры и контекста переговоров.

Содержание исследований

Предложения в отношении коллективных переговоров базируются на следующих показателях:

Уровень жизни – Идеальный уровень жизни – это, например, такой уровень, который определяет, сколько средняя семья должна зарабатывать, чтобы жить более или менее нормальной жизнью. Он также используется для определения воздействия цен на реальную стоимость заработной платы.

Способность платить – Финансовая способность компании удовлетворять требования профсоюзов. Она свидетельствует о том, получает ли компания прибыль или терпит убытки.

Принцип, основанный на сопоставлении норм – Допущение о том, что уровень экономических отношений конкретного переговорного процесса либо существенно ниже, либо значительно выше уровня других взаимоотношений между работодателем и профсоюзом. Как правило, целесообразно идти в ногу с коллективом или, в случае необходимости, возглавить процесс.

Источники данных

- Бухгалтерия компании
- Данные от компаний в той же отрасли
- Данные национальной переписи и статистические данные МБТ
- Комиссия по вопросам заработной платы
- Исследовательский центр по вопросам продовольствия и питания
- Центральный банк
- Национальный орган по вопросам экономики и развития
- Центр исследований и коммуникаций
- Комиссия по ценным бумагам и обмену валют
- Департамент труда и занятости
- Школа U.P. по вопросам трудовых и производственных отношений
- Сбор данных для коллективных переговоров фонда ИБОН

Цели могут быть классифицированы на первичные и вторичные.

Первичные данные

Существуют факты, собираемые профсоюзом непосредственно от его членов. Они относятся к доходам, расходам, размеру семьи и другой подобной информации. Могут использоваться беседы и вопросники для сбора этой информации.

Вторичные данные

Эти данные собираются учреждениями и публикуются в периодической печати или в статистических бюллетенях.

Анализ данных

После сбора данных профсоюз анализирует их по отношению к другим элементам переговоров: обмену информацией, взаимоотношениям, обязательствам, критериям, вариантам, альтернативам и интересам. Анализ данных дополняет определение и разработку «наилучшей альтернативы достигнутому в ходе переговоров соглашению» (BATNA) и переговорных стратегий.

Исходник: http://www.ffw.org.ph/bin/TRAINING%20RESOURCES/Interest_Based_Negotiation.pdf

Это исследование может проводиться одной из сторон или совместно. В 2003 году Совместный консультативный комитет канадского правительства по вопросам компенсации и его профсоюзы завершили исследование рынка труда в отношении профессий, требующих высокой квалификации, неквалифицированных работников, пожарных и других членов оперативного персонала для эксплуатационных служб и переговорных подразделений Иностранной службы (ИС), а также группы по эксплуатации воздушных судов (ЭВС), которое помогло сторонам заключить коллективные договоры.¹¹⁰ Аналогичным образом, Государственное предприятие по водоснабжению района Ламбайеск (EPSEL, Перу) и профсоюз, который представляет его персонал (SUTSELAM) согласились в 2013 году провести совместное исследование, чтобы оценить, при поддержке МОТ, уровни вознаграждения на основе стоимости работы, выполняемой каждым работником.¹¹¹

Еще одним совместным средством для достижения этой цели является создание комитетов с целью мониторинга соблюдения соответствия и изменений. В соответствии с Коллективным соглашением для Персонала Мадридского сообщества,

110 Treasury Board of Canada Secretariat: Expenditure Review of Federal Public Sector - Volume One - The Analytical Report and Recommendation (2004 г.).

111 Перу: Acta de Entendimiento, подписанный EPSEL и SUTSELAM (2013 г.).



например, создается совместная комиссия для мониторинга, интерпретации и разрешения споров, и любая из сторон может запросить у правительства любую информацию, которая имеет отношение к выполнению ее функций.¹¹² В феврале 2015 года Совет по ведению коллективных переговоров Государственной службы (PSCBC) Южной Африки выпустил документ о круге обязанностей для совместного исследования по методам аутсорсинга и заключения агентских соглашений и обеспечения достойного труда, в последнем случае в партнерстве с МОТ.¹¹³

Совместное исследование по одной конкретной проблеме

В соответствии с Коллективным соглашением между Административным/ офисным отделом Комиссии по управлению жилым фондом провинции Британская Колумбия (БК) и правительством БК и Профсоюзом работников гражданской службы учреждается объединенный консультативный комитет для рассмотрения и подготовки рекомендаций руководителям переговоров по всем вопросам, связанным с эффективным выполнением Планов лечения непродолжительных заболеваний и травм и длительной нетрудоспособности.¹¹⁴ Во Франции, в соответствии с Коллективным соглашением, охватывающим работников по уходу на дому, также создаются совместные комиссии на национальном и региональных уровнях по вопросам занятости и продвижения сотрудников по службе.¹¹⁵ Задачей комиссий является исследование количественной и качественной эволюции рабочих мест и профессиональной квалификации и разработка общих руководящих указаний. В дополнение к этому, комиссии будут:

- оценивать потребности в занятости с учетом социологических и демографических изменений и экономического состояния промышленности, изучать их воздействие на классификации и вносить любые необходимые предложения;
- участвовать в исследованиях в отношении существующих учебных центров, повышения и восстановления квалификации специалистов для различных уровней профессиональных навыков и ведет поиск мер, чтобы обеспечить в полной

112 Convenio colectivo del Personal Laboral de la Comunidad de Madrid (2005), Статья 4 ("Comisión paritaria de vigilancia, interpretación y desarrollo del convenio").

113 PSCBC, Резолюция 1 2015 года, Статьи 5 и 6.

114 Часть III («Объединенный консультативный комитет»).

115 Франция: Convention collective de la branche de l'aide, de l'accompagnement, des soins et des services a domicile –BAD (France), Статья 15.

мере их использование, адаптацию и развитие, совместно с правительством и заинтересованными организациями;

- предлагать социальным партнерам приоритеты и руководящие принципы в области производственного обучения с учетом правовых и нормативных требований и связанных с ними положений Соглашения; и
- контролировать реализацию соглашений, заключенных по завершении трехсторонних отраслевых переговоров о задачах, приоритетах и средствах производственного обучения.¹¹⁶

Исследования в отношении существующих соглашений

Стороны могут также проводить свои собственные исследования, которые позволят им более эффективно вести переговоры. В 2012 году Международный центр профсоюзных прав для работников Государственной службы на Филиппинах опубликовал сопоставительное исследование 94 коллективных соглашений в государственном секторе, при поддержке Центра профсоюзной солидарности Финляндии. В документе определены общие и специальные положения, чтобы направлять процесс будущих переговоров и оценивать соответствие с положениями Исполнительного приказа № 180 от 1987 года, в котором установлены процедуры коллективных переговоров в сфере государственной службы. Автор сделала вывод о том, что менталитет и компетенция ключевых партнеров и исполнителей в правительственных учреждениях повлияли на этот процесс, что привело к различным результатам переговоров, дезориентировало профсоюзы и явилось причиной низкого уровня признания и охвата коллективными переговорами. Она также пришла к заключению, что у профсоюзов был низкий уровень осведомленности и навыков. Она призвала к повышению степени осведомленности и совершенствованию навыков и к выравниванию различий в менталитете учреждений-исполнителей во избежание противоречивых толкований политики и руководящих принципов.

Такой вид исследований может помочь сторонам в разработке зрелой и единообразной системы трудовых отношений. Но стороны должны знать о нетерпении, которое может проявиться, когда процесс исследований воспринимается как замедление процесса переговоров: для предотвращения возникновения такого нетерпения было рекомендовано,

116 Id., Статья 16 ("Joint Commissions on Employment and Career Development").



что «методология определения и приоритизации проблем, раскрытия интересов и разработки вариантов, отвечающих взаимным интересам, не может быть основана на уклонении от решения проблем, чтобы слишком быстро найти ответ».¹¹⁷

Активное содействие ведению переговоров

Коллективные соглашения могут вводить меры с целью улучшения перспектив сторон в отношении достижения согласованных (и более качественных) результатов в переговорах, предотвращая также при этом возникновение споров. Акцент делается на позитивном предотвращении споров, а не на ответном разрешении споров. Например, представители Префектуры Сан-Пауло (Бразилия) и представители ее муниципальных работников согласились совместно назначать координатора (омбудсмена), на которого возложена обязанность следить за бесперебойным функционированием Постоянной системы ведения переговоров (SINP) путем обеспечения того, чтобы правильно применялись правила участия.¹¹⁸ В Соглашении координатору в прямой форме запрещается вмешиваться в содержание дискуссий. Аналогичным образом, Пожарно-спасательная служба местных органов власти Соединенного Королевства и профсоюзы, представляющие ее работников, устанавливают должность совместно назначаемого независимого председателя для двух переговорных механизмов для обеспечения того, чтобы все голоса были услышаны, для осуществления эффективного обмена информацией и достижения консенсуса. Председатель также сообщает каждому органу о соглашениях, достигнутых в другом органе, и связывается с соответствующими государственными учреждениями органами.¹¹⁹ Независимый председатель занимает свою должность не более двух трехлетних сроков и не имеет права голоса.

Гендер

Помимо принятия обычных мер по охране материнства и мер борьбы с дискриминацией, в Руководстве поощряется

117 M. Kushon, "Lessons on Interest-Based Negotiations, problem Solving and organizational Change", стр. 3 (1997 г.).

118 Бразилия: Convênio do sistema de negociação permanente da prefeitura do município de São Paulo, Положение №. 25.

119 Соединенное Королевство: National Joint Council for Local Authority Fire and Rescue Services, Scheme of Conditions of Service, Шестое издание 2004 года (обновленное в 2009 году), Статья 7 ("Independent Chair")

равноправное участие женщин в структурах для ведения коллективных переговоров и подчеркивается, что мужчины также были затронуты результатами.

Равное обращение

Соглашения о ведении коллективных переговоров могут содержать положения, которые способствуют достижения цели гендерного равенства. Например, Коллективное соглашение, охватывающее сектор здравоохранения в Квебеке, запрещает выпуск бюллетеней или постеров с сексистским содержанием.¹²⁰ Протокол 2014 года о Соглашении, охватывающем чилийских государственных служащих, включал обязательство со стороны правительства инвестировать средства в развитие инфраструктуры детских дошкольных учреждений и подключить представителей Переговорного «стола» государственного сектора к работе Министерства труда в этой области. Правительство также согласилось предложить законодательные изменения с целью предоставить право на обеспечение ухода за ребенком обоим родителям, если они оба являются государственными служащими, и увеличить продолжительность послеродового отпуска. И, наконец, стороны согласились совместно исследовать правовые изменения, которые будут содействовать обеспечению равенства возможностей и равного вознаграждения.¹²¹

Равные возможности

В других соглашениях также предусматриваются механизмы для достижения этой цели. На Филиппинах Соглашение о ведении коллективных переговоров, охватывающее работников факультета Государственного университета Султан-Кударат, обязывает работодателя поддерживать и обеспечивать гендерную ориентированность мер по оказанию содействия более глубокому пониманию гендерных вопросов и большей осведомленности в этой области среди работников.¹²² Базовое соглашение для Шведской государственной гражданской службы обязывает стороны соглашений более низкого уровня предусматривать «меры по повышению уровня компетентности, например, меры по обеспечению того, чтобы женщинам поручались задачи по повышению уровня компетентности на равной основе с мужчинами, особенно с

120 CPNSSS Québec, Раздел 6.04.

121 Чили: Protocolo de Acuerdo, 2014, Статьи 2.5-2.7 ("Otras Materias").

122 Филиппины: Collective Negotiation Agreement between Sultan Kudarat State University and Sultan Kudarat Polytechnic State College-Faculty Association (2011-2014 rr.), Раздел III.9 ("Gender development").



целью наделения их управленческими обязанностями, и меры по обеспечению применения нейтральных с гендерной точки зрения критериев для установления размеров заработной платы и такой практики использования этих критериев, которые содействуют гендерному равенству».¹²³ Это включает продуманное составление текста объявлений о вакантных постах, чтобы набирать кандидатов обоих полов и предлагать лицам недопредставленных полов подавать заявления о приеме на работу после высказывания своих замечаний представителями профсоюзов. Это также предусматривает рассмотрение в первую очередь кандидатуры из числа лиц недопредставленного пола, если два кандидата в одинаковой степени квалифицированы для данного поста.¹²⁴

Совместные комиссии

В других соглашениях предусматривается более высокий уровень делегирования полномочий совместным органам. Генеральное коллективное соглашение, охватывающее испанских государственных служащих, предусматривает создание совместной комиссии по вопросам равенства с равным представительством от обеих сторон, чтобы контролировать процесс разработки и осуществления сторонами законодательства, связанного с обеспечением равенства, и предотвращать дискриминацию по признаку рождения, расы, религии, убеждений или любого другого личного или социального обстоятельства. Эта комиссия может предлагать изменения в законодательство, участвовать в консультациях и выпускать доклады об осуществлении соглашений в этих областях, а также получать жалобы от охваченного соглашениями персонала.¹²⁵

И, наконец, следует напомнить, что Комитет экспертов неоднократно призывал правительства стимулировать процесс использования нейтральных с гендерной точки зрения формулировок в коллективных договорах, несмотря на усилия законодательных органов, направленные на включение таких формулировок в уставы.¹²⁶

123 Швеция: Basic Agreement for the Civil Service, Раздел 21.2 ("Gender equality").

124 Id., Разделы. 21.3 и 21.4.

125 Испания: II Convenio colectivo de la Administración General del Estado, Статья 5.

126 См., например, Observation (КЭПКР), Конвенция 111 – Ирландия (2014 г.); Direct Request (КЭПКР), Конвенция No. 100 – Судан (1999 г.).

Работники с ограниченной трудоспособностью

Коллективные переговоры могут также использоваться в качестве средства для решения вопросов, касающихся особых категорий работников. Этот раздел будет посвящен работникам с ограниченной трудоспособностью. В недавнем исследовании было установлено, что коллективные соглашения в сфере государственной службы в Соединенных Штатах отражают «более глубокий, чем представляется очевидным, разрыв между медицинской и социальной моделью ограниченной трудоспособности».¹²⁷ Автор добавляет, что уделение первоочередного внимания вопросам ограниченной трудоспособности – это путь к переосмыслению и воссозданию рабочих мест, взаимоотношений между работником и работодателем и взаимосвязей работников и работодателей с работой.

В исследовании кратко изложены следующие преобладающие подходы:

“ Они раскрывают представления о ценностях, связанных с рабочим местом, которые воспринимают ограниченную трудоспособность как индивидуальную производственную травму и семейную проблему (Индустриалист), как вопрос, зависящий от оценки и консенсуса на рабочем месте (Заинтересованная общественная группа), вопрос соблюдения правовых норм (Сотрудник по соблюдению нормативно-правового соответствия), и возможность для рабочих мест новой волны, которые включают ограниченную трудоспособность в качестве важнейшего компонента более широкой программы по обеспечению разнообразия (Идеалист).¹²⁸

В других коллективных соглашениях приводятся примеры нескольких таких подходов за суммарное время. Подход «Индустриалист» является довольно распространенным и сосредоточен на вопросах компенсации за производственную травму.

127 C. Griffin Basas: “A Collective Good: Disability Diversity as a Value in Public Sector Collective Bargaining Agreements”, in *St. John's Law Review*, Vol. 87, No. 793 (2013 г.).

128 Id.



Модель, основанная на участии заинтересованных общественных групп

Примером этой модели является коллективное соглашение, охватывающее работников сальвадорского Министерства финансов, которое предусматривает, что Министерство будет контролировать маршруты автобусов, которые осуществляют бесплатную перевозку работников в учреждения, в частности для обеспечения того, чтобы они были доступными для работников с ограниченной трудоспособностью. Коллективное соглашение для работников государственной службы на Мальте обязует, в свою очередь, работодателя «поддерживать и поощрять инициативы, которые ... повышают, насколько это возможно, статус работников-инвалидов и при помощи разумного приспособления рабочих мест продолжают облегчать их поступление на работу и расширять их возможности для продвижения в сфере государственной службы. Департаменты правительства будут стремиться к обеспечению того, чтобы все помещения были доступными для работников-инвалидов». Кроме того, в нем делается ссылка на Программу поддержки работников для государственных служащих, «которая окажет помощь по психосоциальным аспектам и вопросам инвалидности, что могут воздействовать на работников, путем определения потребностей работников, сталкивающихся с любыми другими вопросами, связанными с инвалидностью, и реагирования на эти потребности, и обеспечит конфиденциальную оценку и рекомендацию, а также краткосрочную поддержку».¹²⁹

В Шведском базовом соглашении принимается иной подход к этой модели, в соответствии с которым стороны обязуются обсуждать меры, которые должны быть осуществлены, чтобы можно было работникам с временной или постоянной инвалидностью поручать выполнение соответствующих задач и сохранять за них ответственность; меры, которые должны быть осуществлены, чтобы можно было принимать на работу в учреждения лиц, страдающих физическими недостатками, отражающимися на их трудоспособности; меры, которые должны быть осуществлены в отношении лиц, злоупотребляющих наркотиками и алкоголем; меры, которые должны быть осуществлены, чтобы предотвращать издевательства или домогательства и стимулировать социальную интеграцию на рабочих местах; и мероприятия, с тем чтобы позволить работникам выполнять другие функции в учреждении, если они сталкиваются с трудностями в

129 Мальта: Collective Agreement for Employees in the Public Service, Статья 11, Разделы 11.2 и 11.4 ("Improved Conditions").

отношении приспособления к новой производственной ситуации или новой технологии.¹³⁰

Смешанные подходы

В Коллективном соглашении для Аргентинской гражданской службы принимаются одновременно все подходы, перечисленные в исследовании. С одной стороны, в нем предусматриваются объявления о вакансиях, куда включаются «психофизические» требования в отношении поста, чтобы облегчить процесс подачи заявлений о приеме на работу для кандидатов с ограниченной трудоспособностью;¹³¹ с другой стороны, в нем поощряются специальные меры и позитивные действия с целью эффективной интеграции работников с инвалидностью, «с тем, чтобы обеспечить им возможность для административного повышения по службе путем предоставления средств и условий на рабочих местах для выполнения поставленной задачи и организации профессиональной подготовки, которые способствуют раскрытию их потенциала». ¹³² Кроме того, в соответствии с Соглашением создаются совместные комиссии по обеспечению равенства возможностей и обращения на центральном и местном уровнях «с целью содействия обеспечению соответствия с вышеупомянутыми положениями и принципом недопущения дискриминации, равенства возможностей и обращения и мер, направленных на предотвращение и искоренение насилия на рабочих местах». ¹³³ Комиссия принимает меры, способствует повышению степени осведомленности в связанных с этим вопросах и контролирует соблюдение правил и процедур, обладая полномочиями расследовать жалобы и направлять их соответствующим должностным лицам и официальным механизмам разрешения. ¹³⁴ В дополнение к этому, она создает Постоянный технический консультативный комитет, состоящий из представителей Национального совета женщин, Национальной службы реабилитации и Министерства труда, занятости и социального обеспечения. ¹³⁵

130 Шведское базовое соглашение, Раздел 25 ("Adaptive measures").

131 Статья 57.

132 Статья 123.

133 Статья 125.

134 Статья 126.

135 Статья 128.



Координация между соглашениями и применяемым законодательством

Поскольку работодатели государственного сектора обычно правомочны действовать в данном качестве, многие аспекты трудовых правоотношений также определяются уставами. Поэтому коллективные соглашения могут включать ссылки на законы, как об этом говорилось в разделе о представителях, участвующих в переговорах. Это также относится к пособиям и условиям труда, и в коллективных соглашениях могут содержаться требование о координации между этими законами или нормативными положениями. Например, в Генеральном коллективном соглашении для мальтийской государственной службы устанавливается, что «пособия, предусмотренные в этом Соглашении, не являются дополнительными по отношению к любым подобным пособиям, предусмотренным в соответствии с законом или законодательным актом или соответствующим отраслевым соглашением в течение периода действия этого Соглашения при условии, если работник получает пособия, которые предоставляются на более льготных условиях для этого работника».¹³⁶ С другой стороны, Коллективное соглашение, охватывающее персонал Национального университета Коста-Рики, определяет обязанность работников соблюдать законы в отношении безопасности на рабочих местах.¹³⁷ Оба этих примера отражают согласие сторон с волей законодателя и позволяют избежать необходимости возвращаться за стол переговоров, если законы изменяются.

¹³⁶ Collective Agreement for the Employees of the Public Service (Malta, 2011), Раздел 2.4.

¹³⁷ Коста-Рика: IV Convención Colectiva de Trabajo UNA-SITUN, Статья 99.

Поддержание действия соглашения

В этом разделе мы обсудим семь путей обеспечения того, чтобы коллективные соглашения могли устанавливать баланс интересов, связанных с планированием, адаптацией и справедливостью: ясное изложение положений; продолжительность соглашений; совместная реализация соглашений; совместное решение проблем; устранение расхождений в их толковании или применение обязательства о мирном разрешении споров; и рассмотрение изменений в результатах, достигнутых путем переговоров. Эти механизмы могут помочь сторонам в их усилиях по созданию атмосферы взаимного доверия, как это определено во Введении.

Ясность соглашений

Ясность в изложении положений соглашений является важным частичным противоядием в отношении последующих разногласий. Соглашение должно легко читаться и ясно отражать намерения сторон и не вызывать любые конфликты. В документе 1990 года методы достижения этой цели кратко изложены следующим образом:

“ Что я имею в виду под «улучшением» коллективных соглашений?

Я имею в виду составление коллективных соглашений таким образом, чтобы их было можно легче понимать.

Я имею в виду избавление от ненужных и архаичных формулировок. Я имею в виду избавление от запутанных, искажающих смысл потоков слов.

Я имею в виду разбивку текста:

- на короткие предложения
- формирование организационно сгруппированных пунктов
- введение информативных заголовков
- улучшение организационной структуры документа.

Короче говоря, я имею в виду составление документа с учетом интересов читателя.

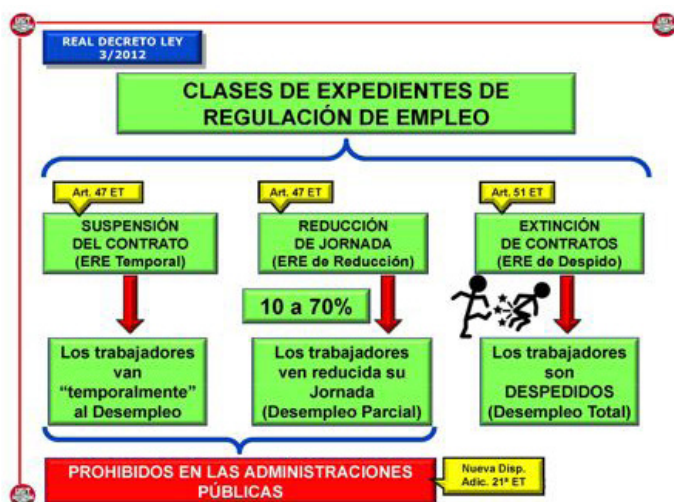
Я не имею в виду, что каждая переговорная сессия может выработать кристально ясные формулировки. Я также не имею в виду, что согласованные много лет назад с большим трудом статьи или статьи, которые были предметом решений арбитражных судов или судебных решений, могут быть легко переписаны.

Но многое можно сделать, не касаясь чувствительных областей.¹³⁸



138 D. Elliott: "Writing Collective Agreements in Plain Language", документ представлен на 8-й ежегодной Конференции по вопросам трудового арбитража (1990 г.), стр. 4.

Даже после того, когда текст соглашения окончательно определен, существуют несколько путей сделать тексты более понятными. Одно из средств – это использование иллюстраций для сложных организационных вопросов. Например, Испанский профсоюз неквалифицированных рабочих помещает на своей веб-странице следующее изображение, чтобы объяснить типы файлов данных о персонале, которые установлены в Генеральном соглашении, охватывающем работников Государственной администрации:



Еще одним средством является публикация практических руководств, аналогичных следующему Руководству в отношении Коллективного соглашения, охватывающего персонал государственных университетов Андалузии в Испании. В Руководстве статьи рассматриваются в том порядке, в котором у персонала могут возникнуть вопросы, а не в том порядке, в котором они были изложены:

Коллективное соглашение для персонала государственных университетов Андалузии – Практическое руководство

1. Кто затронут? Статья 3
2. Каким является его воздействие? Статья 6
3. Как я получаю доступ к статусу штатного сотрудника?
Статьи 18 и 22
4. В чем состоит процедура продвижения по службе? Статья 20
5. Как я получаю доступ к заменам? Статья 24
6. Как осуществляются переводы? Статья 19
7. Как вносятся коррективы? Статья 26
8. Какой является продолжительность моего рабочего времени?
Статьи 27, 28 и 29
9. Как выполняется работа по субботам, воскресеньям и в период оплачиваемых отпусков? Статья 30
10. Какие виды отпусков я могу брать? Статьи 32 и 33
 - 10.1 Сколько дней отпуска я могу взять?
 - 10.2 Сколько дней отпуска я могу взять на мою свадьбу?
 - 10.3 Сколько дней отпуска я могу взять в случае рождения сына/дочери?
 - 10.4 Сколько дней отпуска я могу взять в случае болезни, госпитализации или серьезного несчастного случая с членом семьи?
 - 10.5 Сколько дней отпуска я могу взять в случае смерти члена семьи?
11. Как я могу попросить предоставить отпуск? Статьи 35, 36 и 37
12. Какие права имеют женщины во время беременности?
Статья 47
13. Какой является структура жалования? Статьи 51-63 и ПРИЛОЖЕНИЕ I (Таблица ставок заработной платы)
14. Когда и как я могу уйти на пенсию? Статьи 64 и 65
15. Социальное обеспечение (Пособия, критерии и т.д.).
16. Профессиональные категории и группы (Определение функций) ПРИЛОЖЕНИЕ II
17. Какими являются правила производственной дисциплины?
ПРИЛОЖЕНИЕ III
18. Соглашение в отношении надбавки к зарплате для ее выравнивания в соответствии с условиями труда:
ПРИЛОЖЕНИЕ V
19. Соглашение в отношении надбавки к зарплате за производительность и улучшение качества работы.
ПРИЛОЖЕНИЕ VI
20. Что является таблицей семейных отношений?



Аналогичным средством, которое может оказаться полезным в случае очень объемных соглашений, является использование алфавитно-предметных указателей, как в Коллективном соглашении Подсектора здравоохранения и вспомогательных услуг провинции Британская Колумбия (Канада). В этом указателе в алфавитном порядке перечисляется каждая область, охватываемая в Соглашении, а также Раздел и страница, где она излагается.

Срок действия соглашений

Коллективные переговоры являются областью деятельности, которая поглощает ресурсы и связана с рисками. При этом достигнутые в ходе переговоров соглашения извлекут пользу из более длительной продолжительности. Комитет экспертов отметил, что коллективные соглашения «обычно предусматривают продолжительность их действия или то, каким образом их действие может быть прекращено; именно стороны должны определить эти вопросы».¹³⁹ Соглашения о взаимном признании и рамочные соглашения зачастую могут иметь неопределенные сроки действия и могут быть прекращены по уведомлению в разумные сроки в случае изменения обстоятельств. Некоторые коллективные соглашения включают положения, разрешающие автоматическое возобновление договоров, но такие положения в большинстве случаев не приветствуются и не должны не позволять сторонам адаптировать условия соглашения к фактическим условиям рабочего места. Ограниченный срок действия соглашения может позволить сторонам следить за изменениями на рынке труда и в экономике в целом, предсказывать эти изменения и даже влиять на них, когда речь идет о существенных вопросах, в первую очередь, о заработной плате.

Одним из путей стимулирования непрерывных переговоров является продление срока действия соглашения только до тех пор, когда достигается новое соглашение, чтобы предоставить время для переговоров без оказания давления,¹⁴⁰ либо посредством автоматических, но обусловленных возобновлений, либо посредством периодических пересмотров. В соответствии с первой моделью соглашения могут продлеваться на два или три года, но они будут

139 МБТ: General Survey 2013, пункт 381.

140 Филиппины: 4th Collective Negotiation Agreement between the Local Government of Bislig and the Bislig City Employees Association-BisCEA, Статья XIX ("Miscellaneous Provisions"), Разделы 1 и 3.

продлеваться каждый раз на один год до тех пор, пока они будут прекращены одной из сторон с предварительным уведомлением за два или три месяца.¹⁴¹ В соответствии со второй моделью договор имеет такую же продолжительность, но он может пересматриваться и изменяться каждый год, чтобы отражать изменения или разногласия, которые могут возникнуть. Все изменения и добавления будут обсуждены и одобрены совместно с представителями правительства и профсоюзов.¹⁴² В некоторых из этих случаев стороны соглашаются не денонсировать соглашение.

Два примера иллюстрируют вторую модель. В нынешнем коллективном соглашении для работников Государственной службы на Мальте, срок которого истекает 31 декабря 2016 года, предусматривается, что переговоры об очередном соглашении начнутся в марте 2016 года, и в нем продлевается действие нынешнего соглашения, пока не будет подписано новое.¹⁴³ В Финляндии широкое соглашение о политике доходов между правительством и всеми соответствующими социальными и экономическими участниками устанавливает пределы для приемлемого увеличения заработной платы в каждом экономическом секторе, включая сектор национальной службы и местной государственной службы. Затем последуют переговоры в отношении заработной платы. В результате, в июне 2015 года Конфедерация профсоюзов согласилась продлить национальное соглашение 2013 года (охватывающее как сектор муниципальных служащих, так и сектор сотрудников центрального правительства) о размерах заработной платы на следующий год, а также решила, сохранить самые последние повышения зарплаты на очень низком уровне, чтобы стимулировать развитие финской экономики.¹⁴⁴

Совместная реализация соглашений

Соглашения действуют в динамичной среде и поэтому сами должны иметь динамичные черты. Это особенно касается тех соглашений, срок действия которых превышает один

141 См., например, Швеция: Agreement covering the staff of the municipalities, county councils and regions, и the Collective Agreement covering the Civil Servants in the Spanish government

142 См., например, Куба: Convenio colectivo de trabajo sección sindical facultad de turismo entre la Universidad de la Habana y La Sección Sindical de la Facultad de Turismo, Статья 1 ("Scope"), и Коста-Рика: IV Convención Colectiva de Trabajo UNA-SITUN between the National University and the Union of Workers of the National University SITUN, Статья 185.

143 Статья 5.2.

144 H. Jokinen: "JHL reaches accord on new collective agreements in Municipal and Central Government sectors", 1 июля 2015 года. Можно ознакомиться на http://www.jhl.fi/portal/en/jhl_info/news/?bid=5369.



год. Несколько областей разногласий почти неизбежно возникают в течение срока действия любого коллективного соглашения. Успех в реализации и сохранении соглашений в значительной степени зависит от того, ведут ли стороны переговоры в духе добросовестного сотрудничества, а затем с наилучшими намерениями принимают на себя обязательства. Таким образом, рекомендуется, чтобы соглашения содержали положения, касающиеся вопросов реализации соглашения и обеспечения этого процесса ресурсами. Отдельным лицам и, возможно, руководящим комитетам необходимо поручить выполнение обязательств с установленными интервалами для обзора проделанной работы.

Коллективные соглашения могут содействовать развитию созданных совместно систем трудовых отношений на основе политики совместного решения проблем и на сотрудничестве на национальном, региональном или местном уровнях с целью обновления соглашений по мере изменения требований. Зачастую используются совместные комитеты профсоюзов и администрации по проведению консультаций или мониторинга, чтобы осуществлять положения соглашения; контролировать и оценивать процесс такого осуществления; разрешать любые споры в отношении этого осуществления; и проводить консультации, касающиеся предлагаемых институциональных мер и нормативных положений, влияющих на условия труда, которые не охвачены соглашением.¹⁴⁵ Особое внимание можно уделять таким конкретным вопросам как занятость и производственное обучение.

Поскольку ведение переговоров – это умение, которое требует проникновения в суть проблем, знания структуры процесса и большого практического опыта, коллективное соглашение может предусматривать организацию совместной подготовки, которая повышает способность поддерживать основанные на сотрудничестве условия для ведения переговоров. Это может включать постоянные последующие меры и обучение, что позволит администрации и представителям профсоюзам прийти к общему пониманию намерений соглашения.¹⁴⁶ Стороны некоторых соглашений также проводят ежегодные совещания по оценке, чтобы обмениваться опытом в отношении их сотрудничества и контролировать процесс

145 См., например, Филиппины: Collective Agreement NAPOLCOM, Статья XII ("Implementing & monitoring scheme"); Collective Negotiation Agreement between Sultan Kudarat State University and Sultan Kudarat Polytechnic State College-Faculty Association (2011-2014), Статья XI ("Implementing and Monitoring Scheme"), Раздел 4; и Конвенция collective de la branche de l'aide, de l'accompagnement, des soins et des services a domicile, Статья 13.

146 Швеция: Basic Agreement for the Civil Service, Раздел 11 ("Follow-up and training").

применения данного соглашения и корректировочных соглашений на различных уровнях, которые могут быть объединены с учебными мероприятиями.

Совместное решение проблем

В Руководстве эта тема предваряется словами о том, что совместное решение проблем «можно рассматривать в качестве альтернативы обычным переговорам или как аспект переговоров с учетом интересов сторон. Основное различие заключается в том, что люди, решающие проблемы, рассматривают вопрос на основе сотрудничества, в то время как позиционные переговорщики могут быть в большей степени нацелены на продвижении своих соответствующих позиций. Иными словами, переговорщики, как правило, противостоят друг другу, в то время как люди, решающие проблемы, работают вместе». Коллективные соглашения предоставляют значительные возможности добиваться этих целей, как показывают следующие примеры.

В соответствии с Коллективным соглашением, охватывающим гражданских сотрудников Комиссии национальной полиции Филиппин, создается совместный консультативный комитет из числа представителей профсоюзов и администрации для поддержания непрерывного обмена информацией, проведения консультаций и диалога между сторонами. Комитет уполномочен собираться раз в два месяца и искать компромиссы по вопросам, связанным с реализацией соглашений и с программами по повышению производительности, а также предоставлять рекомендации должностным лицам, занимающимся осуществлением условий занятости.¹⁴⁷

В двух других примерах сообщается о создании аналогичных органов в конкретных секторах государственной службы. Согласно недавнему исследованию, проведенному Интернационалом образования, стандартные соглашения о ведении переговоров в сфере образования в Австралии «сейчас включают положение о создании консультативных комитетов в школах и учебных заведениях, . . . [которые] проводят свои заседания по мере необходимости и занимаются долгосрочным планированием и ведением деятельности,

147 Филиппины: Collective Negotiation between the National Police Commission (NAPOLCOM) and the NAPOLCOM Employees Association, Статья X ("Labor management consultative committee").



включая размер классов и организацию рабочего времени.¹⁴⁸ В соответствии с Коллективным соглашением, охватывающим работников Мексиканской комиссии по электричеству, также создаются национальный, региональные и местные объединенные комитеты по вопросам производительности, которые определяют меры, направленные на выполнение обязательств работодателя по повышению производительности и конкурентоспособности, внедряют новые технологические процессы, утверждают изменения в организационных структурах и составе рабочей силы, системах мониторинга, мерах по оказанию содействия повышению производительности, системах подготовки и программах оценки эффективности и поощряют отдельные инициативы по повышению производительности и безопасности.¹⁴⁹

Местные правительства могут также извлечь пользу из этих совместных инициатив. Например, в Соглашении, охватывающем работников города Бислиг на Филиппинах, предлагается модель, основанная на предоставлении работникам прав и возможностей и на совместной ответственности и подотчетности местного правительства и профсоюзов в принятии решений. Стороны будут осуществлять деятельность, которая позволит работникам обсуждать программы и проекты города и проводить ежеквартальные совещания работников. Также ожидается, что представители профсоюзов будут содействовать более активному участию в этих совещаниях и в обсуждении вопросов, связанных с условиями труда и пособиями работников. Аналогичным образом, обе стороны будут совместно содействовать работе в составе группы и укреплению дисциплины. Обе стороны рассмотрят вопросы, поднятые персоналом, и будут вести совместный поиск решений.¹⁵⁰

В соответствии с Генеральным коллективным соглашением, охватывающим испанских государственных гражданских служащих, также учреждается совместная комиссия (CIVEA) с целью контроля за соблюдением условий. Члены Комиссии, избираемые из числа государственных гражданских служащих, работают в течение полного рабочего дня и

148 N. Wintour, 2013. Study on Trends in Freedom of Association and Collective Bargaining in the Education Sector since the Financial Crisis, 2008-2013 rr. (Education international, Brussels), стр. 63.

149 Мексика: Contrato Colectivo de Trabajo entre la Comsisión Federal de Electricidad y el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la república Mexicana (2014), Положение 24 ("Mixed Productivity Committees").

150 Филиппины: 4th Collective Negotiation Agreement between the Local Government of Bislig and the Bislig City Employees Association-BisCEA, Разделы 5-13.

имеют полный доступ к рабочим местам согласно правовым условиям. CIVEA обладает полномочиями интерпретировать и обеспечивать применение условий соглашения выдвигать предложения переговорным группам более высокого уровня, запрашивать информацию об условиях труда и участвовать в разработке общих критериев для всех процессов, которые могут изменить условия труда, включая изменения в системах классификаций. И самое главное, CIVEA может обновлять условия соглашения с целью адаптации к любым изменениям, вызванным поправками к законам или нормативным актам, а также направлять информацию о предполагаемых изменениях в программы и проекты, осуществляемые правительством. Соглашением учреждаются подкомиссия по вопросам равенства и подкомиссии по каждой охваченной организации, но CIVEA может создавать другие подкомиссии для выполнения конкретных ограниченных временными сроками обязанностей.¹⁵¹ Аналогичные органы были созданы в соглашениях, охватывающих сотрудников государственных учреждений в местных и региональных правительствах в Испании,¹⁵² еще до того, как Закон 1973 года о коллективных соглашениях наделил их такими полномочиями.¹⁵³

И, наконец, в важном коллективном соглашении, охватывающем работников местных органов власти в Швеции, вводится «общий подход к тому, как может осуществляться сотрудничество, и к тому, как эффективные операции могут сочетаться с устойчивой трудовой деятельностью в местных органах власти, окружных советах и регионах . . . чтобы выступать вдохновителем в отношении новых идей и развития».¹⁵⁴ Эта система описывается в нижеследующей вставке.

151 Испания: III Convenio Único de la Administración General del Estado (обновлено в ноябре 2014 года).

152 См., например, Испания: Convenio o Acuerdo: Instituto Municipal de las Artes Escénicas "Gran Teatro" de Córdoba (2014), Статья 4; Primer Convenio Colectivo del Personal Docente e Investigador con Contrato Laboral de las Universidades Públicas de Andalucía; Convenio Colectivo del Personal Laboral de los Consorcios de las Unidades Territoriales de Empleo, Desarrollo Local y Tecnológico de Andalucía, Статья 5.

153 F. Cavas Martínez: "Las Comisiones Paritarias y la solución de los conflictos laborales derivados de la interpretación y aplicación del convenio colectivo", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* (2007), стр. 68.

154 Швеция: Коллективное соглашение между Федерацией шведских окружных советов, Шведской ассоциацией работников местных органов власти и Ассоциацией работодателей для федераций местных органов власти и предприятий (РАСТА) и Шведским профсоюзом муниципальных служащих, секторами по вопросам проведения общих операций местных органов власти, здравоохранения и медицинского обслуживания и практикующих медицинских работников Совета по ведению переговоров в интересах государственных служащих и их членских организаций, Советом по сотрудничеству Профсоюза шведских учителей и Национальным профсоюзом учителей и Альянсом профессиональных ассоциаций и их национальных филиалов - Введение («Содействие развитию сотрудничества и отправные точки»).



Система сотрудничества

....

Создание альтернативной модели переговоров, системы, основанной на сотрудничестве, явилось результатом реализации цели/задачи, которая в большинстве случаев устанавливалась всеми сторонами, участвующими в этом соглашении. Система основывается на договоренности о том, что все стороны являются независимыми и что вопросы будут обсуждаться и решаться посредством четкого обмена информацией в группах сотрудничества на всех уровнях системы сотрудничества. Эта модель направлена на обеспечение благосостояния всех сторон на основе совместного решения проблем, совместной работы и общих интересов и посредством проведения оценки процесса сотрудничества.

Совещания на рабочих местах

Цель совещаний на рабочих местах состоит в том, чтобы создать площадку для проведения диалога между работниками и администрацией, с тем чтобы они могли работать сообща в области разработки и планирования деятельности и последующих мер в своих собственных областях. В операции должны быть включены аспекты, связанные с охраной здоровья персонала и производственной средой. Совещания должны также обеспечивать условия для повышения личностного и профессионального роста и уровня индивидуального самоопределения и ответственности для всех работников.

Для того, чтобы совещания по вопросам рабочих мест были эффективными, они должны быть регулярными и охватывать естественную часть операций.

Группы сотрудничества

Группы сотрудничества должны быть привязаны к уровням принятия решений в соответствующих операциях и соединены с линейной организацией. Цель заключается в том, чтобы создать площадку для диалога между работодателями и представителями профсоюзов, в котором стороны несут совместную ответственность за выдвижение вопросов для обсуждения в отношении оперативной деятельности, гигиены труда и производственной среды.

Цель также заключается в том, чтобы обеспечить участие в планировании и в процессе принятия решений и создать возможность для оценки и контроля за исполнением операций. Представители работодателей несут ответственность за обеспечение того, чтобы вопросы рассматривались группами сотрудничества до того, как приняты решения. Вопросы, которые требуют принятия особых мер, могут рассматриваться в форме проекта после консультаций в рамках группы сотрудничества. После проведения консультаций можно пригласить консультанта, действующего от имени работников или специалиста.

Группа сотрудничества является важнейшей частью модели (системы сотрудничества); она состоит из работодателей и представителей профсоюзов, и является рамками, в которых все стороны обсуждают и решают вопросы политики, касающиеся оперативной деятельности, гигиены труда и производственной среды до того, как приняты решения. Группы сотрудничества занимаются проведением консультаций по мере необходимости и могут пригласить консультанта/специалиста. Она также планирует, контролирует и предоставляет информацию и организует подготовку по вопросам гигиены труда и производственной среды.

Решения, принимаемые в рамках сотрудничества

Работодатель несет ответственность за подготовку и исполнение решений по всем вопросам, связанным с операциями.

Согласие в отношении методов работы, применяемых на совещания по вопросам рабочих мест и в группах сотрудничества должно достигаться посредством консультаций до того, как приняты решения.

Это положение подчеркивает необходимость решать вопросы, достигать соглашений и принимать решения совместно при участии всех сторон на основе использования совещания по вопросам рабочих мест, групп сотрудничества и консультаций.

Сотрудничество между профсоюзной организацией и администрацией

Определение формы и структуры деятельности в отношении производственной среды является задачей, которая выполняется в рамках системы сотрудничества. Решения о задачах, средствах, распределении заданий, полномочиях и ресурсах принимаются работодателем, но они должны учитывать намерения системы сотрудничества и цели соответствующего законодательства и соглашений.



Устранение расхождений в толковании или применении соглашений

Наряду с упреждающим урегулированием разногласий в интерпретации положений, упомянутые выше органы могут также вмешиваться в споры, возникающие при возникновении таких разногласий, что помогает сохранять атмосферу доверия между сторонами. Споры о личных правах не охватываются Конвенцией 151, но рассматриваются в Статье 6 Рекомендации 1951 года о коллективных договорах (91); Рекомендации 1967 года о рассмотрении жалоб на предприятия с целью их разрешения (130); и в Статье 8 Рекомендации 1981 года о содействии коллективным переговорам (163).

Упомянутая выше Рекомендация 130 призывает работников и работодателей участвовать на равной основе в системах разрешения споров в качестве краеугольного камня процесса их эффективного управления. В этом исследовании приводятся примеры соглашений, в которых учреждаются совместные комитеты, чтобы интерпретировать положения соглашения и попытаться разрешить коллективные споры, связанные с толкованием сторонами соглашения,¹⁵⁵ которые рассматриваются в качестве споров о правах.¹⁵⁶ Решения комиссий должны основываться на тексте соглашений. В некоторых из этих соглашений устанавливается следующее:

- равное представительство профсоюзов и работодателей в комитетах;
- сроки пребывания, роли и привилегии членов комитетов и правила поведения;
- возможности и условия для работы комитета;
- временные предельные сроки для сторон в отношении представления жалоб и ответа на них;
- лицо (лица), которым разрешается направлять и получать жалобы; и

155 См., например, Бенин: *Convention Collective de Travail Portant Reglement General et Statuts du Personnel du Centre National de Securite Routiere* (2012); Коста-Рика: *IV Convención Colectiva de Trabajo de la universidad Nacional y la SITUN*, Глава IV ("De la Junta de Relaciones Laborales"); Нигер: *Convention Collective Interprofessionnelle* (1972), Статья 71, подписанная, в частности, представителями подрядного персонала в сфере государственной администрации; Сенегал: *Convention Collective Interprofessionnelle* (1982); Того: *Convention Collective Interprofessionnelle* (2011).

156 См., КЭПКР (2013), пункты 413-425.

Содействие применению конструктивных подходов к трудовым отношениям в сфере государственной службы:

Примеры из коллективных договоров

- воздействие, которое будет иметь окончательное решение (например, решение может составлять часть коллективного соглашения для дальнейших ссылок или рассматривать только представленный конкретный вопрос).

В Коллективном соглашении для персонала Национального университета Коста-Рики также предусматривается, что заключения Комитета будут опубликованы в университетской газете или в другом внутреннем механизме обмен информацией.¹⁵⁷

Город Бислиг (Филиппины) и Ассоциация работников согласились совместно разработать и внедрить механизм подачи жалоб после получения руководящих указаний от национального правительства.¹⁵⁸ В некоторых других соглашениях, охватывающих несколько предприятий, учреждаются совместные комитеты на каждом предприятии, которые могут попытаться достичь соглашения в отношении коллективных споров о правах и передать неразрешенные споры в переговорный орган более высокого уровня или в соответствующий национальный орган разрешения споров.¹⁵⁹ Если комитет обладает полномочиями разрешать спор, то соглашение может содержать требование о наличии большинства представителей каждой стороны; выносить арбитражное решение в случае разделения голосов поровну; и рассматривать процесс подачи апелляций в вышестоящий орган.¹⁶⁰ Для того чтобы процедура оказалась успешной, стороны могут принять на себя в письменном виде обязательство организовать подготовку по вопросам использования механизма подачи жалоб и обеспечить, чтобы о процедурах было сообщено работникам.

Коллективные соглашения могут также устанавливать правила рассмотрения жалоб и предусматривать предварительные усилия по примирению путем проведения неофициальных совещаний на уровне, который является самым близким к предмету спора, гарантируя при этом право на оказание помощи со стороны профсоюза. В случае возникновения

157 Коста-Рика: IV Convención Colectiva de Trabajo UNA-SITUN, Статья 86 (b).

158 Филиппины: 4th Collective Negotiation Agreement between the Local Government of Bislig and the Bislig City Employees Association-BisCEA, в котором делается ссылка на Президентский указ № 807 и осуществляются Правила Исполнительного приказа № 180.

159 См., например, Бенин: Convention Collective de Travail Portant Reglement General et Statuts du Personnel du Centre National de Securite Routiere (2012), Статья 89 ("Pré-conciliation").

160 См., например, Коста-Рика: IV Convención Colectiva de Trabajo UNA-SITUN, Статья 87 и Филиппины: 4th Collective Negotiation Agreement between the Local Government of Bislig and the Bislig City Employees Association-BisCEA, Статья XIII (1); и Швеция: Basic Agreement for the Civil Service, Раздел 6 ("Disputes concerning interpretation of the adjustment agreement-legal disputes").



разногласий, стороны Соглашения для Пожарно-спасательной службы местных органов власти в Соединенном Королевстве согласились с тем, что жалоба может быть передана в арбитраж только после исчерпания всех имеющихся средств и механизмов в соответствующих департаментах нанимающего учреждения, включая первоначальное обсуждение между подателем жалобы и непосредственным начальником; затем податель жалобы будет обладать правом иметь представителя от профсоюза или от своих коллег по работе.¹⁶¹ При рассмотрении жалоб на дискриминацию, домогательства и в других деликатных случаях «требуется проведение дополнительного слушания, которое будет проводиться на корпоративном уровне нанимающего учреждения. . . которое оценивает более значительную важность данного вопроса и имеет полномочия заниматься им».

В нижеследующей вставке приводятся два примера.



© ILOR Lord

161 См., например, Соединенное Королевство: National Joint Council for Local Authority Fire and Rescue Services, Scheme of Conditions of Service, Шестое издание 2004 года (обновленное в 2009 году), Раздел 6А ("Grievances"). Эта процедура соответствует положениям Части III Рекомендации 130.

Отраслевое соглашение между правительством Багамских Островов и Профсоюзом работников Багамской государственной службы (2012 г.)

Статья 9- Жалобы и трудовые конфликты

9.2. Этап I: Представитель профсоюза или податель жалобы, прежде всего, обсуждает жалобу с непосредственным начальником. Начальнику предоставляется пять (5) рабочих дней, чтобы дать официальный ответ.

9.3. Этап II: Если не удастся найти удовлетворительное решение, то профсоюз в течение трех (3) рабочих дней после получения жалобы просит начальника департамента о проведении совещания (как это указано в Части II Распоряжения Комиссии Государственной службы о делегировании полномочий). (Далее следуют подробные данные об этом запросе.) Решение представителей работодателя подтверждается профсоюзу в письменном виде в течение пяти (5) рабочих дней с момента проведения последнего из указанных совещаний.

9.4. Этап III. Если вопрос не разрешается удовлетворительным образом, то профсоюз в течение пяти (5) рабочих дней с момента получения такого решения может предложить сотруднику, ответственному за трудовые отношения, запланировать совещание с участием заместителя Секретаря в течение двух (2) рабочих дней с целью дальнейшего обсуждения этого вопроса.

Число представителей профсоюза и работодателя на таком совещании не должно превышать шесть (6) человек с каждой стороны. Окончательное решение работодателя подтверждается профсоюзу в письменном виде в течение двух (2) рабочих дней с момента проведения последнего из указанных совещаний.

Невзирая на наличие указанной выше процедуры, каждый работник, в отношении которого принимаются дисциплинарные меры, имеет право обратиться к Постоянному секретарю.

[Примечание: этот альтернативный вариант на усмотрение подателя жалобы]

9.5. Этап IV: Если вопрос по-прежнему не разрешается удовлетворительным образом, то профсоюз может принимать такие меры, которые предусмотрены в соответствии с положениями Закона об отношениях в промышленности, [Глава] 321, и/или любого последующего законодательства или нормативных положений Комиссии Государственной службы.

[Последний раздел относится к Части VI Закона об отношениях в промышленности, Глава 321, в которой любой стороне или работнику разрешается передавать спор на рассмотрение министра, занимающегося вопросами трудовых отношений, который либо а) передаст спор соответствующему органу по разрешению споров, либо b) попытается урегулировать этот спор. В сфере оказания жизненно важных услуг или в том случае, если спор не может быть разрешен, то министр может передать спор в Суд по трудовым спорам]

....



Статья 42- Обязательная сила и толкование

42.2: Работодатель или профсоюз может предать любой вопрос или любое разногласие, вытекающие из толкования или применения положений этого Соглашения в Суд по трудовым спорам для окончательного урегулирования.

Канада: Convention Collective des Professionnelles et Professionnels (Коллективное соглашение профессиональных специалистов) 2010-2015 годов между правительством Квебека и Профсоюзом работников Государственной службы, Раздел 9-1

Цель Главы 9 этого Соглашения – урегулировать различные разногласия в отношении толкования или применения положений Соглашения, снизить спорный характер и предоставить место для изложения взглядов каждой стороны и ускорить процесс разрешения конфликтов.

Рассмотрение коллективных жалоб

Для разрешения конфликта работники должны подать жалобу в Дирекцию по вопросам трудовых отношений Секретариата Совета Казначейства, который функционирует как представитель работодателя и который может удовлетворять жалобы. Его решения являются обязательными только при согласии работников. Следующие шаги являются обязательными:

- a. Обе стороны встречаются для обмена информацией об их соответствующих позициях.
- b. Дирекция решает, примет ли она предлагаемое подателем жалобы средство для разрешения конфликта.
- c. Как только жалоба рассмотрена и удовлетворена, профсоюз подтверждает, что он отзывает жалобу.
- d. Если Дирекция по вопросам трудовых отношений не отвечает в установленные сроки, то совещание по обмену информацией не проводится.

Если решение не отвечает интересам работников, то они могут передать вопрос на рассмотрение арбитража.

Канада: Convention Collective des Professionnelles et Professionnels (Коллективное соглашение профессиональных специалистов) 2010-2015 годов между правительством Квебека и Профсоюзом работников Государственной службы

Рассмотрение индивидуальных жалоб

Отдельные работники должны направлять любые жалобы своим непосредственным начальникам в течение 30 дней с момента возникновения спора. Стороны рекомендуют каждому работнику обращаться за помощью к представителю профсоюза во время процесса, а руководителям – собирать достаточную информацию для разрешения спора. Представители профсоюза и работодателя должны встретиться для обсуждения жалобы в течение 180 дней и обменяться соответствующей информацией и документацией, которые могут привести к взаимному пониманию позиций сторон и позволят им вести поиск возможных решений.

Профсоюз может предложить обратиться в арбитраж в течение семи дней, если его не удовлетворяет решение представителя работодателя или если 180 дней прошли без проведения совещания или принятия решения, уведомив при этом представителя работодателя и служащего арбитражного трибунала. Податель должен представить резюме с изложением фактов, любых предварительных возражений и любых других вопросов, которые необходимо обсудить, и приложить копии любых доказательств, которые податель жалобы намеревается сообщить.

В Коллективном соглашении с несколькими работодателями, охватывающем работников венесуэльской судебной системы, в свою очередь, подробно описывается начальный этап процедуры примирения, инициированный Управлением развития людских ресурсов соответствующего работодателя. В Соглашении требуется, чтобы запрос включал перечень вопросов, и устанавливается десятидневный предельный срок для его рассмотрения; диапазон от пяти до двенадцати совещаний по примирению с интервалом не более одной недели между каждым совещанием; и предполагаемая оговорка об отказе, если одно совещание не состоится в течение десяти дней. Если примирения достигнуть не удастся, то стороны могут решить обратиться в Министерство труда, судебные органы, к процедурам посредничества или добровольного арбитража, установленным в соответствии с законом, в рамках в равной степени детального процесса. Профсоюзы обязуются предоставлять минимальные необходимые услуги, даже если конфликты не разрешаются



посредством этих методов.¹⁶² Коллективное соглашение, охватывающее государственных гражданских служащих, также предоставляет сторонам выбор направлять жалобу посреднику или в суд, если не достигли успеха обязательные усилия по примирению, приложенные упомянутой выше CIVEA.¹⁶³

В Коллективном соглашении, охватывающем сектор здравоохранения Квебека, предусмотрен аналогичный график рассмотрения жалоб, но процедуры различаются. Если стороны не соглашаются с посредником, то жалоба будет направлена в обычный или упрощенный арбитраж в зависимости от предмета спора. Местные стороны, в свою очередь, могут обсуждать конкретные методы процедуры посредничества. Стороны будут совместно нести расходы за посредничество, а предложения, которыми произошел обмен во время процедуры посредничества, не могут использоваться в ходе слушаний в арбитраже.¹⁶⁴ В отличие от этого, в Коллективном соглашении, охватывающем других квебекских работников государственной службы, требуется, чтобы служба арбитража получала копии всех жалоб, и устанавливается более официальная процедура посредничества, в рамках которого посредник сторонам представит доклад и заключения в письменном виде.¹⁶⁵ В аналогичном соглашении в Испании совместно выбранному посреднику (посредникам) также поручается представлять письменные рекомендации, но к тому же в нем требуется от любой стороны, которая отказывается следовать им, обосновать свой отказ в письменном виде.¹⁶⁶

В Соглашении для работников сектора здравоохранения Квебека обеим сторонам разрешается обращаться в арбитраж, уведомив другую сторону, если они не соглашаются на предыдущих этапах или если они решают не проводить примирительную процедуру. Сторона, обращающаяся в арбитраж, должна предложить фамилию арбитра, а ответчик должен согласиться с кандидатурой или предложить

162 Венесуэла: Convenio Colectivo de los trabajadores tribunales, between the Executive Directorate of the Magistracy, the Regional Administrative Office, the Public Defender Unit, the Inspectorate General of Courts and the National Judicial School (Employer) and the Union Organizations of Workers (2011), Положение 3 ("Procedure for the resolution of differences and conflicts")

163 Испания: Convenio Colectivo de la Administración General del Estado, Раздел 92.1 ("Resolution of collective disputes").

164 Канада: Convention Collective, Federation Interprofessionnelle de la Santé de Quebec, Разделы 11-31 -- 11-37 ("Mediation").

165 Канада: Convention Collective des Professionnelles et Professionnels 2010-2015, between the Government of Quebec and the Union of Public Service Workers, Разделы 9-1.17 и 9-2.09 ("Médiation").

166 Испания: Convenio Colectivo de la Administración General del Estado, Раздел 92.1 ("Resolution of collective disputes").

альтернативный вариант; если они не могут прийти к согласию по кандидатуре, то обе стороны могут обратиться к министру, занимающемуся вопросами Трудового кодекса, с просьбой назвать арбитра. Однако на местном уровне стороны могут совместно составить список арбитров, которые будут привлекаться в течение всего срока действия соглашения. В обоих случаях стороны могут согласиться назвать советников, чтобы оказать помощь арбитру за их собственный счет, и в этом случае неоправданное отсутствие одного из советников не задержит процесс. Первое слушание должно состояться на рабочем месте, где жалоба была подана, если имеется соответствующая возможность, в течение 30 дней с момента назначения арбитра.

В спорах в отношении дисциплинарных мер, связанных с отстранением от должности, увольнением, дискриминацией или домогательствами, стороны должны провести подготовительное селекторное совещание по телефону с арбитром, чтобы обсудить процедуру, доказательства, свидетелей, заключение эксперта, продолжительность слушания и другие формальные элементы процесса слушания дела с целью ускорения процесса. В этих случаях арбитр может поддержать действия работодателя, изменить их или восстановить на работе подателя жалобы, но также он будет иметь любые другие полномочия, предоставленные ему Трудовым кодексом. Кроме того, местный спор может быть поднят на уровень провинции, и в этом случае решение будет распространяться на все рабочие места, охватываемые спором, во всей провинции Квебек.¹⁶⁷

И, наконец, необходимо уточнить, что механизмы подачи жалоб не обязательно занимаются вопросами, связанными с жалобами работников на работодателей, но они также охватывают внутрипрофсоюзные споры¹⁶⁸ или жалобы, поданные работодателем.¹⁶⁹ Это должно содействовать обеспечению возможностей для устранения различий на рабочих местах на различных уровнях.

167 Канада: Convention Collective des Professionnelles et Professionnels 2010-2015, between the Government of Quebec and the Union of public service workers, Статья 9-2.00 ("Arbitration").

168 См., например, Филиппины: 4th Collective Negotiation Agreement between the Local Government of Bislig and the Bislig City Employees Association-BisCEA.

169 См., например, the Industrial Agreement between the Government of Bahamas and BPSU, Статья 6. В этом случае жалоба должна быть подана в профсоюз до того, как перейти к арбитражному разбирательству.



Обязательство о мирном разрешении споров

Одним из ключевых условий, которые стороны могут согласовать, чтобы предоставить возможность коллективным переговорам определить условия занятости в государственном секторе, является обязательство о мирном разрешении споров.

Не во всех коллективных соглашениях устанавливается обязательство о мирном разрешении споров, в странах существуют различия в подходах к праву на забастовку: некоторые страны, такие как Венесуэла, считают, что в этом праве не может быть отказано; другие страны, такие как Испания, считают, что обязательство о мирном разрешении споров является присущим любому коллективному соглашению; и в то же время некоторые страны считают, что воля сторон должна являться единственным контрольным механизмом. Поэтому в коллективных соглашениях этот вопрос рассматривается различными путями.

Это положение обязывает обе стороны, участвующие в переговорах, избегать забастовок в двух контекстах:

- (i) В процессе заключения соглашения, где регулярно возникают споры в отношении вопросов, представляющих взаимный интерес (экономические споры).

Например, стороны могут обязаться «разрешать споры на основе дружественных переговоров, и обе стороны обеспечивают непрерывность работы до тех пор, пока вопросы в рамках спора не будут обсуждены и урегулированы».¹⁷⁰ Стороны должны, по меньшей мере, следовать положениям Рекомендации 1951 года о добровольном примирении и арбитраже (92) и обязаться не участвовать в забастовках, пока они принимают участие в процедурах примирения или посредничества, а в некоторых соглашениях требуется направление письменного уведомления, когда сторона считает, что процедура посредничества завершена. В других соглашениях указывается, что стороны будут участвовать в забастовках только на предприятиях, где имеет место конфликт; только работники, затронутые конфликтом, могут участвовать в забастовке; и стороны должны проявлять добрую волю при ведении переговоров перед тем, как инициировать забастовку.¹⁷¹

170 Филиппины: 4th Collective Negotiation Agreement between the Local Government of Bislig and the Bislig City Employees Association-BisCEA, Статья V ("Grievance and Machinery").

171 Швеция: Main Municipal Agreement (1999), Глава V ("Industrial Action").

(ii) После того, как соглашение было подписано, если у сторон, возможно, по-прежнему имеются разногласия в отношении как интерпретации, так и применения положений заключенного соглашения (споры, вытекающие из права), или если одна сторона желает предъявить дополнительные экономические претензии в связи с изменившимися обстоятельствами, несмотря на существование коллективного соглашения (споры, вытекающие из интересов), стороны многих коллективных соглашений обязуются не участвовать в прекращении работы в течение срока действия соглашений. Однако в этом подходе наблюдаются различия в соответствии с национальными условиями.

Например, соглашения, охватывающие сотрудников Комиссии по управлению жилым фондом провинции Британская Колумбия и сотрудников аппарата финского правительства, в прямой форме обязывают стороны воздержаться от проведения забастовок в течение срока действия соглашения.¹⁷² Коллективное соглашение, охватывающее юрисконсультов, работающих в Пуэрториканском фонде по выплате компенсаций в случае производственных травм и профессиональных заболеваний, включает также взаимное обязательство направлять все споры на рассмотрение установленных механизмов и несколько других мер, чтобы гарантировать мирные отношения в сфере труда: работодатель соглашается не передавать на субподряд любую работу, выполняемую членами профсоюза и не изменять условия труда в течение срока действия соглашения, а профсоюз соглашается принимать меры, прекратить любую несанкционированную забастовку или снижение темпов работы.¹⁷³ В нескольких соглашениях в сфере государственной службы в Испании, в свою очередь, указывается, что соглашения будут продолжать оставаться в силе до тех пор, пока они не денонсированы, и не содержат четко выраженных положений в отношении обязательства о мирном разрешении споров. Однако стороны соглашаются с тем, что обязательство о мирном разрешении споров не будет связывать их по истечении срока действия соглашения, поскольку одна

172 Канада: Collective Agreement between the B.C. Housing Management Commission (Administrative/Clerical Division) and the B.C. Government and Service Employees' Union (BCGEU), Раздел 1.9 ("No Interruption of Work During Agreement"); Финляндия: General Collective Agreement for Government (2010 г., обновлено в 2012 году), Раздел 57 ("Industrial Peace").

173 Пуэрто-Рико: Convenio colectivo, Corporación del Fondo del Seguro del Estado y Unión de Abogados de la Corporación del Fondo del Seguro del Estado, Статья 54 ("No strike, no lockout and maintenance of working conditions clause").



из сторон денонсировала это соглашение.¹⁷⁴ Это означает, что данное соглашение будет по-прежнему сохранять обязательную силу для сторон, в то время как они ведут переговоры о новом соглашении, но они смогут провести любую забастовку, разрешенную в соответствии с законом.

В Финляндии в соглашениях проводится различие между категориями работников, как видно из следующих примеров.

Регламентированное коллективное соглашение для государственных гражданских служащих и сотрудников по контракту Финляндии (2006 г.)

4 § Обязательство о мирном разрешении трудовых конфликтов

Коллективное соглашение для государственных гражданских служащих

В течение срока действия этого соглашения ни одной из сторон соглашения не разрешается участвовать в забастовках, касающихся продолжительности и содержания соглашения, или в целях заключения нового соглашения до истечения срока действия существующего соглашения. Споры должны разрешаться, как это предусмотрено в договоре, а не посредством забастовок. В дополнение к этому, любой подписант этого соглашения от профсоюза обязан обеспечить, чтобы члены подразделения профсоюза или персонал, охватываемые этим соглашением, не нарушали ни обязательство о мирном разрешении споров, ни другие условия соглашения. Это обязательство означает, что профсоюзы должны не поддерживать заранее запрещенные забастовки или любым другим путем влиять на такие действия, и они обязаны стремиться предотвращать их возникновение.

Коллективное соглашение для работников по контракту

В течение срока действия этого соглашения не разрешаются забастовки, локауты и другие подобные действия, которые идут в разрез с этим соглашением или с положениями в приложениях, или направлены на изменение этого соглашения или положений в приложениях.

174 См., например, Испания: II Convenio Colectivo Estatal de Reforma Juvenil y Protección de Menores, Статья 7 ("Denunciation and Extension").

Коллективное соглашение о компенсации дорожных расходов (2014 г.)

Статья 23. Мирное разрешение трудовых конфликтов

Государственные служащие

В течение срока действия настоящего Соглашения лица, связанные этим соглашением, не должны прибегать к забастовкам с целью разрешения споров, касающихся действительности, применимости и нынешнего содержания соглашения или требований, основанных на нем, а также с целью изменения действующего соглашения или заключения нового соглашения. Кроме того, ассоциации, связанные с настоящим соглашением, несут ответственность за осуществление контроля за тем, чтобы подчиненные ассоциации и соответствующие государственные служащие не нарушали положение о мирном разрешении споров, установленные в предыдущем пункте, или иным образом не нарушали положения контракта. Это обязательство соответствующих ассоциаций также означает, что они не должны оказывать свою поддержку или содействие проведению запрещенных забастовок, или иным образом способствовать таким действиям. Наоборот, ассоциации прилагают все усилия для прекращения забастовок.

Работники

В течение срока действия настоящего Коллективного соглашения запрещаются забастовки, локауты и другие подобные действия, которые идут в разрез с положениями настоящего Соглашения, или действия с целью его изменения.

Решение проблем, связанных с изменением результатов переговоров

В Руководстве указывается, что «новые технологии, новые социальные потребности, прежние неудовлетворенные потребности и изменяющиеся общественные ожидания – и это лишь некоторые факторы – свидетельствуют о том, что организация труда во всех сферах государственной службы требует постоянных усилий. Сроки и условия занятости и, безусловно, трудовые отношения могут постоянно изменяться». Комитет экспертов определил коллективные переговоры в «качестве эффективного инструмента, который способствует адаптации к экономическим и технологическим изменениям и к изменяющимся потребностям административного управления, зачастую в ответ на требования общества».¹⁷⁵ Как и в предыдущем разделе, постоянные консультативные комитеты явились

175 МБТ: General Survey 2013, пункт 227.



предпочитаемым механизмом для этой цели. Основное различие заключается в том, что предыдущие примеры касались предложений сторон в отношении адаптации к новым предложениям, а нижеследующие предложения связаны с изменениями условий труда, вызванными инициативами работодателя внедрить новые технологии. Эти условия труда обычно считаются обязательными предметами переговоров.

Хотя работодатель обладает прерогативой принимать меры в целях адаптации к изменениям в технологии и в постоянно развивающихся моделях предоставления услуг, воздействие этих изменений на условия труда, не охваченные соглашением, зачастую являются предметом целенаправленных консультаций по просьбе обеих сторон, сферу охвата которых стороны могут определить.¹⁷⁶ В соглашениях могут определяться контуры такой прерогативы путем установления условий, в которых работодатель должен вести переговоры с профсоюзом, а также надлежащая площадка для таких переговоров и другие механизмы: в **Генеральной администрации Испании** переговоры будут проходить в рамках специализированной комиссии и в течение 15 дней после подачи предложения об изменении, если оно затрагивает индивидуальные условия труда. Если оно затрагивает коллективные условия труда, то работодатель будет инициировать проведение консультаций, как это предусматривается в законе и доводится до сведения всех затронутых лиц и организаций, как минимум, за 30 дней до его осуществления.¹⁷⁷ В Багамском соглашении предусматривается, что уведомление любой стороной о предполагаемом изменении в условиях труда вызовет синхронный обмен предложениями и контрпредложениями, за которым следует, в случае возникновения тупиковой ситуации, разрешение спора министром, занимающимся трудовыми отношениями.¹⁷⁸ Соглашение 2015 года для работников Ирландской государственной службы также содержит обязательство обсуждать изменения и представлять любые разногласия в Комиссию по трудовым отношениям и, в случае необходимости, в Суд по трудовым вопросам или, в ином случае, в другой согласованный орган.¹⁷⁹

176 См., например, Канада: Collective Agreement between the Treasury Board and the Association of Canadian Financial Officers, Разделы 16.01 и 16.02 ("Joint consultation").

177 См., например, Испания: III Convenio colectivo de la Administración General del Estado, Статья 20.

178 Багамские Острова: Industrial Agreement between the Government and the Bahamas Public Services Union, Статьи 6.3-6.7.

179 Ирландия: Public Service Stability Agreement for 2013-2018, known as the Lansdowne Road Agreement (2015 г.),

Сфера охвата процесса переговоров для предполагаемых изменений

В Шведском соглашении для работников государственной гражданской службы дается более подробное объяснение сферы охвата переговоров в отношении предполагаемых изменений.¹⁸⁰ Политические решения не являются предметом для ведения переговоров, но профсоюзы могут оспаривать такую классификацию, подготовленную работодателем. Способ осуществления положений соглашения – это предмет для ведения переговоров, если он сам по себе не является политическим решением. Воздействие решения об условиях труда будет обсуждаться в рамках механизма по вопросам совместного управления, что может включать назначение специализированных совместных органов. Это охватывает оперативное уведомление и полное раскрытие работодателем соответствующей бюджетной информации, а затронутые работники будут проинформированы скоординированным образом. Профсоюзы могут предложить проведение переговоров в отношении создания новых постов и изменений в схеме организационной структуры, которые будут продолжаться в течение шести месяцев и вызовут перераспределение персонала и перемещение оборудования. Профсоюзы могут также предложить работодателю обсудить (а не вести переговоры) вопросы, связанные с бюджетными предложениями, внесением изменений в определение постов, строительными проектами, планами операций, закупками и распределением оборудования и систем коммуникаций, обеспеченных финансированием планов подготовки, составлением планов работы, обеспечением личным защитным снаряжением, перераспределением средств между затратами на заработную плату и другими эксплуатационными расходами и иными вопросами, «которые одна из сторон считает важными для условий труда работников». Однако все соглашения должны находиться в сфере компетенции работодателя, в рамках бюджетных ассигнований и соответствовать нормативным положениям или приоритетам, установленных для учреждения.

Решение проблем, связанных с воздействием финансового кризиса

В странах, которые пострадали от последствий финансового кризиса, стороны должны были принять дополнительные обязательства в этом отношении. Например, стороны

180 Швеция: Basic Agreement for the Civil Service, Разделы 3, 4, 5, 11 и 12.



Шведского базового соглашения признали «требования в отношении изменений в методах работы, ролях, организации труда и правилах», и обязуются использовать соглашение как «инструмент реструктуризации, повышения эффективности и обновления государственного сектора». Для достижения успеха в соглашении требуется, чтобы и руководители учреждений и представители профсоюзов применяли «глубокие общие стратегические знания» и «передавали информацию о необходимости изменений и о методах их внедрения таким образом, чтобы они были понятны и принимались работниками», с целью обеспечения «максимально возможной предсказуемости в отношении содержания, причин и направлений этих процессов».¹⁸¹ Ожидается, что «работники, в свою очередь, выдвинут предложения в отношении мер, позволяющих учреждениям достигнуть возможно лучших результатов.»¹⁸²

181 Швеция: Basic Agreement For The Civil Service ("Purpose Of The Agreement And Intentions Of The Parties", пункт 4, "Instrument for restructuring")

182 Id., пункт 7 ("Duties of elected union representatives")

ЧАСТЬ II.

Разрешение споров

Механизмы разрешения споров

В Руководстве подчеркивалось более важное значение предотвращения споров по сравнению с разрешением споров, и настоящее Дополнение следует этой практике. Руководство включало следующие заявления:

“ Как и в случае с более широкой по охвату системой коллективных переговоров, частью которой система разрешения споров является, эта система опирается, главным образом, на свою легитимность. Эта легитимность вытекает из участия заинтересованных сторон в ее создании: «Когда заинтересованные участники вовлечены на основе сотрудничества в процесс разработки, они становятся настоящими партнерами в определении и понимании сути их споров и управлении ими – и они несут более обоснованную в правовом отношении ответственность за успешное функционирование системы управления конфликтами». ¹⁸³

В Руководстве были приведены примеры того, как это могло быть сделано в рамках законодательства, но коллективные соглашения также предоставляют соответствующие возможности для приложения таких усилий.

Характер споров о коллективных интересах способствует тому, что они регулируются в большинстве случаев законами и нормативными положениями. Однако централизованные коллективные соглашения, которые предусматривают переговоры на других уровнях, или соглашения, которые регулируют переговоры по заключению новых очередных соглашений, могут учреждать такие механизмы.

Например, стороны могут согласиться передать споры в существующие официальные механизмы разрешения споров, предусмотренные, например, в рамках специализированных органов или учреждений по регулированию вопросов труда, созданных согласно закону, и устанавливать внутренние правила или процедуры в соответствии с коллективными

183 Эта внутренняя цитата взята из C. Constantino and C. Sickles Merchant: *Designing conflict management systems* (San Francisco, Jossey-Bass, 1996), стр. 54.



соглашениями.¹⁸⁴ Эти правила могут включать обязательство сотрудничать в духе доброй воли и соблюдать принятые в результате решения или постановления, что называется «соглашением, заключаемым до возникновения спора» с целью использования процедур арбитражного разбирательства. Стороны могут также согласиться на юрисдикцию лица или органа, выносящего решения.

В странах, где коллективные соглашения заключаются на нескольких уровнях, любой координационный механизм, учрежденный в национальном коллективном соглашении,¹⁸⁵ или специальный комитет (который может создаваться сторонами или на национальном или на децентрализованном уровнях)¹⁸⁶ могут разрешать споры в отношении обсуждения децентрализованных соглашений. Уставы и процедуры комитетов могут быть установлены в соглашении, как и вопросы, которые могут быть представлены на рассмотрение комитета: избрание или неизбрание председателя или координатора, применение или неприменение правил посредничества, или представительство сторон столом децентрализованных переговоров.

Объединенные секретариаты

Как и в случае с активным содействием ведению переговоров, в некоторые соглашения были введены меры, направленные на улучшение перспектив сторон в отношении достижения согласованных результатов в переговорах, предотвращая к тому же обращение к третьей стороне за урегулированием спора. Одним из таких мер является создание объединенных секретариатов, таких как секретариат, учрежденный Национальным объединенным советом для работников Пожарно-спасательных служб местных органов власти для оказания помощи сторонам на местных уровнях после того, как они исчерпали возможности, связанные с консультациями или переговорными процессами.¹⁸⁷ Местные стороны должны попросить секретариат вмешаться в этот процесс совместно с представлением резюме результатов обсуждения и изложением

184 См., например, Соединенное Королевство: National Joint Council for Local Authority Fire and Rescue Services, Scheme of Conditions of Service, Шестое издание 2004 года (обновленное в 2009 году), Статьи 30 и 31.

185 Как в случае с CoPAR, учрежденным Аргентинским коллективным соглашением для работников Государственной гражданской службы.

186 Как в случае со Шведским базовым соглашением для работников Государственной гражданской службы, Раздел 5.

187 Соединенное Королевство: National Joint Council for Local Authority Fire and Rescue Services, Scheme of Conditions of Service, Шестое издание 2004 года (обновленное в 2009 году): "NJC assistance to local parties".

соответствующих позиций сторон, и они должны обязаться участвовать в процессе активно и в духе доброй воли. НОС может также предоставить помощь в виде привлечения, в зависимости от обстоятельств, Технической консультативной группы и Консультативной группы по разрешению споров.

Примирение и посредничество

В Конвенциях 151 и 154 и в Рекомендации 1951 года о добровольном примирении и арбитраже (Р92) настоятельно рекомендуется поощрять применение механизмов добровольного примирения и посредничества для разрешения споров, вытекающих из обсуждения коллективных соглашений. Коллективные соглашения являются соответствующим инструментом для создания таких механизмов, особенно в сфере государственной службы. Например, в Аргентинское генеральное коллективное соглашение, охватывающее государственных гражданских служащих, вводятся три четко выраженные процедуры: во-первых, стороны обсуждают решение с CoPAR. Во-вторых, если стороны не могут достигнуть соглашения в течение 15 дней, то CoPAR отбирает посредника с согласия сторон. В третьих, если стороны по-прежнему не могут достигнуть соглашения, то конфликт может быть впоследствии передан в арбитраж или в систему правосудия. Эти три механизма действуют как законные, независимые и профессиональные процедуры разрешения споров, предшествующие обращению в органы официальной судебной системы.¹⁸⁸

Арбитраж

Как мы видели, несколько коллективных соглашений в нашей выборке включали арбитражное разбирательство в качестве последнего средства для разрешения споров. КЭПКР указал, что «за исключением жизненно важных услуг в узком смысле этих слов, обязательное арбитражное разбирательство, введенное властями или по просьбе одной **стороны**, как правило, противоречит принципу добровольного обсуждения коллективных соглашений».¹⁸⁹ Как указывается в Руководстве, при добровольном арбитражном разбирательстве стороны спора добровольно соглашаются передать вопрос, являющийся предметом разногласий, независимой третьей стороне. Арбитр

188 Аргентина: Convenio Colectivo de Trabajo del Sector Público Nacional, Статьи 82 to 94 ("Mechanisms to solve labour collective conflicts").

189 КЭПКР (2015). Observation on the application of Convention No. 98 by Lebanon.



имеет право либо по контракту (договор о направлении спорных вопросов на арбитражное разбирательство, который может быть зафиксирован в более широком коллективном соглашении), либо по уставу рассмотреть доказательства и аргументы, а затем вынести окончательное и обязательное решение по вопросам спора.¹⁹⁰ Соответственно, следующие коллективные соглашения в сфере государственной службы содержат положения, регулирующие эту процедуру.

В соответствии с Генеральным коллективным соглашением, охватывающим аргентинских государственных гражданских служащих, обе стороны должны добровольно согласиться на участие в процессе арбитражного разбирательства и выполнять вынесенное по его итогам решение после представления конкретных вопросов, позиций и аргументов, по которым они желают осуществить процедуру арбитражного разбирательства. СоPAR отберет арбитров из кандидатур, предложенных сторонами, и будет стремиться получить их согласие. В пределах определенных временных рамок арбитрам необходимо будет представить решение соответствующим властям в секторе национальной государственной администрации.¹⁹¹ Согласно иному подходу, в Соглашении между Почтовой администрацией Канады и Канадским профсоюзом почтовых работников (2012-16)¹⁹² устанавливается список арбитров для каждой канадской провинции, которые выносят решения в отношении споров, возникающих в процессе консультаций на местном уровне. Это означает, что арбитры назначаются по взаимному согласию до возникновения спора. В Соглашении, охватывающем сектор работников здравоохранения в Квебеке, в свою очередь, устанавливаются упрощенные процедуры рассмотрения предметов переговоров, которые по закону переданы на местный уровень. В этих случаях слушания должны быть проведены в течение 15 дней с момента подачи жалобы, и они должны продолжаться не более одного дня; к тому же, все документы должны быть представлены в течение 5 дней после проведения слушания. Кроме того, арбитр должен выделить время для разрешения процедурных вопросов после заслушивания вопросов по существу жалобы,

190 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».

191 Аргентина: Convenio Colectivo de Trabajo del Sector Público Nacional, between the Public Administration and the Union of the National Civil Staff, Статьи 95-105 ("Arbitration").

192 Разделы 8.10 ("Reference of Disagreement") и 9.37- 9.42 ("Lists of Arbitrators").

если они не могут быть разрешены во время проведения заслушивания.

В соответствии с взаимно согласованным Перечнем условий службы, охватывающим пожарных Соединенного Королевства, НОС или ПОРСЗ, в свою очередь, должны передавать коллективные споры об интересах на рассмотрение службы консультации, примирения и арбитража (ACAS) для примирения сторон; если в ходе примирения не удалось урегулировать спор, то любая из сторон НОС может запросить проведение процедуры арбитражного разбирательства через ACAS. Обе стороны должны в полной мере участвовать в этой процедуре, и они заранее согласились быть связанными решением арбитра.¹⁹³

Забастовки

В своей статье 2003 года «Статистические показатели достойного труда: статистические данные о забастовках и локаутах в международном контексте» Игорь Чернышев указывает, что «одним из показателей неудачного проведения социального диалога является обращение к забастовке или локауту. Производственные конфликты – забастовки и локауты – это, возможно, самый резонансный аспект социального диалога, по крайней мере, с точки освещения в СМИ, общественного воздействия и внимания». Во время подготовительной работы в отношении Конвенции 151 трехсторонние участники МОТ согласились с тем, что Конвенция не рассматривала тем или иным способом вопрос о праве на забастовку. Однако многие страны прямо признают такое право,¹⁹⁴ и МОТ считает его ограничение законным лишь в случае выполнения государственными служащими своих функций в административных органах государства и в области предоставления жизненно важных услуг в узком значении этого термина. Важно отметить, что забастовки могут также принять форму отказа работать сверхурочно или выполнять функции вне обычного рабочего графика среди прочих видов прекращения участия в работе той или другой стороной.

Как показывает пример шведских соглашений на центральном и местном уровнях, коллективные соглашения могут регулировать право на забастовку и инициировать локауты. В них указывается, что предварительное уведомление должно

193 Соединенное Королевство: Scheme of Conditions of Service for the National Joint Council for Local Authority Fire and Rescue Services, Раздел 30 ("Settlement of differences").

194 См. МБТ: General Survey 2013.



направляться за достаточно продолжительный период времени с указанием конкретных предприятий, которые будут затронуты, числа работников и даже их фамилий.¹⁹⁵ Эти соглашения также ограничивают число сотрудников, которые могут участвовать в забастовке путем исключения главных руководителей и начальника службы персонала учреждения и других лиц посредством проведения переговоров после того, как уведомление о забастовке было направлено, или когда затронутый работодатель просит об этом из-за выполняемых ими управленческих и конфиденциальных функций, так как они считаются минимальными или жизненно важными услугами, или в связи с другими особыми обстоятельствами.¹⁹⁶ Если стороны не могут договориться, то двухсторонний Совет обладает полномочиями определить, кто исключается из забастовки на местном уровне при условии, если он оперативно принимает решения по данному вопросу с тем, чтобы не ущемлять права стороны, подавшей уведомление о забастовке.¹⁹⁷

195 Швеция: Basic Agreement for the Civil Service, Раздел 43 ("Collective notice"); Швеция: Main Municipal Agreement (1999), Глава V ("Industrial Action").

196 Швеция: Basic Agreement for the Civil Service, Раздел 44 ("Employees who shall not be involved in a strike").

197 Швеция: Main Municipal Agreement (1999), Глава V ("Industrial Action").

Обобщение изложенных данных

В некоторых коллективных соглашениях дается обширное изложение основополагающих принципов, а также присутствует понимание того, что соглашения представляют собой интегрированный и упорядоченный пакет документов. Например, Национальный объединенный совет для работников Пожарно-спасательной службы местных органов власти в Соединенном Королевстве заявил, что его цель состоит в том, чтобы «поддерживать и стимулировать предоставление высококачественных услуг компетентными, хорошо подготовленными, мотивированными и разнообразными трудовыми ресурсами с гарантией занятости . . . [на основе] [стабильных трудовых отношений, достигнутых путем консультаций и переговоров между руководителями Пожарно-спасательной службы в качестве работодателей и признанными профсоюзами]». ¹⁹⁸ Стороны составили Совместный протокол, который приводится в нижеследующей вставке:

198 Соединенное Королевство: National Joint Council for Local Authority Fire and Rescue Services, Scheme of Conditions of Service, Шестое издание 2004 года (обновленное в 2009 году), Предисловие.



СОВМЕСТНЫЙ ПРОТОКОЛ ДЛЯ ПОДДЕРЖАНИЯ ХОРОШИХ ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ В ПОЖАРНО-СПАСАТЕЛЬНОЙ СЛУЖБЕ

Национальный объединенный совет (НОС) признает, что руководители Пожарно-спасательной службы и представители профсоюзов должны работать вместе в интересах Службы, ее работников и местных общин. С этой целью нижеследующие принципы будут применяться как на национальном, так и на местном уровнях.

Принципы

- Общая приверженность успешной деятельности Организации
- Совместное признание законных интересов и обязанностей каждой стороны
- Совместная направленность усилий на качество трудовой жизни
- Общая приверженность действиям транспарентным образом
- Общая приверженность непрерывному улучшению трудовых отношений
- Общая приверженность достижению согласия по соответствующим временным рамкам
- Общая приверженность ведению непрерывного диалога и обмену мнениями, включая личные встречи
- Общая приверженность культуре поведения «без сюрпризов»

В поддержку упомянутых выше принципов, представители работодателя будут:

- привлекать на раннем этапе представителей профсоюзов к консультациям или переговорам (в зависимости от обстоятельств) по вопросам, которые имеют последствия для работников
- обмениваться с представителями профсоюзов полной, соответствующей и своевременной информацией, например, по вопросам финансов и занятости, чтобы позволить проведение эффективных консультаций или переговоров
- учитывать мнения профсоюзов, предоставляя полную и откровенную ответную информацию о том, как этот процесс повлиял на их последующую позицию
- обеспечивать разумные возможности для деятельности профсоюзов в соответствии с уставными требованиями и руководящими указаниями ACAS в отношении передовой практики для поддержки этого инклюзивного подхода

Представители профсоюза будут:

- принимать активное и конструктивное участие в обсуждении на раннем этапе с целью содействия достижению соглашения в надлежащие сроки
- предоставлять обдуманый ответ на предложения, включая альтернативные варианты, в соответствии с определенными на местах сроками или сроками, установленными в процедурах национальной модели, в зависимости от обстоятельств
- обмениваться с руководителями соответствующей и надлежащей информацией для оказания содействия проведению дискуссий

Все стороны:

- признают свои общие интересы и общую цель в оказании содействия выполнению задач Организации и в принятии разумных решений
- будут всегда вести себя уважительно по отношению друг к другу
- соглашаются с необходимостью проведения совместных консультаций и переговоров в процессе достижения своих целей
- будут определять с самого начала сроки для обсуждения
- уважают конфиденциальный характер обмениваемой, порой «чувствительной» информации
- активно работают сообща, чтобы строить доверительные отношения и проявлять взаимное уважение к ролям и обязанностям другой стороны
- обеспечивают открытость, честность и прозрачность в обмене информацией
- обеспечивают высшую приверженность принципам, изложенным в настоящем протоколе
- применяют позитивный и конструктивный подход к трудовым отношениям
- обязуются проводить заблаговременное обсуждение возникающих вопросов и поддерживать диалог, чтобы обеспечить исключение культуры поведения «без сюрпризов»
- обязуются обеспечить высокое качество результатов
- стремятся, в соответствующих случаях, к согласованию общественных позиций.



Заключительные комментарии

В предыдущих разделах мы видели, как коллективные соглашения могут поддерживать процесс развития зрелых трудовых отношений в такой противоречивой сфере как государственная служба. Тексты, которые были процитированы, способствуют созданию основы для диалога и сотрудничества в целях содействия повышению как благосостояния работников государственной службы, так и качества работы государственной службы, сокращая при этом возможности для возникновения трудовых конфликтов. Это может быть осуществлено при помощи различных средств, которые помогают создать атмосферу доверия путем снижения степени неопределенности и восприятия рисков при одновременном увеличении объема имеющейся у сторон информации.

В настоящем Дополнении намеренно не обсуждались конкретные достигнутые путем переговоров результаты, и в нем уделялось особое внимание положениям коллективных соглашений, которые формируют процессы, способствующие построению взаимоотношений. Стороны имеют больше возможностей, чтобы оценить результаты этих процессов, и наша роль заключалась в том, чтобы привести примеры, которые могли бы инициировать креативный, основанный на учете интересов поиск решений многих проблем, с которыми сталкивается государственная служба. Мы выражаем надежду, что стороны будут воспринимать эти страницы как источник вдохновения в их стремлении к повышению качества работы государственной службы в условиях сотрудничества между заинтересованными сторонами.

Collective Agreements consulted

Argentina: Collective Agreement between the Civil Administration and the Union of the National Civil Staff (2006).

Argentina: Collective Agreement covering the Faculty of the National University Institutions (2014).

Australia: TAFE SA Enterprise Agreement (2013).

Bahamas: Industrial Agreement between the Government and the Bahamas Public Services Union (2012).

Benin: Collective Labour Agreement regarding the General Regulations and Personnel Statutes of the National Centre of Road Security (2012).

Brazil: Collective Agreement for the Permanent Negotiating System of the Mayorality of the Municipality of Sao Paulo (2013).

Canada: Agreement between the Treasury Board of Canada and the Association of Canadian Financial Officers (2011).

Canada: Collective Agreement between the B.C. Housing Management Commission (Administrative/Clerical Division) and the B.C. Government and Service Employees' Union (2014).

Canada: Collective Agreement of Professional Staff, between the Government of Quebec and the Union of Public Service Workers (2010-2015).

Canada: National Provisions agreed between the Alliance of Professional and Technical Personnel of Health and Social Services and the Quebec Employers Negotiating Committee of the Health and Social Services Sector (2011).

Chile: Protocol of Agreement between the Government, the Single Workers' Union and the Workers' Organizations of the Public Sector (2014).

Costa Rica: IV Collective Labour Agreement between the National University and the Union of Workers of the National University (2009).



Cuba: Collective Labour Agreement between the Tourism School of the University of Havana and the Union Section of the Tourism School (2009).

El Salvador: Collective Agreement for the Finance Ministry (2013).

European Union: Rules of Procedure for the European Social Dialogue Committee for Central Government Administrations, 17 December 2010.

European Union: European Framework Agreement on Prevention from Sharp Injuries in the Hospital and Healthcare Sector, signed by the European Public Services Union and the European Hospital and Healthcare Employers' Association (2010).

European Union: European Framework Agreement for a Quality Service in Central Government Administrations, between the European Union Public Administration Employers and the Trade Unions' National and European Administration Delegation (2012).

Finland: General Collective Agreement for Government (2010, updated 2012).

France: Collective Agreement for the Aid, Company, Care and Home Services Branch (2010).

Ireland: Public Service Stability Agreement for 2013-2018, known as the Lansdowne Road Agreement (2015).

Macedonia, Former Yugoslav Republic: Collective Agreement for the public sector (2008).

Madagascar: Collective Agreement for the Agency for the Development of Rural Electrification (2012).

Malta: Collective Agreement for the Employees of the Public Service (2011).

México: Collective Labour Agreement between the Federal Electricity Commission and the Single Union of Electrical Workers (2014).

Niger: Interprofesional Collective Agreement (1972).

Philippines: 4th Collective Negotiation Agreement between the Local Government of Bislig and the Bislig City Employees Association (2012).

Philippines: Collective Negotiation Agreement between the National Police Commission (NAPOLCOM) and the NAPOLCOM Employees Association (2009).

Philippines: Collective Negotiation Agreement between Sultan Kudarat State University and Sultan Kudarat Polytechnic State College-Faculty Association (2011-2014).

Puerto Rico: Collective Agreement, State Insurance Fund Corporation and State Insurance Fund Corporation Lawyers Union (2009).

Senegal: Interprofessional Collective Agreement (1982).

South Africa: Resolution 1 of 2015, Public Service Collective Bargaining Council.

Spain: Collective Agreement for the Personnel of the Community of Madrid (2005).

Spain: Collective Agreement for the Personnel of the Consortiums of the Employment, Local and Technological Development of Andalucía (2007).

Spain: Agreement for the “Gran Teatro” Municipal Institute of Performing Arts of Córdoba (2014).

Spain: II State Collective Agreement for Juvenile Rehabilitation and Protection of Minors (2012).

Spain: III Collective Agreement for the General State Administration (Renewed November 2014).

Spain: I Collective Agreement for the Faculty and Research Personnel with Labour Contracts in the Public Universities of Andalucía (2007).

Sweden: Basic Agreement for the Civil Service (2006).

Sweden: Agreement covering the staff of the municipalities, county councils and regions (2005).

Sweden: Collective agreement between the Federation of Swedish County Councils, the Swedish Association of Local Authorities, and the Employers’ Association for Local Federations of Local Authorities and Enterprises (PACTA) and the Swedish Municipal Workers’ Union, the General Local Government Operations, Health and Medical Care and Medical Practitioners’ branches of the Public



Employees Negotiating Council and their affiliated organisations, the Co-operation Council of the Swedish Teacher's Union and the National Union of Teachers, and the Alliance of Professional Associations and its national affiliates (1999).

Tanzania: Collective agreement between the Mwanza Urban Water Supply and Sanitation Authority and the Tanzania Union of Government and Health Employees (2015).

Togo: Interprofessional Collective Agreement (2011).

Uganda: Recognition Agreement between the Government and the Government and Allied Trade Workers Union (2012).

UK: National Joint Council for Local Authority Fire and Rescue Services, Scheme of Conditions of Service (2009).

Venezuela: Collective Agreement for Judicial Workers between the Executive Directorate of the Magistracy, the Regional Administrative Office, the Public Defender Unit, the Inspectorate General of Courts and the National Judicial School and the Union Organizations of Workers (2011).

ILO instruments cited

Labour Relations (Public Service) Convention (1978), No. 151,
arts. 1-9

Labour Relations (Public Service) Recommendation (1978),
No. 159

Collective Bargaining Convention, 1981 (No. 154)

Collective Bargaining Recommendation, 1981 (No. 163)

Collective Agreements Recommendation, 1951 (No. 91)

Voluntary Conciliation and Arbitration Recommendation, 1951
(No. 92)

Examination of Grievances Recommendation, 1967 (No. 130)

Workers' Representatives Recommendation, 1971 (No. 143)

Resolution Concerning Trade Union Rights, 1970.





ILO
International Labour Office
4, route des Morillons
CH-1211 Geneva 22
Switzerland

SECTORAL POLICIES DEPARTMENT

<http://www.ilo.org/global/industries-and-sectors/public-service>