



Міжнародна
організація
праці

► Посібник із колективних переговорів і врегулювання спорів на державній службі

Департамент галузевої діяльності

► **Посібник
із колективних переговорів
і врегулювання спорів
на державній
службі**

Copyright © Міжнародна організація праці, 2022

Вперше опубліковано у 2011 р.

На видання Міжнародного бюро праці поширюється видавниче право згідно з Протоколом 2 Всесвітньої конвенції про авторське право. Тим не менш, короткі витяги з них можуть передруковуватися без спеціального дозволу за умови зазначення джерела. Звернення щодо передруку або перекладу потрібно надсилати до Відділу публікацій МОП (видавничі права та дозволи) за адресою: ILO Publications (Rights and Licensing), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland, або електронною поштою: rights@ilo.org. Міжнародне бюро праці вітає такі звернення.

Робити копії даної публікації можуть бібліотеки, інститути та інші користувачі, зареєстровані в організаціях інтелектуальної власності, відповідно до умов виданої їм для цих цілей ліцензії. Для того, щоб знайти у своїй країні організацію з питань отримання права на копіювання публікацій відвідайте веб-сайт www.ifrro.org.

Посібник із колективних переговорів і врегулювання спорів на державній службі

ISBN: 978-92-2-036606-6 (друкований варіант); 978-92-2-036607-3 (інтернет-варіант у форматі pdf)

Також публікація доступна англійською мовою: Manual on collective bargaining and dispute resolution in the Public Service (ISBN: 978-92-2-125790-5 (друкований варіант); 978-92-2-125791-2 (інтернет-варіант у форматі pdf), Turin, 2011.

Дані каталогу публікацій МОП

Позначення, використовувані у публікаціях МБП, що відповідають практиці ООН, та подані в них матеріали не означають вираження будь-якої точки зору Міжнародного бюро праці на правовий статус будь-якої країни, регіону чи території або їх влади, а також стосовно демаркації їхніх кордонів. За погляди, відображені в опублікованих авторських статтях, дослідженнях та в інших матеріалах, відповідають виключно їхні автори, а публікація не означає погодження з цими поглядами з боку Міжнародного бюро праці.

Посилання на найменування фірм чи комерційних продуктів або процесів не означає їх схвалення з боку Міжнародного бюро праці, а відсутність згадування певної фірми, комерційного продукту чи процесу не свідчить про їх несхвалення.

З публікаціями та цифровими продуктами МОП можливо ознайомитися за посиланням: www.ilo.org/publns.

Передруковано з новим дизайном обкладинки та сторінок, 2022.

Надруковано в Україні.

► Передмова

Соціальний діалог, у тому числі колективні переговори, є однією з основних засад МОП. Він повинен бути невід'ємною частиною регулювання трудових відносин у державному секторі. Діалог і переговори можуть і повинні виступати ключовими факторами сприяння та ефективності державного сектора, а також справедливості у ньому. Проте, оскільки тут діють конкуруючі інтереси, то без конфліктів не обходиться. Якщо стоїть задача заохотити уряди та профспілки державного сектора до привнесення цієї динаміки у роботу державного сектора, де мирні соціально-трудова відносини мають особливе значення для громадської думки, то міркуванням щодо врегулювання конфліктів слід приділяти першочергову увагу. Цей аспект набуває більшої актуальності у час податково-бюджетної консолідації та заходів жорсткої економії.

У 2005 році Департамент галузевої діяльності МБП опублікував *«Практичний посібник (посібник) щодо зміцнення соціального діалогу в реформуванні державних послуг»*¹, в якому були запропоновані механізми партисипативного прийняття рішень і який склав основу Програми дій, затвердженої Адміністративною радою МОП у березні 2005 року. Програма дій спрямована на вдосконалення спроможності суб'єктів державної служби щодо участі у змістовному соціальному діалозі й на створення належних і стабільних механізмів соціального діалогу для національного розвитку та зменшення бідності. Цей посібник був підготовлений за дорученням Департаменту галузевої діяльності та Департаменту соціального діалогу у рамках діяльності на виконання вищезгаданої Програми дій. Він містить практичні приклади, а також коментарі партнерів МОП і експертів.

У серпні 2008 року Департамент соціального діалогу, трудового права і адміністрації праці МБП опублікував Доповідь № 17 «Трудові відносини на державній службі: порівняльний огляд», в якій були описані процедури визначення умов зайнятості та механізми врегулювання спорів у ряді країн. У доповіді було підкреслено необхідність розроблення ефективних систем для уникнення соціально-трудова суперечок і врегулювання конфліктів, як це передбачено статтею 8 Конвенції 1978 р. про трудові відносини на державній службі (№ 151):

«Врегулювання спорів, які виникають у процесі визначення умов зайнятості, досягається відповідно до національних умов шляхом переговорів між сторонами або за допомогою процедур, котрі гарантують незалежність і неупередженість, таких як посередництво, примирення та арбітраж, запроваджених таким чином, щоб користуватися довірою залучених сторін.»

У листопаді 2010 року Департамент галузевої діяльності МБП опублікував Доповідь № 277 *«Попередження і врегулювання спорів у трудових відносинах на державній службі: належна політика і практика»*, де були описані різноманітні механізми, застосовувані в різних країнах світу для вирішення питань, порушених у Доповіді № 17.

Мета цього посібника – ґрунтується на роботі, результати якої відображені у вищезгаданих публікаціях, запропонувати читачеві збірку прикладів передової практики попередження і врегулювання спорів на державній службі. Намір полягає у тому, щоб продемонструвати цілий ряд механізмів, які переважно пов'язані між собою, що їх уряди й соціальні партнери у країнах усього світу розробили для зведення до мінімуму кількості спорів на державній службі та для їхнього врегулювання – особливо спорів щодо інтересів у колективних переговорах. Зокрема, у посібнику визначені підходи та методи різних країн світу, які дозволили профспілкам і роботодавцям державного сектора брати участь у переговорах щодо заробітної плати та умов праці на рівноправних умовах і з мінімальною шкодою для роботи органів державної служби.

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

Водночас цей посібник є одним із результатів, розроблених у рамках глобального продукту «Підтримка колективних переговорів та здорових соціально-трудова відносин і відносин зайнятості», у контексті якого Міжнародне бюро праці зосередило зусилля різних департаментів на створенні глобальних інструментів, які допомагають попереджати та врегульовувати трудові спори. Департамент галузевої діяльності та Департамент соціально-трудова і трудових відносин хотіли б подякувати панові Клайву Томпсону за його вклад у висвітлення цього важливого аспекту роботи МОП. Ми також хотіли б подякувати координаторам цього дослідження, Карлосу Р. Карріон-Креспо та Сьюзен Хейтер, за їхній досвід і технічний внесок. Нарешті, ми вдячні Роосі Мякіпя за дослідження і підтримку, надані нею в процесі розроблення цього посібника.

Алетте ван Леур
Директор
Департамент галузевої діяльності (SECTOR)
Міжнародне бюро праці

► Вступне слово

У «Практичному посібнику щодо зміцнення соціального діалогу в реформуванні державних послуг» громадські послуги визначені наступним чином: «Незалежно від того, надаються вони державними чи приватними організаціями, послуги в таких сферах, як освіта, комунальне господарство, пошта, зв'язок, транспорт, охорона правопорядку та протипожежний захист, вважаються громадськими послугами, тому що вони надаються для підтримання добробуту кожного громадянина і сприяння розвитку суспільства в цілому»². Поняття «державний службовець» може значно варіюватися залежно від різних національних правових систем. За висновком Комітету експертів з питань застосування конвенцій та рекомендацій (КЕЗКР) і Комітету з питань свободи асоціації (КСА), слід розрізняти державних службовців, які за своїми функціями беруть безпосередню участь в управлінні державою, а також службовців, які виконують допоміжні функції у цій діяльності, й працівників, найнятих урядом, державними підприємствами або самостійними державними установами³.

Трудові відносини у державному секторі є одним із ключових компонентів комплексної мережі соціальних взаємовідносин і установ, які широко вивчаються. У дослідженні, проведення якого було спільно організовано Міжамериканським банком розвитку і Латиноамериканським центром управління і розвитку, запропоновано наступну схему відносин між суб'єктами підсистеми трудових відносин у державному секторі:



До цієї схеми не включені інші підсистеми – політична, правова та економічна. На ній відображено розділ між політичною та адміністративною сферами. Політична сфера визначає правила та пріоритети, стандарти якості й розподіл ресурсів, тоді як адміністративна сфера відповідає за досягнення цілей політики. Політики представляють владу держави, а керівники є провідниками, через яких здійснюється ця влада. Останні діляться на оперативних менеджерів, які реалізують державну політику, та «регулюючих» менеджерів, які здійснюють управління соціально-трудовими відносинами.

Особи, які приймають рішення у державному секторі, часто прагнуть максимально збільшити соціальний добробут як ефективно, так і справедливо. Як результат, вони можуть вибирати

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

³ ILO: Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, fifth (revised) edition (Geneva, 2006), Paragraph 887.

політику зайнятості, яка передбачає зведення до мінімуму витрат на надання державних послуг або усунення вад ринку праці в інших сферах економіки. При цьому політики неминуче приймають рішення, які впливають на умови праці та інтереси працівників. МОП заохочує політиків до врахування інтересів працівників із метою зведення до мінімуму вірогідності конфліктів. Для цього партнери МОП прийняли Конвенцію 1978 р. про трудові відносини на державній службі (№ 151) та Рекомендацію 1978 р. щодо трудових відносин на державній службі (№ 159), які містять мінімальні норми та настанови, яких мають дотримуватися державні роботодавці.

Як зробили партнери МОП у 1978 році, цей посібник оснований на тій передумові, що трудові відносини у сфері державного управління відповідають динаміці, яка відрізняється від динаміки в інших секторах. МОП визначила особливості трудових відносин у державному секторі наступним чином:

«Метод установлення відносин між сторонами не завжди є договірним; дуже часто це адміністративні відносини, і, навіть якщо деякі аспекти умов праці схожі для всіх категорій працюючих, незалежно від сектору, в якому вони зайняті, принаймні початок і закінчення відносин зазвичай мають різні особливості.

....

Поширення реформи державного сектору, яке почалося у 1980-х роках, стимулює зміну у правовому режимі, який регулює багато сфер державного життя та, певною мірою, те, що зараз стали вважати тенденцією до поширення загального трудового режиму на державну службу. Один автор зазначив, що реформа або процеси реорганізації у державному секторі призвели до різкого струсу в способі управління державною адміністрацією та до нав'язування стилів і структур управління, характерних для приватного сектору.

....

Крім того, інституції, які донедавна у державній адміністрації не існували, такі як представницькі органи працівників, тепер створюються на засадах трудового режиму. Таке саме відбувається з положеннями, за якими створюються форуми для участі працівників... завдяки представництву профспілок і свободі асоціації розширюється участь у процесі визначення умов праці, колективних переговорах і навіть у реалізації права на страйк»⁴.

Цей перехід у трудових відносинах у сфері державного управління триває й сьогодні, й дедалі більше країн впроваджують консенсуальні механізми визначення умов праці. Наприклад, з 2008 року Мозамбік, Ботсвана і Уругвай прийняли законодавчі акти, що дозволяють ведення колективних переговорів у сфері державного управління. Чотири з 48 країн, що ратифікували Конвенцію № 151, зробили це починаючи з жовтня 2009 року: Габон – у жовтні 2009 року, Словаччина – у лютому 2010-го, Бразилія – у червні 2010-го, Словенія – у вересні 2010-го. У програмах гідної праці (ПГП) для Беніну, Мадагаскару, Македонії та Намібії ратифікація Конвенції № 151 визначена як пріоритет для тристоронніх партнерів; МОП запланувала заходи з заохочення застосування Конвенції № 151 у Сальвадорі, який ратифікував її у 2006 році. ПГП для Кірібаті, Тувалу й Маршаллових островів також містять зобов'язання щодо впровадження законодавства згідно з цією конвенцією.

Як зазначила ОЕСР, «порівняно з приватним сектором трудові відносини у державному секторі глибоко вкорінені у правових, нормативних та інституційних традиціях відповідних країн, що ускладнює порівняння»⁵. Історія, культура, правова база – вищенаведене зауваження стосується всіх цих аспектів. У цьому посібнику наведені приклади інституцій, за допомогою яких забезпечується попередження і врегулювання спорів у цьому контексті, з наміром заохотити дискусію, яка має призвести до розроблення механізмів, що ураховують національні характеристики, забезпечуючи при цьому дотримання відповідних норм МОП.

Карлос Р. Карріон-Креспо

Старший галузевий спеціаліст із державних послуг
Департамент галузевої діяльності
МБП, Женева

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

⁵ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: Industrial relations in the public sector (Dublin, 2007), p. 2, citing OECD: Management in government: Feasibility report on the development of comparative data (Paris, 2005), p. 7, <http://www.eurofound.europa.eu/docs/eiro/tn0611028s/tn0611028s.pdf> (дата останнього доступу – 27 жовтня 2011 р.).

► Зміст

Передмова	iii
Вступне слово	v
Зміст	vii
Перелік скорочень	ix
Вступ	x
Частина 1. Попередження спорів	1
1. Соціальний діалог як відправна точка	2
2. Як дозволити добре побудованій системі переговорів працювати: самоуправління і належне втручання	6
3. Організація переговорів: представники, які ведуть переговори	8
4. Організація переговорів: рівні переговорів і координація між рівнями	11
5. Методи ведення і моделі переговорів	14
6. Підготовка до переговорів	26
7. Заохочення взірцевих підприємств	29
8. Гендер і колективні переговори	31
9. Уразливі групи	36
10. Навчання і розбудова спроможності	37
11. Активне сприяння переговорам	38
12. Спільні розслідування і дослідження	40
13. Кодекси належної практики	41
14. Спільне вирішення проблем	42
15. Обов'язок вести переговори добросовісно	43
16. Термін дії угод	44
17. Чіткість і структура угод	45
18. Дотримання угоди	47
19. Дії у випадку змін в обставинах, передбачених угодою	49

Частина 2. Врегулювання спорів	54
20. Механізми врегулювання спорів	57
21. Розроблення системи врегулювання спорів	61
22. Залучення фігур вищого рівня	64
23. Обговорення за участі незалежних посередників	65
24. Спільне вирішення проблем	66
25. Примирення і посередництво	67
26. Встановлення фактів	72
27. Арбітраж	73
28. Соціально-трудова дії	80
29. Гендер і врегулювання спорів	86
30. Комплексні системи управління конфліктами	88
31. Підбиття підсумків	90
32. Підтримання чутливості систем урегулювання спорів: необхідність поточного перегляду і активізації	91
 Заключні зауваження	 92
 Конвенція № 87: витяги	 93
Конвенція № 98: витяги	95
Конвенція № 151: витяги	97
Конвенція № 154: витяги	99
Рекомендація № 159: витяги	101
Рекомендація № 163: витяги	102

► Перелік скорочень

ACAS	Служба консультування, примирення і арбітражу (Великобританія)
ABC	альтернативне врегулювання спорів
КАУ	краща альтернатива укладеній угоді
ССМА	Комісія з питань примирення, посередництва і арбітражу (ПАР)
ДАСВС	динамічні адаптивні системи врегулювання спорів
РСП	розширені співробітницькі переговори
FMCS	Федеральна служба посередництва і примирення (США)
МОП	Міжнародна організація праці
ПіА	посередництво-арбітраж
МТП	модифіковані традиційні переговори
NEDLAC	Національна рада з питань економіки, розвитку та праці (ПАР)
NCPP	Національний центр партнерства і ефективності (Ірландія)
ОЕСР	Організація економічного співробітництва і розвитку
PSLRB	Рада з трудових відносин на державній службі (Канада)
ППВ	програма покращення відносин
SER	Соціально-економічна рада (Нідерланди)

► Вступ

Сприяння ефективному уникненню та врегулюванню спорів у ключовому секторі зайнятості

На державний сектор припадає дуже значна частка зайнятості в усіх країнах світу. Тому не дивно, що МОП дуже зацікавлена у заохоченні міжнародних норм щодо належних трудових відносин у цьому ключовому секторі світу праці. Проте, вірно також, що тут починають діяти дуже особливі чинники державних інтересів, в основі яких лежить, головним чином, потреба у безперерйному наданні основних послуг. Міжнародна конференція праці прийняла Конвенцію 1978 р. про трудові відносини на державній службі (№ 151), маючи на увазі особливі риси державного сектора. Конвенція застосовується до всіх осіб, зайнятих у державних органах⁶. Статті 7 та 8 стосуються таких основних сфер, як визначення умов зайнятості та врегулювання спорів:

«У разі потреби вживають відповідних умов країни заходів, спрямованих на підтримку і сприяння повному розвитку та використанню процедури ведення переговорів щодо умов зайнятості між зацікавленими державними органами влади та організаціями державних службовців або інших подібних методів, які дають змогу представникам державних службовців брати участь у визначенні цих умов.» (Стаття 7)

«Врегулювання спорів, які виникають у процесі визначення умов зайнятості, досягається відповідно до національних умов шляхом переговорів між сторонами або за допомогою процедур, які гарантують незалежність і неупередженість, таких як посередництво, примирення та арбітраж, запроваджених таким чином, щоб користуватися довірою залучених сторін». (Стаття 8)

Ці дві сфери тісно пов'язані між собою: успіх переговорів щодо укладення угод може залежити від заходів із врегулювання спорів, які лежать в основі переговорів. З метою досягнення цілей, поставлених у статті 7, у цьому посібнику зроблено спробу надати урядам і профспілкам настанови щодо способів заохочення досягнення цілей у сфері врегулювання спорів, поставлених у статті 8.

У різних політичних системах світу розвинулися різноманітні процеси щодо трудових відносин на державній службі⁷. Тим не менш, вивчення підходів і механізмів, що існують у широкому спектрі національних систем, надає переконливі ознаки того, що можна вдосконалити способи вирішення питань. У посібнику наведені пропозиції: у рамках схеми, що відповідає нормам МОП, урядам і профспілкам пропонується розглянути ряд варіантів, деякі з яких відносно інтегровані, а інші можуть бути альтернативою один одному.

МОП неухильно просуvalа загальну платформу норм і для приватного, і для державного секторів, що на практиці означало усунення історичної прогалини. Конвенція 1981 р. про колективні переговори (№ 154) та супутня Рекомендація (№ 163) розширили концепцію колективних переговорів, уперше сформульовану у Конвенції 1949 р. про право на організацію і ведення колективних переговорів (№ 98), водночас поширивши її на всі сфери діяльності, тобто і на приватний, і на державний сектори, за винятком збройних сил і поліції. Комітет експертів і Комітет

⁶ У Конвенції № 151 термін «державний службовець» визначений як будь-яка особа, зайнята у державних органах. Тільки службовці високого рівня, котрі посідають посади на високому рівні, чий функції звичайно розглядаються як ті, що стосуються визначення політики чи управління, або службовці, чий обов'язки мають строго конфіденційний характер, можуть виключатися зі сфери дії гарантій, передбачених цією конвенцією – див. S. Olney and M. Rueda: Convention No. 154: Promoting collective bargaining (Geneva, ILO, 2005), p. 14.

⁷ G. Casale and J. Tenkorang: Public service labour relations: A comparative overview, Paper No. 17, ILO Social Dialogue, Labour Law and Labour Administration Branch (Geneva, ILO, 2008), p. 2.

з питань свободи асоціації рекомендують державам не виключати великі категорії працівників, зайнятих у державному секторі, зі сфери дії Конвенції № 98 тільки тому, що ці працівники формально поставлені в ті самі умови, що й державні службовці, зайняті у сфері державного управління⁸. Конвенція № 151 у свою чергу говорить, що національне законодавство чи правила встановлюють, якою мірою вона застосовується до службовців, які посідають посади на високому рівні, чиї функції розглядаються як такі, що стосуються визначення політики чи управління, або службовців, чиї обов'язки мають строго конфіденційний характер. Конвенція включає аналогічне положення щодо збройних сил і поліції. Під час дискусій, що призвели до прийняття Конвенції № 151, Комітет з питань державної служби підтвердив, що «депутати парламенту, працівники судової гілки влади та інші обрані чи призначені працівники державних органів не підпадають під визначення «особи, зайняті у державних органах», й тому виключаються зі сфери цієї конвенції. Слід розуміти, що це тлумачення застосовується й до Конвенції № 154⁹.

У доповіді МОП за 2009 р. визначено, що:

«в усьому світі, як здається, відбувається загальний відхід від одностороннього визначення умов зайнятості державою як роботодавцем, хоча форма і масштаб цієї тенденції значно відрізняються в різних країнах... Сьогодні більш-менш визнано, що основоположна тенденція у трудових відносинах у державному та напівдержавному секторах полягає у русі в напрямку системи колективних переговорів, близької до тієї, що застосовується у приватному секторі»¹⁰.

Ця загальна платформа поширюється й на попередження та врегулювання спорів.

Цей посібник не обстоює систему якоїсь конкретної країни, хоча деякі системи й згадуються частіше за інші. Крім того, коли країна наводиться як приклад, ми не акцентуємо на тому, чи є конкретний підхід або механізм досі чинним або ж його замінено. Мета посібника – сформулювати й представити ідею попередження і врегулювання спорів тим, хто розглядає питання про перебудову власних систем. Робота з урегулювання спорів не закінчується ніколи, ніколи не є досконалою, і не всі зміни означають прогрес. Проте, деякі підходи краще можуть узгодити такі цілі, як соціальна справедливість, соціальна інтеграція, економічний прогрес та ефективне надання послуг, і посібник вказує на ці підходи.¹¹

Проте, систему, яка добре працює, неможливо просто перенести в інший контекст. Елементи, що стоять за нею, мають величезне значення й повинні враховуватися.¹² Інститути, політичні принципи і практика завжди є продуктами історії і практики, і майже ніколи не піддаються подібному відтворенню в інших місцях. Наприклад, функціонування спеціальних інститутів трудових відносин можна зрозуміти тільки в контексті конкретної країни.¹³ А через політичний контекст державної служби колективні переговори є чутливими до державної політики.¹⁴ Проте, перш ніж впроваджувати власні механізми, національні реформатори можуть знайти та позичити реальні схеми та ідеї з інших систем, особливо якщо вони узгоджені за допомогою інклюзивних консультаційних процесів. Мета цього посібника – надати такі приклади належної практики.

⁸ ILO: Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, fifth (revised) edition (Geneva, 2006), Paragraphs 886 and 887.

⁹ International Labour Conference: Record of Proceedings (1978), p. 25/4, and B. Gernigon, A. Odero and H. Guido: Collective Bargaining: ILO standards and the principles of the supervisory bodies (Geneva, ILO, 2000), p. 21.

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

¹¹ МОП заохочує використання методів переговорів, примирення і посередництва, а також арбітражу, що проводиться неупередженим органом, але в тому, що стосується судових механізмів, норми МОП не приписують якусь конкретну модель організації систем і процедур попередження та врегулювання трудових спорів. Міжнародні трудові норми визначають загальні принципи й надають державам-членам МОП настанови, корисні для прийняття законодавства і формулювання практичних заходів. Кожна країна сама має розробляти системи та процедури врегулювання трудових спорів, котрі якнайкраще відповідають її судовим традиціям і практиці соціально-трудових відносин. (ILO: Improving judicial mechanisms for settling labour disputes in Bulgaria, Report on the High-Level Tripartite Conference, Sofia, 5 May 2006 (Budapest, 2006), pp. 6–7 and 34–35.)

¹² ILO: Improving judicial mechanisms for settling labour disputes in Bulgaria, Report on the High-Level Tripartite Conference, Sofia, 5 May 2006 (Budapest, 2006), pp. 34–35.

¹³ Ibid., p. 32.

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

Є можливості для законодавчої та інституційної реформ, якщо системи не відповідають основним міжнародним трудовим нормам¹⁵. Ці норми можна вважати кульмінацією широких і обґрунтованих обговорень між тристоронніми партнерами на міжнародному рівні та вкрай вартими відображення в усіх внутрішніх режимах.

► Можливі показники належної практики

1. Близькість систем колективних переговорів і врегулювання спорів у країні до цілей та вимог статей 7 і 8 Конвенції № 151.
2. Системи, що характеризуються високим рівнем соціального діалогу між сторонами, відображаючи, зокрема, інклюзивний режим колективних переговорів, до яких залучені представники всіх або більшості зацікавлених сторін.
3. Системи, в яких сам процес колективних переговорів (а не зовнішні сили, відомства і процеси) регулярно призводить до укладення угод.
4. Системи, що характеризуються наявністю сприяючих процесу переговорів інститутів та заходів, таких як спрощення процедур, посередництво, а за необхідності і вибірково – арбітраж.
5. Системи, які демонструють високий рівень успішності врегулювання спорів щодо колективних переговорів із мінімальним порушенням процесу надання послуг.
6. Системи, які забезпечують укладення угод, загалом прийнятних для сторін і стабільних протягом передбаченого терміну їхньої дії, а також таких, що зміцнюють відносини між сторонами.
7. Системи, які забезпечують укладення угод, які сприяють ефективності державного сектора.

Задача цього посібника – заохотити й допомогти. Для урядів і особливо спеціалістів із кадрових питань важливо, щоб відображення міжнародних трудових норм у системах трудових відносин у державному секторі їхніх країн не спричиняло громадського неспокою, особливо у формі страйків. Якщо потрібні зміни, то акцентувати увагу слід на пошуку найкращої практики щодо принципів і механізмів урегулювання конфліктів. Оскільки трудові відносини неминуче викликають суперечки, соціальних партнерів слід запевнити, що правові норми є цілеспрямованими, гнучкими та придатними до адаптації.

Цей посібник орієнтований на членів організацій працівників і працівників урядів, зокрема на персонал міністерств праці та інших міністерств. Ним також можуть користуватися парламентарі, громадські лідери та інші зацікавлені сторони суспільства, які бажають знати більше про питання, пов'язані з колективними переговорами та врегулюванням спорів.

¹⁵ Див., наприклад, деякі з доповідей країн, висвітлених у публікації G. Casale and J. Tenkorang: Public service labour relations: A comparative overview, Paper No. 17, ILO Social Dialogue, Labour Law and Labour Administration Branch (Geneva, ILO, 2008), і переклик країн, процитований на стор. 9 у роботі B. Gernigon: Collective bargaining: Sixty years after its international recognition (Geneva, ILO, 2009), які стали предметом скарг щодо порушень у сфері колективних переговорів, поданих до Комітету з питань свободи асоціації. Див. також Y. Yoon: A comparative study on industrial relations and collective bargaining in East Asian countries, Working paper No. 8, ILO Industrial and Employment Relations Department (Geneva, ILO, 2009), p. 23: «Колективні переговори в державному секторі серйозно недорозвинені у всіх країнах Східної Азії, переважно через юридичні обмеження, встановлені для працівників у державному секторі».

Структура посібника

Посібник складається з двох частин. Починається він перелічення основних тез щодо матеріалу, який викладається далі. Головною відправною точкою є соціальний діалог між основними сторонами щодо фундаментальних принципів їх взаємовідносин. Потім, переходячи від загальних положень до конкретних питань, автори посібника розглядають питання незалежності у процесі переговорів, інші особливості цього процесу, методи та форми попередження спорів і, нарешті – у другій частині – методи та формули врегулювання спорів.

Передова практика попередження і врегулювання спорів у трудових відносинах на державній службі: елементи та послідовності

Основи	► Соціальний діалог ► Визнання зацікавлених сторін ► Основа залучення
Попередження спорів	► Спільне навчання ► Спільні дослідження ► Продуктивні переговори ► Сприяння переговорам ► Заохочення зразкових підприємств ► Спільне вирішення проблем ► Ефективне управління змінами ► Обов'язок добросовісно вести переговори ► Дотримання угод
Врегулювання спорів	► Дієві органи врегулювання спорів ► Належна структура системи врегулювання спорів ► Забезпечення допомоги ► Сприяння дискусіям ► Установлення фактів ► Спільне вирішення проблем ► Примирення і посередництво ► Арбітраж ► Соціально-трудова дії ► Комплексне врегулювання спорів ► Перегляд і відновлення

Передова практика попередження і врегулювання спорів у державному секторі: підходи та пропозиції

Цілі та контекст

Якісні громадські послуги потребують підтримки з боку належних систем трудових відносин, в яких втілені ефективні методи та механізми врегулювання спорів. Мета цього посібника полягає у сприянні службам, які:

- надають усім доступ до безпечних, надійних і доступних послуг із задоволення основних потреб людини;
- заохочують сталий місцевий соціально-економічний розвиток для забезпечення досягнення цілей повної зайнятості та зменшення бідності;
- створюють безпечне і здорове середовище для громадян;
- покращують і розширяють демократію;
- забезпечують дотримання прав людини¹⁶.

У рамках ширшої сфери трудових відносин у державному секторі цей посібник охоплює питання спорів щодо інтересів, які можуть призводити до соціально-трудова дій та відповідних наслідків у вигляді перешкод у процесі надання громадських послуг. У цьому контексті спір щодо інтересів – це спір, який виникає через розбіжності у визначенні майбутніх прав і обов’язків. Він впливає не з існуючого права, а з інтересу однієї з сторін до створення такого права шляхом його втілення у колективній угоді та заперечення іншої сторони проти цього¹⁷.

Посібник починається з розгляду висхідного процесу переговорів і підходів до врегулювання економічних спорів. Спори щодо прав також можуть спричиняти конфлікти, тому до посібника включено деяку інформацію, що має допомогти в їхньому врегулюванні. Спір щодо прав – це спір стосовно порушення або тлумачення існуючого права чи обов’язку, закріпленого в законі, колективній угоді або особистому трудовому договорі. В основі такого спору лежить твердження про те, що працівникові або групі працівників не забезпечені їхні належні права¹⁸.

Керівні положення

З самого початку можна зробити деякі загальні зауваження. Міжнародний досвід, поєднаний з міжнародними нормами, дозволяє сформулювати наступні керівні положення.

1. Соціальний діалог між основними сторонами має бути головною рисою регуляторної системи в державному секторі, як у процесі її формування, так і у процесі її роботи. Всеосяжні та належним чином організовані колективні переговори й консультації, підкріплені високим рівнем обміну інформацією, повинні бути визначальними елементами цього діалогу. Успішні структури та процедури соціального діалогу мають потенціал для вирішення соціально-економічних питань, заохочення належного врядування, підтримання громадського і соціального-трудова миру й стабільності, сприяння економічному прогресові. Успішність соціального діалогу залежить від декількох аспектів, таких як дотримання основних прав на свободу асоціації та ведення колективних переговорів; сильні, незалежні організації пра-

¹⁶ Див. передмову до V. Ratnam and S. Tomoda: Practical guide for strengthening social dialogue in public service reform (Geneva, ILO, 2005).

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

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

цівників і роботодавців із технічними можливостями та знаннями, необхідними для участі у соціальному діалозі; політична воля і прихильність щодо участі у соціальному діалозі з боку всіх сторін; належна організаційна підтримка.

2. Якщо метою є ефективна інституціоналізація конфлікту, то всі основні сторони повинні брати участь у творчому соціальному діалозі, у регуляторній системі, що є його результатом, та у поточній адаптації цієї системи. Ця діяльність охоплюватиме все коло роботодавців і працівників державного сектору, їхніх представників (зазвичай профспілок) і, можливо, представників громадянського суспільства. Уряди грають важливу роль у просуванні та усталенні національного соціального діалогу, а також у заохоченні та зміцненні правової бази шляхом забезпечення незалежності та основних прав соціальних партнерів.
3. Усеосяжна система трудових відносин, що відображує загальний комплекс принципів і цілей як для державного, так і для приватного секторів, з найбільшою вірогідністю забезпечить досягнення узгодженості мети й результату. Конвенція № 151 була прийнята для усунення розриву між правами працівників приватного і державного секторів, тому що Конвенція № 98 виключила зі сфери своєї дії всіх державних службовців, зайнятих у сфері державного управління. Навіть при тому, що право на організацію захищено Конвенцією № 151 у спосіб, схожий на передбачений у Конвенції № 98, але не ідентичний йому, Конвенцію № 151 можна розглядати як таку, що усуває дискримінацію, котра може бути несприятливою для державних службовців порівняно з працюючими у приватному секторі в тому, що стосується основних принципів прав профспілок. Належна політика і практика трудових відносин стоять вище будь-якого поділу на державний та приватний сектори й з однаковою логікою застосовується до обох; тим більш, що внесок приватного сектора продовжує поширюватися на послуги, які раніше надавалися виключно державою.
4. Тим не менш, державний сектор відрізняється деякими особливостями. Державний інтерес вимагає, щоб основні послуги надавалися постійно й безперебійно з боку працівників, а виконання ключових державних функцій продовжувалося на всіх етапах взаємодії між робочою силою та керівництвом.
5. У контексті цієї ж теми слід ретельно розглянути роль соціально-трудова дій. Динаміка і ефективність колективних переговорів великою мірою залежать від здатності та права урядів і профспілок використовувати економічні важелі для просування своїх відповідних інтересів. В ідеалі звернення до соціально-трудова дій може регулюватися і обмежуватися у цілеспрямовані способи, що зберігають цілісність переговорного процесу, а не заборонятися відразу.
6. Процеси переговорів, консультацій та врегулювання слід вести на максимально незалежній основі. Уряди, особливо державні казначейства і міністерства фінансів, мають законний інтерес щодо впливу, який встановлення заробітної плати у державному секторі має на бюджет, тому між політичними процесами і процесами трудових відносин повинні бути певні зв'язки та відносини. І, звичайно, якщо крах переговорів у державному секторі прискорить істотне порушення процесу надання послуг населенню, то уряд буде зацікавленою стороною. Тим не менш, якщо система трудових відносин має робити свій бажаний внесок у ефективність, рівноправність і соціально-трудова мир у державному секторі, то їй слід надати можливість виконувати свою роботу. Неналежне перешкоджання або несвоєчасне втручання може порушити цілісність колективних переговорів та підтримувальних процесів урегулювання спорів.
7. Переговори та консультації у державному секторі повинні заохочувати аспекти найкращої практики. У світі спостерігаються суперечливі традиції, стилі та формули відносин між працівниками і адміністрацією, причому деякі з них відрізняються кращим досвідом і результатами, ніж інші, як зазначено у вставці, розміщеній у вступі. Система державного сектора, залучена до реформування, повинні свідомо намагатися виявляти, приймати й за потреби адаптувати особливості найбільш конструктивних моделей.

8. Попередження і врегулювання спорів повинно включати гнучкий, але інтегрований комплекс заходів, який слід застосовувати відповідно до потреб. Конфлікт набуває різноманітних форм, і конкретні заходи можна краще пристосувати до вирішення конкретних питань. Задача будь-якої системи управління спорами полягає у наданні ряду відповідних заходів у рамках інтегрованої концепції.
9. Органи попередження і врегулювання спорів повинні працювати, в першу чергу, як канали зворотного зв'язку з базовими процесами колективних переговорів і консультацій. Це означає, що попередження спорів слід ґрунтувати на просвіті та сприянні, а врегулювання спорів – на заохоченні та, якщо потрібно, відновленні переговорного процесу. Замінники переговорів і консультацій, такі як судовий розгляд і арбітраж, слід розглядати як резервні заходи. Добровільному вирішенню та арбітражу слід надавати перевагу над примусовими варіантами.
10. Системи потребують регулярного перегляду з метою постійного забезпечення актуальності та протидії надмірній деталізації та консервативності. Трудові відносини освоюють територію альтернативного врегулювання спорів (АВС). Головною задачею завжди було забезпечення процесів, які є неформальними, доступними, швидкими та економічно ефективними. Проте, навіть альтернативи демонструють сильну тенденцію до застарілості й повторення помилок формальних адміністративних і судових процесів. Системи необхідно постійно й ретельно переглядати для підтримання їхньої дієвості.
11. У регуляторній системі має бути передбачено положення щодо незалежних, кваліфікованих, забезпечених належними ресурсами органів попередження і врегулювання спорів, які користуються довірою.
12. Ставлення так само важливо, як і механізм. Раціональна формальна система трудових відносин, в якій інтегровані належні механізми врегулювання спорів, є необхідною, але не достатньою умовою для хороших результатів у державному секторі. Важливіше культивувати середовище співробітницьких трудових відносин, спрямоване на соціальну ефективність і рівноправність на робочому місці.

Попередні зауваження: сумлінне та активне ведення колективних переговорів як альтернатива конфліктам, яких можливо уникнути

Хоча головна увага у цьому посібнику приділяється уникненню та врегулюванню спорів, колективні переговори розглядаються як головна відправна точка у будь-якому ідеалізованому контексті врегулювання спорів. Ще наприкінці дев'ятого сторіччя Сідней та Беатрис Уебб документально зафіксували «метод колективних переговорів» як спосіб урегулювання спорів у країнах, що індустріялізувалися²¹, і з тих пір проникливі рецензенти ринку праці уточнюють цей аналіз:

«У західних суспільствах в останні двісті років існують дві схвалені системи врегулювання конфліктів інтересів між групами й організаціями та між їхніми членами: поступки на ринку та державні регуляторні механізми, створені політичним процесом...

Як засіб урегулювання конфлікту між організаціями, переговори та укладення угод мають цілий ряд різноманітних переваг порівняно з судовими процесами, державними указами та боротьбою на знищення... Істотною рисою угоди є те, що обидві сторони обов'язуються жити за нею, а не продовжувати конфлікт і боротьбу після ухвалення рішення, не прийнятого до однієї з них... Є важливий сенс у тому, що жодне рішення, ухвалене у відносинах між групами, не може по-справжньому усунути суперечку, якщо сторони не погодяться прийняти його. Ймовірність виконання сторонами власної угоди набагато вище, ніж вірогідність прийняття рішення, несприятливого для однієї сторони.²²»

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

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

У більш ранній вступній доповіді щодо врегулювання трудових спорів МОП сформулювала це твердження у дуже прямий спосіб:

«Ефективне врегулювання трудових спорів – це одна з дуже пріоритетних задач. Ще більше значення має, перш за все, необхідність попередження виникнення всіх видів спорів... Колективні переговори запобігають спорам завдяки розділенню влади на підприємстві.²³»

Точки та шляхи врегулювання спорів, визначені нижче, мають зв'язки з варіантами попередження спорів, а останні, у свою чергу, великою мірою базуються на моделі, яка визнає провідну роль саморегулювання, особливо у формі колективних переговорів. Хороші системи попередження і врегулювання спорів можна охарактеризувати як такі, що направляють сторони назад у процес колективних переговорів як основний носій відносин і результатів. Це обумовлено тим, що якість і характер відносин між сторонами великою мірою визначають їхні пов'язані економічні долі та вплив їхніх спільних зусиль – хороший, поганий або індиферентний – на економіку та суспільство²⁴.

Але якщо метою є мирне вирішення конфліктів на виробництві та інші сприятливі соціальні наслідки, то для цієї мети не кожен варіант колективних переговорів підійде. Як мінімум, система повинна бути всеосяжною, справедливою та стабільною, здатною інтегрувати ресурси та розподіляти винагороду у функціональний спосіб. Проте, крім цього, певні системи можуть бути кращі за інші у сприянні отриманню взаємної вигоди для сторін і суспільства. Здорові підприємства характеризуються відносинами довіри, повагою та якісними зв'язками. Підтримуючі заходи, що заохочуються тут, орієнтуються на більш перспективні моделі колективних переговорів.

У цьому посібнику не робиться спроба відтворити або пропагувати системи врегулювання спорів конкретних країн у всій їхній повноті. Тут еkleктично зібрані та тематично представлені повчальні принципи, формули та практичні методи, від широких питань відносин до процесу переговорів і врегулювання спорів. Посібник пропонує політикам державного сектора, які займають дуже різні позиції, шукати підходи та механізми, які можна розглянути та, якщо вони виявляться перспективними, прийняти й адаптувати для цілей конкретної країни. Реальна задача полягає у тому, щоб по-новому розтлумачити твердження або формулу щодо задоволення місцевих потреб і прагнень.

► Стисло про принципи МОП щодо права на ведення колективних переговорів

Норми та принципи, що впливають із конвенцій, рекомендацій та інших інструментів МОП щодо права на ведення колективних переговорів, та принципи, встановлені Комітетом експертів і Комітетом із питань свободи асоціації Адміністративної ради на основі цих інструментів, можна підсумувати наступним чином. Системи, що характеризуються високим рівнем соціального діалогу між сторонами, відображаючи, зокрема, інклюзивний режим колективних переговорів, до яких залучені представники всіх або більшої зацікавленості сторін.

1. Право на ведення колективних переговорів – це одне з основних прав, що їх держави, через своє членство у МОП, зобов'язані добросовісно дотримуватися, зміцнювати та реалізовувати (Декларація МОП основних принципів та прав у світі праці та Додаток до неї).
2. Колективні переговори – це право роботодавців та їхніх організацій, з одного боку, та організацій працівників, з іншого боку (профспілок першого рівня, федерацій та конфедерацій). Тільки за відсутності останніх колективні договори та угоди можуть укладати інші категорії представників зацікавлених працівників.
3. Право на ведення колективних переговорів повинні визнавати всі приватні та державні сектори, й тільки збройні сили, поліція та державні службовці, зайняті у сфері державного управління, можуть виключатися зі сфери здійснення цього права (Конвенція № 98).

²³ R. Heron and C. Vandenabeele: Labour dispute resolution: An introductory guide (Geneva, ILO, 1999) pp. (iii) and 1.

²⁴ «Сильніша демократія і права на свободу асоціації та ведення колективних переговорів можуть забезпечувати більшу економічну і соціальну стабільність, яка посилює глобальну конкурентоспроможність і економічну ефективність» (ILO: Freedom of association in practice: Lessons learned, International Labour Conference, 97th Session, 2008, para. 67).

► Стисло про принципи МОП щодо права на ведення колективних переговорів

4. Якщо держава ратифікувала Конвенцію 1981 р. про колективні переговори (№ 154), то право на ведення колективних переговорів також застосовується у контексті державного управління, для чого можуть установлюватися особливі способи застосування згідно з цими положеннями. Конвенція 1978 р. про трудові відносини на державній службі (№ 151) передбачає нижчий рівень міжнародного захисту щодо колективних переговорів, тому що вона допускає – у контексті державного управління – можливість вибору колективних переговорів або інших методів визначення умов зайнятості.
5. Мета колективних переговорів полягає у регулюванні умов зайнятості у широкому сенсі та відносин між сторонами.
6. Колективні договори та угоди повинні бути обов'язковими до виконання. Слід передбачити можливість визначення більш сприятливих умов зайнятості, ніж установлені законом. Індивідуальним контрактам не слід надавати перевагу над колективними договорами та угодами, за винятком випадків, коли в перших містяться більш сприятливі положення.
7. Для забезпечення ефективності здійснення права на ведення колективних переговорів вимагає, щоб організації працівників були незалежними і не ставилися «під контроль роботодавців чи організацій роботодавців», а процес колективних переговорів міг іти без втручання з боку органів влади.
8. Профспілка, що представляє більшість або значну частку працівників у переговорній одиниці, може користуватися преференційними або винятковими переговорними правами. Проте, у тих випадках, де жодна профспілка не задовольняє ці умови або такі виняткові права не визнані, організації працівників повинні, тим не менш, бути здатними укласти колективний договір або угоду від імені їхніх власних членів.
9. Принцип добросовісності у колективних переговорах передбачає визнання представницьких організацій, зусилля по досягненню домовленостей, ведення прозорих і конструктивних переговорів, відсутність невинуватених затримок у переговорах, дотримання обома сторонами взятих на себе зобов'язань.
10. Колективні переговори мають добровільний характер, і повинна бути забезпечена можливість проведення переговорів на будь-якому рівні.
11. Вимога про обов'язковий арбітраж у ситуаціях, де сторони не досягають згоди, загалом суперечить принципів добровільності колективних переговорів і допускається тільки у наступних випадках: (1) при наданні основних послуг у строгому значенні цього терміну (тобто послуг, припинення надання яких загрожуватиме життю, особистій безпеці чи здоров'ю всього населення або його частини); (2) стосовно державних службовців, зайнятих у сфері державного управління; (3) коли після тривалих і незавершених переговорів стає зрозумілим, що з даної ситуації неможливо вийти без ініціативи з боку органів влади; (4) у випадку гострої національної кризи. Завжди слід віддавати перевагу арбітражу, прийнятому обома сторонами.
12. Втручання з боку законодавчих або адміністративних органів, які мають наслідком скасування або змінення змісту вільно укладених колективних договорів і угод, зокрема положень про заробітну плату, суперечить принципів добровільності колективних переговорів. Обмеження на зміст майбутніх колективних договорів і угод, особливо стосовно заробітної плати, що їх накладають органи влади в рамках політики економічної стабілізації або структурного коригування через істотні міркування соціально-економічної політики, допускаються тільки за умови, що таким обмеженням передують консультації з організаціями працівників та роботодавців і такі обмеження відповідають наступним умовам: вони застосовуються як винятковий захід і тільки потрібною мірою; їхня тривалість не перевищує розумного строку; вони супроводжуються належними гарантіями, призначеними для ефективного захисту рівня життя працівників, яких вони стосуються, зокрема тих, хто з великою ймовірністю постраждає від них найсильніше.

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

► Частина 1

Попередження спорів²⁵

²⁵ Уперше ця тема обговорювалася у публікації Conciliation in industrial disputes: A practical guide (Geneva, ILO, 1973) (Chapter 12 "Preventative conciliation").

Система трудових відносин, основана на консенсусі, - найкращий інструмент попередження соціально-трудової незгоди, причому вона може набувати дуже різноманітних форм²⁶. Мета повинна полягати у розробленні та впровадженні ефективних процесів і установ, які визнають, враховують і узгоджують законні інтереси сторін трудових відносин і суспільства в цілому.

Більша частина матеріалу, наведеного нижче, стосується процесу колективних переговорів. Для поставлених тут цілей ми розглядаємо такі виміри цього складного явища, як попередження спорів і врегулювання спорів.

► 1. Соціальний діалог як відправна точка

МОП уже видавала спеціалізовані публікації на тему соціального діалогу в контексті державної служби, і у цьому посібнику враховано та розвинуто цей досвід²⁷. Читачеві пропонується звернутися до цих джерел, але ми наводимо тут деякі з наведених у них зауважень і висновків:

«Соціальний діалог – потужний засіб пошуку конкретних способів досягнення і підтримання соціальної згуртованості та вдосконалення врядування. Він сприяє створенню якісних державних служб, як для працівників, так і для громадян²⁸.

....

Головний урок полягає у тому, що реформи можуть бути успішними тільки за умови, що вони розробляються і впроваджуються у співробітництві та консультаціях з усіма зацікавленими сторонами, на яких вони вплинуть у майбутньому²⁹.

Соціальний діалог включає спільне користування всією відповідною інформацією, консультації та переговори між представниками урядів, роботодавців і працівників з питань, які становлять спільний інтерес і стосуються економічної та соціальної політики. Соціальний діалог має широкі та різноманітні значення у всьому світі: він повинен відбуватися на всіх відповідних етапах процесу прийняття рішень; він не повинен бути надто директивним; він повинен адаптуватися під обставини; він повинен охоплювати, зокрема, тих, кого торкаються зміни та рішення³⁰.

²⁶ Згідно з Глобальною доповіддю щодо Додатку до Декларації МОП основних принципів та прав у світі праці (ILO: Freedom of association in practice: Lessons learned, International Labour Conference, 97th Session, 2008), «успішні колективні переговори та інші методи діалогу між працівниками та роботодавцями можуть запобігати конфліктам. ... Наприклад, ефективні механізми колективних переговорів допомогли попередити припинення роботи у 1998-2005 рр. у галузі освіти в Південно-Африканській Республіці». Додаткову інформацію з цього питання див. у публікації Republic of South Africa, Department of Education: Teachers for the future: Meeting teacher shortages to achieve Education for All. Крім того, обстеження МОП щодо соціального діалогу за 2005 р. дало підстави вважати, що соціально-трудові конфлікти врегульовуються швидше та ефективніше, ніж раніше. У Глобальній доповіді зазначено, що «колективні переговори сприяли цьому позитивному розвитку подій. Колективна угода створює атмосферу взаємної довіри та встановлює соціальний мир. Проте, вона також є важливим нормативним джерелом для врегулювання спорів (наприклад, шляхом впровадження взаємоприйнятних правил урегулювання спору за допомогою, приміром, примирення, посередництва або арбітражу).»

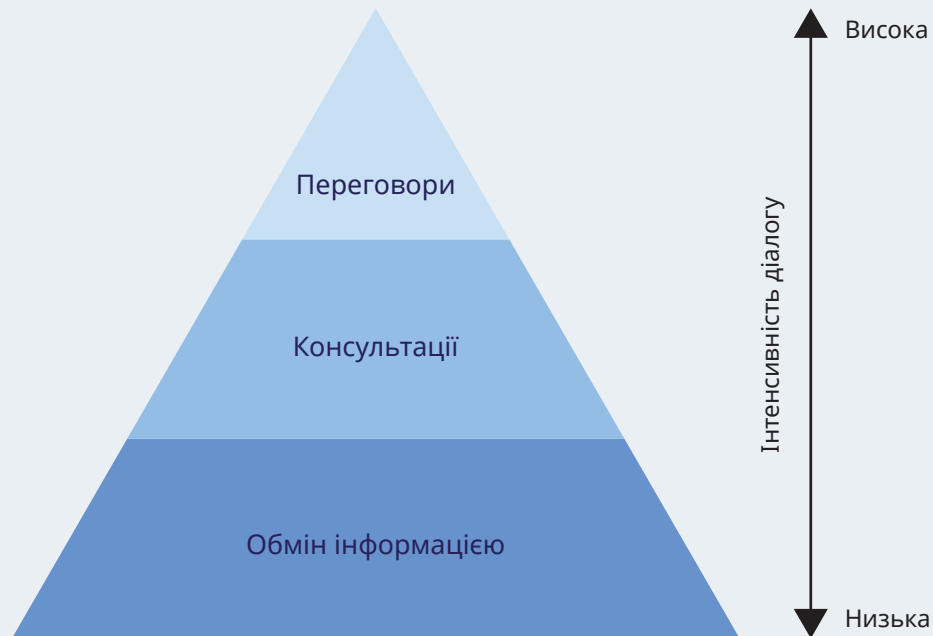
²⁷ V. Ratnam and S. Tomoda: Practical guide for strengthening social dialogue in public service reform (Geneva, ILO, 2005) and J. Ishikawa: Key features of national social dialogue: A social dialogue resource book (Geneva, ILO, 2003).

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

²⁹ Ibid., p. iii. Див. також п. (2) Рекомендації 1978 р. щодо трудових відносин на державній службі (№ 159) (у Додатку).

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

► Трикутник соціального діалогу



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

«Обмін інформацією – найбільш основний процес соціального діалогу. Він не передбачає проведення реальних дискусій або вжиття реальних дій з відповідних питань, але є по суті відправною точкою на шляху до більш змістовного соціального діалогу. Консультації – це засіб, за допомогою якого соціальні партнери не тільки обмінюються інформацією, а й ведуть глибший діалог із порушених питань... Колективні переговори та узгодження політики можна розглядати як два переважаючі типи переговорного процесу. Колективні переговори – одна з найпоширеніших форм соціального діалогу, що офіційно визнана у багатьох країнах. Це – переговори між роботодавцем, групою роботодавців або представниками роботодавців та представниками працівників із метою вирішення питань, які стосуються заробітної плати та умов зайнятості».³¹

МОП визнає, що визначення і поняття соціального діалогу змінюються з часом і залежно від країни. Соціальний діалог може бути неформальним і спеціалізованим або інституціоналізованим і формальним – або навіть комбінацією цих форм. Неформальні процеси можуть бути так само важливими, як і формальні³². Наприклад, у Бразилії у минулі роки було організовано велику кількість конференцій із соціального діалогу для вирішення питань трудових відносин³³. У Намібії профспілки працюють у тісному співробітництві з урядом, і перш ніж може бути прийнятий будь-який новий законодавчий акт із питань праці, профспілки отримують його проект³⁴.

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

³² Ibid.

³³ J. Drummond and D. Paiva Ferreira: Report on public sector labour relations in Brazil, presented at the validation workshop of this manual, Turin, Italy, 28 July 2011.

³⁴ H. Hangula and M. Iinane: Report on public sector labour relations in Namibia, presented at the validation workshop of this manual, Turin, Italy, 27 July 2011.

► Консультування уряду та парламенту

Роль Соціально-економічної ради Нідерландів (Sociaal-Economische Raad, SER)

«Головна функція SER – консультувати уряд і парламент Нідерландів із соціальних та економічних питань з метою заохочення:

- збалансованого економічного зростання і сталого розвитку;
- якомога вищого рівня зайнятості;
- справедливого розподілу доходів.

На прохання або за власною ініціативою SER консультує уряд щодо основних напрямів політики. Аргументи, висунуті SER, також використовуються парламентом у його дебатах з урядом. Охоплюються наступні питання:

- події у соціально-економічній сфері у середньостроковій перспективі;
- регуляторні питання;
- соціальне забезпечення;
- трудове та виробниче право;
- участь працівників;
- взаємозв'язок між ринком праці і освітою;
- європейська політика;
- екологічне планування і доступність дорожнього руху;
- сталий розвиток;
- справи споживачів.

Джерело: <http://www.ser.nl> (дата доступу - 1 листопада 2011 р.).

► Підтримка МОП: приклад із досвіду Філіппін

Представництво профспілок на Філіппінах обмежено, і вони не мають права голосу під час обговорення політичних документів, що стосуються державної служби. Спільна програма гідної праці на 2008-2010 роки мала на меті посилити реальне представництво профспілок державного сектору в Раді з організації праці у державному секторі. Рада наглядає за виконанням положень Виконавчого наказу № 180 і складається з голів Комісії з державної служби, Міністерства праці та зайнятості, Міністерства фінансів, Міністерства юстиції та Міністерства з питань бюджету і управління. У вищезгаданому Виконавчому наказі наведені керівні настанови щодо здійснення права державних службовців на організацію, а механізми соціального діалогу в державному секторі заохочуються шляхом оприлюднення закону.

Мета Спільної програми гідної праці полягала у внесенні змін до Виконавчого наказу № 180 з метою забезпечення представництва профспілок у процесах розроблення політики у державному секторі.

Джерело: Narrowing decent work deficits: The Philippine common agenda 2008–10.

► Роль Національної ради ПАР з економічного розвитку та праці (Nedlac)

«У Nedlac уряд виступає разом з організованим бізнесом, організованими працівниками та організованими громадянськими групами на національному рівні для обговорення питань соціально-економічної політики й досягнення консенсусу з цих питань. Цей процес називається «соціальний діалог». Закон Національної ради з економічного розвитку та праці № 35 1994 року (розділ 5(1)) говорить наступне:

Рада:

- a. прагне заохочувати досягнення таких цілей, як економічне зростання, участь у прийнятті економічних рішень та соціальна справедливість;
- b. прагне досягати консенсусу та укладати угоди з питань, що стосуються соціально-економічної політики;
- c. розглядає всі запропоновані законодавчі акти з питань, що стосуються політики на ринку праці, до їх представлення у парламенті;
- d. розглядає всі значні зміни у соціально-економічній політиці до їх впровадження або представлення у парламенті;
- e. заохочує та сприяє розробленню узгодженої політики з соціальних та економічних питань.

За умовами розділу 77 Закону про трудові відносини Nedlac виконує функцію врегулювання спорів між профспілками та урядом і (або) підприємствами з питань соціально-економічної політики.

Джерело: <http://www.nedlac.org.za/home.aspx> (дата доступу - 1 листопада 2011 р.).

► 2. Як дозволити добре побудованій системі переговорів працювати: самоуправління і належне втручання

Органам державної влади слід надавати колективним переговорам достатній простір для того, щоб вони приносили свої соціальні дивіденди. У рамках цього процесу урядам необхідно мати потрібну адміністративну й технічну спроможність для обстоювання принципу свободи асоціації з метою створення сприятливого середовища для колективних переговорів. У деяких країнах адміністрації праці не здатні впливати на економічну й соціальну політику, яка може мати прямі наслідки для механізмів колективних переговорів. Належним чином сформовані та ефективні адміністрації праці мають велике значення для досягнення цієї мети³⁵. Наприклад, країни Скандинавії створили добре функціонуючі переговорні режими у державному секторі, що характеризуються саморегулюванням між роботодавцями та працівниками³⁶. В Аргентині створення механізмів саморегулювання також вважається одним із головних предметів переговорів³⁷.

Це, однак, не означає, що колективні переговори у державному секторі в цих та аналогічних країнах є цілком вільними. Політичний процес завжди залишається фоном для них, але уряд схильний втручатися тільки тоді, коли виявляється, що самостійні переговори зайшли у глухий кут, а масштаби проблеми такі, що це загрожує державним інтересам. Загальна впевненість у стабільності переговорів у державному секторі, як правило, обґрунтована, й це само по собі створює коло добротності. Втручання уряду, коли до нього доходить справа, як правило, поступове: спочатку сприяння, потім настанови і лише захід в якості останнього можливого заходу – приписи. Сторонні ресурси, такі як посередництво – як передбачене, так і не передбачене законом – у багатьох випадках інтегровано у самі незалежні переговорні процеси. Сам спектр посередницьких заходів із боку держави спонукає сторони переговорів до подвоєння їхніх саморегулюючих зусиль. У ситуаціях, де глухі кути закінчуються вказівками – наприклад, у формі закону або директиви про передачу спору до примусового арбітражу – ці заходи є очевидно винятковими і через це у кінцевому підсумку не підривають інститут колективних переговорів.

► Втручання для збереження миру з одночасною підтримкою переговорного процесу

Швеція

У Швеції тільки одного разу – у 1971 році – страйк був попереджений законодавчим розпорядженням. Завдяки цьому конкретному законодавчому актові було продовжено термін дії чинних колективних угод і, отже, відповідних зобов'язань щодо підтримання миру. Сторони скористалися цією перервою – і застосували тиск – для врегулювання своїх розбіжностей. Цей акт по суті підтримав переговорний процес¹.

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

³⁵ ILO: *Freedom of association in practice: Lessons learned*, International Labour Conference, 97th Session, 2008, para. 58.

³⁶ T. Treu: "Comparative report", in T. Treu (ed.): *Employees' collective rights in the public sector* (The Hague, Kluwer, 1997), pp. 3–24.

³⁷ Закон № 24,185 від 16 грудня 1992 р., ст. 18.

► Втручання для збереження миру з одночасною підтримкою переговорного процесу**Фінляндія**

У 2007 році Спілка працівників охорони здоров'я і соціальної допомоги дозвернулася з погрозою застосування масових звільнень за власним бажанням як соціально-трудового заходу з метою вплинути на переговори про збільшення оплати праці. На практиці це означало б, що приблизно 70-100 відсотків усіх медсестер, працюючих у найважливіших відділеннях університетських лікарень, звільнилися б. Щоб підтримати належні рівні надання послуг, уряд втрутився у ситуацію і нав'язав безпрецедентний закон, який би на практиці змусив медсестер повернутися до роботи. Цей закон був проблематичним також тому, що він змусив би повернутися до роботи навіть тих медсестер, які вже звільнилися, змінили професію або працювали у приватному секторі. Сторони переговорів досягли згоди, перш ніж виникла потреба у судових діях, але ця ситуація порушила питання про такі основні права, як право працівника брати участь у соціально-трудовах діях та право особи отримувати гідний догляд. Трудовий суд постановив, серед іншого, що звільнення за власним бажанням медсестер, які були державними службовцями, було незаконним².

² The Finnish Labour Court R 83 and 84/07, 7.11.2007. Expert opinion for the Social Affairs and Health Committee concerning a bill on ensuring patient safety during industrial actions, 9 Nov. 2007.

У Латинській Америці зростає тенденція до надання працівникам державного сектора можливості брати участь у визначенні умов їхньої праці. Уругвай нещодавно прийняв законодавчий акт про повноваження щодо колективних переговорів. Законодавчий акт Управління Панамського каналу про повноваження також передбачає колективні переговори і постановляє, що всі колективні договори та угоди мають включати положення щодо механізмів урегулювання спорів³⁸. Коста-Ріка запровадила колективні переговори нормативним актом, підтримавши цим давню практику без застосування законодавчих санкцій. МОП допомагала у розробленні відповідних нормативних актів³⁹.

³⁸ Закон № 18 від 11 червня 1997 р., ст. 104..

³⁹ Виконавчий указ № 29576-MTSS, 15 червня 2001 р.

► 3. Організація переговорів: представники, які ведуть переговори

Ефективні колективні переговори вимагають, щоб сторони, які беруть у них участь, визнавали повноваження одна одної для цієї мети. Це визнання може бути добровільним, як у деяких країнах, де воно ґрунтується на угодах або усталеній практиці. Деякі країни прийняли закони, що зобов'язують державних роботодавців визнавати профспілки для цілей колективних переговорів з урахуванням певних умов. З іншого боку, законодавство, що надає такі повноваження, може допомогти профспілкам визначити, хто саме представляє уряд на переговорах. У простих законодавчих положеннях можна вказати, хто відповідає за ведення колективних переговорів, посприявши таким чином визнанню сторонами одна одної⁴⁰.

Як правило, корисно, якщо правила або домовленості щодо ведення переговорів об'єднують чисельність профспілок, як зазначено у п. 1 Рекомендації 1978 р. щодо трудових відносин на державній службі (№ 159), тому що це сприяє більш упорядкованим, стриманим переговорам із внутрішнім посередництвом⁴¹. Галузеве регулювання у скандинавських державах сприяє досягненню цього результату⁴², і багато країн працюють з правилами, які дозволяють визнання тільки найбільш представницьких профспілок. В одній з канадських публікацій висвітлюються політичні міркування у сфері праці:

«Довгий час ми свідомо докладали зусилля... згідно з Трудовим кодексом [провінції Британська Колумбія] для уникнення роздрібнення у нових переговорних відносинах і використання всіх можливостей для формування єдиних структур, які представляють усіх працівників у існуючих відносинах...

Коли була створена нова компанія, «Краун Корпорейшн», для експлуатації розширеної поромної лінії між островом Ванкувер і Великим Ванкувером, Рада з питань праці вперше повинна була визначити, згідно з Трудовим кодексом, відповідні переговорні структури щодо паромної системи. Профспілки запропонували поділити працівників на дві структури: загальну «неліцензовану» структуру, яку мала представляти Спілка працівників морського і поромного транспорту, та ліцензованих працівників – капітанів, помічників капітанів, інженерів тощо – яких, імовірно, представляла б Гільдія канадського торгового флоту. Існували переконливі причини наполягати на тому, щоб ліцензовані працівники складали окрему

⁴⁰ "Substantive provisions of labour legislation: Effective recognition of the right to collective bargaining", in ILO: Labour Legislation Guidelines, Chapter III, <http://www2.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/llg/index.htm> (дата останнього доступу – 27 жовтня 2011 р.). Розгляд цих питань також наведений, наприклад, у роботах G. Bamber et al.: "Collective bargaining", in R. Blanpain (ed.): Comparative labour law and industrial relations in industrialised market economies, 6th and revised edition (The Hague, Kluwer, 1998), p. 414; G. Casale: Union representativeness in a comparative perspective, ILO-CEET Working paper No. 18, (Budapest, ILO, 1996).

⁴¹ Цей пункт виглядає так:

«1) У країнах, де процедури визнання організацій державних службовців застосовуються з метою визначення організацій, які будуть користуватися на переважній та на виключній основі правами, передбаченими розділами III, IV чи V Конвенції 1978 року про трудові відносини на державній службі, таке визначення повинно базуватися на об'єктивних і заздалегідь встановлених критеріях, що стосуються представницького характеру організацій.

2) Процедури, зазначені в пункті 1) цього параграфа, повинні мати такий характер, щоб не сприяти збільшенню чисельності організацій, які охоплюють одні й ті самі категорії службовців.»

⁴² «Регулювати структуру переговорів також означає впливати на те, хто й що має обговорювати. У скандинавських країнах такі нормативні акти особливо застосовуються до державного сектора. Без будь-якого винятку держава змусила профспілкову сторону формувати коаліції або переговорні картелі. Цим картелям надаються або виключні переговорні права, або пріоритетні права на переговорах щодо найважливіших колективних угод. Результатом цих заходів є одноманітне регулювання заробітної плати і умов праці в межах дуже централізованої системи колективних переговорів. Профспілки змушені досягати внутрішнього компромісу, перш ніж зустрічатися з опонентом, а коаліція більшості профспілкових картелів і держави зазвичай дуже сильно виступає проти сторонніх суб'єктів. Незалежні профспілки можуть існувати, але матимуть серйозні проблеми у внесенні змін до угоди, укладеної більшістю». T. Stokke and A. Seip: "Collective dispute resolution in the public sector: The Nordic countries compared", in Journal of Industrial Relations (Sydney, Australian Labour and Employment Relations Association, 2008), Vol. 60, No. 4, p. 565.

групу для вираження своїх інтересів: спеціальна професійна підготовка, рівень якої вони мали довести для того, щоб отримати ліцензію, повноваження, надані їм у відношенні судна та екіпажу, та тривала історія окремого представництва у ширшому масштабі морської галузі. Безсумнівно, ліцензовані працівники досягли великих успіхів за допомогою власної профспілки, тому вони були рішуче налаштовані зберегти це положення щодо Управління поромного транспорту Британської Колумбії.

Незважаючи на ці вагомні аргументи, ми відхилили вимогу щодо створення окремої переговорної структури. Поромна лінія була життєво важливою транспортною магістраллю, на яку мало покладатися населення Британської Колумбії. Політика зведення до мінімуму ймовірності соціально-трудова конфліктів, до яких фрагментація здатна привести в такому стратегічно важливому підприємстві громадського користування, просто не могла не переважити міркувань щодо цінності самовизначення однієї окремо взятої професійної групи працівників. Ліцензованих працівників ніхто не примушував би брати участь у колективних переговорах. Проте, якщо вони обрали саме цей метод вирішення питань з їхнім роботодавцем, то, на нашу думку, вони мали прийняти ширшу логіку даного процесу.

Ліцензовані працівники не мали невід'ємного права відійти від цього процесу та вчиняти на свій розсуд у власних інтересах. Навпаки, вони повинні були об'єднати свої переговорні ресурси в єдину структуру, яка б уклала колективну угоду і в інтересах екіпажів»⁴³.

Можна зробити висновок про те, що обмін думками може проходити більш упорядковано, коли органи влади державного сектора мають справу з обмеженою кількістю профспілок.⁴⁴ Фактор міжпрофспілкового суперництва з його руйнівним потенціалом можна усунути, перш ніж розпочнеться переговорний процес.⁴⁵ За обмеженої кількості профспілок простір для маневрування у переговорних вимогах, виставлених безліччю профспілок, жорстко контролюється, й сама структура переговорів зобов'язує профспілки узагальнювати, а потім узгоджувати між собою вимоги всіх сегментів або принаймні представницької частини робочої сили. Проте, якщо тільки найбільш представницька профспілка користується преференційними або виключними переговорними правами, то рішення щодо визначення найбільш представницької організації слід приймати згідно з об'єктивними й заздалегідь сформульованими критеріями, щоб уникнути можливостей для зловживання чи упередженості. І навіть хоча державні органи мають право вирішувати, чи вестимуть вони переговори на регіональному або національному рівні, працівники повинні мати право вибирати організацію, яка представлятиме їх на переговорах⁴⁶.

Ще один варіант – переговори «за одним столом», де кілька профспілок, що представляють усіх працівників у єдиній переговорній структурі, сходяться в єдиному переговорному процесі.⁴⁷ Ця практика поширилася у державному секторі Великобританії у 1990-ті роки⁴⁸. Ще один приклад можна побачити у переговорах в інтересах працівників штату Вашингтон (США), де

⁴³ P. Weiler: *Reconcilable differences: New directions in Canadian labour law* (Toronto, Carswell, 1980), pp. 159–60. Автор описує власний досвід роботи в якості голови Ради з питань праці Британської Колумбії у середині 1970-х років.

⁴⁴ Слід зазначити, що уряди деяких країн підтримують профспілки з метою посилення колективного представництва, навіть якщо це може сприяти збільшенню їхньої кількості. Наприклад, уряди деяких балтійських держав підтримали збільшення кількості членів профспілок, що вимагає наявності ресурсів, яких профспілки з низьким рівнем членства можуть не мати. (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: *Trade union strategies to recruit new groups of people* (Dublin, 2010), p. 28).

⁴⁵ Слід зауважити, що профспілки не просто конкурують одна з одною, а й співпрацюють на національному й міжнародному рівнях. Наприклад, профспілки на Мальті розглядали питання працівників-мігрантів за допомогою італійської конфедерації CGIL. (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: *Trade union strategies to recruit new groups of people* (Dublin, 2010), p. 28). На європейському рівні Європейська федерація профспілок державної служби та Європейська конфедерація незалежних профспілок (CESI) підписали угоду про співробітництво, яка набрала чинності 1 січня 2005 р. Цією угодою профспілки створили спільну делегацію для представлення працівників центральної адміністрації у соціальному діалозі на національному рівні, який був офіційно оформлений у грудні 2010 р. створенням комітету з галузевого соціального діалогу. Див. M. Albertijn: "New sectoral social dialogue committee for central government administrations," in EIROOnline, March 2011, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2011/02/articles/eu1102011i.htm> (дата останнього доступу – 27 жовтня 2011 р.).

⁴⁶ ILO: *Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, fifth (revised) edition (Geneva, 2006), Paragraphs 962 and 963.

⁴⁷ Докладне обговорення переговорів «за одним столом» наведено у роботі J. Gennard and G. Judge: *Employee relations* (London, Chartered Institute of Personnel and Development, 2005).

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

всі профспілки, кожна з яких представляє менше 500 працівників, ведуть переговори з урядом штату за одним столом⁴⁹. Цей аспект обговорюватиметься нижче, під заголовком «Посередництво у конфліктах інтересів усередині сторін».

Тракслер (Traxler) і Брандл (Brandl) вивели модель трьох основних категорій переговорів. Згідно з цією моделлю, дані три категорії відрізняються широтою охоплення та відношенням до галузевих інтересів:

«Координація на найвищому рівні є найбільш усеосяжною. Вона забезпечується міжгалузевими конфедераціями, які ведуть свою координаційну діяльність або безпосередньо, або організовуючи переговорну політику своїх членських структур чи укладаючи в централізованому порядку угоди від їхнього імені. У будь-якому випадку це означає, що галузеві інтереси повинні бути об'єднані, щоб можна було реалізовувати такі спільні стратегії. Зразкові переговори – це проміжний рівень охоплення. Координація основана на провідній ролі однієї певної галузі у встановленні заробітної плати, а інші галузі дотримуються цієї політики. Некоординовані переговори означають, що окремі переговорні структури встановлюють заробітну плату незалежно одна від одної. Отже, має місце не всякий вид навмисної координації між галузями».⁵⁰

⁴⁹ Переглянутий Кодекс штату Вашингтон (RCW), Sec. 41.80.010. Профспілки, які представляють більше 500 працівників, ведуть окремі переговори з урядом.

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

► 4. Організація переговорів: рівні переговорів і координація між рівнями

Рекомендація МОП 1981 р. щодо колективних переговорів (№ 163) говорить, що держави-члени МОП повинні вживати належних заходів для того, щоб колективні переговори могли проходити на будь-якому рівні, «зокрема на рівні установи, підприємства, галузі діяльності чи промисловості або на регіональному чи національному рівнях». У тих державах, де колективні переговори проводяться на кількох рівнях, «сторони, які ведуть переговори, повинні забезпечувати координацію між цими рівнями».

Універсальної настанови щодо рівнів переговорів немає. Ситуація та динаміка в країнах є настільки різноманітними, що свобода дій є дуже широкою. Відповідний рівень або рівні переговорів залежатимуть від сили, інтересів, цілей та пріоритетів зацікавлених сторін, а також від структури профспілкового руху, представників уряду та традиційних моделей соціально-трудових відносин⁵¹. На якому б рівні не відбувалися переговори – національному, галузевому чи регіональному, кожний рівень може мати різну юрисдикцію, повноваження щодо кадрових питань, джерела доходів та фінансову самостійність.

Деякі системи приймають центральну або галузеву основу, доповнену переговорами на децентралізованих засадах, щоб забезпечити впорядкованість переговорів і заохотити саморегулювання. Наприклад, у Швеції, Данії, Норвегії та Фінляндії розроблена дворівнева модель переговорів, де на галузевому рівні визначаються процедурні правила, а на місцевому рівні розглядаються економічні питання (іноді параметри оплати праці). Деякі елементи змістовних переговорів – наприклад, щодо фактичної заробітної плати – передані на нижчі рівні⁵².

Південно-Африканська Республіка також прийняла цей підхід до колективних переговорів у державному секторі, створивши загальнонаціональну Координаційну раду з питань колективних переговорів на державній службі, обов'язки якої щодо колективних переговорів охоплюють усі питання, які:

- «(i) регулюються за єдиними правилами, нормами та стандартами, які застосовуються на всій державній службі; або
- (ii) застосовуються до умов служби, що поширюються на два та більше державних секторів; або
- (iii) покладені на державу як роботодавця щодо державної служби, які не покладені на державу як роботодавця в інших секторах⁵³.

На цю двосторонню раду було покладено задачу створити другий рівень галузевих переговорних рад у країні. Як загальне правило, ці переговорні форуми другого рівня – наприклад, Рада з питань трудових відносин у сфері освіти – укладають угоди зі змістовних питань у відповідній галузі, таких як заробітна плата і умови служби, але після цього дозволяють провінційним відділенням ради брати на себе у порядку делегування відповідальність за реалізацію угод і внесення до них змін на місцевому рівні.

⁵¹ ILO, "Substantive provisions of labour legislation: Effective recognition of the right to collective bargaining", in ILO: Labour Legislation Guidelines, Chapter III, <http://www2.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/llg/index.htm> (дата останнього доступу – 27 жовтня 2011 р.).

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

⁵³ Розділ 36 Закону про трудові відносини 1995 р.

І у ПАР, і у скандинавських країнах погоджені на центральному рівні процедури врегулювання спорів зазвичай регламентують усунення розбіжностей, існуючих на нижчих рівнях. Ця структура дозволяє розглядати питання місцевого рівня на вищих рівнях системи, причому, якщо вони залишаються невирішеними, то до їх розв'язання залучається персонал ще вищого рівня. Ця особливість заохочує саморегуючий характер усієї системи.

Аргентина ратифікувала Конвенцію 1978 р. про трудові відносини на державній службі (№ 151) у 1987 р. Щоб забезпечити її виконання, Законом 1992 р. про колективні договори і угоди (№ 24.185) були створені стандарти ведення колективних переговорів у сфері державного управління на національному рівні. За цим законом профспілки представлені у переговорному процесі пропорційно кількості їхніх членів. А практиці це означає, що один і той самий округ можуть представляти декілька профспілок⁵⁴.

Аргентинська система трудових відносин визнає два види об'єднань працівників: зареєстровані спілки (*inscripta*) та об'єднання, що мають профспілковий статус (*personería gremial*). Хоча *personería* є визнанням державою найбільш представницької профспілки (тобто тієї, що має найбільшу кількість членів у конкретному окрузі), теоретично може виникнути друга організація, яка в кінцевому підсумку отримає статус *personería*, якщо вона представляє «значно більшу» кількість працівників, ніж перша. До того часу, однак, другій організації не буде дозволено брати участь у колективних переговорах, і вона не матиме доступу до профспілкових квот від своїх членів⁵⁵.

Згідно з Законом № 24.185, загальні та галузеві переговори на державній службі ведуть окремі переговорні комісії. Вони складаються з представників держави та працівників за координації з боку Міністерства праці. Наразі чинні галузеві угоди охоплюють працівників таких галузей, як національні лотереї, викладацька діяльність, безпека харчових продуктів, безпека парків, національні мистецтва⁵⁶.

Аналогічна структура була створена в Уругваї у 2005 р. У Вищій раді з колективних переговорів у державному секторі представлені чотири центральні урядові відомства і рівна кількість представників профспілок. Рада проводить засідання на вимогу одного з її членів і ухвалює рішення консенсусом. Переговори на галузевому (другому) та відомчому (третьому) рівнях проводяться окремо, але з одних і тих самих предметів, у межах, установлених угодами, досягнутими на більш високому рівні. Міністерству праці, яке головує у Вищій раді, доручено координувати ці рівні⁵⁷.

В Італії Агентство з представництва державних адміністрацій у колективних переговорах (ARAN), яке було створено з децентралізацією державного управління у 1993 році, відповідає за представлення уряду на колективних переговорах з профспілками працівників державного сектора. Переговори ведуться через спеціально призначені переговорні структури – як на загальнонаціональному рівні, так і в кожному децентралізованому державному відомстві.

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

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

⁵⁶ A. Cardoso and J. Gindin: Industrial relations and collective bargaining: Argentina, Brazil and Mexico compared, Working paper No. 5, ILO Industrial and Employment Relations Department (Geneva, ILO, 2009); J. Bonifacio and G. Falivene: Análisis comparado de las relaciones laborales en la administración pública latinoamericana. Argentina, Costa Rica, México, y Perú (Caracas, Banco Interamericano de Desarrollo, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2002); M. Wegman: Aportes a la profesionalización del servicio civil en el gobierno federal de la República Argentina a través de la negociación colectiva, XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Dominican Republic, 9–12 Nov. 2010.

⁵⁷ Закон № 18508 від 26 червня 2009 р., ст. 10–14.

Представництво вищезазначеним агентством є обов'язковим для різних окремих адміністрацій, таких як міністерства, школи, лікувальні заклади та органи соціального забезпечення⁵⁸.

«ARAN функціонує як обслуговуюча структура [для цих адміністраторів.] ... Різні адміністрації ... здійснюють «повноваження з керування» щодо цього агентства у тому, що стосується колективних переговорів на національному рівні, створюючи з цією метою галузеві комітети. Галузевий комітет створюється для кожної галузі колективних переговорів – охорони здоров'я, місцевої влади, дослідницьких установ, вищих навчальних закладів, неекономічних державних органів (тобто органів соціального забезпечення). Проте, що стосується міністерств, шкіл і деяких комунальних служб (пожежної охорони та деяких інших служб), то саме Голова Ради Міністрів через Міністерство державної служби виступає в ролі «галузевого комітету»⁵⁹.

Кожний комітет – і Голова Ради міністрів для центральних державних органів – встановлює керівні принципи та цілі колективних переговорів у міру виникнення потреби у продовженні кожної угоди, а ARAN повинно постійно інформувати їх про хід переговорів. Якщо досягнуто попередньої домовленості, то агентство повинно отримати згоду комітетів щодо проекту угоди, перш ніж вона буде остаточно підписана. Тому закон передбачає, що галузеві комітети повинні бути безпосередньо залучені до ратифікації колективних угод, установлюючи в такий спосіб відносини з ARAN, що певною мірою нагадує відносини між базою/членами та переговорними представниками у приватному секторі⁶⁰.

⁵⁸ European Federation of Public Service Unions: Collective bargaining, country profiles: Italy, <http://www.epsu.org/r/471>; "Decentralised bargaining in the public sector examined", in EIROOnline, Mar. 2003, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2002/12/feature/it0212209f.htm>; and "Reform of public sector bargaining agency approved", in EIROOnline, Nov. 1997, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/1997/11/feature/IT9711217f.htm> (дата останнього доступу до сайтів – 27 жовтня 2011 р.).

⁵⁹ «Reform of public sector bargaining agency approved» in Eironline, nov. 1997, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/1997/11/feature/it9711217f.htm> (дата останнього доступу – 28 листопада 2011 р.).

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

► 5. Методи ведення і моделі переговорів

Позиційна модель

Оскільки колективні переговори – це інститут, що з’явився в умовах антагонізму сторін, він оточений антагоністичною культурою⁶¹. У деяких країнах укладені історичні пакти, які перетворили соціальних антагоністів на соціальних партнерів, але, загалом кажучи – і, мабуть, особливо у суспільствах, на які впливає англосаксонський світогляд – позиційні переговори мають нестабільний характер⁶². Аналітики мистецтва переговорів змогли скласти перелік дій, характерних для позиційних переговорів:

- заздалегідь виробіть цільові позиції та позиції опору;
- перебільште початкові позиції;
- визнайте свою прихильність до цих позицій з самого початку й публічно;
- спрямовуйте повідомлення через представника;
- віддайте якомога менше за те, що ви отримуєте;
- ніколи не знецінюйте себе під час переговорів;
- ніколи не давайте протилежній стороні зберігати рівновагу;
- використовуйте примусові форми сили;
- мобілізуйте підтримку з боку партнерів;
- застосуйте до протилежної сторони принцип «поділяй та пануй»; захищайтесь від використання цього принципу проти вас;
- угода, прийнята неохоче, є ознакою успіху⁶³.

Хоча позиційний режим можна зрозуміти в його історичному контексті й він є дуже функціональним, так само легко можна визначити його недоліки. На сучасних підприємствах спільні інтереси як мінімум не менші, ніж конфліктуючі інтереси. Масштабні дослідження та досвід показують, що великі підприємства – продуктивні, високоефективні організації, де люди хочуть працювати – характеризуються відносинами довіри та поваги між усіма зацікавленими сторонами⁶⁴. Позиційні переговори знеохочують спільну творчість і не використовують існуючий широкий простір для досягнення взаємної вигоди.

⁶¹ Досліджуючи ситуацію в Європі з середньовічних часів до дев’ятнадцятого сторіччя, Jacobs констатує, що «державні органи в усіх країнах дуже підозріло ставилися до організацій працівників. Одна з причин того, чому вони придушували такі комбінації, полягала у занепокоєнні щодо громадського порядку, тому що ці комбінації часто асоціювалися з неспокоєм або насильством». A. Jacobs: “Collective self-regulation”, in B. Hepple: *The Making of Labour Law in Europe* (London, Mansell, 1986), p. 197. Процес ішов від придушення через толерантність до визнання (половинчастого).

⁶² «Ця система була і залишається антагоністичною, тому що коли були створені колективні переговори, вважали, що капітал і праця будуть вічними ворогами або вічно конфліктуватимуть. Отже, система права і нормативних актів, а також федеральні відомства, такі як FMCS, були створені для того, щоб усунути цей конфлікт з вулиць і спрямувати його у колективні переговори та законні страйки, демонстрації або економічний тиск». P. Hurtgen (Director, United States Federal Mediation and Conciliation Service): *Collective bargaining and individual rights: The changing dynamics of workplace dispute resolution*, The Henry Kaiser memorial lecture, The Georgetown University Law Center, November 13, 2003, edited excerpts, http://fmcs.gov/assets/files/Articles/Kaiser_Lecture.htm (дата останнього доступу – 27 жовтня 2011 р.).

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

⁶⁴ Див., серед багатьох джерел, 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); and the Great Place to Work Institute, <http://www.greatplacetowork.com> (дата останнього доступу – 27 жовтня 2011 р.).

Важливо, що стиль переговорів у деяких країнах, які швидко модернізуються, відтворює в головних аспектах історичний досвід постіндустріальних суспільств. Позиційні переговори, які детальніше розглядаються нижче – виникають як режим «за умовчанням». Сподіваємось, що ця публікація заохотить сторони у таких країнах до дослідження інших шляхів на ранньому етапі розвитку інституту переговорів.

Модель взаємної вигоди⁶⁵

В останні роки спостерігався розвиток альтернативних моделей переговорів, які називають по-різному: модель взаємної вигоди, модель, основана на інтересах, безпрограшна модель, інтегративні та принципові переговори. Мета цього методу полягає у заохоченні продуктивних переговорів на основі наступних принципів:

- ретельна оцінка власних інтересів і потреб та інтересів і потреб інших сторін, а не наполегливе просування заздалегідь визначених переговорних позицій;
- високий рівень інформаційного обміну;
- спроби збільшити шанси у наступному переговорному циклі, перш ніж поступатися чимось;
- творча розробка варіантів, які заохочують спільні інтереси та примирюють різні або конфліктуючі інтереси;
- вирішення проблем;
- усвідомлення того, що процес має значення.

Модель взаємної вигоди включає розширений переговорний процес як альтернативу використанню економічної сили – з боку чи то роботодавця, чи то працівників, чи то їхніх представників. Теорія полягає у наступному:

- є сила у розвитку здорових робочих відносин: там, де сторони налагоджують довірчі та шанобливі відносини, вони можуть вести одна з одною переговори безпечніше та взаємно впливати одна на одну у більш творчий спосіб;
- є сила у розумінні інтересів: чим більше одна сторона розуміє інтереси іншої, й чим чесніше вона викладає свої інтереси, тим краще перспективи укладення угоди, що задовольняє інтереси обох сторін;
- є сила у пошуку оптимального рішення: спільне користування інформацією та реальна участь допомагають створити варіанти, а потім і рішення, які в іншому разі не були б знайдені;
- є сила у зобов'язаннях: якщо одна сторона готова зобов'язатися й вірити, що інша сторона вчинить так само, то у процесі укладення угоди можна досягти набагато більше⁶⁶.

У навчальних цілях відмінності між позиційною моделлю та моделлю взаємної вигоди узагальнені нижче у таблиці.

⁶⁵ Обговорення, зосереджене безпосередньо на державному секторі (у канадському контексті), подано у публікації N. Caverly, B. Cunningham and L. Mitchell: "Reflections on public sector- based integrative collective bargaining: Conditions affecting cooperation within the negotiation process" in *Employee Relations* (Glasgow, University of Strathclyde, 2006), Vol. 28, No. 1, p. 62.

⁶⁶ Див. R. Fisher, W. Ury and B. Patton: "Negotiation power: Ingredients in an ability to influence the other side", in L. Hall (ed.): *Negotiation strategies for mutual gain* (Thousand Oaks, CA, Sage Publications, 1993), текст на сторінці 6 і далі, частково відтворений тут.

Табл. 1

Позиційні переговори	Переговори на основі інтересів ¹
Головний акцент: дати якомога менше, отримати якомога більше.	Головний акцент: забезпечити задоволення інтересів кожної сторони
Сторони готуються окремо, розробляючи початкові позиції як цілі.	Сторони готуються разом, узгоджуючи базові правила і способи роботи
Ці позиції набувають форми «списків побажань». Сторони часто займають «нереальні» позиції, в яких вони можуть згодом «поступитися».	Сторони готуються окремо, обговорюючи інтереси з партнерами.
Сторони також готують точки опору, вище або нижче яких вони заходити не готові.	Якщо партнери представляють позиції, то переговорники трансформують їх в інтереси.
Переговори набувають форми обговорення між двома сторонами за столом із перервами на наради сторін; можливі варіанти вивчаються на приватних засіданнях.	Сторони підходять до переговорів неупереджено щодо того, якою може бути остаточна угода.
Якщо сторони проходять навчання щодо переговорів, воно проводиться окремо.	Переговори набувають форми групової роботи з перервами час від часу на наради сторін або паралельні засідання; можливі варіанти відкрито вивчаються на спільних засіданнях.
Переговори відкриваються заявами про позиції та йдуть як послідовність пропозицій та контрпропозицій з частими відстрочками та невдачами.	Якщо переговори на основі інтересів проводяться вперше, то сторони проходять спільне навчання.
Інформацію «притримують» і розголошують тільки під тиском або для того, щоб добитися поступки.	Переговори відкриваються дискусіями навколо питання та інтересів кожної сторони, що лежать в основі цього питання, після чого йде процес вирішення проблем.
Рішення приймаються компромісом або під тиском.	Сторони відкрито обмінюються інформацією, а дослідження зазвичай проводять спільно.
У переговорах беруть участь переважно керівники з питань соціально-трудових відносин і офіційні особи профспілок.	Рішення приймаються консенсусом після узгодженої об'єктивної оцінки можливих варіантів.
Представники сторін викладають ключові позиції та кроки.	До переговорів залучаються інші особи, компетентні у відповідних темах.
Кожна сторона намагається тримати іншу під тиском, застосовуючи тактику сили.	Представники сторін окреслюють основні інтереси, але у цьому процесі беруть участь усі члени.
Сторони користуються послугами посередника, коли заходять у глухий кут.	Сторони домовляються не застосовувати тиск як переговорний важіль.

¹ Джерело: Barrett J. and O'Dowd J. Interest-based bargaining – A users' guide (Trafford, 2005), p.39.

Ще один спосіб досягнення цих результатів, означений як «переговори на основі взаємної вигоди», пояснюється у вставці нижче.

► Довідник із переговорів на основі взаємної вигоди

1. Попередня зустріч:

- домовтесь про загальну мету переговорів;
- домовтесь вести переговори, наскільки це можливо, виходячи з потреб;
- поділіться власними потребами, інтересами, побоюваннями, турботами та очікуваннями;
- спробуйте зрозуміти потреби, інтереси, побоювання, турботи та очікування іншої сторони;
- уточніть питання, що обговорюватимуться, в тому числі невирішені;
- урегулюйте всі питання, які можна швидко врегулювати, щоб заохотити культуру домовленості;
- домовтись про день, час і місце проведення перших переговорів.

2. Після попередньої зустрічі, але до початку переговорів:

- визначте склад своєї переговорної групи та визначте основні правила її поведінки;
- поділіться зі своїми керівниками інформацією про потреби, інтереси, побоювання, турботи та очікування іншої сторони;
- усвідомлюйте цінність стримування очікувань ваших керівників на ранньому етапі;
- сформулюйте творчі варіанти задоволення потреб, інтерес, побоювань, турбот і очікувань іншої сторони;
- спробуйте отримати від своїх керівників гнучкий мандат, який допоможе вам задовольнити іншу сторону і не створить перешкод для переговорів на основі потреб;
- протидійте висуванню позиційних вимог, а замість цього надавайте пропозиції на основі потреб;
- отримайте якомога більше інформації для обґрунтування своїх потреб і розуміння потреб іншої сторони;
- визначте свою кращу альтернативу укладеній угоді (КАУ)¹ та відповідну альтернативу іншої сторони і, якщо можливо, посильте свою КАУ.

3. На початку процесу переговорів:

- привітайте іншу сторону з початком переговорів;
- представте свою групу;
- вирішіть організаційні питання, зокрема щодо:
 - часу початку та закінчення переговорів;
 - перерв на чай та обід;
 - правил стосовно куріння;
 - форми одягу;
 - встановлення обмежень на перерви, зокрема відключення мобільних телефонів;

► Довідник із переговорів на основі взаємної вигоди

- домовтесь дотримуватися основних правил, зокрема про те, що учасники:
 - додержуватимуться узгодженого регламенту, наскільки можливо;
 - спочатку намагатимуться зрозуміти інших, потім прагнути, щоб зрозуміли їх;
 - уважно слухатимуть;
 - говоритимуть по черзі й не перебиватимуть один одного;
 - можуть бути наполегливим, але ставитися ввічливо і з повагою один до одного;
- погодьте основні правила проведення нарад сторін, зокрема:
 - учасники можуть вимагати проведення наради у будь-який момент;
 - наради проводяться тільки у випадку, якщо сторони повністю вивчили питання, порушені іншою стороною;
 - сторона, що вимагає проведення наради, залишає приміщення;
 - сторона, що вимагає проведення наради, вказує реальні строки її проведення;
 - якщо виявляється, що нарада займе більше часу, ніж очікувалося, то сторона, що її проводить, інформує іншу сторону та зазначає новий строк;
- підтвердьте свою прихильність до погодженої вами мети переговорів і до проведення переговорів на основі потреб;
- домовтесь, що все сказане на переговорах, не підлягає оприлюдненню, якщо сторони не погодяться на інше;
- підтвердьте, що буде вестися стислий протокол, тобто протокол, в якому відображено склад присутніх і зареєстровані факти, у тому числі відображені розглянуті питання й досягнуті домовленості, а також викладені подальші дії після кожної зустрічі;
- підтвердьте, що протокол буде розісланий усім учасникам зустрічі у прийнятний строк після зустрічі.

4. Уточнення і розвиток розуміння питань для обох сторін:

- перша сторона представляє свої потреби, інтереси, побоювання, турботи, очікування і пропозиції;
- формулюйте питання у співробітницький та розв'язуваний спосіб;
- друга сторона представляє свої потреби, інтереси, побоювання, турботи, очікування і пропозиції;
- формулюйте питання у співробітницький та розв'язуваний спосіб;
- потреби, інтереси, побоювання, турботи, очікування і пропозиції обох сторін мають бути повністю вивчені;
- складіть список усіх питань для переговорів і затвердіть його;
- визначте порядок розгляду питань (розгляньте можливість початку з легших питань, термінових питань або питань, які допоможуть уточнити інші питання);
- якщо доречно, сторони мають надати одна одній інформацію, що сприятиме розумінню питань;
- продовжуйте уточнювати питання з особливою увагою до потреб, інтересів, побоювань, турбот і очікувань;
- відстежуйте і спрямовуйте дискусію;
- виявіть сфери, що становлять спільний інтерес, і конкуруючі інтереси.

► Довідник із переговорів на основі взаємної вигоди

5. Розроблення і вибір варіантів угоди:

- розглядаючи питання по черзі, формулюйте якомога більше способів задоволення потреб кожної сторони та шукайте якнайбільше можливих взаємовигідних рішень;
- винаходьте можливі варіанти без зобов'язань;
- використовуйте критерії та стандарти як основу для оцінки та вибору варіантів;
- аналізуйте варіанти, щоб побачити, які з них можуть прийняти обидві сторони;
- намагайтеся впливати та будьте сприйнятливі до впливу;
- діліть і об'єднуйте питання, як потрібно;
- розглядайте можливість зв'язування питань і обміну питаннями;
- спробуйте використовувати гіпотетичні можливості, наприклад: «а що, якщо...?»;
- розгляньте можливість створення підгруп / спеціальних груп / комісій для розроблення пропозицій;
- розгляньте можливість використання одного текстового документа для досягнення консенсусу;
- залишайте варіанти орієнтовними та умовними, поки не будуть узгоджені всі питання;
- визначте сфери домовленості;
- об'єднайте прийнятні варіанти у загальну угоду;
- зведіть до мінімуму формальності та облік, поки не буде досягнуто остаточної угоди.

6. Досягнення угоди:

- складіть проект угоди;
- забезпечте обопільне розуміння умов угоди;
- укажіть, ким, де, коли та як буде виконуватися угода;
- наведіть деталі проведення оцінки, виконання і контролю;
- розгляньте процедури звітності, зокрема ідею про спільну заяву для керівників;
- передбачте порядок дій на випадок безвихідного становища;
- якщо остаточної угоди досягти складно, розгляньте угоди в принципі, попередні угоди, проміжні угоди, часткові угоди, угоду щодо цілей, угоду щодо процесу;
- наскільки можливо, протидійте позиційним переговорам;
- якщо остаточної угоди досягти неможливо, вивчіть реалії, підіть на компроміс, візьміть перерву, обговоріть альтернативні способи досягнення угоди, такі як залучення третьої сторони, зафіксуйте те, що погоджено, і зведіть до мінімуму спірні моменти.

Джерело: International Training Centre of the ILO: Joint union–management negotiation skills training for social partners on conflict prevention and negotiation skills, Training package, June 2005, pp. 53–56.

¹ «КАУ» означає відступ сторони у разі невдачі переговорів, тобто інші наявні варіанти. Вона часто є ключем до розуміння поступок, на які треба піти кожній стороні. Визначення КАУ передбачає ретельне вивчення сили кожної сторони – і основаних на правах альтернатив досягненню угоди. КАУ – відправна точка всіх переговорів. Реалістичне розуміння своїх та чужих КАУ вкрай необхідно для визначення переговорної сили на будь-яких переговорах.

Змішана модель

Не всі сторони, які знаходять позиційну модель обмежуючою або неправильно функціуючою, готові повністю прийняти модель переговорів на основі взаємної вигоди. Цьому може бути декілька причин, наприклад: немає потрібного рівня довіри, який дозволив би широко обмінюватися інформацією; керівники або зацікавлені особи не знають про альтернативну модель достатньо, щоб її підтримувати; між сторонами потрібні більш стримані відносини, щоб уникнути кооптації, тощо.

Незважаючи на подібні застереження, сторони можуть надати перевагу прийняттю елементів моделі взаємної вигоди у вибірковий спосіб. Наприклад, основані на інтересах методи вирішення проблем сторони використовують для розгляду переговорних питань, які мають більш інтегративний характер, таких як підготовка кадрів, баланс між роботою та особистим життям, безпека та гігієна праці й виробниче середовище, водночас погоджуючись, що методи позиційних переговорів усе одне будуть головним визначальним чинником у дистрибутивних питаннях, таких як заробітна плата і допомога.

Щира підтримка прагматизму іноді змушує сторони приймати більш гібридний підхід. Наприклад, Федеральна служба посередництва і примирення США (FCMS) зараз пропонує «модифіковані традиційні переговори», або «змішані переговори», які також застосовуються незалежними посередниками у таких країнах, як Австралія, ПАР і багато інших.

З метою надання сторонам якомога більшої кількості можливих варіантів і максимального підвищення їхньої гнучкості посередники вищезгаданої служби в останні роки розробили змішану модель «традиційних» (позиційних) і модифікованих традиційних переговорів, відому як «розширені співробітницькі переговори» (РСП):

«На континуумі переговорного процесу РСП були розміщені безпосередньо між традиційними переговорами і модифікованими традиційними переговорами (МТП), завдяки чому був утворений повний спектр можливих варіантів процесу врегулювання спорів, якими може користуватися посередник. У РСП чітко поставлені цілі. Вони повинні бути простими; не вимагати широкої підготовки; не втручатися у звичайні структури переговорних комітетів сторін; заохочувати спілкування і розуміння інтересів, що лежать в основі обговорюваних питань; використовувати традиційний процес переговорів...

РСП можна приблизно описати як процес, що складається з трьох частин. Це: (1) організовані посередником підготовка питань і обмін ними; (2) підготовка пропозицій і обмін ними; (3) традиційні колективні переговори⁶⁷.

Консультації та переговори

Шляхом проведення консультацій соціальні партнери не тільки діляться інформацією, а й ведуть глибший діалог щодо порушених питань. Хоча консультації самі по собі не несуть повноважень на прийняття рішень, вони можуть відбуватися в рамках такого процесу⁶⁸. Консультації вимагають взаємодії сторін шляхом обміну думками, який може призвести до глибшого діалогу. Багато установ користуються консультаціями та обміном інформацією, але деякі з них мають повноваження на укладення угод, які можуть мати зобов'язуючий характер. Ті інституції соціального діалогу, які не мають такого мандату, часто надають дорадчі послуги міністерствам, законодавчим органам та іншим органам, які визначають політику та приймають рішення⁶⁹.

Рекомендація 1960 р. щодо співробітництва у галузевому та в національному масштабі (№ 113) встановлює, що необхідно вживати заходів для сприяння ефективним консультаціям і співробітництву між органами державної влади та організаціями роботодавців і працівників без будь-якої дискримінації проти цих організацій. Консультації мають бути спрямовані на забезпечення того, щоб компетентні державні органи відповідним чином запитували думку цих органі-

⁶⁷ C. Brommer, G. Buckingham and S. Loeffler: Cooperative bargaining styles at FMCS: A movement toward choices (Washington, DC, Federal Mediation and Conciliation Service, 2002), p.32, <http://admin.fmcs.gov/assets/files/Articles/Pepperdine/CBStylesatFMCS.pdf> (дата останнього доступу – 27 жовтня 2011 р.).

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

⁶⁹ Див. також <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/sd/index.htm> (дата останнього доступу – 27 жовтня 2011 р.).

зацій та зверталися до них за порадами, зокрема у підготовці й застосуванні законодавства, яке торкається їхніх інтересів⁷⁰. Крім цього, Комітет з питань свободи асоціації та Комітет експертів з питань застосування конвенцій та рекомендацій заявили, що, коли уряд хоче змінити переговорні структури, в яких він виступає прямо або опосередковано як роботодавець, особливо важливо дотримуватися належного процесу консультацій, щоб усі зацікавлені сторони могли обговорити всі передбачені цілі. Такі консультації передбачають їхнє добросовісне проведення і забезпечення сторін усією необхідною інформацією для прийняття свідомого рішення⁷¹.

► Консультації щодо змін в умовах зайнятості

У минулому ми вже бачили, що одностороннє прийняття управлінських рішень, яке впливає на інтереси працівників, викликає реакцію з їхнього боку, в тому числі у формі соціально-трудова дій. По суті деякі з найперших законодавчих актів у галузі соціально-трудова відносин на початку двадцятого сторіччя містили положення про «статус-кво», покликані стримувати й навіть припиняти односторонні дії.¹

Закон Австралії 2009 р. про справедливі трудові відносини передбачає, що у рішення й колективні угоди, які регулюють більшість аспектів ринку праці, повинні включатися типові положення про консультації. Показовим прикладом є висловлення цього обов'язку у Рішенні щодо вищої освіти:

Консультації щодо значних змін на підприємстві

Обов'язок роботодавця повідомляти

- a. Якщо роботодавець прийняв тверде рішення про впровадження значних змін у виробництві, програмі, організації, структурі або технології, які можуть мати істотні наслідки для працівників, то роботодавець повинен повідомити про це працівникам, яких можуть торкнутися запропоновані зміни, та їхніх представників, якщо такі є.
- b. Значні наслідки включають припинення трудових відносин, істотні зміни у структурі, використанні або чисельності робочої сили або у потрібних навичках; усунення або зменшення можливостей щодо зайнятості, можливостей щодо підвищення або трудового стажу; зміну робочого часу; необхідність перепідготовки або переведення працівників на іншу роботу або на інші об'єкти; реорганізацію робочих місць. Якщо у цьому рішенні передбачена зміна будь-якого з цих аспектів, то ця зміна вважається такою, що не має значних наслідків.

Обов'язок роботодавця обговорювати зміни

- a. Роботодавець повинен обговорити з працівниками, яких торкнуться зміни, та їхніми представниками, якщо такі є, впровадження змін, згаданих у п. 8.1, наслідки, що їх ці зміни можуть мати для працівників, і заходи щодо попередження або пом'якшення негативних наслідків таких змін на працівників. Крім того, роботодавець повинен негайно розглянути питання, порушені працівниками і (або) їхніми представниками стосовно цих змін.
- b. Вищезгадане обговорення повинно розпочатися за першої можливої нагоди після того, як роботодавець прийняв тверде рішення про впровадження змін.
- c. У цілях такого обговорення роботодавець повинен надати зацікавленим працівникам та їхнім представникам, якщо такі є, у письмовій формі всю необхідну інформацію про зміни, зокрема про характер запропонованих змін, про очікувані наслідки змін для працівників і про всі інші аспекти, які можуть вплинути на працівників, але при цьому жоден роботодавець не повинен розголошувати конфіденційну інформацію, розкриття якої суперечило б його інтересам².

¹ Див., наприклад, Закон Канади 1907 р. про розслідування соціально-трудова спорів і Закон Трансваалю 1909 р. про соціально-трудова спори.

² Стаття 8 Рішення 2010 р. про галузь вищої освіти (адміністративно-технічний персонал).

⁷⁰ Параграфи 1 і 3.

⁷¹ ILO: Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, fifth (revised) edition (Geneva, 2006), Paragraphs 1068 and 1086.

Зміна способу мислення

Для того, щоб роботодавці та профспілки у державному секторі змогли отримати вигоду від моделей колективних переговорів, спрямованих на зменшення ймовірності спорів, повинні відбутися дві взаємозалежні зміни у мисленні:

- уряди повинні повністю визнати профспілки в цілях колективних переговорів та інших відповідних цілях, пов'язаних із взаємодією; представницьку роль профспілок, що впливає з принципів свободи асоціації, слід повністю поважати.

У деяких країнах право на свободу асоціації забезпечено конституційним правом, що надає йому більш високий правовий статус, ніж звичайні закони, і робить його одним з основних прав. В інших країнах положення профспілок та їхнє право на участь у колективних переговорах детально регулюються звичайними законами. Крім того, деякі країни імплементували міжнародні правові норми, такі як Конвенція № 151, що зобов'язує їх поважати ці права через конституційний або юридичний мандат⁷².

Наприклад, в Аргентині, Бразилії та Мексиці закріплені в конституціях норми трудового права, де встановлюють офіційні стандарти щодо ведення колективних переговорів, зокрема представництво інтересів і посередництво у врегулюванні конфліктів, матеріальні права, пов'язані з умовами праці (у тому числі норми щодо оплати праці та охорони здоров'я), роль держави як гаранта, що визнає слабкість позиції працівників, дії та сфера представництва профспілок. Хоча точний зміст і формулювання цих положень у вищезгаданих трьох країнах різні, ці положення у всіх трьох країнах охоплюють наступні аспекти: робочий час, заборона нічної праці жінок і молоді, мінімальний вік для прийому на роботу, право на один день відпочинку щотижня, особливі права жінок під час вагітності та після неї, визначення мінімальної заробітної плати на основі базових потреб працівника, який є главою сім'ї, рівне винагородження за рівноцінну працю, захист заробітної плати, обмеження понаднормової праці, право на житло і шкільне навчання, відповідальність роботодавця за нещасні випадки на виробництві та професійні захворювання, мінімальні норми безпеки та гігієни праці, право працівників і роботодавців на свободу асоціації, право на страйк, тристоронні органи врегулювання конфліктів, трудові суди, компенсація за несправедливе звільнення, незаперечний характер трудових прав⁷³.

- Профспілки державних службовців повинні виходити за межі своєї традиційної ролі «захисника» і грати також роль «помічника організації», що вимагає здатності успішно управляти цим дуалізмом⁷⁴. Серед іншого, це також потребує, щоб лідери та переговорники використовували нові можливості у процесі колективних переговорів.

Уроки щодо переговорів у державному секторі

Попередження конфліктів повинно бути головним міркуванням при розробленні заходів щодо впровадження або посилення колективних переговорів у трудових відносинах у державному секторі. Певні моделі колективних переговорів можуть запобігати конфліктові краще, ніж інші. Проте, заходи, спрямовані на досягнення взаємної вигоди, скоріше забезпечать задоволеність роботою поряд з ефективним і безперебійним наданням послуг населенню. Цей процес потребує ретельного прийняття рішень урядом і профспілками, коли перед ними відкриваються можливості створення або оновлення власних підходів до колективних переговорів.

⁷² Деякі типові положення щодо свободи асоціації можна знайти за адресою <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/IIg/index.htm> (дата останнього доступу – 27 жовтня 2011 р.).

⁷³ A. Cardoso and J. Gindin: Industrial relations and collective bargaining: Argentina, Brazil and Mexico compared, Working paper No. 5, ILO Industrial and Employment Relations Department (Geneva, ILO, 2009).

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

► Конвенція № 154 та державна служба¹

Конвенція № 154 визнає, що колективні переговори на державній службі можуть потребувати іншого підходу, ніж інші галузі економічної діяльності. Це пояснюється тим, що умови служби зазвичай розробляються так, щоб забезпечити одноманітність. Ці умови, як правило, затверджуються парламентом і поширюються на всіх державних службовців. Вони часто містять вичерпні положення, які охоплюють права, обов'язки та умови служби. Ці положення залишають небагато можливостей для переговорів і можуть вимагати внесення змін до законів про умови служби. Отже, переговори часто ведуться на централізованій основі.

Унікальне положення державної служби у колективних переговорах також впливає з її фінансування. Заробітна плата та інші умови зайнятості державних службовців мають фінансові наслідки, котрі повинні бути відображені у державних бюджетах. Ці бюджети затверджують такі органи, як парламенти, які не завжди є безпосередніми роботодавцями державних службовців. Отже, переговори з фінансовими наслідками щодо державної служби часто ведуться у централізованому порядку з дотриманням директив сторонніх органів, таких як міністерства фінансів або міжвідомчі комітети, чи під контролем таких органів.

Ці аспекти ускладнюються іншими питаннями, такими як визначення предметів, які можна обговорювати, юрисдикція різних державних структур і визначення сторін переговорів на різних рівнях.

Особливі способи застосування

Ураховуючи ці питання, у п. 3 ст. 1 Конвенції № 154 передбачена можливість установлення «особливих способів» її застосування, які можуть закріплюватися національними законами або правилами чи національною практикою щодо державної служби.

Особливі способи застосування Конвенції № 154 можуть бути такими:

- парламент або компетентний бюджетний орган установлює верхню або нижню межу для переговорів про заробітну плату чи встановлює загальний бюджетний пакет, у межах якого сторони можуть вести переговори про положення, що стосуються грошових або нормотворчих питань;
- законодавчі положення надають фінансовим органам право участі у колективних переговорах поряд із безпосереднім роботодавцем;
- гармонізація погодженої системи переговорів із законодавчою базою, як у багатьох країнах;
- початкове визначення законодавчим органом директив щодо предметів, які можуть обговорюватися, рівнів, на яких слід вести колективні переговори, та можливих сторін переговорів. Визначенню директив повинні передувати консультації з організаціями державних службовців.

¹ Відтворено з публікації S. Olney and M. Rueda: Convention No. 154: Promoting collective bargaining (Geneva, ILO, 2005), p. 14.

Позиційні переговори: Ахіллесова п'ята державного сектора

Переговори у державному секторі іноді не справджують сподівань. За столом переговорів можуть бути представлені заздалегідь сформульовані позиції з грошових питань, визначені міністрами фінансів і представниками казначейств, які встановлюють показники згідно з іншим циклом та з іншою динамікою. Ситуація загострюється, коли позиції оголошуються публічно;

інакше кажучи, коли їх приписано обстоювати. Це спонукає профспілки відповідати аналогічним чином, завищеними вимогами, які підтримують усі працівники і які потім доводиться наполегливо зменшувати, щоб забезпечити їхню прийнятність.

Ситуація не покращується, якщо сам переговорний процес обходять, звертаючись до політичних і фінансових діячів, які приймають рішення щодо сили тиску, які не обов'язково сприятливі для оптимальних колективних переговорів і так само для соціальних наслідків. За таких умов інформація передається помірно і тактично, а не повністю та прозоро. Добросовісне ведення переговорів і переговори задля взаємної вигоди можуть стати дуже складними.

Сторони, однак, повинні усвідомлювати, що колективні переговори відображають доробки та судження ширшого демократичного процесу. Крім того, прийняття рішень у політичній та бюджетній сферах покращується, якщо оптимальній моделі переговорів, посередництва і, якщо потрібно, арбітражу в галузі трудових відносин дозволено працювати у менш скутий спосіб. Це можна розглядати переважно як питання впорядкованості та координації, що впливає з розуміння того, як інститут переговорів може зробити свій найкращий соціальний внесок.

Переговори на основі взаємної вигоди вимагають, щоб кожна сторона ретельно розглянула свої інтереси та потреби й інтереси та потреби інших сторін, перш ніж пропонувати рішення цих питань, тому що випереджувальне втручання з передчасними відповідями може розглядатися як зухвале. Такі дії заважають спільній співпричетності не тільки до рішення, а й до самої проблеми. Вони навіть можуть спровокувати зневажливу реакцію.

Характерною та найбільш вигідною особливістю переговорів на основі взаємної вигоди є спільне вивчення питань, де варіанти дій можна формулювати та зважувати у творчому й захищеному середовищі, що дозволяє досягати якісно кращих результатів.

Отже, в ідеалі сторони повинні вийти на переговори без позицій, але з чітко сформульованими інтересами та питаннями й з гнучкими мандатами.

Для того, щоб у підсумку запропонувати оптимальні й раціональні рішення, ці рішення повинні ґрунтуватися на всій доречній інформації. Отже, важливу роль відіграє якомога повніше розкриття інформації, що є питанням довіри та добросовісності.

Гнучкіша альтернатива процедурі позиційних переговорів може виглядати приблизно так, якщо виходити з Конвенції № 154:

1. Офіційні особи казначейства або міністерства фінансів дають своїм переговорникам, які чекають на процес переговорів, «навідні параметри» щодо необхідних результатів стосовно заробітної плати, які відповідають загальному бюджетному плануванню і моделюванню⁷⁵. Ці параметри можуть складатися з гнучких діапазонів збільшень фонду заробітної плати або загальної вартості угоди.
2. Далі починаються переговори, на яких сторони мають доступ до основних результатів базового аналізу й даних. На переговорах приймається підхід, оснований на вирішенні проблем і спрямований на досягнення максимальної взаємної вигоди.
3. Попередній результат переговорів може знаходитися у діапазоні раніше визначених пара-

метрів або випадати з нього. У другому випадку переговорники спільно доводять розпорядникам коштів, чому саме визначені параметри не досягнуті. Якщо їхні аргументи переконливі, то попередня угода схвалюється. Якщо ні, то сторони відмовляються від своєї попередньої угоди чи вносять до неї зміни або ж одна чи декілька сторін домагаються її виконання законними засобами, включаючи погоджені механізми врегулювання спорів, такі як посередництво, арбітраж або здійснення повноважень на ринку праці (див. нижче).

Навіть якщо позиційних переговорів із грошових питань уникнути неможливо, сторони можуть підійти до негрошових аспектів порядку денного переговорів у спосіб, більш орієнтований на вирішення проблем. Там, де державних роботодавців неможливо відлучити від їхніх усталених методів роботи, все одне залишається значний простір для того, щоб переговорники з гнучким мисленням вирішували такі питання, як баланс між роботою та особистим життям, організація праці й навіть розподіл сукупної оплати праці, у творчі способи, які якнайкраще слугують відповідним інтересам сторін або узгоджують ці інтереси⁷⁶.

⁷⁵ Див. ILO: Freedom of association and collective bargaining (Geneva, 1994), para. 263: «На погляд Комітету [експертів з питань застосування конвенцій та рекомендацій], законодавчі положення, які дозволяють парламенту чи компетентному бюджетному органу встановлювати верхні та нижні межі для переговорів щодо заробітної плати або визначати загальний «бюджетний пакет», у межах якого сторони можуть вести переговори про положення, що стосуються грошових або нормотворчих питань... або які надають фінансовим органам право участі у колективних переговорах поряд із безпосереднім роботодавцем, сумісні з Конвенцією [№ 98], за умови, що вони залишають значну роль колективним переговорам». Див. також витяг із публікації S. Olney and M. Rueda: Convention No. 154: Promoting collective bargaining (Geneva, ILO, 2005), відтворений у вставці 1.

⁷⁶ По суті, питання, охоплені колективними переговорами, змінюються з часом і віддзеркалюють зміни на ринку праці. Сьогодні переговори можуть охоплювати такі питання, як робота вдома, трудові правовідносини, захист особистих даних і альтернативні механізми врегулювання спорів. Крім того, у деяких країнах предметом переговорів можуть бути кар'єрне зростання, час дозвілля, компенсація, системи оцінки, премії та надбавки за якість, відпустка за сімейними обставинами, пенсійні системи та подальша освіта; наприклад, у Канаді приділяється дедалі більша увага таким питанням, як охоплення медичним обслуговуванням і пенсійне забезпечення. Крім того, набувають значення компромісні комплексні рішення, які передбачають поступки, на які погоджуються профспілки в обмін на зобов'язання роботодавців зберігати виробництво і робочі місця на існуючих підприємствах. З цим видом угоди тісно зв'язані так звані домовленості про гнучкість щодо уникнення скорочень, а також пакти про зайнятість і конкурентоспроможність. Такі угоди можуть включати цілий ряд питань стосовно стримування цін, а також щодо робочого часу, організації праці й гнучкості кваліфікації. Проте, існують протилежні погляди на бажаність і вплив таких угод (ILO: Freedom of association in practice: Lessons learned, International Labour Conference, 97th Session, 2008, pp. 23–25). У Доповіді про переговори щодо заробітної плати за 2008 р., опублікованій Інститутом трудових ресурсів і досліджень у галузі праці (LaRRI), зазначено, що профспілкам слід відходити від традиції обговорення тільки заробітної плати й охоплювати інші види допомоги, зокрема допомогу на житло, транспорт, медичне обслуговування тощо, що в кінцевому підсумку підвищить загальний рівень добробуту працівників та їхній сімей. Доповідь також заохочує працівників і профспілки не тільки акцентувати на кращих угодах щодо заробітної плати, а й серйозно розглядати альтернативну економічну і соціальну політику, якщо вони хочуть усунути проблеми масового безробіття і бідності (Wage Gap Increases in Namibia: Wage Bargaining Report 2008. Labour Resource and Research Institute (LaRRI), September 2009, pp. 27–28).

► 6. Підготовка до переговорів

Якими б не були офіційні форми будь-якої встановленої схеми переговорів, спосіб, у який сторони приступають до них, може вплинути на результати процесу.

Переговори у державному секторі, через зрозумілі причини, мають виразний політичний характер⁷⁷. Крім того, високі очікування і оптимізм учасників переговорів ніде не буває більш домінуючими, ніж на переговорах у державному секторі. Це може згодом спричинити гнів і розчарування, якщо очікування не справджуються за столом переговорів.

Професіоналізм на переговорах вимагає:

«Діяти так, щоб забезпечити, щоб залучені саме потрібні сторони, у потрібній послідовності, для розгляду потрібних питань, які охоплюють потрібний комплекс інтересів, за потрібним столом чи столами, у потрібний час, із потрібними очікуваннями та з готовністю до потрібних наслідків припинення переговорів у випадку недосягнення угоди»⁷⁸.

Це вимагає забезпечити, щоб на переговорах були присутні профспілки та урядовці з повноваженням представляти інтереси тих, кого торкається угода. Крім того, необхідно забезпечити ретельне обговорення всіх питань, які впливають на уряд і працівників, у межах законно встановлених параметрів. Така вимога також тягне за собою необхідність забезпечити, щоб представники на переговорах спілкувалися добросовісно й висловили в підсумку готовність відновити відносини.

Освіта зацікавлених сторін

Якщо переговори розглядаються по суті як змагання, то очікування щодо процесу та відповідних стратегій і поведінки переговорників будуть мати відповідний відтінок. Якщо переговорники бажають прийняти альтернативні їм, мабуть, ширші підходи, то їм необхідно задовго до початку реальних переговорів попрацювати з тими, кого вони представляють, на предмет вивчення цих підходів, освіти та досягнення згоди щодо них.

Гнучкість переговорного процесу

У випадку позиційних переговорів переговорники зазвичай обмежені відносно жорсткими вказівками. У ширшому процесі переговорники перш за все шукатимуть настанов щодо інтересів, а не позицій, спілкуючись із тими, кого вони представляють. На початку переговорів цей пошук буде спрямований на отримання від вищезазначених сторін гнучких мандатів.

⁷⁷ Трудові відносини на державній службі характеризуються надмірним зовнішнім політичним контролем ресурсів і діяльності (G. Casale and J. Tenkorang: Public service labour relations: A comparative overview, Paper No. 17, ILO Social Dialogue, Labour Law and Labour Administration Branch, (Geneva, ILO, 2008), pp. 1–2).

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

► Боротьба з кризою – приклад Ірландії

В Ірландії уряд у грудні 2008 року почав переговори з профспілками та роботодавцями щодо шляхів боротьби з фінансовою кризою в країні. У січні 2009 року сторони погодили загальну основу, але згодом переговори щодо конкретного виконання заходів зазнали краху без досягнення угоди. У березні переговори відновилися, але домовленості досягнуто не було. У грудні профспілки подали власну пропозицію щодо протидії кризі, але уряд відхилив її й вийшов із власною пропозицією, котра передбачала скорочення заробітної плати: ця пропозиція була реалізована законодавчим шляхом і набрала чинності 1 січня 2010 року. Профспілки рішуче виступали проти цих заходів і на початку 2010 року розпочали відповідні соціально-трудові дії. У березні 2010 року, однак, переговори знов відновилися, й, нарешті, наприкінці березня сторони досягли угоди. Згідно з цією угодою, на період з 2010 до 2014 р. подальші скорочення оплати праці заборонялися, а розмір заробітної плати мав бути переглянутий навесні 2011 року й переглядатися щороку після цього, щоб перевірити, чи дозволяє економія, досягнута за допомогою посередництва на державній службі, підвищити заробітну плату. Крім того, зменшення заробітної плати, проведене у 2010 році, не враховувалося під час обчислення пенсій для осіб, які мали піти на пенсію у 2010-2011 роках. Профспілки погодилися повністю співпрацювати у процесі реорганізації органів державної служби в рамках модернізації системи державних послуг, що дозволяло скоротити чисельність персоналу. Цей результат можна розтлумачити так: без такої доволі складної та абстрактної угоди сторонам було б дуже складно відновити переговори й досягнути рішення.

Джерело: The wrong target – how governments are making public sector workers pay for the crisis. Доповідь, підготовлена Департаментом досліджень у галузі праці на замовлення EPSU за фінансування Європейської Комісії у 2010 р.

Посередництво у конфліктах інтересів усередині сторін

Переговори у державному секторі часто проводяться численними профспілками, які представляють різні галузі, залучені до цього процесу. Тому між цими профспілками можуть виникати розбіжності, зокрема щодо матеріальних вимог, які мають ставитися на переговорах. Незгода між профспілками може ускладнити переговорний процес, тому що роботодавцям доведеться мати справу з різними побажаннями й вимогами. Зазвичай державні ресурси на попередження і врегулювання спорів надаються тільки у зв'язку з власне переговорами – взаємодією між роботодавцями та профспілками. Проте, для переговорів була б корисною доступність послуг незалежних організаторів і посередників, які б урегульовували проблеми у відносинах між профспілками на етапі підготовки до переговорів. Сферу цієї допомоги можна було б розширити на розроблення внутрішньої системи переговорів, організацію міжспілкових переговорів і посередництво у спорах між профспілками.

Дослідження

З метою посилення інформаційного забезпечення переговорного процесу необхідно, щоб сторони мали доступ до якісних досліджень, зокрема з відповідних питань економіки ринку праці⁷⁹. Ураховуючи, що переговорний процес, безсумнівно, включає набагато більше, ніж просто економічне моделювання, достовірна інформація і ретельний аналіз слугують для переговорників не тільки засобами перевірки реальних умов, а й ресурсом для новаторських рішень. Важливо також, щоб усі сторони мали доступ до досліджень однакової якості, а ще краще – одних і тих самих досліджень. Нерівність у ресурсному забезпеченні переговорного процесу сама може стати джерелом недовіри та помилкового сприйняття. У Доповіді до 97-ї сесії Міжнародної конферен-

⁷⁹ «Роботодавці приватного й державного секторів повинні на прохання організацій працівників подавати інформацію про соціально-економічне становище виробничого підрозділу, в рамках якого ведуться переговори, та підприємства у цілому, потрібну для компетентного ведення переговорів...; державні органи повинні подавати потрібну інформацію про загальне соціально-економічне становище країни і відповідної галузі тією мірою, наскільки розголошення такої інформації не завдає шкоди націо-нальним інтересам.» Рекомендація 1981 р. щодо колективних переговорів (№ 163), п. 7.

► Приклад країни: Канада

Підтримка переговорного процесу за допомогою досліджень

Рада з трудових відносин на державній службі Канади (PSLRB) – незалежний орган, який керує системами колективних переговорів і розгляду скарг на федеральній державній службі. Хоча посередництво і розгляд скарг займають видатне місце у роботі Ради, вона також виконує функцію ресурсного забезпечення процесу колективних переговорів, проводячи аналіз і дослідження. Зокрема, вона проводить порівняльні дослідження з питань компенсації й надає інформацію, котру сторони можуть використовувати у переговорах і укладенні колективних угод¹. Відділ інформаційних служб колективних переговорів провінції Онтаріо надає відповідну послугу ширшій аудиторії. Він збирає, аналізує та поширює інформацію приблизно про 10400 випадків колективних переговорів у даній провінції. Ця служба надає дослідницько-аналітичну підтримку цілому ряду клієнтів, таких як уряд, працівники, керівництво підприємств, ради шкіл, юридичні фірми, переговорники та науковці. Вона збирає й аналізує тенденції в галузі трудових відносин, результати колективних переговорів, дані про заробітну плату та допомогу, а також готує ряд відповідних звітів. На додаток до бази даних про трудові відносини й колективні переговори служба має сховище актуальних колективних угод і арбітражних рішень (ухвал), доступ до якого надається клієнтам².

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

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

ції праці (2008 р.) зазначено, що такі інформаційні послуги, як відкриті бази даних з усіх укладених колективних договорів і угод, можуть бути корисними. Наприклад, на веб-сайті Центральної організації фінляндських профспілок⁸⁰ пропонується інформація про колективні договори та угоди, поточні переговори, процедури соціального-трудового співробітництва, статистика щодо заробітної плати, посилання на сторінки, де пропонується інформація про ситуацію на ринку. Генеральні угоди у повному вигляді доступні на іншому веб-сайті, підтримуваному урядом, який може відвідувати будь-хто, причому безкоштовно⁸¹. Питання досліджень ще раз буде розглянуто нижче, під заголовком «Спільні розслідування і дослідження».

Аналіз ризиків

В останні роки спостерігається збільшення масиву літератури в галузі аналізу ризиків як невід'ємної частини посередництва і судового провадження. Аналіз ризиків – це також очікувана частина процесу переговорів, як показують поняття «кращої та гіршої альтернатив укладенню угодам» (КАУ та ГАУ)⁸². Проте, ніколи не слід припускати, що кожний повністю інформований про ризики. Тому деякі організатори та посередники стверджують, що переговорники повинні складати детальну письмову таблицю ризиків, з якими вони можуть зіштовхнутися.

⁸⁰ Конкретна інформація про колективні договори та угоди, поточні переговори тощо наведена фінською мовою на веб-сайті Центральної організації фінляндських профспілок, <http://www.sak.fi/english/whatsnew.jsp?location1=1&sl2=1&lang=en> (дата доступу – 27 жовтня 2011 р.).

⁸¹ Finlex, <http://www.finlex.fi/en/> (деякі закони подані в англійському перекладі). Колективні угоди наведені фінською мовою. Проте, Генеральна угода уряду (останній варіант від 28 березня 2010 р.) подана англійською мовою (у неофіційному перекладі) на цій веб-сторінці Міністерства фінансів Фінляндії: http://www.vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/02_documents_on_personnel_management/02_sopimukset/20100301General/General_collective_agreement_with_annexes_final.pdf (дата останнього доступу – 27 жовтня 2011 р.).

⁸² Див. також R.Fisher, W. Ury and B. Patton: Getting to yes: Negotiating agreement without giving in, second edition (New York, Penguin Group USA, 2010), Ch. 6; and S. Goldberg, F. Sander and N. Rogers: Dispute resolution: Negotiation, mediation and other processes, third edition (New York, Aspen, 1999), p. 39: «Знайте свою кращу альтернативу укладенню угоди (КАУ). Причина, з якої ви ведете з кимсь переговори, полягає в отриманні кращих результатів, ніж ви могли б отримати без переговорів з цією особою. Якщо ви не знаєте, які результати ви могли б отримати у випадку невдалих переговорів, то ви наражаєтесь на ризик укладення угоди, яку б вам було краще відхилити, або на ризик відхилення угоди, яку б вам було краще укласти».

⁸³ Див. J. Wade: Systematic risk analysis for negotiators and litigators: How to help clients make better decisions (Robina, QLD, Australia, Bond University Dispute Resolution Centre, 2004), available at <http://epublications.bond.edu.au> (дата останнього доступу – 27 жовтня 2011 р.).

► 7. Заохочення взірцевих підприємств

Незалежні передбачені законом організації, такі як Служба консультування, примирення і арбітражу (ACAS) у Великобританії, розгортають масштабні дорадчі органи, які допомагають роботодавцям, працівникам і профспілкам будувати підприємства з міцними та шанобливими відносинами, що може бути найкращим способом попередження конфліктів. Ця стратегія заохочує сторони думати про взірцеве підприємство, а потім екстраполювати його риси. Це проілюстровано у допоміжній публікації⁸⁴. Такі агентські послуги надаються і у державному секторі.

Федеральна служба посередництва і примирення США працює за аналогічним принципом попередження конфліктів, надаючи поради представникам підприємств державного і приватного секторів у процесі розроблення системи розгляду спорів⁸⁵.

В Ірландії Комісія з трудових відносин також відіграє активну роль у цій сфері через свою дорадчу службу:

«Що таке Дорадча служба?»

Відділення дорадчої служби працює з роботодавцями, працівниками та профспілками у ситуаціях, де немає спорів, для вироблення ефективної практики соціально-трудових відносин, процедур і структур, що якнайкраще задовольняють їхні потреби. Відділення є незалежним, неупередженим і досвідченим у питаннях теорії та практиці соціально-трудових відносин.

На основі обговорень із сторонами персонал Відділення надає спеціалізовану допомогу відповідно до індивідуальних вимог профспілок і адміністрації. Ця допомога є конфіденційною для сторін і безкоштовною.

Відділення допомагає роботодавцям і працівникам будувати й підтримувати позитивні трудові відносини та працює з ними задля розробки й впровадження постійно діючих ефективних механізмів вирішення проблем. Маючи такі механізми, організація (адміністрація і трудовий колектив) може вільно зосередитися на своїх ключових цілях, вирішувати проблеми конкурентоспроможності, здійснювати організаційні зміни й позитивно задовольняти очікування та інтереси працівників».

Рада з питань трудових відносин провінції Британська Колумбія (Канада) акцентує увагу на випереджувальній роботі, розвиваючи те, що вона визначила у своїй Програмі покращення відносин наступним чином:

«Програма покращення відносин (ППВ) розрахована на роботодавців і профспілки, які зазнають труднощів у існуючих взаємовідносинах і зацікавлені у налагодженні й підтриманні більш продуктивних і позитивних стосунків. Програма зосереджена на конкретних питаннях та інтересах, пов'язаних з існуючими відносинами між сторонами, а також на реалізації взаємоприйнятних і здійснених кроків щодо покращення.

⁸⁴ Взірцеве підприємство згідно з ACAS представлено на сайті <http://www.acas.org.uk> (дата доступу – 27 жовтня 2011 р.). Мета Служби консультування, примирення і арбітражу полягає у вдосконаленні організацій та покращенні трудового життя на основі кращих трудових відносин. На нашу думку, профілактика краще, ніж лікування. Ми заохочуємо найкращу практику на підприємстві за допомогою легкодоступних порад і послуг».

⁸⁵ Див. FMCS: Best practices in system design, <http://www.fmcs.gov/internet/itemDetail.asp?categoryID=130&itemID=15882> (дата останнього доступу – 27 жовтня 2011 р.).

На спільне письмове прохання роботодавця і профспілки призначається посередник, який зустрічається із сторонами на предмет розроблення програми, конкретно пристосованої під потреби сторін. Посередник (або група посередників) проводить робочу зустріч представників роботодавця і профспілки, яка триває від одного до трьох днів.

Коло учасників робочої зустрічі зазвичай широке – від вищої адміністрації до керівників нижчої ланки з боку роботодавця та від старших штатних працівників до голів первинних профспілкових організацій з боку профспілки.

Програма буде успішною тільки за умови, що і роботодавець, і профспілка визнають, що їхні відносини потребують покращення. Крім того, обидві сторони повинні бути готові витратити потрібний час і ресурси. Слід рішуче наголосити на тому, що підтримка програми з боку ключового персоналу як роботодавця, так і профспілки грає дуже важливу роль.

Початкова робоча зустріч зазвичай проводиться не на території підприємства, щоб учасники могли повністю приділити увагу задачі, яка перед ними стоїть.»

«Як правило, ППВ працює наступним чином: початкові зустрічі включають підвищення кваліфікації з таких питань, як спілкування і вирішення проблем на основі інтересів. Потім представники профспілки та роботодавця окремо зустрічаються з посередником (посередниками) та обговорюють конкретні пропозиції щодо покращення відносин. Кожну сторону запитують, що вона «могла б» зробити для покращення відносин і що інша сторона «повинна» зробити для покращення відносин.

Потім представники профспілки та роботодавця зустрічаються разом для розгляду пропозицій щодо покращення. На основі переліків пропозицій, розроблених на етапі 1, встановлюються спільні цілі.

Заключний крок у цьому процесі – розроблення взаємно погоджених конкретних заходів, яких треба вжити для досягнення кожної поставленої цілі. Кожний захід включає опис потрібної дії, визначення осіб, відповідальних за його виконання, і строки початку та (або) закінчення даного заходу...».

► 8. Гендер і колективні переговори

Чому ґендерні питання важливі на державній службі?

В одній з останніх доповідей МОП ґендерний вимір колективних переговорів визначено наступним чином:

«Колективні переговори можуть бути важливим засобом заохочення ґендерної рівності... Рівна оплата, понаднормова праця, робочий час, відпустки, материнство і сімейні обов'язки, охорона здоров'я і виробниче середовище, гідність на робочому місці – все це приклади питань для колективних переговорів, які можуть заохочувати ґендерну рівність на робочому місці. Питання для обговорення залежать від соціального і правового контексту й від того, що самі жінки вибирають як пріоритет. Для того, щоб колективні переговори були по-справжньому ефективними та справедливими, інтереси жінок необхідно розуміти й сприймати з довірою. Консультації з працюючими жінками й забезпечення представництва жінок у переговорних групах – конструктивні методи досягнення цієї цілі»⁸⁶.

Державне управління – ґендерно-диференційований сектор, де більшість працюючих часто складають жінки. Великою мірою це пояснюється тим, що уряди ввійшли у сфери діяльності, що асоціюються з жінками, ще на початку двадцятого сторіччя – це освіта, догляд і обов'язки з адміністративної підтримки, а також тому, що жінки дедалі більше з'являються у дисциплінах, які забезпечують потреби державного сектора, таких як право і соціальні науки. Отже, результати колективних переговорів у цьому секторі також мають відображати особливі потреби працюючих жінок. Увага до таких питань, як різниця в оплаті праці, рівні можливості підвищення по службі, інтеграція трудових і сімейних обов'язків, продовження освіти й гарантованість зайнятості, у кінцевому підсумку попередить конфлікт, надаючи почуття співпричетності більшій частині працюючих.

Актуальні питання

У суспільствах усього світу переважає нерівність у доступі до зайнятості й на робочому місці:

«Демографічні обстеження показують, що суб'єктивне сприйняття щастя залежить більше від того, який дохід має людина порівняно з іншими людьми, ніж від абсолютного рівня цього доходу. Крім того, економічні витрати великою мірою пов'язані з більшою нерівністю – це, наприклад, високий рівень злочинності, більші видатки на приватну та державну безпеку, погіршення здоров'я населення, нижчий середній рівень освіти. У дедалі більшій кількості досліджень також висвітлюється значення зменшення нерівності для досягнення цілей, пов'язаних із подоланням бідності»⁸⁷.

ґендерна нерівність є особливо стійким явищем, і різниця у заробітній платі – одне з виражень її масштабу, яке легко визначається кількісно. У більшості країн заробітна плата жінок становить приблизно 70-90 відсотків заробітної плати чоловіків, але в деяких частинах світу, таких як Азія, зустрічаються набагато вищі співвідношення не на користь жінок⁸⁸.

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

⁸⁷ ILO: Global Wage Report 2008/09 – Minimum wages and collective bargaining: Towards policy coherence (Geneva, 2008), p. 23.

⁸⁸ Ibid., p. 29.

⁸⁹ Ibid., p. 29.

У тих країнах, по яких є дані, спостерігається лише незначне зменшення цієї різниці⁸⁹, отже, залишається ще багато роботи в цьому напрямку. Задача полягає не тільки у забезпеченні того, щоб чоловіки та жінки, які виконують різну, або рівноцінну роботу, отримували однакову винагороду («рівне винагородження за рівноцінну працю»), а й у боротьбі з більш видимою дискримінаційною практикою нерівної оплати однакової роботи.

Можливість поєднувати роботу й сімейне життя рівною мірою важлива для чоловіків і жінок. Профспілки, особливо у промислово розвинених державах, ставлять питання узгодження професійних і сімейних обов'язків на перші позиції у своїх програмах, розглядаючи їх як ефективний засіб збільшення кількості своїх членів. У деяких країнах, наприклад у Латинській Америці, колективні договори та угоди включають деякі види допомоги понад ті, яких вимагає закон. Проте, у деяких країнах положення щодо сімейних обов'язків в колективних договорах і угодах досі відсутні⁹⁰.

Структура колективних переговорів впливає на ґендерну рівність на підприємстві. Дослідження дають підставу вважати, що існує сильний зв'язок між централізованими або координованими переговорами та зменшенням диспропорцій у заробітній платі, включаючи звуження ґендерного розриву в оплаті праці. Крім того, стверджується, що:

«...мінімальна заробітна плата може допомогти приборкати ґендерні відмінності у заробітній платі у нижній частині тарифної сітки. Жінки надмірно представлені серед низькооплачуваних працівників, і вірогідність їхнього переходу на посади з більшою заробітною платою набагато менша, ніж чоловіків. Тому жінки зосереджуються на роботах і в галузях, де колективні переговори більш обмежені. Встановлюючи порівнянні розміри заробітної плати на несхожих і часто сегрегованих за статтю підприємствах, можна за допомогою мінімальної заробітної плати усувати ґендерні викривлення у визначенні заробітної плати»⁹¹.

Хоча ґендерні розриви у заробітній платі у державному секторі країн ОЕСР менші, ніж у приватному, жінок набагато менше, ніж чоловіків, серед законодавців, вищих посадовців та керівників⁹².

Головні шляхи заохочення ґендерної рівності полягають у збільшенні представництва та участі жінок у структурах соціального діалогу та колективних переговорах, зокрема у державному секторі, а також в інтеграції ґендерного виміру в програми дій важливих форумів. У Звіті про конференцію МОП 2009 року «Ґендерна рівність – основа гідної праці» зазначено наступне:

«394. Задачі заохочення ґендерної рівності через соціальний діалог є двоякими. По-перше, існує питання підвищення рівня участі та статусу жінок у цьому процесі. По-друге, є задача включення ґендерної перспективи у зміст, щоб відобразити мінливий характер ринків праці та тенденцій у світі праці. У році, в якому відзначається 60-та річниця Конвенції № 98, важливо визнати центральну роль колективних переговорів для вирішення цих задач.

395. Рівноправна участь жінок в інституціях соціального діалогу сама є ключем до заохочення ґендерної рівності за допомогою трипартизму й соціального діалогу. Низькі рівні участі жінок в організаціях працівників і роботодавців та у відповідних тристоронніх інституціях добре відображені документально. У деяких регіонах жінки, збільшивши свою участь в оплачуваній робочій силі – чи то як роботодавці, чи то як працівники – також підвищили рівень своєї участі у відповідних інституціях трипартизму й соціального діалогу. Крім того, відзначається, що жінки ставлять ґендерні питання на порядку денний частіше, ніж чоловіки. Тому розширення участі жінок у соціальному діалозі також призвело до посилення уваги до ґендерних питань, наприклад, з появою національних тристоронніх механізмів із питань жінок у 1990-ті роки в Латинській Америці»⁹³.

⁸⁹ Report of the Director-General: Equality at work: Tackling the challenges, Global report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, International Labour Conference, 96th Session, 2007, Report I (B) (Geneva, 2007), p. 88.

⁹¹ ILO: Global Wage Report 2008/09 – Minimum wages and collective bargaining: Towards policy coherence (Geneva, 2008), pp. 41 and 59.

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

⁹³ International Labour Conference, 98th Session, 2009, Report VI.

Як ці питання можна вирішити?

Обмеження участі жінок і чоловіків у колективних переговорах можуть бути різними. Ґендерний аналіз допоміг би забезпечити врахування точок зору і жінок, і чоловіків та, мабуть, дозволив би вивчити причини того, чому участь жінок у переговорах часто менша, ніж чоловіків⁹⁴. МОП опублікувала посібник із вирішення ґендерних питань⁹⁵, де показано, як сприяти та розширяти участь жінок у профспілкових структурах і діяльності та заохочувати рівність і солідарність між членами профспілок.

Коли профспілки готуються до переговорів, вони можуть зробити наступне для розгляду на переговорах питання ґендерної рівності:

- забезпечити активну участь жінок, запитати їхні погляди та гарантувати врахування їхньої думки;
- заохотити обізнаність і оцінку ґендерних питань серед членів профспілок, а також серед роботодавців;
- підібрати переговорну групу;
- розробити порядок денний переговорів щодо ґендерної рівності;
- добре підготуватись до переговорів; зібрати всі доречні факти, скласти порядок денний, розробити чітку стратегію⁹⁶.

Перш за все, готуючись до переговорів, профспілки повинні набрати жінок-членів і заохотити їхню активну участь у всіх профспілкових структурах. Профспілки встановили, що вони успішніше залучають жінок-членів, якщо вони виконують різноманітні види діяльності, а не зосереджуються на якомусь одному. Ці заходи можуть включати, наприклад:

- підвищення рівня обізнаності щодо переваг вступу до профспілки;
- покращення іміджу профспілок в очах громадськості, зокрема оприлюднення успішних прикладів;
- опитування щодо поглядів працюючих жінок, розуміння і довіра до їхніх інтересів і потреб;
- посилення помітності роботи жінок у профспілках;
- надання послуг спеціально для задоволення потреб жінок;
- проведення спеціальних кампаній для заохочення вступу жінок до профспілок⁹⁷.

Крім набору нових членів, профспілки також повинні забезпечити, щоб усі трудящі – як чоловіки, так і жінки – розуміли й могли пояснювати свої проблеми та інтереси представникам профспілок. Профспілкам слід організовувати навчання своїх членів, щоб ті могли розпізнавати різні форми дискримінації, та проводити дослідження для реєстрації випадків сексуальної дискримінації тощо. Можна також запропонувати конкретні можливості для того, щоб забезпечити врахування думки жінок⁹⁸.

⁹⁴ У деяких країнах профспілки започаткували програми, спрямовані на розширення членства і представництва жінок. В Австрії Федерація профспілок впровадила план реалізації комплексного ґендерного підходу і у 2006 році зобов'язалася забезпечити пропорційне представництво жінок у всіх своїх органах. У 2002 році в Бельгії три національні конфедерації підписали хартію рівності жінок і чоловіків у профспілках. Конфедерація працівників Кіпру у 2006 році розпочала інформаційну кампанію, орієнтовану на жінок. (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: Trade union strategies to recruit new groups of workers (Dublin, 2010), pp. 22 and 38). Крім того, слід ураховувати, що в деяких профспілках кількість жінок-членів відносно висока порівняно з чоловіками, тому що сама галузь є переважно «жіночою». Наприклад, у Болгарії чоловічий персонал переважає у членських організаціях роботодавців, але у профспілках жінки складають рівну або навіть вищу відсоткову частку (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: Capacity building for social dialogue at sectoral and company level – Bulgaria (Dublin, 2007), p. 8).

⁹⁵ Див. ILO: A resource kit for trade unions: Promoting gender equality, Booklets 1-6 (Geneva, 2002).

⁹⁶ ILO: A resource kit for trade unions: Promoting gender equality through collective bargaining, Booklet 2 (Geneva, 2002), p. 13.

⁹⁷ ILO: A resource kit for trade unions: Promoting gender equality within unions, Booklet 1 (Geneva, 2002), p. 11.

⁹⁸ ILO: A resource kit for trade unions: Promoting gender equality through collective bargaining, Booklet 2 (Geneva, 2002), p. 13.

Якщо профспілка бажає забезпечити ґендерну чутливість своєї політики та програм, то вона може провести ґендерний аналіз, для чого необхідно:

1. визначити питання: як урахується різноманітність?
2. визначити бажані результати: чого профспілка хоче досягти своєю політикою й кого вона торкнеться?
3. зібрати інформацію: якого виду дані наявні? Як дослідження враховуватиме різний досвід щодо врахування різноманітності?
4. розробити й проаналізувати можливі варіанти: чи мають ці варіанти різний вплив на жінок і чоловіків? Чи забезпечують ці варіанти переваги для інших?
5. сформулювати рекомендації: як можна справедливо реалізувати цю політику?
6. довести політику до відома аудиторії: чи враховує мова цього документа ґендерний аспект? Які стратегії необхідно розробити для забезпечення отримання даних як щодо чоловіків, так і щодо жінок?
7. оцінити результати: які показники використовує профспілка для вимірювання наслідків цієї політики? Як питання ґендерної рівності будуть інтегровані у критерії, якими профспілка користується для оцінки її ефективності?⁹⁹

Прийняті МОП «Основи ґендерного аналізу» вимагають визначення наступних компонентів:

1. поділу праці між чоловіками та жінками;
2. доступу до ресурсів і допомоги та контролю над ними;
3. практичних і стратегічних потреб жінок і чоловіків;
4. обмежень і можливостей щодо досягнення рівності;
5. спроможності соціальних партнерів щодо заохочення ґендерної рівності¹⁰⁰.

► Приклад з досвіду країн: Канада, Австралія

Канада

Закон 2009 р. про справедливу оплату праці у державному секторі зобов'язує роботодавців (а на підприємствах, охоплених профспілками – переговорних представників) уживати заходів для забезпечення працівникам справедливої оплати праці згідно з Законом. Водночас він передбачає, що Рада з трудових відносин на державній службі вимагає від роботодавців проводити, за допомогою сторонніх організацій або самостійно, «оцінок справедливої оплати праці» з урахуванням конкретних ґендерних вимірів. Багато з установлених у Законі зобов'язань безпосередньо прив'язані до процесу колективних переговорів.

Австралія

Закон 2009 р. про справедливі трудові відносини, який поширюється на працівників державного і приватного секторів, уповноважує федеральний суд «видавати накази про забезпечення рівного винагородження чоловіків і жінок за працю рівної або порівнянної цінності». Клопотання щодо таких наказів можуть подавати зацікавлені працівники, профспілки та Комісар із питань дискримінації за ознакою статі. Закон також фактично забороняє включення до колективних договорів і угод будь-яких дискримінаційних умов. Поняття дискримінації поширюється на стать, сексуальні переваги, вік, сімейний стан, сімейні обов'язки та обов'язки з догляду, вагітність.

⁹⁹ ILO: A resource kit for trade unions: The issues and guidelines for gender equality bargaining, Booklet 3 (Geneva, 2002), p. 59.

¹⁰⁰ ILO: Global Wage Report 2008/09 – Minimum wages and collective bargaining: Towards policy coherence (Geneva, 2008), pp. 41 and 59.

¹⁰⁰ ILO: "Briefing Note 1.6", in Gender issues in the world of work: Briefing kit, INT/93/MO9/NET, Gender Training for ILO Staff and Constituents for the Promotion of Equality for Women Workers (Geneva, 1995).

► Посилання на типові законодавчі положення щодо ґендерного аудиту та типових статей

“Bargaining Equality: A Workplace For All” (CUPE, 2004): широко обговорюються питання рівності, наведені засоби проведення самостійного аудиту й приклади формулювань для колективних переговорів, <http://www.cupe.ca/www/bargeq> (дата доступу – 27 жовтня 2011 р.).

“Promoting Gender Equality: A Resource Kit for Unions” (МОП): наведені пояснення, контрольні переліки та приклади з досвіду багатьох країн щодо ґендерної проблематики. Посібник складається з 6 буклетів, які викладені за адресою http://www.il.workinfo.com/free/links/gender/cha_1.htm (дата доступу – 27 жовтня 2011 р.).

The Labour Legislation Guidelines (МОП) (<http://www2.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/llg/> (дата доступу – 27 жовтня 2011 р.)). Документ містить типові положення, наприклад, щодо ліквідації дискримінації у галузі праці та занять. На веб-сайті подані приклади положень, зокрема стосовно таких питань, як: рівне винагородження; ліквідація дискримінації за ознакою статі, кольору шкіри, національного походження, соціального походження, інвалідності, політичних переконань, релігії, віку чи статі; сексуальні домагання.

► 9. Уразливі групи

Крім ґендерних питань, колективні переговори можуть також використовуватися як засіб вирішення питань стосовно вразливих груп працівників, таких як етнічні меншини, працівники-мігранти та працівники з інвалідністю. Ліквідація дискримінації може бути предметом колективних договорів і угод. Конвенція МОП 1958 р. про дискримінацію в галузі праці та занять (№ 111) у ст. 1.1(a) містить сім заборонених ознак дискримінації; це раса, колір шкіри, стать, релігія, політичні переконання, іноземне походження і соціальне походження. Дуже часто дискримінація за ознакою раси, кольору шкіри, іноземного походження і соціального походження пов'язана з існуванням різних етнічних груп у країні¹⁰¹.

Британський конгрес тред-юніонів (БКТ) у 2005 році провів аудит з питань якості, що показав, які кроки передбачаються в угодах для вирішення проблем працівників з етнічних меншин і працівників-мігрантів. У звіті за результатами цього обстеження були висвітлені такі питання, як забезпечення рівного доступу до можливостей підвищення, навчання, кар'єрного зростання і боротьба з расизмом на робочому місці. Проте, реорганізація відпусток і положення щодо мови у багатьох випадках охоплювалися в угодах меншою мірою¹⁰².

Дискримінація за ознакою віку стала проблемою в багатьох країнах. Рекомендація 1980 р. щодо літніх працівників (№ 162) поширюється на всіх працівників, які з віком можуть відчувати труднощі в галузі праці та занять. З іншого боку, молоді працівники та жінки можуть зазнавати дискримінації через сімейний стан і сімейні обов'язки. Як зазначалося раніше, деякі колективні угоди, наприклад у країнах Латинської Америки, містять положення щодо вагітності, відпустки у зв'язку з вагітністю та пологами, годування груддю, догляду за дітьми, батьківської відпустки, відпустки у зв'язку з усиновленням та забезпеченням догляду¹⁰³.

У деяких країнах, і особливо у державному секторі, колективні договори та угоди містять положення, що стосуються інвалідності. Наприклад, у Норвегії деякі угоди включають положення щодо адаптації роботи для літніх працівників і працівників із поганим станом здоров'я. У Нідерландах до угод включаються положення з питань, пов'язаних із реінтеграцією та підбору людей з інвалідністю¹⁰⁴.

¹⁰¹ ILO, "Substantive provisions of labour legislation: The elimination of discrimination in respect of employment and occupation", in ILO: Labour Legislation Guidelines, Chapter VII, <http://www2.ilo.org/public/English/dialogue/ifpdial/llg/index.htm> (дата останнього доступу – 27 жовтня 2011 р.).

¹⁰² Trades Union Congress: TUC Equality Audit 2005 (London, 2005), <http://www.tuc.org.uk/extras/auditfinal.pdf> (дата останнього доступу – 27 жовтня 2011 р.).

¹⁰³ Report of the Director-General, "Equality at work: Tackling the challenges", Global report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, International Labour Conference, 96th Session, 2007, Report I (B) (ILO, 2007), p. 89.

¹⁰⁴ "Workers with disabilities: Law, bargaining and the social partners", in EIROnline, Feb. 2001, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2001/02/study/tn0102201s.htm> (дата останнього доступу – 27 жовтня 2011 р.).

► 10. Навчання і розбудова спроможності

Ведення переговорів – це навичка, що вимагає прозорливості, організованості та великого практичного досвіду, якщо стоїть задача досягти на переговорах ефективного результату. Переговорники, як правило, прибувають на переговори з заздалегідь сформованим світоглядом і моделями ведення переговорів, але для того, щоб переговори виявилися якнайбільш продуктивними, важливо, щоб переговорники мали не тільки попередню підготовку з навичок ведення переговорів, а й освіту з основоположних концепцій переговорів. Тільки маючи знання щодо наявних варіантів вибору, переговорники можуть приймати обґрунтовані рішення щодо найкращих методів ведення переговорів.

Щоб протидіяти марному відчуттю необхідності захисту, яке може виникати, коли одна сторона вважає, що інша має професійні переговорні навички та готовність до переговорів, важливо, щоб переговорники від усіх сторін пройшли належне навчання. Можна також рішуче висловитися за спільне навчання та освіту переговорників сторін. Це особливо актуально, якщо необхідно реалізувати потенціал переговорів на основі взаємної вигоди. Проте, навіть якщо сторони працюють у більш позиційних переговорних рамках, то спільне розуміння та спільний набір навичок можуть покращити перспективи продуктивних переговорів і сприяти розумному врегулюванню конфлікту, якщо справа зайде так далеко. Крім того, сам процес спільного навчання у незагрозливому середовищі часто сприяє виникненню хорошого контакту, що є цінним активом у реальних переговорах¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Див. також п. 5(1) Рекомендації 1981 р. щодо колективних переговорів (№ 163):nd see also paragraph of the Collective Bargaining Recommendation, 1981 (No. 163): «Сторони, які ведуть колективні переговори, повинні вживати заходів, щоб їх учасники на всіх рівнях мали змогу діставати відповідну підготовку».

► 11. Активне сприяння переговорам

У деяких системах були впроваджені заходи підтримки, спрямовані на покращення перспектив досягнення сторонами погоджених (і якісно кращих) результатів на переговорах, що також дозволяє попереджувати виникнення спорів. Акцент робиться на позитивному попередженні спорів, а не на їх негайному врегулюванні.

Прикладом цього є сприятливі положення, впроваджені у поправках 2002 р. до Закону Південно-Африканської Республіки 1995 р. про трудові відносини. Соціальні обставини змінилися: у спробах отримати більші важелі перед обличчям реорганізації підприємств у відповідь на глобалізацію, трудовий рух досяг успіху у завоюванні юридичного права на страйк як реакцію на скорочення. Проте, законодавець одночасно ввів, як компенсацію, норму про попередження спорів. Правом на страйк можна скористатися тільки у випадку, якщо, як альтернатива обов'язковому, передбаченому законом узгоджувальному процесу в момент краху переговорів, будь-якій стороні було надано право залучити послуги організатора, який виконуватиме роль посередника на переговорах із реорганізації (технічно це консультації). Ці положення стосуються як приватного, так і державного сектора.

Сторони мають право погодити кандидатуру організатора. Якщо вони не змогли цього зробити, державне відомство з попередження та врегулювання спорів (Комісія з питань примирення, посередництва і арбітражу) надає досвідченого експерта. Організатор має повноваження, що відповідають його задачі. На першому засіданні організатор допомагає сторонам погодити протокол зустрічі, охоплюючи також приписані законом аспекти розголошення інформації. Потім організатор головує на засіданнях і здійснює контроль за ходом процесу, причому його чи її мандат, передбачений законом, може розширюватися або звужуватися за згодою сторін. Сторони можуть домовитися, що засідання є конфіденційними й повинні проводитися за умови, що це не зашкодить результатам будь-якого наступного судового розгляду, а від організатора неможна вимагати надання у процесі судового провадження свідчень із будь-якого аспекту організації переговорів¹⁰⁶.

Досвід апробації цього нововведення дуже оптимістичний. Переговори за участю організатора регулярно продукують угоди з питань, щодо яких зазвичай виникають розбіжності, що зменшує вірогідність судових процесів і особливо соціально-трудових дій.

У Великобританії ACAS загалом грає дуже обережну роль у колективних переговорах, ураховуючи що цей процес сильно підтримується давньою традицією волюнтаризму. Тим не менш, ця служба пропонує послуги, які вона називає «допомогою у переговорах»:

«Незважаючи на значення, що його закон і ACAS приділяють здатності сторін розв'язувати їхні власні розбіжності за допомогою передбачених процедур, бувають випадки, коли ACAS усе ж таки вступає в дію в тій чи іншій якості набагато раніше, наприклад, у ролі служби, яка надає «допомогу у переговорах». Це пояснюється тим, що ACAS не обмежується розглядом формальних, колективних спорів, а може надавати допомогу іншого характеру для вирішення питань, пов'язаних із колективними трудовими відносинами, і запобігання виникненню спору. Допомога у переговорах передбачає, що результати залишаються в руках місцевих сторін, а роль ACAS полягає у наданні сторонам сприяння у досягненні взаємоприйнятних рішень. Це – не те ж саме, що й колективне примирення, тому що колективне примирення може мати місце тільки за наявності трудового конфлікту.

¹⁰⁶ Див. розділ 189А Закону 1995 р. про трудові відносини та відповідне Положення про організацію переговорів 2002 р.

Втручання такого типу зазвичай має місце там, де спори мають певну історію. Наприклад, у великій компанії роздрібної торгівлі після декількох років спорів і численних випадків примирення в одному зарплатному раунді було запропоновано, щоб посередник від ACAS головував на зустрічі ще до початку переговорів. На цій неформальній зустрічі між кількома старшими директорами з кадрових ресурсів і двома звільненими працівниками профспілки компанія представила інформацію про фінансовий стан і заслухала повідомлення профспілки про її прагнення та головні питання для переговорів, затверджені на національній конференції. Мета зустрічі полягала у забезпеченні більшої реалістичності вимог профспілки та більш розумної відповіді компанії. Сторони також домовились, що ACAS проведе перший раунд переговорів у якості консультанта. У результаті профспілки подали пом'якшені вимоги; після певної роботи досягнення примирення, проведеної ACAS між сторонами, була погоджена і поставлена на голосування переглянута пропозиція. Вона була прийнята достатньою більшістю, й ця модель стала форматом для майбутніх переговорів. З того часу спорів щодо заробітної плати не було, як не виникало і потреби у традиційних послугах ACAS із примирення».¹⁰⁷

Нещодавно ACAS оприлюднила своє зобов'язання щодо надання допомоги сторонам державного сектора під час фінансової кризи, яка почалася у 2008 році¹⁰⁸.

Першопрохідцем у цій сфері надання випереджувальної допомоги переговорникам з самого початку і у великому масштабі стали США, де Федеральна служба посередництва і примирення (FMCS) використовує свій вплив за *Законом про договірну нормотворчість* (1990 р.) для покращення роботи державних органів. Як нейтральна третя сторона, FMCS уповноважена організовувати й проводити широкий спектр комплексних, багатосторонніх процесів, у тому числі діалогів із державної політики та переговорів із регуляторних питань, допомагаючи всім сторонам покращувати взаємодію та відносини й досягати консенсусу з існуючих питань.

Договірна нормотворча робота під егідою незалежних агенцій може бути корисною моделлю для тих країн, які хочуть побудувати системи переговорів і врегулювання спорів у сприйнятливих сферах державної служби.

¹⁰⁷ Advisory, Conciliation and Arbitration Service: The alchemy of dispute resolution: The role of collective conciliation, Acas policy discussion paper (London, 2009), p. 4. Хоча послуги ACAS із колективного примирення використовуються у державному секторі не дуже широко – через ряд історичних причин, «факти свідчать, що ті, хто користується послугами служби, цінять її, знов звертаються до неї та рекомендують її іншим». Див. цю саму публікацію, ст. 6.

¹⁰⁸ Acas support for public sector organizations undergoing change, <http://www.acas.org.uk/index.aspx?articleid=3121> (дата останнього доступу – 27 жовтня 2011 р.).

► 12. Спільні розслідування і дослідження

Коли адміністрація і працівники шукають рішення існуючих проблем, організація проведення власних досліджень або розслідувань із цих питань може бути неефективним шляхом. Навіть коли для цієї мети наймаються незалежні експерти, продукт такої ініціативи можна вважати вибіркоким незалежно від того, якою об'єктивно є реальна ситуація. Таку доручену роботу не можна вважати рішенням і навіть можливим варіантом; це скоріше корисливий баласт для переговорної позиції ініціюючої сторони, якому можна протиставити конкурентну експертну думку або конкретне дослідження.

Проте, дуже корисним є спільне використання сторонами послуг експерта щодо підготовки єдиного звіту, який сприятиме наступним обговоренням або переговорам. У такому випадку сторони будуть краще готові оцінювати результат по суті, а не відкидати його як тенденційний матеріал.

► 13. Кодекси належної практики

Багато національних консультативних органів і агенцій з урегулювання спорів розробляють та оприлюднюють кодекси належної практики з цілого ряду питань, включаючи колективні переговори та врегулювання спорів. Досконально складений кодекс може виконувати значну освітню функцію й бути важливим засобом попередження спорів¹⁰⁹.

Крім того, у багатьох випадках статутні арбітражні трибунали та трудові суди за законодавством повинні враховувати зміст кодексів належної практики, ухвалюючи рішення зі справ, переданих їм на розгляд¹¹⁰.

¹⁰⁹ Приклади таких кодексів наведені на веб-сайтах Комісії з трудових відносин Ірландії (<http://www.lrc.ie>), Комісії з питань примирення, посередництва і арбітражу ПАР (<http://www.ccma.org.za>) і ACAS у Великобританії (<http://www.acas.org.uk>) (дата доступу – 27 жовтня 2011 р.).

¹¹⁰ Поведінка посередників і арбітрів та працівників судів часто регулюється кодексами поведінки незалежно від того, через кого вони працюють – через передбачені законом служби врегулювання спорів або через приватні агенції. Ці кодекси регулюють стандарти роботи й поведінку третіх сторін, обмежуючи можливість корупції та стримуючи групові інтереси. Крім того, багато законів про працю містять кодекси належної практики для роботодавців, працівників та їхніх представників щодо процесів урегулювання конфліктів і спорів. Міністерства праці у дедалі ширшому масштабі надають сторонам ці кодекси та керівні настанови, типові угоди та доречні прецеденти, щоб сприяти сторонам ефективніше управляти конфліктами. (F. Steadman: Handbook on alternative labour dispute resolution (Turin, International Training Centre of the ILO, 2011), p. 54.)

► 14. Спільне вирішення проблем

Спільне вирішення проблем – це процес, що застосовується до інших сфер, ніж сфера праці. Проте, цей метод також можна розглядати як альтернативу традиційним переговорам або як один із вимірів переговорів на основі інтересів. Суттєва різниця полягає у тому, що ті, хто вирішує проблеми, займаються цим питанням на співробітницьких засадах, тоді як позиційні переговорники можуть більше зосереджуватися на обстоюванні своїх відповідних позицій. Інакше кажучи, переговорники, як правило, становляться один проти одного, тоді як ті, хто вирішує проблеми, працюють разом.

Позиційні переговорники ставлять за мету максимальне збільшення вигоди для своєї сторони. Для тих, хто вирішує проблеми, з іншого боку, мета полягає у досягненні оптимальної колективної угоди для всіх зацікавлених сторін. Їхній виграш – такий самий, що у всезнаючого незалежного арбітра: досягнення угоди, що якнайкраще узгоджує різні інтереси зацікавлених сторін і якнайкраще просуває їхні спільні інтереси.

Вирішення проблем може включати мозковий штурм, генерацію варіантів і вибір найкращого результату за критеріями, які є якомога об'єктивнішими.

► Рис.1 Вирішення проблем на основі інтересів: спільна робота для того, щоб:

Визначити питання
Визнати всі зацікавлені сторони
Визнати всі інтереси
Отримати дані
Провести дослідження
Сформулювати варіанти
Установити критерії для варіантів
Відсіяти варіанти
Обговорити варіанти
Досягти угоди

Етап розбудови

Етап розширення

Етап оцінки

Певні предмети переговорів, такі як безпека та гігієна праці, узгодження трудового і сімейного життя та системи оцінювання легше піддаються спільному вирішенню проблем, ніж, приміром, грошові питання. Тому їх можна відокремити від решти переговорів і обговорювати за допомогою прийомів вирішення проблем.

► 15. Обов'язок вести переговори добросовісно

У ході підготовки Конвенції № 154 Комітет з питань колективних переговорів заявив, що «колективні переговори можуть функціонувати ефективно тільки за умови, якщо вони проводяться добросовісно обома сторонами» й «наголосив на тому, що добросовісність не може бути приписана законом, а може бути досягнута тільки в результаті добровільних і наполегливих зусиль обох сторін»¹¹¹.

Комітет МОП із питань свободи асоціації також підкреслив важливість того принципу, що роботодавці та профспілки повинні вести переговори добросовісно й намагатися досягти угоди, особливо у ситуаціях, що стосуються, наприклад, надання основних послуг, де профспілкам не дозволяється проводити страйки¹¹².

Ефективні колективні переговори означають заохочення діалогу та сприяння консенсусу. Ряд країн намагався зробити це шляхом установлення у законодавстві обов'язку сторін вести переговори на цілком обґрунтованій основі. Мета цього обов'язку полягає у тому, щоб забезпечити наявність у сторін усіх можливостей для досягнення домовленості. У деяких випадках цей обов'язок обмежений обов'язком вести переговори, а в інших він виражений як обов'язок *вести переговори добросовісно*¹¹³.

¹¹¹ International Labour Conference: Record of Proceedings (1981), p. 22/11.

¹¹² ILO: Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, fifth (revised) edition (Geneva, 2006), Paragraphs 934–943.

¹¹³ ILO, "Substantive provisions of labour legislation: Effective recognition of the right to collective bargaining", in ILO: Labour Legislation Guidelines, Chapter III, <http://www2.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/llg/index.htm> (дата останнього доступу – 27 жовтня 2011 р.).

► 16. Термін дії угод

Колективні переговори – це діяльність, що споживає ресурси і несе в собі ризики. Враховуючи це, буде краще, якщо укладені угоди матимуть триваліший термін дії. Основоположні угоди про визнання і рамкові угоди часто можуть укладатися на невизначений термін, і дія їх може припинитися шляхом надіслання у розумні строки відповідного повідомлення у випадку зміни обставин. Проте, обмежений термін дії угоди може дозволити сторонам відстежувати, прогнозувати й, мабуть, навіть впливати на події на ринку праці та в економіці в цілому, коли справа доходить до матеріальних питань, перш за все оплати праці.

Для того, щоб угода з матеріальних питань здійснила свій стабілізуючий вплив на справи підприємства, достатнім часто вважають термін приблизно від двох до трьох років. Триваліші угоди можуть бути надійними, якщо вони містять динамічні елементи, які регулюють середньострокові переговори з окремих питань, огляди «надзвичайних подій» та відповідні заходи коригування, такі як поправки на зростання вартості життя (COLA).

Якщо особливих факторів, які це виправдовують, немає, то, як правило, укласти угоди терміном дії всього лише на рік – не зовсім оптимальний варіант. Витрати такого обмеженого переговорного циклу зазвичай переважають вигоди, особливо якщо однорічна угода – не разове явище, а подія, що повторюється.

Продовження терміну дії угод також може сприяти врегулюванню проблем. Наприклад, у штаті Вашингтон (США) для більшості працівників державного сектора колективна угода залишається чинною протягом року після закінчення терміну її дії, що надає додатковий час для переговорів. Наприкінці цього додаткового року роботодавець має право реалізувати свою останню пропозицію щодо робочого часу, заробітної плати та умов праці, а також порядку розгляду скарг. Інших предметів переговорів це не стосується. Наприклад, роботодавець втрачає статтю про права адміністрації, яка зазвичай дозволяє роботодавцеві здійснювати зміни, котрі в іншому випадку за законом треба обговорювати. Крім того, роботодавець повинен продовжувати добросовісно вести переговори з профспілкою, допоки сторони не укладуть угоду, і не може вносити додаткові зміни без обговорення їх із профспілкою. Вплив цього однорічного «заморожування» полягає в тому, що профспілки можуть відкласти переговори, якщо пропозиція роботодавця більш обтяжлива, ніж чинна угода. Таке часто траплялося, коли роботодавці просили працівників узяти на себе частину витрат на медичне страхування, що зменшує чистий дохід. Таким чином, профспілка може «обмінати» бажання роботодавця щодо нижчих витрат на більший розмір допомоги в інших сферах. Іноді маневри є контрпродуктивними, але зазвичай посередництво досягає успіху, пропонуючи обом сторонам певний стимул для досягнення домовленості. Були випадки, коли сторони вели переговори декілька років, протягом яких роботодавець навіть не пропонував можливість ужиття будь-яких заходів, хоча відносини ставали дуже ворожими¹¹⁴.

¹¹⁴ Revised Code of Washington (RCW) 41.56.123; C. Carrión-Crespo and A. Santos Bayrón: The impact of mediation on the use of labour arbitration in the public services: Comparison between the State of Washington and Puerto Rico, Presentation made before the 2nd International Congress on Alternative Dispute Resolution Mechanisms, San Juan, Puerto Rico (2006) (in Spanish).

► 17. Чіткість і структура угод

Чіткість у написанні угоди – важливий частковий антидот від незгоди у подальшому. Угода повинна бути легкою для читання, чітко виражати намір сторін та не спричиняти конфліктів. У Конвенції № 154 (ст. 2) визначено, що колективні переговори – це всі переговори з метою визначення умов праці й зайнятості. Ці умови слід викласти у письмовому вигляді¹¹⁵.

Колективну угоду можна побудувати з використанням наступних загальних розділів:

1. Загальні положення, де визначається сфера охоплення угоди: якої галузі вона стосується, які сторони зв'язані з цією угодою. Можна також викласти правила, за якими застосовуються і виконуються інші угоди поряд із даною угодою.
2. Визначення робочого часу. Інакше кажучи, якою є звичайна тривалість робочого часу, які діють правила щодо скороченого робочого часу і понаднормової праці, а також вихідних.
3. Заробітна плата. Рівень оплати праці може ґрунтуватися, наприклад, на групуванні: початківець, працівник із певним досвідом роботи, молодший спеціаліст, спеціаліст, досвідчений спеціаліст і дуже досвідчений спеціаліст відносяться до різних категорій заробітної плати. В угоді слід навести описи цих категорій.
4. Доплати, наприклад, додаткова компенсація за роботу, що виконувалася за кордоном.
5. Соціальні положення. Які настанови (орієнтацію щодо роботи) повинен надати роботодавець, якого порядку слід дотримуватися, якщо працівник хворіє та відсутній на роботі, яку відпустку у зв'язку з материнством/батьківством може взяти людина.
6. Політика у разі розбіжностей щодо положень угоди, порядок урегулювання спорів, термін дії угоди¹¹⁶.

Наведені вище предмети є прикладами, й колективні угоди можуть включати інші різноманітні питання – від підготовки кадрів до заходів з узгодження трудового життя і сімейних обов'язків. У межах цих загальних сфер сторони можуть розробляти конкретні розділи щодо особливих потреб. Слід зазначити, однак, що національні нормативні акти, такі як трудові кодекси, можуть установлювати обов'язкові положення щодо предметів колективних переговорів, як, наприклад, оплата праці (мінімальна заробітна плата) або робочий час, які слід враховувати, приймаючи рішення щодо колективних угод (якщо ці положення є непереборними). Якщо ж нормативний акт має необов'язковий характер і може бути замінений колективною угодою, це може бути прямо висловлено в угоді.

Переговірникам може бути корисно перевірити коректне розуміння тексту проекту угоди на її «звичайних» користувачах, які не знають про обговорення, що мали місце у процесі переговорів. Якщо якесь положення для них незрозуміле, ймовірно, його слід переписати¹¹⁷.

¹¹⁵ У Конвенції № 154 не згадується визначення умов праці за допомогою «колективних угод». В. Gernigon, A. Otero and A. Guido: *Collective bargaining: ILO standards and principles of the supervisory bodies* (Geneva, ILO, 2000), p. 50.

¹¹⁶ Див., наприклад, Генеральну колективну угоду уряду Фінляндії від 28 березня 2010 р., http://www.vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/02_documents_on_personnel_management/02_sopimukset/20100301_Genera/General_collective_agreement_with_annexes_final.pdf (неофіційний переклад).

¹¹⁷ Масив корисної літератури в цій галузі збільшується. Див., наприклад, D. Elliott: *Writing collective agreements in plain language*, Paper presented at the 8th Annual Labour Arbitration Conference, 1990, revised 1998, <http://www.davidelliott.ca/plainlanguage.htm> (дата останнього доступу – 21 листопада 2011 р.); а також інші джерела, розміщені на таких сайтах, як <http://home.comcast.net/~garbl/writing/plaineng.htm> (дата доступу – 27 жовтня 2011 р.).

Як загальне правило, текст колективної угоди буде зрозумілішим, якщо:

- у ній використано просту мову;
- вона добре побудована, з інформативними заголовками, належними главами й параграфами;
- вона розбита на короткі речення;
- в угоді використані практичні приклади (наприклад, ілюстрації ставок заробітної плати у конкретних випадках).

Наприклад, на Субрегіональній тристоронній конференції у Чорногорії у 2009 р. було наголошено на тому, що терміни, які використовуються у колективних угодах, і умови, що в них викладаються, повинні бути сформульовані чітко, написані просто, повсякденною мовою та відповідати практичним потребам даної галузі¹¹⁸.

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

► 18. Дотримання угоди

Угоди діють у динамічних середовищах, тому вони самі повинні мати динамічні риси. Це особливо вірно, якщо термін дії угоди перевищує один рік.

Деякі предмети суперечки майже неминуче виникають протягом терміну дії будь-якої колективної угоди. Це, зокрема:

- розбіжності щодо тлумачення положень;
- негативні наслідки неочікуваних подій (стрибок рівня інфляції, зміна урядової політики, нове й неочікуване законодавство тощо);
- незгоди щодо того, як положення виконуються на практиці (наприклад, щодо винагороди за досягнення погоджених основних показників діяльності);
- недотримання однією чи іншою стороною укладеної угоди. Певні зобов'язання можуть не виконуватися автоматично, тому їх доводиться брати на віру під час укладення угоди. Крім того, під час проблематичних переговорів часто виникає спокуса відкласти складні питання на майбутнє. Наприклад, наприкінці переговорів з питань оподаткування, коли давня проблема все ще залишається нерозв'язаною, одна сторона може переконати іншу включити невирішене питання у майбутні зобов'язання. Інша сторона може, з різним ступенем добросовісності, погодитися з цією пропозицією. Порушення, якщо вони трапляються, часто відносяться до однієї з двох категорій:
 - *невиконання зобов'язань щодо змінення поведінки (або співпраці з процесами, спрямованими на змінення поведінки)*. Певні питання вимагають від інших сторін ужиття заходів або змінення поведінки. Як приклади, можна зазначити зменшення високих рівнів прогулів, згоду на виконання нового порядку перевірки на наркотики та алкоголь, згоду на проходження навчання для переходу на нову систему роботи тощо;
 - *невиконання проектів*. Роботодавець міг погодитися на розробку і введення нової системи оцінки, на перегляд певних режимів роботи, які вважаються важкими, на покращення умов навколишнього середовища тощо.

Успішна реалізація і дотримання угод сильно залежить від того, чи добросовісно сторони ведуть переговори, чи добросовісно вони беруть на себе зобов'язання. Звичайно, обидві сторони обопільно сподіваються, що вони мають на увазі саме те, що говорять, і що в них є рішучість і спроможність дотриматися заявлених ними намірів.

Отже, рекомендується, щоб угоди містили положення, що стосуються питань забезпечення ресурсами та виконання. Окремим особам і, можливо, керівним комітетам слід доручити дотримання взятих зобов'язань. Крім того, необхідно передбачити регулярний перегляд виконання угоди.

Проте, розбіжності все ж виникають, навіть незважаючи на вжиті попереджувальні заходи. У такому випадку сторонам спочатку слід удатися до вирішення проблем, а не оголошувати про спір. Зміни обставин, що не залежать від волі тієї чи іншої сторони, можуть потребувати повторних переговорів положення угоди, яке може стати нездійсненним. Усунення наслідків непередбачених подій, безсумнівно, краще всього здійснюється за допомогою обговорення, а не скарг.

Якщо сторонам стає очевидно, що певні зобов'язання, спочатку взяті добросовісно, просто не можуть бути виконані, то, можливо, краще буде прямо вилучити їх у ході коригувальних переговорів.

Угоди також можуть містити формальні процедури врегулювання спорів, які можна застосовувати, якщо й коли питання неможливо вирішити шляхом дискусії чи переговорів. Суперечки щодо тлумачення і застосування положень угод класифікуються як спори щодо прав, що означає, що якщо вони залишилися невирішеними, то їх слід урегулювати за допомогою швидкого і недорогого арбітражу чи судового розгляду.

► Приклад з досвіду країн: Канада, Австралія

Розділ 57(1) Трудового кодексу Канади

Кожна колективна угода містить положення про остаточне врегулювання, без припинення роботи, за допомогою арбітражу чи іншими засобами, всіх суперечок між сторонами колективної угоди або між працівниками, зв'язаними колективною угодою, щодо її тлумачення, застосування, адміністрування або гаданого порушення.

Розділ 23(1) Закону про трудові відносини ПАР:

Кожна колективна угода... повинна передбачати процедуру врегулювання будь-якого спору щодо її тлумачення або застосування. Ця процедура повинна, перш за все, вимагати, щоб сторони намагалися врегулювати спір шляхом примирення, а якщо спір урегулювати не вдалося, то за допомогою арбітражу.

Документ Комісії з трудових відносин (Ірландія) *«Кодекс практики: процедури розгляду спорів, у тому числі у сфері основних послуг»* (1992 р.) містить докладніші настанови щодо змісту угоди:

«Процедури розгляду спорів – загальні положення

22. Викладені нижче процедури розгляду спорів мають включатися до угод між роботодавцями та профспілками з метою мирного врегулювання спорів, які виникають між роботодавцями та профспілками. Такі угоди повинні передбачати:

(а) що сторони утримуватимуться від будь-яких дій, які можуть порушити ефективне функціонування цих процедур;

(b) співробітництво між профспілками та роботодавцями з відповідних механізмів і засобів участі представників профспілок у погоджених процедурах розгляду спорів;

(c) належні механізми заохочення працівників до розгляду пропозицій, які впливають із дії цих процедур.

23. Вимоги профспілок із колективних та індивідуальних питань і інші питання, які можуть викликати спори, повинні бути предметом обговорень і переговорів на відповідному рівні між зацікавленими сторонами з метою забезпечення взаємоприйняттого вирішення цих питань у розумний строк. Сторони повинні докладати всіх можливих зусиль для забезпечення врегулювання без звернення до сторонніх організацій.

24. У випадку, якщо безпосередні дискусії між сторонами не дозволяють вирішити питання, воно має бути передано на розгляд до відповідної служби Комісії з трудових відносин. Сторони повинні співпрацювати з відповідною службою в якомога швидшій організації зустрічі для розгляду спору.»

► 19. Дії у випадку змін в обставинах, передбачених угодою

Комітет з питань свободи асоціації заперечив можливість призупинення, переривання дії, скасування або примусового повторного укладення чинних угод законом або указом без згоди сторін угоди. Крім того, продовження терміну дії колективної угоди законом допускається тільки у надзвичайних випадках і на короткий строк.

Тим не менш, нові технології, нові соціальні потреби, старі незадоволені потреби та очікування населення, що збільшуються – не кажучи про безліч інших факторів – означають, що організація праці в усіх державних службах є безперервним процесом. Умови зайнятості і трудові відносини можуть постійно змінюватися. Як наслідок, потреби сторін доводиться задовольняти й гарантувати за допомогою належним чином організованих процесів, а не фіксованих механізмів. Це означає, що колективні угоди повинні бути динамічними й узгоджувати потребу організації у змінах із потребою працівника у надійності. Інакше кажучи, корисно включити до угоди певний механізм – «вікно для змін» - який покаже, як слід діяти у випадку зміни обставин.

Сучасні директиви з цього питання були передбачені Рекомендацією МОП 1967 р. щодо зв'язків між адміністрацією і працівниками на підприємстві (№ 129), яка поширюється на підприємства державного сектора:

«2. 1) Роботодавці та їхні організації, а також працівники та їхні організації повинні у своїх спільних інтересах визнати важливість атмосфери взаєморозуміння і довіри на підприємстві, яка є сприятливою як для ефективної діяльності підприємства, так і для сподівань працівників.

2) Створення такої атмосфери має полегшуватися шляхом швидкого поширення та обміну якомога повнішою й об'єктивнішою інформацією з різних аспектів життя підприємства та соціальних умов працівників.

3) З метою створення такої атмосфери адміністрація повинна після консультації з представниками працівників ужити відповідних заходів для застосування ефективної політики зв'язків з працівниками та їхніми представниками.

3. Ефективна політика зв'язків має забезпечувати таке становище, щоб до прийняття адміністрацією рішення з важливих питань про це давалась інформація і між зацікавленими сторонами відбувалися консультації, оскільки передача такої інформації не завдає шкоди жодній із сторін».

► Консультації щодо змін в умовах зайнятості

У минулому ми вже бачили, що одностороннє прийняття управлінських рішень, яке впливає на інтереси працівників, викликає реакцію з їхнього боку, в тому числі у формі соціально-трудових дій. По суті деякі з найперших законодавчих актів у галузі соціально-трудових відносин на початку двадцятого сторіччя містили положення про «статус-кво», покликані стримувати й навіть припиняти односторонні дії.¹

¹ Див., наприклад, Закон Канади 1907 р. про розслідування соціально-трудових спорів і Закон Трансваалю 1909 р. про соціально-трудові спори.

Закон Австралії 2009 р. про справедливі трудові відносини передбачає, що у рішеннях й колективні угоди, які регулюють більшість аспектів ринку праці, повинні включатися типові положення про консультації. Показовим прикладом є висловлення цього обов'язку у Рішенні щодо вищої освіти:

Консультації щодо значних змін на підприємстві

Обов'язок роботодавця повідомляти

- a. Якщо роботодавець прийняв тверде рішення про впровадження значних змін у виробництві, програмі, організації, структурі або технології, які можуть мати істотні наслідки для працівників, то роботодавець повинен повідомити про це працівникам, яких можуть торкнутися запропоновані зміни, та їхніх представників, якщо такі є.
- b. Значні наслідки включають припинення трудових відносин, істотні зміни у структурі, використанні або чисельності робочої сили або у потрібних навичках; усунення або зменшення можливостей щодо зайнятості, можливостей щодо підвищення або трудового стажу; зміну робочого часу; необхідність перепідготовки або переведення працівників на іншу роботу або на інші об'єкти; реорганізацію робочих місць. Якщо у цьому рішенні передбачена зміна будь-якого з цих аспектів, то ця зміна вважається такою, що не має значних наслідків.

Обов'язок роботодавця обговорювати зміни

- a. Роботодавець повинен обговорити з працівниками, яких торкнуться зміни, та їхніми представниками, якщо такі є, впровадження змін, згаданих у п. 8.1, наслідки, що їх ці зміни можуть мати для працівників, і заходи щодо попередження або пом'якшення негативних наслідків таких змін на працівників. Крім того, роботодавець повинен негайно розглянути питання, порушені працівниками і (або) їхніми представниками стосовно цих змін.
- b. Вищезгадане обговорення повинно розпочатися за першої можливої нагоди після того, як роботодавець прийняв тверде рішення про впровадження змін.
- c. У цілях такого обговорення роботодавець повинен надати зацікавленим працівникам та їхнім представникам, якщо такі є, у письмовій формі всю необхідну інформацію про зміни, зокрема про характер запропонованих змін, про очікувані наслідки змін для працівників і про всі інші аспекти, які можуть вплинути на працівників, але при цьому жоден роботодавець не повинен розголошувати конфіденційну інформацію, розкриття якої суперечило б його інтересам².

² Стаття 8 Рішення 2010 р. про галузь вищої освіти (адміністративно-технічний персонал).

Такі положення, що викладені вище, суттєво орієнтовані на процес. Проте, враховуючи їхнє призначення і місце, вони також формулюються у загальних рисах. Конкретні ситуації вимагають більш конкретних заходів, і приклад такого випадку можна побачити у відносинах партнерства між працівниками і адміністрацією у службі охорони здоров'я Ірландії. Тут роботодавець і профспілки опублікували довідник із управління виробничою динамікою під назвою «Інструменти реалізації змін через партнерство. Альтернативні процеси урахування змін, урегулювання конфліктів і вирішення проблем» (2004 р.).

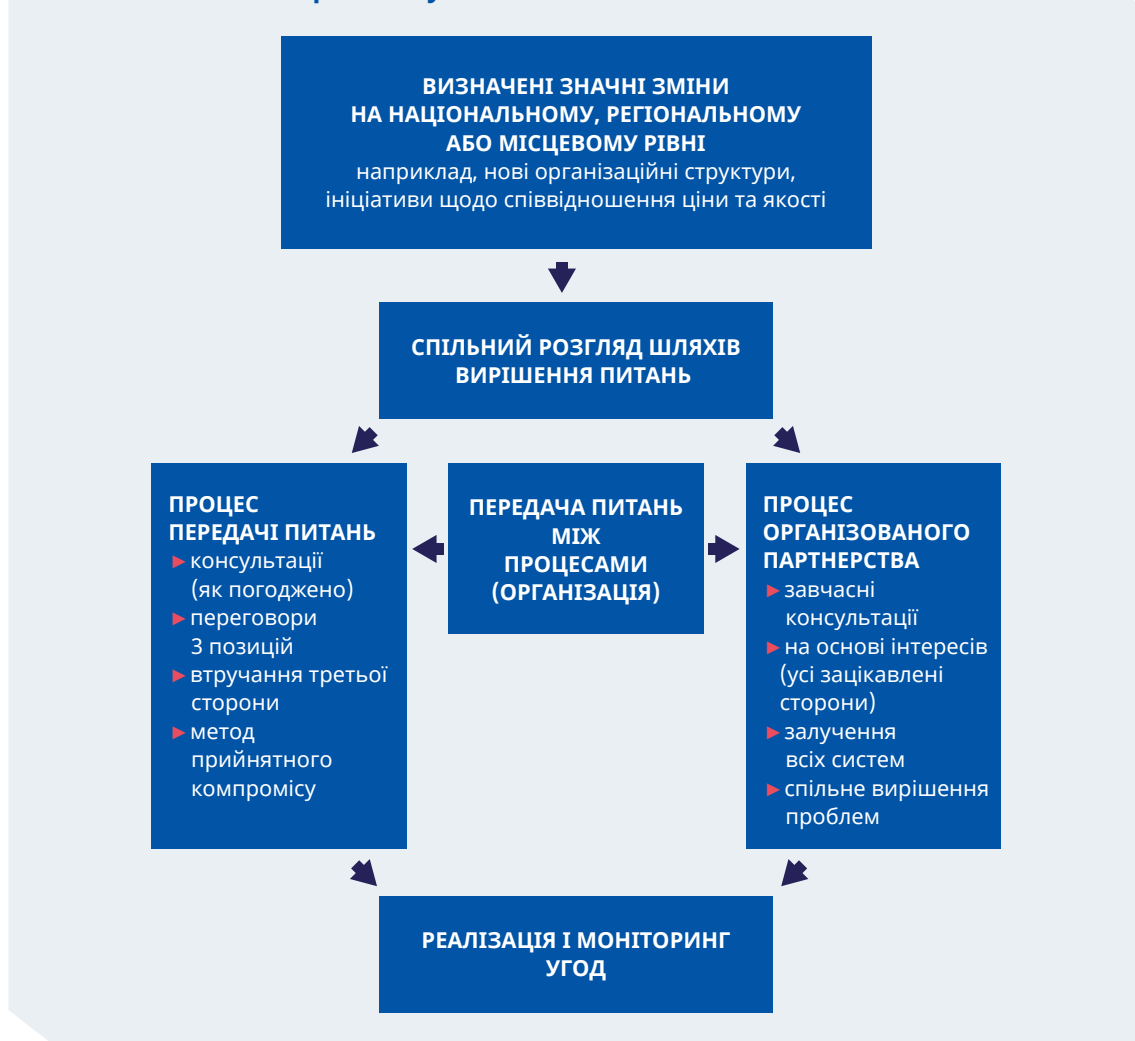
Угода про інформування і консультації між сторонам передбачає необхідність:

- визначення сторін, яких може торкнутися пропонована зміна;
- надання інформації про пропоновану зміну тим, кого вона може торкнутися;
- консультацій із сторонами, яких може торкнутися пропонована зміна;
- проведення аналізу впливу зміни, де це доречно, з метою визначення наслідків (позитивних і негативних) здійснення пропонованої зміни;

- належного врахування можливого впливу пропонованих оперативних і (або) стратегічних змін до встановленої виробничої практики й умов зайнятості, а також необхідність консультування з представниками працівників;
- повномасштабної участі сторін і (або) їхніх представників у підготовці та впровадженні зміни;
- надання працівникам та їхнім представниками можливості висловити їхні ідеї, думки та рішення у процесі управління змінами, що дозволить підвищити його ефективність, покращити якість прийнятих рішень і результатів.

Наявні процеси проведення змін різноманітні та включають спільне користування інформацією, консультації, переговори та спільне вирішення проблем, а також комбінації цих методів. Проте, спільним керівним фактором є *спільний* розгляд шляхів якнайкращого вирішення конкретних питань. Це забезпечує легітимність будь-якого вибраного способу і максимально збільшує перспективи прийнятих результатів. Незалежна організація також може бути корисним способом реалізації змін.

► Рис. 2. Блок-схема протоколу¹¹⁹



¹¹⁹ Цю блок-схему необхідно розглядати у повному контексті угод про партнерство, що вивчаються.

Проте, не всі схеми управління змінами щоразу забезпечують угоду, отже, їх також необхідно підкріпити відповідними механізмами врегулювання спорів.

У ситуаціях, де зміни є результатом передачі роботи державного сектора для виконання стороннім організаціям, застосовується Конвенція 1949 р. про положення про працю в договорах, які укладаються державними органами влади (№ 94). Відповідно до статті 2 Конвенції № 94, держави, що її ратифікують зобов'язуються підтримувати галузевих стандартів умов праці, зокрема:

«Договори, до яких застосовується ця Конвенція, містять положення, що гарантують відповідним працівникам заробітну плату (зокрема, й грошову допомогу) і фіксують тривалість робочого часу та інші умови праці, не менш сприятливі за ті, що встановлено для роботи такого самого роду у відповідній професії або галузі промисловості в тих районах, де робота виконується:

- а) на підставі колективної угоди та інших визнаних механізмів переговорів між організаціями роботодавців і працівників, що репрезентують відповідно значну кількість роботодавців і працівників в окремих професіях та галузях промисловості;
- б) на підставі арбітражного рішення;
- с) на підставі державного законодавства».

Закон Південно-Африканської Республіки про муніципальні системи (MSA) говорить, що органи місцевого самоврядування повинні консультуватися з профспілками та іншими зацікавленими сторонами, перш ніж укласти договори зі сторонніми організаціями на надання муніципальних послуг. Крім того, стаття 7 угоди 2008 р. між Південно-Африканською асоціацією органів місцевого самоврядування (SALGA) та Незалежною профспілкою працівників муніципальних органів (IMATWU) говорить, що у випадку передачі державних послуг для виконання на сторону працівники користуються такими ж пільгами у приватного надавача послуг, які передбачені в угоді Південно-Африканської ради з колективних переговорів в органах місцевого самоврядування¹²⁰.

Контрольний перелік щодо попередження спорів

Наступні кроки можуть допомогти тим, хто приймає рішення, у перегляді існуючих або запропонованих механізмів попередження спорів через законодавчий процес.

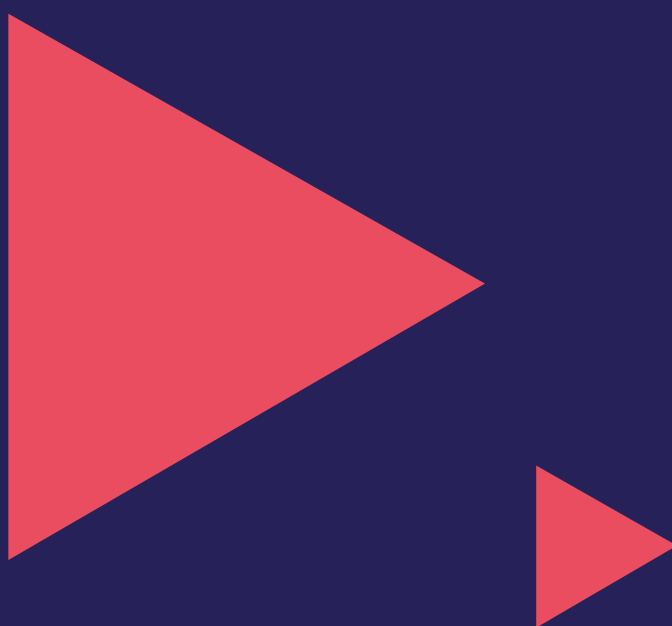
- Визначте структуру, базу, принципи, механізми та основні характеристики процесу попередження спорів у вашій країні.
- Визначте зацікавлені сторони, залучені до попередження спорів.
- Визначте місце і роль профспілкових організацій, які підтримують попередження спорів.
- Визначте головні проблеми, що існують у попередженні спорів: проблеми у сфері свободи асоціації, соціально-трудових відносин, механізмів колективних переговорів тощо.
- Проаналізуйте причини проблем.
- Вивчіть потреби залучених сторін і розташуйте ці потреби за пріоритетами.
- Узагальніть усі можливі рішення проблем, не оцінюючи їх.
- Визначте об'єктивні критерії оцінки кожного можливого рішення (наприклад, щодо втрат і досягнень, наслідків, практичності, задоволення потреб, усунення причин, недоліків і переваг, усунення симптомів).
- Оцініть можливі рішення, використовуючи об'єктивні критерії, та звужте діапазон рішень.
- Розробіть плани дій для реалізації рішень/належної політики на національному, галузевому і місцевому рівнях:

¹²⁰ J. Theron: Non-standard workers, collective bargaining and social dialogue: The case of South Africa, Working paper No. 28, ILO Industrial and Employment Relations Department (Geneva, ILO, 2011), p. 21.

- представте візуально, чого потребує попередження спорів і як воно може виглядати;
 - уясніть ґендерний вимір і уявіть візуально систему, яка його враховує;
 - визначте, які зміни потрібні у нормативно-правовій базі;
 - визначте потрібні ресурси, зокрема кадрові та фінансові, та способи їхнього одержання;
 - визначте роль і внесок зацікавлених сторін у цьому процесі.
- Розробіть засоби розповсюдження і забезпечення обізнаності з національними механізмами попередження спорів.
 - Розробіть засоби моніторингу та перегляду процесу, прийміть зміни, якщо потрібно, від національного до місцевого рівня.
 - Побудуйте стратегію наступного контролю.

► Частина 2

Врегулювання спорів



На підприємстві може бути багато спільних і, можливо, просто різних інтересів, але існують і конфліктуючі інтереси. При цьому певні методи взаємодії можуть продукувати результати у вигляді взаємної вигоди, а інші призводять до різних вигравів і програшів. Переговори не можуть завжди приводити конфліктуючі інтереси до погоджених рішень. Це особливо вірно для таких предметів, як заробітна плата, грошова допомога і трудові обов'язки. Працівники, як правило, хочуть підвищення заробітної плати, а роботодавці прагнуть підвищення ефективності та гнучкості підприємств. У результаті на переговорах можуть виникати безвихідні ситуації. Без подальших заходів або дій ці ситуації врегулювати важко. Які ж цілі та методи врегулювання застосовуються у таких випадках?

Перша мета заходів щодо виведення переговорів із глухого кута – «перезарядити» переговорний процес, тому що рішення, досягнуті шляхом переговорів, є найбільш сприятливими. Свіжі ресурси або свіжі погляди – наприклад, на основі посередництва – можуть знов перевести переговори у нормальне русло. Проте, якщо сторони не треба переконувати у необхідності прийняття спільних висновків, то, можливо, угода щодо процесу, такого як арбітраж, може забезпечити змістовне врегулювання. Разом з тим, якщо навіть цей варіант не погоджений або не визначений як обов'язковий, то може знадобитися застосування сили. Силу можна застосувати через політичний процес або через автономні важелі, такі як страйки, локауты та одностороннє встановлення нових умов зайнятості.

Звернення до сили, або принаймні існування силового варіанту, може бути не тільки легітимним, а й навіть необхідним для функціонування всієї системи трудових відносин. Проте, першим кроком завжди повинні бути більш переконливі й менш рішучі заходи.

Урегулювання спорів майже завжди тягне за собою залучення додаткових ресурсів, зокрема зовнішніх. Зараз ми перейдемо до розгляду особливостей суб'єктів, державних і приватних, які надають ці послуги. Після цього будуть наведені деякі зауваження щодо побудови системи врегулювання спорів. У цій частині посібника розглядаються в основному різні існуючі форми врегулювання конфліктів, починаючи з найменш інтервенціоністських і закінчуючи найбільш примусовими.

Департамент соціально-трудових відносин та відносин зайнятості МБП (DIALOGUE) у співробітництві з Програмою соціального діалогу Міжнародного навчального центру МОП (МНЦ, Турін) протягом 2012 року опублікує «Практичний посібник з ефективного попередження і врегулювання спорів», у якому буде надано практичну інформацію та настанови для партнерів МОП і практиків систем урегулювання спорів щодо того, як формулювати політику й нормативні акти у сфері трудових відносин, як будувати організаційний апарат, як забезпечувати ефективність послуг з урегулювання спорів.

► Приклад із досвіду країни

Сім кроків проектування системи врегулювання спорів: Британська Колумбія (Канада)

Крок 1. Процес проектування

Виберіть широке коло основних партнерів і учасників для включення у проектну групу. Уповноважте проектну групу розробити всебічний мандат і план роботи щодо процесу проектування.

Крок 2. Організаційна оцінка

Перш ніж проектувати фактичну систему врегулювання спорів, група повинна провести детальну організаційну оцінку. У процесі оцінки необхідно вивчити місію організації, її структуру, історію спорів, залучених сперечальників, існуючі у системі недоліки та потенційні перешкоди для змін.

Крок 3. Керівні принципи та цілі проекту

Перша головна задача проектної групи – розроблення керівних принципів процесу врегулювання спорів. Ці принципи повинні забезпечувати виконання змістовних і процедурних задач відповідно до програмних цінностей організації (співробітницького вирішення проблем, управління попередженням і врегулюванням спорів на комплексній/усеосяжній програмній основі).

Крок 4. Вивчення основних питань щодо проектування системи

Проектна група повинна ретельно оцінити основні питання щодо проектування, у тому числі процеси врегулювання спорів, оснований на правах або інтересах підхід до посередництва, вибір оптимальних процесів урегулювання спорів, відбір випадків для врегулювання спорів, конфіденційність, постачальника послуг з урегулювання спорів, його роль, дисбаланс сил, результати та забезпечення дотримання.

Крок 5. Підготовка і кваліфікація

Проектна група повинна забезпечити, щоб відібрані посередники мали належну кваліфікацію та підготовку з методів альтернативного врегулювання спорів (АВС), зокрема підготовку щодо процедур та інформування на підвищеному рівні.

Крок 6. Впровадження

Проектна група має можливість впровадження новоствореного процесу врегулювання спорів шляхом апробації, за допомогою впроваджувальної групи або на основі поетапного підходу. Апробація нової системи на основі плану поступового розгортання може допомогти групі усунути недоліки нової системи та внести до неї відповідні зміни.

Крок 7. Оцінка та показники ефективності

Проектна група повинна визначити цілі оцінки, показники ефективності, засоби оцінки, джерела збору даних і етапи майбутньої модифікації системи для того, щоб новостворена система могла розвиватися й удосконалюватися з часом.

Джерело: British Columbia Ministry of Attorney General, Reaching Resolution: A Guide to Designing Public Sector Dispute Systems, <http://www.ag.gov.bc.ca/dro/publications/guides/design.pdf> (дата останнього доступу – 19 листопада 2011 р.).

► 20. Механізми врегулювання спорів

Визнаючи особливий контекст і потреби трудових відносин на державній службі, багато країн створили спеціалізовані агенції з широкими функціями у сфері врегулювання спорів. Це знаменує собою відхід від правової традиції розгляду трудових спорів у формальній судовій системі, яка у новіших системах залишається апеляційним інструментом¹²¹. Розглянемо, наприклад, вистяг із документа Комісії з трудових відносин Ірландії:

«[Наша місія] - заохочувати розроблення і вдосконалення політики, процедур і практики у сфері соціально-трудових відносин в Ірландії шляхом надання належних, своєчасних і ефективних послуг роботодавцям, профспілкам і працівникам».

Комісія виконує цю місію, надаючи наступні конкретні послуги:

- послуги з примирення у соціально-трудових відносинах;
- консультативні та дослідницькі послуги у сфері соціально-трудових відносин;
- послуги уповноваженого з прав людини;
- послуги з посередництва на підприємствах;
- надання допомоги спільним трудовим комітетам і спільним соціально-трудовим радам у виконанні ними своїх функцій.

Комісія виконує інші види діяльності, пов'язані з розвитком, щодо вдосконалення практики соціально-трудових відносин, зокрема:

- розгляд і моніторинг подій у сфері соціально-трудових відносин;
- підготовку, у консультаціях із соціальними партнерами, кодексів практики, доречних для соціально-трудових відносин;
- дослідження і публікацію матеріалів у сфері соціально-трудових відносин;
- організацію семінарів і конференцій з питань соціально-трудових відносин та управління людськими ресурсами.

Для того, щоб державні та не передбачені законом агенції у сфері праці могли працювати ефективно, особливо у такому критично важливому напрямі, як урегулювання спорів, необхідно, щоб вони виявляли певні ключові процедурні та змістовні якості:

Легітимність. Система, в якій працює агенція, повинна бути продуктом згоди сторін, інтереси яких розглядаються, і основних стандарти, що мають застосовуватися, повинні задовольняти нормам і стандартам щодо державних інтересів.

Сфера дії. Система повинна бути здатною охопити весь спектр законних інтересів сторін і супутніх проблем, які спричиняють конфлікт на підприємстві.

Спроможності. Система повинна в ідеалі бути здатною застосувати весь портфель процедур альтернативного врегулювання спорів (АВС) – від посередництва до арбітражу та проміжних механізмів, описаних у цьому посібнику, залежно від того, що потрібно для вирішення конкретного питання.

¹²¹ Початкові коментарі читач знайде у тій частині даного посібника, в якій розглядаються питання самоврядування і належного втручання (на початку посібника).

Незалежність. Організаторів, посередників і арбітрів у будь-якій схемі врегулювання конфліктів та будь-якій організації, що застосовує такі схеми, слід розглядати як очевидно незалежних і не маючих будь-яких конфліктів інтересів щодо сторін або предмету спору. Призначення нейтральної сторони повинно бути продуктом або загальної, або конкретної згоди. Воно може впливати, приміром, із національної норми або процедур урегулювання конкретних спорів у конкретних сферах державного сектора в міру необхідності.

Професіоналізм. Хоча стилі врегулювання спорів можуть варіюватися залежно від особистостей та індивідуальних можливостей, користувачі послуг мають право знати, що надавачі послуг працюють у етично надійній державній структурі, мають відповідний досвід, кваліфікацію та компетентність у даній сфері.

Координація та інтеграція. Будь-який нестатутний або галузевий процес урегулювання спорів повинен бути сумісним із загальною системою регулювання спорів і укладення угод на рівні підприємств, застосовною до сторін або прийнятою сторонами. Статутні та нестатутні системи врегулювання спорів у ідеалі повинні доповняти – але в жодному разі не підривати – одна одну¹²².

Належне фінансування і кадрове забезпечення. Ці аспекти необхідні для ефективного функціонування будь-якої агенції у сфері праці. Їх можна назвати передумовами для інших вимог.

Моніторинг і оцінка ефективності. Агенції повинні створювати відповідні інструменти для оцінки їхньої діяльності та розвивати свою діяльність, виходячи з потреб сторін.

Щоб покращити прийнятність цих агенцій та зміцнити довіру до них, вищих керівників цих органів можна призначати за результатами двостороннього або тристороннього консультативного процесу за участю держави, організацій роботодавців і профспілок. Вони також можуть висуватися сторонами переговорів і затверджуватися урядом у звичайному порядку висування кандидатур.

Законом про трудові відносини Південно-Африканської Республіки створено Комісію з питань примирення, посередництва і арбітражу (ССМА). Закон вимагає, щоб вона була «незалежна від держави, всіх політичних партій, профспілок, роботодавців, організацій роботодавців, федерацій профспілок і федерацій організацій роботодавців»¹²³. Керівний орган Комісії формується на тристоронній основі, а групи спеціалістів, на яких покладені задачі щодо виконання функцій Комісії, повинні бути «незалежними, компетентними та репрезентативними з точки зору раси та ґендеру». Крім того, вони мають працювати за суворим кодексом поведінки. Керівний орган акредитує та субсидує діяльність із урегулювання спорів самої ССМА, переговорних рад і нестатутних органів, а також здійснює загальний нагляд за цією діяльністю¹²⁴.

ССМА організує врегулювання спорів на галузевому рівні через двосторонні переговорні ради. Ці ради після створення виконують функції з попередження і врегулювання спорів згідно зі своїм статутом, зокрема як спорів щодо інтересів (переговорних спорів), так і спорів щодо прав (які охоплюють такі питання, як тлумачення колективних угод і несправедливе звільнення). У державному секторі створені переговорні ради з власними службами врегулювання спорів¹²⁵.

Багато з цих агенцій, такі як ACAS у Великобританії, LRC в Ірландії, ССМА у ПАР або FMCS у США, намагаються надавати свої послуги за принципом «єдиного вікна», щоб сприяти їхній кори-

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

¹²³ Розділ 113 Закону про трудові відносини № 66 1995 р.

¹²⁴ Розділ 127(1) Закону про трудові відносини № 66 1995 р.: «Будь-яка рада або приватна агенція може подати до керівного органу заяву про акредитацію для виконання будь-якої з наступних функцій: (а) врегулювання спорів шляхом примирення; (б) арбітраж спорів, не вирішених шляхом примирення, якщо закон вимагає проведення арбітражу». Розділ 132 (1)(b): «Будь-яка акредитована агенція або приватна агенція, що подала заяву про акредитацію, може звернутися до керівного органу... на предмет надання субсидії на виконання функцій урегулювання спорів, щодо яких вона акредитована або подала заяву на акредитацію, а також на предмет підготовки відповідних кадрів для виконання цих функцій».

¹²⁵ Див. веб-сторінки Ради з колективних переговорів на державній службі та Комісії з питань примирення, посередництва і арбітражу, <http://www.pscbc.org.za> та <http://www.ccma.org.za> (дата доступу – 27 жовтня 2011 р.).

ності та економічній ефективності. Амбітна мова, що застосовується в Австралії щодо включення до федерального закону про виробничі відносини (Закону про справедливі трудові відносини № 28 2009 р.) положення про нову комісію з питань праці (*Комісію з справедливих трудових відносин*), є прикладом наміру, очевидного у цілому ряді країн:

«Установи зі справедливих трудових відносин в Австралії – «єдине вікно»

За [назва попереднього закону] роботодавцям і працівникам доводилося звертатися до семи агенцій. Австралійський уряд узяв на себе зобов'язання створити новий, незалежний орган – Комісію з справедливих трудових відносин – для нагляду за діяльністю нової системи трудових відносин.

Комісія з справедливих трудових відносин працюватиме як доступне для всього населення «єдине вікно» для надання практичної інформації, порад і допомоги з виробничих питань і забезпечення дотримання законів у сфері праці. Вона буде незалежною від профспілок, бізнесу та уряду й зосередиться на наданні оперативної та ефективної допомоги роботодавцям і працівникам.

Комісія з справедливих трудових відносин здійснюватиме нагляд за діяльністю нової, справедливої, простої та сучасної системи трудових відносин. Вона ґрунтується на культурі зручності для користувача, яка знаменує собою відхід від антагоністичних і часто легалістичних процесів минулого у бік менш формалізованих процедур. Акцент буде поставлено на забезпечення справедливості та дієвості, а також на найвищих рівнях надання послуг користувачам цієї системи»¹²⁶.

Ці статутні агенції часто приділяють особливу увагу державному сектору, призначаючи комісії з відповідним досвідом і компетентністю, як в Австралії¹²⁷, та розробляючи процеси, що мають особливу значущість для галузі, як у випадку Ірландії¹²⁸.

Нестатутні системи можуть грати роль доповнень у врегулюванні спорів. Вони мають потенціал для того, щоб пропонувати сторонам, особливо на більш місцевому рівні, адаптивні та пристосовані формули. Вони можуть привносити з собою деякі інші переваги, такі як конфіденційність, неформальність, швидкість і акцент на зміст, а не на форму. Ці системи можуть бути економічно ефективними навіть за відсутності державних дотацій, наприклад, у США, Канаді та ПАР¹²⁹. Нестатутні системи можуть виступати як особливо доречний варіант для більших і складніших акторів у сфері праці, котрі можуть мати ресурси для планування, обговорення (на рівних умовах), розвитку та підтримання їхньої діяльності.

У Доповіді Комісії Данлопа (1994 р.) узагальнені головні принципи, які повинні діяти в контексті нестатутного врегулювання спорів:

«Практики АВС стверджують, що ці процедури якнайкраще працюють, якщо вони інтегровані у систему, яка починається з ефективної організаційної політики та практики, котра обмежує виникнення проблем на дуже ранній стадії, включає неформальні процедури індивідуального і групового вирішення проблем або конфліктів, які виникають, і містить у собі формальні процедури оскарження і врегулювання спорів. Для того, щоб ці внутрішні процедури використовувалися з максимальною ефективністю, вони повинні мати необхідні риси належних правових процедур. Крім того, нейтральні особи, які врегульовують претензії у цих системах, повинні мати достатній змістовний досвід і знання, щоб гарантувати дотримання рішень, ухвалених державними відомствами й судами, відповідальними за наголошення відповідних законів. Нарешті, більшість експертів у галузі врегулювання спорів наголошують на важливості залучення сторін, охоплених цією системою, до її проектування і нагляду за її діяльністю»¹³⁰.

¹²⁶ Fair Work Australia institutions: A one-stop shop, Fact sheet issued by the Australian Government (2009).

¹²⁷ Fair Work Australia: The panel system, <http://www.fwa.gov.au/index.cfm?pagename=aboutpanels> (дата останнього доступу – 27 жовтня 2011 р.).

¹²⁸ Див., наприклад, the Code of practice: Dispute procedures including procedures in essential services of the Irish Labour Relations Commission.

¹²⁹ У деяких країнах, таких як США і Канада, існує традиція використання приватного арбітражу, а посередництво, що проводить офіційний посередник, є добре відомою та дуже важливою рисою соціально-трудових відносин у скандинавських країнах. (ILO: Improving judicial mechanisms for settling labour disputes in Bulgaria, Report on the High-Level Tripartite Conference, Sofia, 5 May 2006 (Budapest, 2006), p. 5)

Фірма «Токізо» - найбільший нестатутний надавач послуг з урегулювання спорів у Південно-Африканській Республіці: його експерти щороку врегульовують понад 10 тис. спорів. «Токізо» надає послуги з посередництва/примирення, арбітражу, пошуку фактів та організації переговорів. Вона також установила власні правила посередництва і арбітражу, а також кодекс поведінки своїх експертів. На практиці у ПАР дуже активно працюють як державні агенції з урегулювання спорів, так і агенції, що не отримують дотацій від держави; при цьому нестатутні органи виконують цінну доповняльну й, мабуть, додаткову функцію у національному масштабі. FMCS у США надає аналогічні послуги через комісії арбітрів, до яких сторони можуть звертатися. Послуги приватних арбітрів оплачуються сторонами, що заохочує прийняття рішень шляхом переговорів або посередництва¹³¹.

Головним органом урегулювання спорів в Австралії за Законом про справедливі трудові відносини 2009 р. є передбачений законом орган, Комісія з справедливих трудових відносин, але закон передбачає й можливість урегулювання спорів приватними особами¹³². Якщо казати про Великобританію, то там значною мірою фінансована державою, але незалежна ACAS¹³³ є провідною організацією в наданні цілого ряду послуг з урегулювання спорів і розроблення систем розгляду спорів, але її роботу доповнюють приватні органи, такі як Центр ефективного врегулювання спорів¹³⁴. Нестатутне врегулювання спорів, як правило, тягне за собою додаткові витрати для сторін, тому для країн, що розвивається, це не дуже прийнятний варіант. У цих країнах слід створити національну службу посередництва і арбітражу, доступну для всіх галузей, яка заохочуватиме справедливу практику та стандарти у сфері праці¹³⁵.

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

¹³¹ Інформація про цю фірму наведена на її веб-сайті, <http://www.tokiso.com> (дата доступу – 27 жовтня 2011 р.).

¹³² Див. розділ 740 зазначеного закону.

¹³³ Див. веб-сайт ACAS, <http://www.acas.org.uk> (дата доступу – 27 жовтня 2011 р.).

¹³⁴ Див. веб-сайт Центру, <http://www.cedr.com> (дата доступу – 27 жовтня 2011 р.).

¹³⁵ Див. A. Zack: Achieving ILO Convention aspirations through independent monitoring (Jan. 2007, accessible at <http://www.law.harvard.edu/programs/lwp/people/staffPapers/zack/2007JanILO.pdf>) and A. Zack: Conciliation of labor standards disputes: a potential for the ILO, Paper presented to the International Institute for Labour Studies and the ILO Section of the International Society for Labour and Social Security Law, Apr. 10, 2006.

► 21. Розроблення системи врегулювання спорів

Ефективність системи врегулювання спорів істотно залежить від її легітимності, як і ефективність ширшої системи колективних переговорів, частиною якою вона є. Ця легітимність впливає з участі зацікавлених сторін у її створенні:

«Якщо зацікавлені сторони системи залучені на співробітницькій основі до процесу її розроблення, вони стають справжніми партнерами у визначенні, розумінні та вирішенні своїх спорів – і мають більшу відповідальність за успішну роботу системи управління конфліктами»¹³⁶.

Якщо система передбачена законом, то участь можна забезпечити через політичний процес. Проте, дуже корисно, якщо сторони брали більш безпосередню участь у розробленні відповідного регулюючого законодавства. Деякі країни створили для цієї та супутніх цілей відповідні органи. Як приклад, можна назвати Соціально-економічну раду Нідерландів¹³⁷ і Національну раду з питань економіки, розвитку та праці ПАР (NEDLAC)¹³⁸.

Ці органи високого рівня не тільки відіграють важливу роль у легітимації законодавчої підтримки, а й роблять цінні ґрунтовні внески до змісту законів.

Масштабні ініціативи щодо соціальної злагоди дуже часто виходять за рамки законодавчої роботи. Прикладом тут може бути партнерський підхід, прийнятий соціальними партнерами в Ірландії у 1987 році та чинний досі. Завдяки йому у 2001 році був створений Національний центр партнерства і ефективності (NCPP). У 2010 році його було інтегровано у Національну соціально-економічну раду. Нижче наведено витяг з інформації, наведеної на веб-сайті Центра:

«Національний центр партнерства і ефективності (NCPP) був створений Урядом у 2001 році для заохочення і забезпечення змін та інновацій на підприємствах Ірландії на основі партнерства.

Обґрунтовуючи та аргументуючи необхідність змін та інновацій на підприємствах шляхом підвищення рівня залучення і участі працівників, NCPP ставить за мету сприяння національній конкурентоспроможності, вдосконаленню державних послуг і підвищенню якості трудового життя як роботодавців, так і працівників.

В основі місії Центра лежать виробничі інновації – нові способи роботи, основані на нових ідеях, новій практиці й новій поведінці, що приносять значну користь організаціям та їхнім працівникам щодо підвищення продуктивності праці, ефективності, гнучкості, прихильності та задоволеності роботою...»¹³⁹.

Програми реформування трудових відносин у державному секторі повинні передбачати або заохочувати створення форумів високого рівня для сприяння процесам змін. Поряд із ширшою законодавчою базою може існувати потреба у розробленні та модифікації прикладних механізмів урегулювання спорів. Спектр цих механізмів може бути доволі широким – від місцевих

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

¹³⁷ Див. веб-сайт Ради, <http://www.ser.nl> (дата доступу – 27 жовтня 2011 р.).

¹³⁸ Див. веб-сайт NEDLAC, <http://www.nedlac.org.za> (дата доступу – 27 жовтня 2011 р.).

¹³⁹ Веб-сторінка Національного центру партнерства і ефективності, <http://www.ncpp.ie>, більше не доступна. Інформацію щодо нього зараз можна побачити на веб-сторінці Національної соціально-економічної ради, <http://www.nesc.ie/en/our-organization/nescd/ncpp/> (дата останнього доступу – 27 жовтня 2011 р.).

засобів розгляду спорів щодо тлумачення контрактів до спорів щодо шкоди для особистості. Ці механізми особливо ефективні у тому випадку, якщо вони погоджені та доопрацьовані безпосередніми користувачами з урахуванням особливих потреб і обставин останніх. Завдяки цьому такі механізми можуть бути більш чутливими та відрізнятися кращою адаптованістю, ніж їхні законодавчі аналоги:

«Перший принцип полягає в тому, що, якщо ви дійсно серйозно ставитися до питання досягнення консенсусу, то вам із самого початку треба залучити всі зацікавлені сторони, які мають повноваження на прийняття рішень, відповідають за їх виконання, зазнають їх впливу й мають можливості блокувати їх... Істина полягає в тому, що, якщо певні групи виключити з цього процесу, то вони можуть завдати більшої шкоди, ніж у випадку, якщо вони беруть участь у цьому процесі»¹⁴⁰.

Федеральна служба посередництва і примирення США у своїй роботі охопила найнижчий рівень – підприємства, заохочуючи місцеві зацікавлені сторони до розроблення їхніх власних механізмів урегулювання спорів. Вона підготувала для розгляду гнучкий пакет заходів, що їх сторони можуть адаптувати («динамічні адаптивні системи врегулювання спорів»), для розгляду переважно неекономічних питань, але цю формулу можна розгорнути у більш загальному контексті:

«Є багато скарг на рівні підприємств – від передбачених законом заяв про дискримінацію до особистісних конфліктів, які зазвичай не вирішуються на рівні колективних переговорів. Ці питання можуть перерости у затягнуті спори, дорогі та трудомісткі судові розгляди й зіпсовані взаємини, що завдають руйнівного впливу моральному станові працівників. Нові альтернативні процеси покликані врегульовувати індивідуальні трудові спори, які загрожують конкурентоспроможності, ефективності, продуктивності та моральному станові...

FMCS відповіла на потребу в механізмах урегулювання таких спорів впровадженням (у 2004 р.) нової програми – «динамічних адаптивних систем урегулювання спорів» (ДАСВС). За останні півтора року група спеціалістів із розроблення систем урегулювання спорів допомогла FMCS побудувати модель, яка дозволяє організаціям розробляти власні системи врегулювання конфліктів...

ДАСВС – це два компоненти, які працюють разом як колектив. У цьому випадку проект ДАСВС включає представників адміністрації та працівників, які співпрацюють у розробленні та підтриманні системи врегулювання конфліктів, виникаючих на їхньому підприємстві. Ці конфлікти можуть бути різними – від складних скарг стосовно рівних можливостей щодо зайнятості до проблем трудових відносин і моралі, які завдають шкоди виробничому середовищу.

Процес за методикою ДАСВС починається з дискусій між безпосередніми керівниками та представниками профспілки, на працівників-членів якої прямо впливає будь-яка нова система. Сторони самостійно будують програму з самого початку, проектуючи різні процеси ефективного розгляду і, – сподіваємось, врегулювання трудових спорів. Щоб бути успішною, будь-яка система повинна бути дуже гнучкою, відкритою до змін й передбачати різні способи викладення сперечальниками своїх проблем.

З використання методики ДАСВС сторони можуть спільно розробити внутрішню «нейтральну функцію», яку виконує окрема особа чи комітет, для координації та реалізації даної програми й надання сперечальникам допомоги у знаходженні рішень їхніх виробничих проблем. Протягом цього процесу колектив FMCS організує внутрішній діалог між сторо-

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

нами й допомагає їм співпрацювати у розробленні гнучкої програми ДАСВС, яка передбачає багато шляхів урегулювання конфліктів. Ключ до успішності програми ДАСВС лежить у готовності сторін створити унікальну систему, яка задовольняє потреби їхнього підприємства.

ДАСВС – це всеосяжний процес, який заохочує сторони до розроблення власної системи з численними варіантами дій для врегулювання різних видів трудових спорів. Будь-яка така система повинна бути динамічною, постійно розвиватися й не втручатися у права у сфері колективних переговорів або у права осіб вимагати компенсації у будь-якій схемі, передбаченій законом»¹⁴¹.

FMCS також пропонує послуги з «договірної нормотворчості», які спрямовані переважно на надання сторонам допомоги у досягненні матеріальних результатів, але можуть використовуватися для сприяння розробленню систем урегулювання спорів¹⁴².

¹⁴¹ Див. <http://www.fmcs.gov/internet/itemDetail.asp?categoryID=281&itemID=18120> та <http://www.fmcs.gov/internet/itemDetail.asp?categoryID=42&itemID=18115> та витяг, наведений нижче у розділі «Ресурси» (дата доступу – 27 жовтня 2011 р.).

¹⁴² Див. також зауваження вище у розділі «Активне сприяння переговорам».

► 22. Залучення фігур вищого рівня

Загальний принцип роботи систем урегулювання спорів полягає в тому, що проблеми мають розглядатися якомога ближче до джерела їх виникнення. Це не тільки зобов'язує безпосередніх антагоністів брати на себе відповідальність за свої дії та їхні наслідки, а й також означає, що у випадку невдачі у вирішенні питання можна звернутися по допомогу до співробітників вищого рівня.

Колективні переговори у державному секторі з ключових питань, таких як заробітна плата і умови праці, або з масштабних ініціатив із реалізації змін зазвичай починаються на вищому рівні. Тим не менш, якщо початкові переговори заходять у глухий кут, то застосовується таке ж саме загальне правило: перш ніж звертатися до третьої сторони, сторони можуть розглянути можливість залучення осіб більш високого рівня у своїх організаціях, щоб отримати свіжий погляд на ситуацію і, можливо, більші повноваження для виходу з глухого куту.

У багатьох переговорних системах на практиці застосовується саме цей підхід. Після відносно недавньої та доволі широкої децентралізації переговорів у скандинавських країнах, наприклад, можна часто побачити, як представники уряду й профспілок втручаються у процес в якості посередників, коли переговори на муніципальному рівні заходять у глухий кут¹⁴³.

¹⁴³ T. Stokke and A. Seip: "Collective dispute resolution in the public sector: The Nordic countries compared", in *Journal of Industrial Relations* (Sydney, Australian Labour and Employment Relations Association, 2008), Vol. 60, No. 4, pp. 571–2.

► 23. Обговорення за участі незалежних посередників

Коли питання виникло, але ще не переросло в очевидний спір, сторони можуть вирішити працювати над ним у форматі дискусій з незалежним посередником.

«Дискусія з незалежним посередником – це неформальний процес, який дозволяє ефективно врегулювати спори «низького рівня», які є відносно новими й ще не переросли у значні розбіжності між залученими до них особами. Посередник допомагає сторонам обговорити їхні питання у «безпечному середовищі», яке є цілком конфіденційним. Посередник не надає поради й не пропонує рішення. Мета цього процесу – створити простір, у якому обидві сторони можуть вислухати одна одну, отримати глибше розуміння інтересів одної та спробувати врегулювати ситуацію на взаємоприйнятних умовах»¹⁴⁴.

Така методика може застосовуватися у різні способи:

- Сторони виробничого спору приносять із собою за стіл переговорів комбінацію спільних, різних і конфліктуючих інтересів. У такому випадку майже завжди корисно мати нейтрального голову, незважаючи на характер взаємодії.
- Хоча сторони зазвичай мають намір досягти змістовних результатів, посередник приділяє основну увагу процесу як засобу досягнення цілі. Мандат посередника полягає у виведенні сторін на найбільш продуктивні шляхи досягнення максимальної взаємної, а не односторонньої вигоди, та в утриманні їх на цих шляхах.
- Посередник, який користується довірою, може направити сторони на розгляд ширших інтересів, більш масштабних перспектив і довших часових горизонтів.
- Безсторонній посередник може стабілізувати динаміку роботи в малій групі, управляти особистостями й діяти як амортизатор. Якщо має місце дефіцит довіри між сторонами, то така ситуація є особливо доречною для використання послуг незалежного ведучого.
- Посередник може діяти як автономний оцінювач ідей та пропозицій, а також – за дозволом – перевіряти їх у реальних умовах.
- За згодою посередник може взяти на себе активнішу роль, роль первинного посередника, коли починають окреслюватися позиції сторін.
- Належне ведення дискусій не замінює собою консультацій, переговорів та інших видів взаємодії, а підтримує їх.

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

► 24. Спільне вирішення проблем

Методика спільного вирішення проблем може застосовуватися як для попередження спорів (див. вище), так і для врегулювання спорів. Якщо спір практично виник, сторони можуть вирішити вийти з «бойового» режиму й замість нього застосувати методику спільного вирішення проблем, дуже часто за участю незалежного ведучого. Наприклад, генеральною колективною угодою в Аргентині створено Постійну комісію з застосування і трудових відносин (Comisión Permanente de Aplicación y Relaciones Laborales, CoPAR), яка може втручатися у процес на вимогу будь-якої з сторін і пропонувати власні рішення протягом п'ятнадцяти днів, після чого сторони можуть домовитися передати питання на посередництво¹⁴⁵. До складу комісії входить по три представники від працівників і від роботодавця. Вона має право перевіряти відповідність галузевих колективних угод генеральній. У Мексиці Федеральний суд із примирення і арбітражу так само складається з рівної кількості представників від кожної сторони, але ділиться на палати, кожна з яких має голову, обрану відповідними членами¹⁴⁶. В Уругваї конфлікти повинні за законом вирішуватися на якнайнижчому рівні, за чим наглядає Міністерство праці¹⁴⁷.

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

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

¹⁴⁷ Закон № 18508 від 26 червня 2009 р., ст. 15.

► 25. Примирення і посередництво

Рекомендація 1951 р. щодо добровільного примирення та арбітражу (№ 92) закладає основу для механізмів добровільного врегулювання трудових спорів. Рекомендація заохочує створення механізмів, які відповідають національним умовам. Крім того, у Конвенції № 154 зазначено, що органи та процедури розв'язання трудових конфліктів створювалися таким чином, щоб сприяти колективним переговорам.

Посередництво¹⁴⁸ - це процес виводу з глухого куту, за якого сторони спору, добровільно або за передбаченим законом обов'язком, користуються послугами незалежної третьої особи для уточнення питань, розробки та розгляду варіантів його вирішення або спрямування сторін до укладення угоди, розробленої ними самими. Посередник не грає вирішальної ролі щодо результату спору, але може здійснювати загальне керівництво процесом, а іноді та за згодою – подавати пропозиції для надання допомоги сторонам. Посередник відповідає за процес, а не за сутність. Якщо переконати сторони не вдалося, питання залишається не вирішеним¹⁴⁹.

Якщо погодитися, що найкращі угоди та рішення – це ті, що досягаються у ході переговорів самими сторонами, то посередництво є найбільш ефективним альтернативним варіантом урегулювання спорів. Кваліфікований посередник намагається повернути сторони у нормальне русло переговорів, застосовуючи «свіжий» підхід до структури та спрямування їхніх зусиль, урегульовуючи міжособистісні непорозуміння й заохочуючи раціональне обговорення питань. Посередник практично не має повноважень на прийняття рішень, тому його задача полягає у тому, щоб допомогти сторонам прийти до нових, а ще краще – спільних підходів, для чого він повинен ретельно виконувати функції головування на зустрічах, а якщо йому запропонують, то розсудливо апробувати ідеї в реальних умовах – на спільних або окремих зустрічах.

► Визначення терміну «примирення/посередництво»

У конспекті навчального курсу з примирення/посередництва, організованого Міжнародним навчальним центром МОП, подані різні визначення терміну «примирення/посередництво»:

«Дружнє або дипломатичне втручання, зазвичай за згодою чи запрошенням, для врегулювання розбіжностей між особами, державами тощо» (Webster's New World Dictionary).

«Дія третьої особи щодо посередництва між двома конфліктуючими сторонами з метою переконати їх у необхідності прийняття рішення для врегулювання спору» (Black's Law Dictionary).

«Посередництво – це метод вирішення спорів і конфліктів. Це – добровільний процес, в якому бере участь скаржник, особа, яка подає скаргу, та відповідач, який зробив щось, чим засмучений скаржник. Посередництво вимагає участі посередника, який діє неупереджено і головна роль якого полягає у заохоченні укладення угоди. Посередник не має повноважень зобов'язувати сторони врегулювати спір, а сторони не можуть бути примушені погодитися на посередництво або укласти угоду» (Проект «Посередництво», Массачусетський університет/Амхерст).

«Мета примирення – перетворити двосторонню боротьбу у тристороннє дослідження, що призводить до вироблення результату» (Едвард де Боно).

«Примирення можна описати як практичний метод, що передбачає використання послуг нейтральної третьої сторони у спорі як способу допомогти сторонам зменшити масштаб їхніх розбіжностей та досягти мирного врегулювання або погодженого рішення. Це – процес раціонального і впорядкованого обговорення розбіжностей між сторонами спору під проводом посередника» (МОП).

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

¹⁴⁸ Тут цей термін використовується як синонім поняття «примирення». У різних країнах ці терміни застосовуються в різні способи. «Примирення» іноді використовують, коли мова йде про органи вирішення спорів, передбачені законом, на відміну від аналогічних приватних органів.

¹⁴⁹ Див. Рекомендацію 1951 р. щодо добровільного примирення та арбітражу (№ 92), зокрема п. 3(2): «Слід забезпечувати невідкладне проведення процедури як з ініціативи будь-якої зі сторін трудового конфлікту, так і з ініціативи органу добровільного примирення, виходячи з його статусу».

► Різновиди посередництва¹

Посередництво зі сприянням

У процесі посередництва зі сприянням посередник працює делікатно. Його роль чітко орієнтована на процес, і змістовні пропозиції сторонам щодо того, як урегулювати їхні розбіжності, надавати не треба. Посередник організує процес так, щоб допомогти сторонам досягти взаємоприйнятної рішення. Отже, він може ставити запитання, перевіряти (мабуть, у приватній зустрічі) відповідні точки зору сторін і намагатися виявити основні інтереси сторін, щоб стали очевидними альтернативні рішення.

Оціночне посередництво

При оціночному посередництві посередник грає активнішу роль, хоча зазвичай у вивірених способів. Посередник може почати процедуру у режимі посередництва зі сприянням, але потім, якщо справа залишається у глухому куті, зайняти більш допитливу позицію, заохочуючи сторони до перевірки їхніх позицій у реальній ситуації, наприклад, наводячи їм складні контраргументи. Якщо сторони все одно не можуть знайти спільне рішення, посередник може пропонувати й навіть активно рекомендувати конкретні рішення. Проте, навіть у такому випадку сторони не зобов'язані їх приймати.

Трансформуюче посередництво

Трансформуюче посередництво передбачає стимулювання широкого визнання сторонами потреб, інтересів, цінностей та точок зору одна одної, поєднане з взаємним розширенням можливостей. Мета полягає у трансформації існуючих відносин між сторонами внаслідок процесу посередництва. Перетворювальні посередники зустрічаються разом із сторонами, тому що тільки вони можуть забезпечити можливість для необхідних змін і реалізувати їх. При перетворювальному посередництві сторони будують і процес, і результат посередництва, а посередник виступає як організатор².

¹ Корисний ресурс матеріалів із посередництва – веб-сайт <http://www.mediate.com> (дата доступу – 27 жовтня 2011 р.). Читачі, шукаючі вичерпний глосарій термінів із посередництва та супутніх термінів, можуть звернутися до веб-сайту Національної консультативної ради з альтернативного врегулювання спорів Австралії: див. <http://www.nadrac.gov.au> (дата доступу – 27 жовтня 2011 р.). Практичний посібник з ефективного попередження і врегулювання спорів (публікація очікується) міститиме практичну інформацію та настанови щодо кроків із створення процедури посередництва.

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

Способів, у які за допомогою посередництва можна покращити і сам процес переговорів, і перспективи врегулювання, просто безліч. Проте, посередництво поєднують з іншими засобами та інструментами, такими як мирні зобов'язання, періоди «вистигання», направлення на добровільний арбітраж і повернення назад у сам переговорний процес. Деякі хороші приклади застосування цієї методики на практиці можна побачити у скандинавських країнах.

У Швеції, Данії, Норвегії та Фінляндії соціально-трудова дії є невід'ємною частиною колективних переговорів у державному секторі.¹⁵⁰ Проте, поки не буде проведено обов'язкове посередництво, страйки не дозволяються. Сторони зобов'язані повідомити посередника чи посередницьку агенцію про загрозу соціально-трудова дії, вони повинні взяти участь у процесі посередництва, відкласти будь-яку трудову дію щодо цього процесу та розглянути пропозиції посередника.

Хоча у всіх чотирьох країнах посередництво фінансується і регулюється державою, у Швеції сторони також забезпечили собі можливість створювати власні процедури ведення переговорів і врегулювання спорів. В одному випадку сторони передбачили призначення нейтрального голови, який має право здійснювати посередництво, відкладати соціально-трудова дію максимум на 14 днів і пропонувати арбітраж щодо конкретних питань¹⁵¹.

¹⁵⁰ Ця інформація основана, головним чином, на публікації T. Stokke and A. Seip: "Collective dispute resolution in the public sector: The Nordic countries compared", in *Journal of Industrial Relations* (Sydney, Australian Labour and Employment Relations Association, 2008), Vol. 60, No. 4.

¹⁵¹ Op. cit., p. 566.

У Данії, щоб зменшити напругу та змусити сторони провести додатковий розгляд ситуації, встановлено, що сторони отримують право на будь-які соціально-трудова дії тільки через п'ять днів після закінчення посередництва. Посередники у державному секторі Данії також мають право вимагати профспілкового голосування з пропозиції щодо посередництва. Чинне законодавство також передбачає, що для відхилення пропозиції посередника проти нього повинна проголосувати більшість голосуючих, причому ця більшість повинна становити принаймні 25 відсотків членів профспілки з правом голосу.

Опосередкований ефект усіх цих заходів полягає у заохоченні сторін до продовження процесу переговорів або повернення до нього.

► Запропоновані кроки процесу примирення/посередництва

1. Вступ: створіть атмосферу, сприятливу для врегулювання спору й забезпечте, щоб сторони в основному розуміли процес.
2. Діагностика: виробіть розуміння конфлікту та спору й проаналізуйте їх.
3. Рішення: сформулюйте можливі варіанти врегулювання й забезпечте консенсус щодо варіантів, яким віддано перевагу.
4. Угода: забезпечте угоду й підтвердьте її письмово.

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

Посередництво як постійний ресурс

У складних випадках, особливо коли ставки високі, посередництво на переговорах, що зайшли у глухий кут, може не призвести до врегулювання. Якщо питання спору не знято, то зацікавлені сторони можуть вирішити переслідувати свої протилежні інтереси аж до соціально-трудова дії чи арбітражу. Тиск виснаження, пов'язаний з соціально-трудова діями та юридичними баталіями, часто надає посереднику, який почав діяти на пізній стадії, більш переконливі важелі для припинення спору, який в іншому разі затягнувся б.

Модель «переговори-примирення-арбітраж»

Приблизно 100 років після створення у 1901 році Австралійський Союз працював за моделлю регулювання виробничих відносин «переговори-примирення-арбітраж». Те, що у принципі майже кожний вид виробничого спору, як у державному, так і у приватному секторі, можна передати до суду, озброєного повноваженнями на обов'язкове примирення і арбітраж, мало ряд особливих наслідків. Це означало, що різниця між спорами щодо інтересів і спорами щодо прав мала великою мірою академічний характер, усі соціально-трудова дії вважалися незаконними, й виникла практично унікальна система переговорів, підтримуваних примиренням/арбітражем.

Хоча арбітражна функція Австралійської комісії з примирення і арбітражу¹⁵², можливо, й повернула значну увагу громадськості, практично більшість спорів, що передавалися до неї, була врегульована шляхом примирення. Навіть ця особливість маскувала те, що, ймовірно, було найбільш виразним наслідком впливу Комісії, а саме заохочення нею основоположного процесу переговорів між роботодавцем і профспілкою:

¹⁵² Спочатку вона мала назву «Суд Співтовариства з примирного та арбітражного провадження», потім, з 1956 року – «Комісія Співтовариства з примирення і арбітражу», потім «Австралійська комісія з примирення і арбітражу», згодом – «Австралійська комісія з соціально-трудова відносин», а зараз (маючи менш директивні повноваження) – «Комісія з справедливих трудових відносин».

«Ясно, що за початковим законом головна функція цього законодавчого акту та суду, який був ним створений, полягала у заохоченні працівників і роботодавців до досягнення угоди шляхом переговорів. Якщо угода не з'являлася, суд міг виконувати свою примирну функцію, допомагаючи сторонам взаємовигідно вирішити питання полюбовно. Якщо це не допомагало укласти угоду, то суд міг застосувати свою арбітражну функцію та прийняти рішення щодо спору у формі ухвали. Намір засновників є очевидним. Безпосередні переговори між сторонами мали заохочуватися, навіть якщо це означало, що доводиться запросити посередника, який допоможе довести процес до угоди. Арбітраж був крайнім заходом на випадок невдачі всіх інших дій»¹⁵³.

Примирення іноді включало надання рекомендацій у випадку, де сторони реально домовилися обов'язково виконати рекомендації¹⁵⁴.

Цей приклад із досвіду Австралії наочно демонструє, як за допомогою примирення і арбітражу можна просунути процес переговорів.

Посередництво у спрах щодо прав

Хоча головна увага у цьому посібнику приділяється посередництву в контексті спорів щодо інтересів, цей варіант можна з позитивним ефектом використовувати й для спорів щодо прав, як індивідуальних, так і колективних¹⁵⁵.

У випадку спорів щодо інтересів зазвичай саме спектр соціально-трудова дій надає посередникові певні переконливі важелі. У спрах щодо прав останнім засобом є розгляд у суді або в арбітражі. У цих випадках додатковий важіль посередникові надає перспектива втрата контролю, приписаного рішення і значних судових витрат¹⁵⁶. Головна ідея посередництва полягає в тому, що результати, досягнуті шляхом переговорів, перевершують усі інші результати, і саме посередник часто може допомогти переорієнтувати сторони на цю формулу продуктивних дискусій.

У деяких країнах посередництво зараз є обов'язковим етапом, що передуює розглядові спору щодо прав арбітром або судом, і, мабуть, найкращі результати цей метод дає щодо проблеми незаконного звільнення.

Статuti колективних переговорів у багатьох країнах передбачають обов'язкове застосування механізмів урегулювання у випадку, коли переговори зайшли у глухий кут, як видно з наведеної нижче таблиці європейських систем урегулювання спорів на державній службі.

¹⁵³ R. McLelland: "Towards collective bargaining: A critical analysis of trends", in *Journal of Industrial Relations* (Sydney, Australian Labour and Employment Relations Association, 1976) Vol. 18, No. 4, p. 391, cited and discussed further by W. Creighton, W. Ford, and R. Mitchell: *Labour law*, second edition (Sydney, The Law Book Company, 1994), p. 579–610.

¹⁵⁴ Див., наприклад, рішення суду штату (на відміну від федерального суду) у справі Міністра соціально-трудова відносин проти BHP Steel Limited та ін., (NSWIRC 8095), 13 травня 2002 р.

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

¹⁵⁶ У літературі згадуються наступні цілі систем альтернативного врегулювання трудових спорів: зменшення навантаження на суди і зменшення зайвих витрат та затримок; розширення участі громад у процесі врегулювання спорів; сприяння доступові до правосуддя й забезпечення більш ефективного врегулювання спорів. Див. S. Goldberg, E. Green and F. Sander: *Dispute Resolution* (New York, Little, Brown and Co., 1985). «Такі процеси, як посередництво і арбітраж, в останні три десятиріччя дедалі більше використовуються для розгляду широкого спектра спорів у країнах світу, тому що вони допомагають зменшити тиск на перевантажену судову систему й створюють форум для вирішення спорів, якому більше довіряють. В останні роки ABC добилося широкого схвалення як серед населення в цілому, так і серед юристів, і багато правових систем вимагають суди заохочувати та організовувати посередництво у цивільних справах. Деякі суди вимагають від сторін застосовувати ABC того чи іншого типу, посередництво або примирення, перш ніж приймають справи на слухання. У деяких країнах досудове примирення у суді є обов'язковим кроком до розгляду. ABC знайшло прихильників серед сторін судових справ у багатьох країнах загального права та – дедалі більше – у системах цивільного права всього світу. У США процеси ABC зараз вважаються такими, що здійснюються на однакових засадах із судовими процесами й є частиною системи цивільного провадження» F. Steadman: *Handbook on Alternative Labour Dispute Resolution*, (Turin, International Training Centre of the ILO, 2011), pp. 11–12.

Табл. 2. Обов'язкове врегулювання спорів

Болгарія	Тільки у державному секторі
Кіпр	Посередництво після невдачі у діалозі між соціальними партнерами
Данія	Якщо має місце спір, то і примирення, і арбітраж є обов'язковими
Естонія	Якщо спір не вдається врегулювати, його слід передати державному примирителю, профспілці та судам
Фінляндія	Обов'язок брати участь у посередництві, але без обов'язкового укладення угоди
Греція	Деякі галузі державного сектора
Латвія	Конкретно у законі не закріплено, але примирення є нормою
Литва	Неврегульовані спори передаються до Комісії з примирення
Мальта	Якщо переговори заходять у глухий кут
Нідерланди	Тільки у певних галузях державного сектора
Румунія	Примирення, посередництво і арбітраж
Словаччина	Посередництво
Іспанія	У випадках державних служб
Швеція	Посередництво може бути обов'язковим або добровільним

Джерело: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: Collective dispute resolution in an enlarged European Union (Dublin, 2006), <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2006/42/en/3/ef0642en.pdf> (дата останнього доступу – 27 жовтня 2011 р.).

► 26. Встановлення фактів

У процесі колективних переговорів завжди бажані вищі рівні раціональності, особливо у момент збою. Якщо сторони намагаються досягти домовленості, а проблема частково криється у конфліктах щодо даних або поглядів на справедливість і допустимість, єдиний спосіб підвищити об'єктивність – це попросити нейтральну третю особу провести роботу з встановлення фактів, а потім представити переговорникам рекомендації.

Хоча дослідник фактів не грає визначальної ролі, ідея полягає в тому, що незалежність, досвід та, в ідеалі, вага, яку має ця посада, будуть дуже переконливими для того, щоб здійснити на сторони значний моральний тиск задля поваги до доречних рекомендацій або, що ще краще, прийняття цих рекомендацій. Як мінімум, подання рекомендацій спрямовано на уточнення питань для сторін, що зменшує масштаб будь-якого конфлікту щодо даних. Свою роль може зіграти й громадська думка, якщо одній із сторін дозволено оприлюднити рекомендацію дослідника фактів, коли інша сторона відмовилася її прийняти.

Підхід, що передбачає встановлення фактів, можна побачити у таких сферах державного сектора, як освіта, у декількох штатах США. Для забезпечення успіху необхідно, щоб дослідник фактів мав вільний доступ до відповідних порівняльних даних, що у свою чергу означає необхідність доступу до потрібних документів публічного характеру.

Цей метод також має певні слабкі сторони. Типове критичне зауваження полягає у тому, що сторони можуть бути поставлені в умови, де їм необхідно покладатися на результати роботи нейтральної третьої особи, залишивши в стороні деякі з власних обов'язків щодо узгоджених переговорів. Знов-таки, самі рекомендації не є остаточним рішенням, і відхилення цих рекомендацій може спричинити звинувачення у недобросовісності¹⁵⁷. Тим не менш, встановлення фактів може відігравати конструктивну роль у врегулюванні спорів і, як мінімум, бути добровільним варіантом.

► Завчасна нейтральна оцінка – альтернатива встановленню фактів

- Завчасна нейтральна оцінка (ЗНО) – це попередня оцінка фактів, свідчень або юридичних обставин. Ця процедура має слугувати основою для подальших і ширших переговорів або, як мінімум, допомогти сторонами уникнути подальших зайвих кроків у тяжбі.
- Сторони призначають незалежну особу, яка висловлює свою думку по суті питань, викладених сторонами. Ця думка не є обов'язковою до виконання, а містить неупереджену оцінку відносних позицій сторін і вказівки на ймовірний результат у випадку слухання справи у суді.
- Завчасна нейтральна оцінка спрямована на те, щоб заохотити кожну сторону до кращого розуміння її власної позиції порівняно з еталонами, які застосовуються для врегулювання спорів. Для цього створюється форум, на якому сторони представляють свої аргументи й отримують незалежну, нейтральну оцінку ймовірного підсумку.

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

¹⁵⁷ Див. також Т. Kochan: Collective bargaining and industrial relations (Toronto, Irwin, 1980) and E. Ries: The effects of fact finding and final-offer issue-by-issue interest to arbitration on teachers' wages, fringe benefits and language provisions (monograph, 1992).

► 27. Арбітраж

Можна вважати, що арбітраж є «наступним кроком» після посередництва у ланцюжку врегулювання спорів. У випадку добровільного арбітражу сторони спору, розуміючи, що їхні власні зусилля не забезпечать прориву, добровільно погоджуються передати питання, що яких у них є розбіжності, на розгляд незалежній третій особі. Арбітр має повноваження за контрактом (договором про передачу спору на арбітраж) або за законом на розгляд доказів і аргументів та винесення остаточного і обов'язкового для виконання рішення по суті спору.¹⁵⁸

У спорах щодо інтересів (економічних спорах) можна визначити два режими арбітражу. У стандартному режимі арбітр має свободу дій щодо визначення, наприклад, результату стосовно заробітної плати, за умови, що рішення є раціональним, обґрунтованим доказами й не виходить за рамки повноважень арбітра. Часто рішення є компромісом між вимогою, висунутою профспілкою, та пропозицією, поданою роботодавцем. Якщо сторони починають вважати, що арбітр може усунути незгоду, у них може виникнути спокуса посилити свої позиції – як на переговорах, так і у самому арбітражному процесі. Обидва ці результати заважають досягненню добровільного врегулювання.

Щоб протидіяти цій тенденції, був розроблений альтернативний режим арбітражу – «з остаточною пропозицією». Тут арбітр повинен не усувати розбіжності, а прийняти або вимогу профспілки, або пропозицію роботодавця. Якщо одна сторона висуває надмірні аргументи, а інша – помірні, то арбітр, імовірно, пристане на пропозицію другої сторони. Обидві сторони це усвідомлюють, й тому сам процес спонукає їх пом'якшити свої позиції, завдяки чому відстань між ними зменшується. Пом'якшення позицій трохи полегшує задачу арбітра, а іноді навіть примушує сторони повернутися до безпосереднього переговорного процесу, щоб досягти домовленості.

Арбітраж з остаточною пропозицією може набувати одної з двох форм. У першому варіанті коло повноважень арбітра визначає, що він повинен вибрати *весь* пакет, запропонований однією або іншою стороною. У другому варіанті арбітр повинен приймати рішення в індивідуальному порядку, по окремих питаннях, можливо, вибираючи пропозицію профспілки з одного питання, а потім пропозицію роботодавця з іншого питання і так далі.¹⁵⁹

Хоча арбітраж з остаточною пропозицією є новішим варіантом традиційного арбітражу, його краще за все розглядати як трансформацію типового варіанта, яка повинна використовуватися тільки шляхом обережного виключення. Практики, знайомі з обома системами, загалом вважають типовий варіант більш розсудливим.

Як загальне правило, рішення арбітра не підлягає оскарженню в офіційній юридичній системі.¹⁶⁰

¹⁵⁸ Див. п. 6 Рекомендації 1951 р. щодо добровільного примирення та арбітражу (№ 92): «Якщо трудовий конфлікт було передано на арбітраж для остаточного вирішення за згодою всіх сторін, останніх слід заохочувати утримуватись від страйків і локаутів, поки триває процедура арбітражу, та визнати арбітражне рішення».

¹⁵⁹ Деякі штати США прийняли типову модель арбітражу, а інші – варіант з остаточною пропозицією. Наприклад, спори щодо інтересів шкільних учителів у Коннектикуті вирішуються шляхом арбітражу з остаточною пропозицією щодо всього пакету, тоді як у Айові застосовується арбітраж з остаточною пропозицією в індивідуальному порядку. Див. J. Fossum: *Labor relations: Development, structure, process*, 8th edition (New York, McGraw-Hill, 2002). Суть двох підходів обговорюється також у роботі E. Edelman and D. Mitchell: *Dealing with public sector labor disputes: An alternative approach for California*, <http://www.spa.ucla.edu/calpolicy/files05/CPO-MTA.pdf> (дата останнього доступу – 27 жовтня 2011 р.). Їхній висновок (стор. 157): «Достатньо сказати, що модель арбітрів, які механічно усувають розбіжності без будь-якого посилання на норми того, що було б розумним урегулюванням, здається наївною. Свідчення також не дають підставу вважати, що арбітраж має істотний незалежний вплив на фактичні підсумки – хоча охоплення профспілками само по собі, все ж таки, має тенденцію призводити до підвищення заробітної плати. Важливий момент для державної політики полягає в тому, що існує не одна модель арбітражу щодо інтересів. Політики або сторони можуть підібрати варіант, який для них є найзручнішим – чи то визначений законом, чи то обраний сторонами добровільно».

¹⁶⁰ Хоча сторони самі інколи передбачають можливість внутрішнього оскарження.

Хоча суть рішення неможна оскаржувати у звичайних судах, зазвичай можливо переглядати арбітражний процес або його результат через очевидну неправильність¹⁶¹ або незаконність¹⁶².

Арбітраж виступає альтернативою застосуванню влади як метод вирішення проблем на переговорах, які не піддаються врегулюванню іншими засобами, і всі сторони дуже часто розглядають його як бажану й раціональну альтернативу¹⁶³.

Хоча добровільний арбітраж можна використовувати для врегулювання всього спору в цілому, він часто дуже добре спрацьовує, коли сторони застосовують його у більш вибірковий спосіб, наприклад, для розв'язання певних елементів ширшого спору.

Законність добровільного арбітражного провадження і, відповідним чином, прийнятність його результату, як правило, не піддаватиметься сумніву, тому що цей варіант погоджений обома сторонам. Його добровільний характер означає, що, на відміну від обов'язкового арбітражу (див. нижче), ризик охолоджуючого ефекту для основного переговорного процесу не повинен виникнути.

Добровільний арбітраж – це метод урегулювання спорів, який задовольняє цілі та задачі, визначені у статті 8 Конвенції № 151¹⁶⁴.

Посередництво-арбітраж (ПіА)

Об'єднаний або безпосередньо зв'язаний двоетапний процес посередництва з наступним арбітражем (ПіА) можна побачити у багатьох системах у приватному та державному секторах. Близькість цих двох процесів забезпечує як економію, так і дієвість урегулювання, тому і практики, й користувачі загалом підтримали цю інновацію. Є, однак, деякі професійні побоювання щодо моделей, які передбачають виконання одною особою ролі як посередника, так і арбітра. Звинувачення полягає в тому, що оптимальне посередництво вимагає відвертого розкриття інформації, а сторони відчують стриманість по відношенню до посередника, який може, якщо спір залишиться не врегульованим, пізніше виступити як арбітр. На практиці, однак, там, де системи передбачають таку подвійну роль, не схоже, щоб таке поєднання заважало цілям урегулювання спору¹⁶⁵.

Процес посередництва-арбітражу може передбачати покладення виконання цих ролей на різних спеціалістів, забезпечуючи повний розмах кожного процесу. Залежно від характеру питання, його масштабу та наявних ресурсів, країни можуть також будувати цей процес за багатьма напрямками, щоб у випадку зриву посередництва питання можна було б відразу передати на арбітраж.

Посередництво-арбітраж (або примирення-арбітраж) із помітним успіхом використовується у Південно-Африканській Республіці як у спорах щодо тлумачення колективних угод, так і у спорах щодо звільнень¹⁶⁶. В Австралії воно використовується у на цілому ряді підприємств як державного, так і приватного сектора.

¹⁶¹ Наприклад, арбітр не надав стороні належної можливості висловитися.

¹⁶² Наприклад, арбітр виніс рішення, яке перевищує повноваження, встановлені у відповідному мандаті, або яке суперечить державній політиці.

¹⁶³ За знаменитим висловом Генрі Бернса Хігінса, другого голови федерального трудового суду Австралії (з 1907 до 1921 р.): «Процес примирення на фоні арбітражу замінює грубі та варварські процеси страйку та локауту. Причина полягає в усуненні сили; міць держави полягає у забезпеченні миру між соціально-трудовими сперечальниками та іншими поборниками; при цьому все це робиться в інтересах населення».

¹⁶⁴ Див. ILO: Freedom of association and collective bargaining (Geneva, 1994), para. 256. Крім того, згідно з позицією МОП, визначеною наглядовими органами, арбітраж повинен бути добровільним і здійснюватися неупередженим органом, таким як суд або інший незалежний орган (ILO: Improving judicial mechanisms for settling labour disputes in Bulgaria, Report on the High-Level Tripartite Conference, Sofia, 5 May 2006 (Budapest, 2006).)

¹⁶⁵ Така об'єднана роль критикується у роботі A. Zack: "Conciliation of labor court disputes", in Comparative Labor Law and Policy Journal (Champaign, IL, University of Illinois College of Law and the United States Branch of the International Society for Labor Law and Social Security, 2005), Vol. 26, No. 3, pp. 408–10.

¹⁶⁶ Див. розділ 191 Закону про трудові відносини 1995 р.

У штаті Новий Південний Уельс спори про компенсації працівникам спочатку проходять процедуру примирення, зазвичай у формі телефонної наради, а потім, якщо питання залишається невирішеним, передаються на арбітраж. Аналогічна процедура визначена Законом про справедливі трудові відносини Австралії та застосовується для справ про несправедливе звільнення. Відповідні законодавчі положення вищезгаданого штату щодо компенсацій працівникам ілюструють загальний намір сприяти неформальності, гнучкості та оперативності в урегулюванні спорів:

«Процедура розгляду Комісією

- (1) Проведення у Комісії з будь-яких питань проводяться з якомога меншими формальностями і технічними деталями, наскільки це дозволяє власне розгляд питання.
- (2) Комісія не зв'язана нормами доказового права, але може ознайомлюватися з будь-яким питанням у спосіб, який Комісія вважає доречним, наскільки це дозволяє власне розгляд питання у Комісії.
- (3) Комісія має діяти за принципами справедливості, добросовісності й за суттю справи, не вдаючись до технічних деталей або юридичних форм.
- (4) Проведення не повинно проводитися шляхом офіційного слухання й може вестися за допомогою наради між сторонами, зокрема наради, у якій сторони (або деякі з них) беруть участь телефоном, за допомогою внутрішнього телебачення або іншими засобами.
- (5) З урахуванням загальних вказівок Голови Комісія може провести нараду з усіма присутніми зацікавленими сторонами та всіма присутніми відповідними експертами або ж окрему приватну нараду з будь-ким із них.
- (6) Якщо Комісія вважає, що їй надано достатню інформацію у зв'язку з проведенням, вона може виконувати свої функції за цим законом без проведення наради або формальних слухань.

355 Обов'язок арбітра докласти зусиль для примирення

- (1) Комісія, утворена арбітром, не повинна виносити рішення чи в інший спосіб ухвалювати результат розгляду спору, переданого їй на розгляд, перш ніж арбітр не докладе всіх можливих зусиль для приведення сторін спору до врегулювання, прийнятного для всіх цих сторін.
- (2) Жодне заперечення щодо винесення рішення чи ухвали щодо спору арбітром не може бути прийнято на тій підставі, що арбітр доклав усіх можливих зусиль для того, щоб сторони спору дійшли згоди¹⁶⁷».

Головна колективна угода, що охоплює десятки тисяч працівників державного сектора у провінції Онтаріо (Канада), містить особливо чітке формулювання посередництва-арбітражу, що охоплює всі спори, які впливають з тлумачення та застосування угоди, а також інші конфлікти. За згодою сторін цю процедуру можна також поширювати на справи про звільнення, сексуальні домагання і прав людини. Відповідні положення виглядають так:

«Процедура посередництва/арбітражу

- 22.16.1. Усі скарги проходять через Раду з питань урегулювання конфліктів до єдиного посередника-арбітра з метою врегулювання конфлікту в оперативний та неформальний спосіб.
- 22.16.2. Посередник-арбітр повинен намагатися допомагати сторонам у врегулюванні конфліктів шляхом посередництва. Якщо сторони не можуть урегулювати конфлікт у цей спосіб, то посередник-арбітр ухвалює рішення щодо конфлікту шляхом арбітражу. Урегулюючи конфлікт шляхом арбітражу, посередник-арбітр може обмежувати характер і обсяг доказів та встановлювати ті умови, які він вважає доречними. Посередник-арбітр надає стисле рішення протягом 5 (п'яти) днів після завершення провадження, якщо сторони не домовились про інше.»

¹⁶⁷ Див. розділи 354-355 Закону про розгляд нещасних випадків на виробництві та компенсації працівникам 1998 р.

Обов'язковий арбітраж

Оскільки обов'язковий арбітраж може позбавити процес переговорів жвавості та рівноправності, до цього варіанту слід підходити з обережністю. У більшості випадків він приписується законом або адміністративним рішенням, коли очевидно, що сторони не можуть вийти з глухого куту без втручання органів влади, або коли час страйку перебільшив заздалегідь установлений строк¹⁶⁸. Що стосується арбітражу, приписаного органом влади, Комітет експертів з питань застосування конвенцій та рекомендацій заявив, що такі втручання не дуже узгоджуються з принципом добровільності переговорів, закріпленим у статті 4 Конвенції № 98¹⁶⁹. Наприклад, Перу скасувала обов'язків арбітраж і відмінила положення, які по суті забороняли страйки в «основних державних службах»¹⁷⁰.

Наглядові органи МОП оголосили, що обов'язковий арбітраж, приписаний сторонам спору третьою особою, наприклад, органом державної влади, у випадку колективного спору становитиме порушення міжнародних правових норм. Проте, наглядові органи МОП визнали застосування обов'язкового арбітражу, зокрема, де ця модель є продуктом згоди сторін. Цей варіант можна бачити у випадку страйку, що проводиться в основних службах, які визначені у підрозділі «Заборони та обмеження щодо соціально-трудова дій у випадку ключового персоналу та основних послуг»¹⁷¹. Крім того, його можна встановлювати, коли у країні дії надзвичайний стан або коли мова йде про державних службовців, які здійснюють повноваження від імені держави¹⁷². У цьому зв'язку важливо застерегти, що арбітраж повинен проводитися неупередженими органами і сторонам повинно бути дозволено брати участь у всіх стадіях арбітражного провадження¹⁷³.

Приклад цього можна знайти у Норвегії, де старші державні службовці не мають законного права брати участь у соціально-трудова діях. У них є право на ведення переговорів через ті ж профспілки, які представляють решту державних службовців, але їхні конкретні колективні умови зайнятості розглядаються обов'язковим арбітражем у крайньому разі, якщо переговори не принесли успіху¹⁷⁴.

Оскільки витрати, пов'язані з соціально-трудова діями, можуть бути надто високими, законодавці можуть ухвалити рішення обмежити або заборонити такі дії у критично значущих сферах державної служби. У штаті Вашингтон (США) обов'язковий арбітраж охоплює поліцію, пожежну охорону та працівників державного транспорту, послуги якого надаються великим групам населення. Ці три групи становлять, на думку штату, найбільш важливі служби, й обов'язковий арбітраж вважається найбільшим стимулом для уникнення страйків. Згідно з законом арбітр повинен порівняти пропозиції сторін колективних угод у схожих юрисдикціях. Приписуючи, що працівники повинні мати умови, аналогічні умовам їхніх колег в аналогічних географічних районах, закон, як правило, захищає працівників від пропозицій, які передбачають нижчий рівень життя, ніж той, якого вони вже досягли. Обов'язковий арбітраж виявився настільки популярним, що нещодавно його поширили на працівників, які доглядають за хворими вдома, і на експлуатаційно-обслуговуючий персонал спільних експлуатаційних агенцій, що працює на комерційних атомних електростанціях¹⁷⁵.

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

¹⁶⁹ Див. ILO: Freedom of association and collective bargaining (Geneva, 1994), para. 258.

¹⁷⁰ ILO: Freedom of association in practice: Lessons learned, *International Labour Conference*, 97th Session, 2008, p. 16

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

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

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

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

¹⁷⁵ C. Carrión-Crespo and A. Santos Bayrón: The impact of mediation on the use of labour arbitration in the public services: Comparison between the State of Washington and Puerto Rico, Presentation made before the 2nd International Congress on Alternative Dispute Resolution Mechanisms, San Juan, Puerto Rico (2006) (in Spanish).

Проте, зводити переговори лише до подання скарг означало б завдавати великої шкоди працівникам, тому обов'язковий арбітраж часто використовують як останній спосіб виходу з глухого куту в таких випадках. Обов'язковий арбітраж означає арбітраж, приписаний законом або державними органами за їхньою власною ініціативою чи у відповідь на звернення однієї сторони, а не всіх сторін, спору¹⁷⁶.

Хороший приклад політичних міркувань, які слід ураховувати, показаний у розділі 1 *Закону штату Мічиган (США) про обов'язковий арбітраж трудових спорів у поліції та пожежній охороні* (№ 312, 1969 р.):

«Державна політика штату полягає в тому, що у поліції та пожежній охороні, де право працівників на страйк за законом заборонено, для підтримання високого морального духу цих працівників і ефективної роботи цих служб необхідно передбачити альтернативну, оперативну, ефективну і обов'язкову процедуру врегулювання спорів, і з цією метою положення даного закону, що передбачають обов'язковий арбітраж, тлумачаться довільно».

У системах, що характеризуються залученням учасників і згодою, арбітраж не ускладнює переговори, а радше завершає цей процес у прийнятний спосіб. У скандинавських країнах арбітраж у формах, які варіюються від добровільної до «примусової» та обов'язкової, фігурує як помірно використовуваний засіб остаточного врегулювання невирішених питань. Отже, у державному секторі Норвегії та Швеції тільки приблизно два відсотки спорів зазвичай урегулюються шляхом арбітражу. Значною мірою через наглядову роль галузевих сторін, які можуть зобов'язати місцеві сторони брати участь в активному посередництві, застосування арбітражу на муніципальному рівні наближається до нуля¹⁷⁷.

Одна потенційна перевага обов'язкового арбітражу полягає в тому, що він дозволяє сторонам і посередникам переглядати попередні рішення з метою визначення реалістичних параметрів, у межах яких сторони можуть установити свої кращі альтернативи укладеній угоді (КАУ) та гірші альтернативи укладеній угоді (ГАУ).

Для цієї мети корисні чіткі параметри, встановлені у законі. Якщо система прогнозована, це утримуватиме сторони від подання дріб'язкових або незвичайних пропозицій та фактично може сприяти врегулюванню спорів шляхом переговорів.

Факти з досвіду Канади та США дають підставу вважати, що обов'язковий арбітраж дає результати, схожі з порівнянними угодами, укладеними в результаті колективних переговорів, які не підлягають розгляду в арбітражному порядку. У провінції Онтаріо збільшення середньорічної базової ставки заробітної плати для колективних угод, що охоплюють 200 працівників державного сектора і більше, за період з 1998 р. до червня 2009 р. становило 2,5 відсотка у справах, де застосовувався арбітраж, і 2,7 відсотка в інших справах. (Середня кількість угод у першому випадку становила 407, а у другому – 2842.) Досягнуте збільшення середньої базової ставки заробітної плати у приватному секторі у процесах, де застосовувався арбітраж, було таким самим – 2,5 відсотка¹⁷⁸.

Висновки за результатами дослідження, в якому порівнювалося використання арбітражу в справах щодо інтересів працівників поліції та пожежної охорони у штаті Нью-Йорк за період із 1974 до 2007 р., демонструють схожий підсумок: система, основана на залученні та згоді, може дати прийнятні результати. Ось витяг із цієї публікації:

«Автори встановили, що у випадку застосування арбітражу не було страйків, рівні залежності від арбітражу значно знизилися, ефективність посередництва до і протягом арбітражу залишилася високою, тристороння структура арбітражу продовжила сприяти обговоренню варіантів урегулювання між членами арбітражних комісій, а підвищення заробітної плати за результатами арбітражу відповідало тому показникові, який був досягнутий сторонами добровільно шляхом переговорів. Економетричні оцінки впливу арбітражу на

¹⁷⁶ Див. ILO: Freedom of association and collective bargaining (Geneva, 1994), para. 256.

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

¹⁷⁸ Міністерство праці провінції Онтаріо, інформаційні служби щодо колективних переговорів.

зміни у заробітній платі в національній статистиці показують, що збільшення заробітної плати за 1990-2000 рр. у штатах, де використовувався арбітраж, не відрізнялося значно від показників штатів, де застосовувалося необов'язкове посередництво або встановлення фактів, або штатів без статуту колективних переговорів»¹⁷⁹.

Будь-який добре розроблений арбітражний статут також залишає можливість використання такого варіанту, як розширення або відновлення переговорів, як, наприклад, у розділах 137(2) і 144(2) Закону Канади про трудові відносини на державній службі (2003 р.):

«Відкладення

Голова [Ради з трудових відносин на державній службі] може відкладати питання створення арбітражної комісії, поки він або вона не переконається в тому, що сторона, яка подала запит, провела достатні та серйозні переговори стосовно предмету спору.

Наступна угода

Якщо до винесення арбітражного рішення сторони досягли домовленості з будь-якого предмету спору, переданого на арбітраж, та уклали колективну угоду стосовно цього предмету, то цей предмет вважається не переданим арбітражній комісії і у його відношенні арбітражне рішення не може бути винесено».

Розділ 7а Закону штату Мічиган (США) про обов'язковий арбітраж трудових спорів у поліції та пожежній охороні (№ 312, 1969 р.) відображає такий самий стратегічний намір:

«У будь-який момент до винесення рішення голова арбітражної комісії, якщо він вважає, що було б корисно або вигідно це зробити, може повернути спір сторонам для подальших колективних переговорів на строк, що не перевищує трьох тижнів».

Автори ще одного порівняння арбітражних процедур у державному та приватному секторах США зазначили, що «основні питання, передані на арбітраж, в обох секторах виглядають доволі схожими», причому адміністрація «виграє» більшість справ: близько 63 відсотків у державному секторі та приблизно 70 відсотків у приватному. Серед справ дисциплінарного характеру у приватному секторі було передано на арбітраж вдвічі більше справ про звільнення, ніж у державному (30 проти 18 відсотків). Автори пояснюють цю різницю тим, що у державному секторі впроваджено більш нетрадиційні методи врегулювання спорів¹⁸¹.

Через можливий негативний вплив на бюджетну політику та сприйнятливість у деяких системах трудових відносин рішення незалежного арбітра ставиться у залежність від елементу політичного перегляду. Наприклад, у відповідному законі ПАР передбачено наступне:

«Будь-яке арбітражне рішення... яке винесене у відношенні держави і має фінансові наслідки для держави, стає обов'язковим для виконання: (а) через 14 днів від дати його винесення, якщо міністр за цей період не подав його до парламенту; або (б) через 14 днів від дати подання рішення до парламенту, якщо парламент не ухвалив резолюцію про те, що дане рішення не є обов'язковим».

Якщо парламент ухвалив резолюцію про те, що рішення не є обов'язковим, то спір має бути направлений назад до Комісії для проведення подальшого примирення між сторонами спору, а якщо цей спосіб не дає результату, то будь-яка сторона спору може звернутися до Комісії з вимогою про проведення арбітражу¹⁸².

Канадське законодавство для державного сектора, залишаючи відкритими можливості щодо грошових питань, установлює, що будь-яке арбітражне рішення не повинно торкатися вста-

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

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

¹⁸¹ Mesch and Shamayeva, op. cit., p. 130.

¹⁸² Розділ 74 Закону 1995 р. про трудові відносини.

новлених законом умов зайнятості та організації державної служби. Розділ Закону про трудові відносини на державній службі передбачає наступне:

Рішення не повинно вимагати проведення через законодавчий орган

(1) Арбітражне рішення не може, прямо або опосередковано, змінювати або скасовувати будь-яку чинну умову зайнятості або створювати нову умову зайнятості, якщо:

(а) така дія вимагала б прийняття бо зміни якогось законодавчого акту парламентом, крім як у цілях асигнування коштів, потрібних на реалізацію цієї умови;

(b) ...;

(с) дана умова стосується норм, процедур або процесів, які регулюють призначення, схвалення, підвищення, командировання, відмову у стажуванні або звільнення працівників;

(d) ...; або

(е) така дія вплинула б на організацію державної служби або покладення на неї обов'язків, а також на класифікацію посад і осіб, зайнятих на державній службі.

У штаті Вашингтон (США) уряд штату повинен відновити переговори, якщо він вирішив не передавати арбітражне рішення до законодавчого органу на предмет фінансування. Це пояснюється тим, що обов'язок вести переговори залишається чинним за відсутності угоди.

► ABC щодо зайнятості: ісламські прецеденти та паралелі

«ABC – не західна концепція і не явище, що виникло за останні декілька десятиріч. По суті базова ідея взаємовигідного врегулювання була відома в кожній цивілізації минулого, в тому числі в ісламі.

«... Іслам визнає існування принаймні п'яти процесів ABC. Це: (i) сулх, що можна приблизно перевести, як переговори, посередництво/примирення або компромісні дії; (ii) тахкім, що приблизно переводиться як арбітраж; (iii) поєднання сулха і тахкіма, яке ми називаємо ПіА; (iv) мухтасіб, що у сучасних термінах відомо як омбудсман; (v) фетва муфтіїв, або рішення експертів.»¹

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

► Від процесів на основі консенсусу до механізмів вирішення проблем за участю третіх осіб: континуум



► 28. Соціально-трудова дії

Соціально-трудова дії (тобто всі форми припинення роботи, зниження темпу роботи та локаутів, зокрема, у випадку роботодавців, одностороннє внесення змін до умов зайнятості) зазвичай вважаються невід'ємною частиною систем колективних переговорів, і, як загальне твердження, це справедливо й для трудових відносин у державному секторі. Зрештою, ціни, встановлені на ринку праці, великою мірою базуються на політичній, соціальній та ринковій владі, яку зацікавлені сторони здатні задіяти. Вираження влади опосередковується багатьма суспільними факторами, такими як громадські норми, економічні обмеження і законодавство.

Соціально-трудова дії, або загроза соціально-трудова дій, відіграють ключову роль в ефективному переговорному процесі. Там, де необхідно примирити конфліктуючі інтереси, знання того, що інша сторона має спроможність і право на застосування сили, допомагає зосередити переговірників. Це зобов'язує їх сприймати протилежну сторону серйозно й досягти компромісного врегулювання. У цьому важливому сенсі соціально-трудова дії є ефективними для колективних переговорів. В останніх дослідженнях показано, що заробітна плата і надійність зайнятості залишаються головними причинами виробничих конфліктів. Так звані «політичні» страйки мотивує урядова політика, зокрема щодо соціального забезпечення, реформування трудового законодавства тощо¹⁸³.

Проте, соціально-трудова дії коштують певну ціну – як для безпосередніх учасників, так і для інших сторін. Це особливо справедливо для державного сектора, де порушення надання соціальних послуг майже завжди впливає на населення в цілому. У випадку основних державних служб таке порушення може просто вважатися неприйнятним.

Ці міркування не завадили багатьом країнам із чудовим досвідом урегулювання спорів – таким як Норвегія, Швеція, Данія та Фінляндія – зберегти право на страйк навіть по відношенню до державного сектора.

Через увесь цей посібник проходить ідея про те, що всеосяжна і добре побудована система колективних переговорів є не тільки цінним активом сама по собі, а й найкращим захистом від виробничого конфлікту, якого можна уникнути. На 64-й сесії Міжнародної конференції праці (1978 р.) група працівників зазначила: «Нашою кінцевою метою повинно бути створення механізму, покликаного зробити страйки непотрібними як засіб забезпечення справедливих рішень наших проблем...»¹⁸⁴. У переговорні системи можна інтегрувати цілий ряд особливостей, які дозволять звести до мінімуму ймовірність соціально-трудова дій. Проте, навіть у найкращих системах конфлікти все ж виникатимуть, і вирішувати їх треба якомога розумніше. Обмеження й навіть заборони на право на страйк можуть бути виправдані у відповідних контекстах, причому в таких випадках вони не суперечитимуть відповідним міжнародним трудовим нормам¹⁸⁵. Зараз ми розглянемо такі регуляторні підходи та механізми.

Соціально-трудова дії як крайній захід

Багато сучасних систем трудових відносин вимагають від сторін вести переговори серйозно та ретельно, перш ніж будь-яка соціально-трудова дія вважатиметься легітимною та законною. У більшості випадків добре функціонуюча переговорна система з багатьма зворотними механізмами спричинятиме лише мінімальне порушення нормального виробничого процесу.

¹⁸³ ILO: Freedom of association in practice: Lessons learned, International Labour Conference, 97th Session, 2008, p. 14.

¹⁸⁴ ILC, 64th Session, 1978: Provisional Record, p. 28/13.

¹⁸⁵ Див. у цілому ILO: Freedom of association and collective bargaining (Geneva, International Labour Office, 1994), Ch. V, "The right to strike".

Крім того, є загальна вимога: будь-яка соціально-трудова дія повинна бути відкладена доти, доки не буде надана можливість розглянути існуючу проблему за допомогою погодженого чи обов'язкового посередництва. Наприклад, п. 4 Рекомендації 1951 р. щодо добровільного примирення та арбітражу (№ 92) говорить наступне: «Якщо трудовий конфлікт було передано на процедуру примирення за згодою всіх заінтересованих сторін, останніх слід заохочувати утримуватись від страйків і локаутів, поки триває процедура примирення».

Коли сторони вдаються до соціально-трудова дій у порушення своїх правових обов'язків (передбачених законом або договором), згідно з якими вони повинні спочатку провести переговори до успішного або безуспішного закінчення, більшість систем передбачають видачу судових заборон у відношенні порушників. В інших системах такі дії можуть вважатися порушенням обов'язку добросовісно вести переговори. В обох випадках суди або трибунали зазвичай уповноважені обмежувати соціально-трудова дії з метою відновлення переговорів.

Повідомлення про страйк

Навіть у випадку, якщо належним чином проведені всі переговори та докладені всі зусилля для врегулювання спору, багато систем вимагають, щоб надавалося не тільки повідомлення про страйк, а й, коли мова йде про державний сектор, додаткове повідомлення. Наприклад, у ПАР у випадку соціально-трудова спорів у приватному секторі повідомлення про соціально-трудова дії необхідно подавати за 48 годин до їх початку; якщо роботодавцем є держава, то цей термін становить сім днів¹⁸⁶.

Скандинавські країни також мають особливі правила щодо повідомлень про страйки у державному секторі. Частково для того, щоб забезпечити належну можливість для посередництва навіть у випадку надання державним органам потрібного попередження, у Норвегії припинення роботи, про яке надано повідомлення, може бути відкладено на строк до 21 дня, якщо справа стосується державних і муніципальних працівників. У Фінляндії Міністерство зайнятості та економіки може відкладати запланований страйк максимум на два тижні на вимогу примирника або примирної ради, якщо цей страйк вплине на служби, що надають основні послуги, та спричинить надмірну шкоду. У випадку спорів за участю державних службовців передбачено додаткове відкладення на сім днів¹⁸⁷. Такі перенесення дозволяють сторонам вивчати способи досягнення домовленості або самостійно або за допомогою третіх осіб.

Зобов'язання щодо миру

Однією з основних умов, що їх держави можуть установлювати для можливості визначення умов праці шляхом колективних переговорів у державному секторі, є зобов'язання щодо миру, яке передбачає зацікавленість у тому, щоб переговори тривали без силових дій. Зобов'язання щодо миру, яке поширюється на обидві сторони переговорів, виникає у двох контекстах:

1. у процесі укладення угоди, де регулярно виникають спори щодо інтересів (економічні спори);
2. після підписання угоди, якщо сторони мають розбіжності щодо тлумачення та застосування укладеної угоди (спори щодо прав) або якщо одна сторона бажає висунути додаткові економічні вимоги через зміну обставин, незважаючи на існування колективної угоди (спори щодо інтересів).

¹⁸⁶ Див. розділ 64 Закону про трудові відносини (№ 66, 1995 р.).

¹⁸⁷ Див. T. Stokke and A. Seip: "Collective dispute resolution in the public sector: The Nordic countries compared", in Journal of Industrial Relations (Sydney, Australian Labour and Employment Relations Association, 2008), Vol. 60, No. 4, p. 567; Act on Mediation in Labour Disputes (420/1962), <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1962/en19620420.pdf> (дата останнього доступу – 27 жовтня 2011 р.).

Зобов'язання щодо миру під час переговорів

Структурно оформлений діалог, можливо, є найкращим методом належного і справедливого максимального посилення спільних інтересів та примирення конфліктуючих інтересів головних зацікавлених сторін. І навіть хоча співвідношення сил в кінцевому підсумку формує, а іноді просто визначає результати, звернення до сили – особливо передчасне – тягне за собою коротко- та довгострокові витрати. Один з елементів цих витрат – це шкода, завдана переговорному процесові, не кажучи вже про взаємини взагалі. Отже, силу не слід застосовувати, поки йде аргументований діалог.

Тому деякі правові системи передбачають щодо переговорів і у приватному, і у державному секторі, що жодна сторона не може вдаватися до соціально-трудова дій для обстоювання своїх вимог принаймні до тих пір, поки не будуть вичерпані можливості переговорного процесу. Навіть у цьому випадку, і особливо у державному секторі, зобов'язання щодо миру може бути поширено ще на два етапи:

По-перше, багато передбачених законом процедур урегулювання спорів включають вимогу про те, що у випадку виникнення на переговорах безвихідної ситуації сторони утримуються від будь-яких соціально-трудова дій, поки не будуть здійснені заходи з примирення або посередництва. Ідея, що часто реалізується на практиці, полягає в тому, що можливість підтримання переговорного процесу силами незалежних експертів сприятиме досягненню домовленості.

По-друге, деякі системи передбачають для державних органів додаткові можливості забороняти соціально-трудова дії до тих пір, поки не будуть використані можливості інших механізмів урегулювання спорів, таких як установлення фактів або надання рекомендацій. Як виняток, чинні правила можуть надати державному органу за певних обставин свободу дій щодо заборони соціально-трудова дій узагалі й прийняття рішення про те, що питання має бути вирішено шляхом арбітражу (як у випадку основних послуг, див. нижче).

Зобов'язання щодо миру після підписання угоди

Після того, як укладено колективну угоду з виробничих питань (у тому числі щодо умов зайнятості), багато систем передбачають, що набирає чинності відносне або абсолютне зобов'язання щодо миру. Два приклади – Німеччина і Данія. У першому випадку це означає, що протягом терміну дії угоди не допускаються й не захищаються жодні соціально-трудова дії з будь-яких питань, охоплених застосовною колективною угодою. Проте, спори з питань, які не охоплені угодою, можна розглядати. У другому випадку укладення угоди, що має обов'язковий характер, означає, що не можна висувати жодні економічні вимоги з будь-яких питань, зокрема, що жодні вимоги не можна обстоювати за допомогою соціально-трудова дій.

Коли виникають спори щодо тлумачення або застосування угоди (спори щодо прав), зобов'язання щодо миру може зберігати чинність, і всі ці спори можна передати на обов'язковий арбітраж або розгляд у суді. У більш прогресивних системах сторони можуть спробувати узгодити свої розбіжності або вивчити способи вирішення проблем для укладення угоди щодо будь-яких спірних положень, а до арбітражу звертатися тільки у випадку, якщо ці зусилля не принесли результату. Приклади такого підходу можна побачити у законодавстві Венесуели та штату Вашингтон (США).

Заборони соціально-трудова дій у випадку спорів щодо прав

За визначенням спори щодо прав може вирішувати арбітр або суд. Принаймні за законом авторитетна особа може винести остаточне рішення у випадку спору. Тоді у принципі можливо

виключити весь спектр спорів із сфери потенційних соціально-трудова дій. Системи праці багатьох країн побудовані на цьому принципі, по суті оголошуючи страйки поза законом і зобов'язуючи сторони звертатися до арбітражних і судових інстанцій у випадку спорів, зокрема щодо наступних питань:

- визнання профспілок¹⁸⁸;
- визначення переговорних структур¹⁸⁹;
- тлумачення і застосування колективних та інших угод¹⁹⁰;
- справедливості звільнення¹⁹¹.

Повинні бути доступними судові заборони для захисту невинних сторін у випадку порушень обов'язків за законом або договором.

Заборони та обмеження щодо соціально-трудова дій у випадку ключового персоналу та основних послуг

Ураховуючи фундаментальне значення права на страйк, обмеження на здійснення цього права необхідно обґрунтувати. Комітет експертів з питань застосування конвенцій та рекомендацій (КЕЗКР) вважає, що це право має обмежуватися тільки по відношенню, по-перше, до державних службовців, які здійснюють повноваження від імені держави, та, по-друге, до дійсно основних послуг, а саме послуг, «перерва у наданні яких загрожувала б життю, особистій безпеці або здоров'ю всього населення або його частини»¹⁹².

Хоча багато країн обмежили право працівників державного сектора на страйк, обґрунтування цього обмеження часто є безпідставним. Можна, звичайно, аргументувати ставлення до певного ключового персоналу, відповідального за основні послуги, як до особливого, але більшість працівників державного сектора до цієї категорії не потрапили б. Припинення надання ними послуг не є більш або менш руйнівним, ніж така сама дія з боку працівників приватного сектора. Комітет експертів запропонував, щоб, замість установлення загальної заборони на страйки, уряди та профспілки розглянули питання про обговорення мінімальної послуги, де повне та тривале припинення її надання може призвести до серйозних наслідків для населення¹⁹³. У цьому випадку сторони визначили б ті послуги, які безумовно необхідні для задоволення основних потреб населення, або мінімальні вимоги до даної послуги та захистили б їх від соціально-трудова дій.

Сторони можуть виділити основні або мінімальні послуги й дозволити ситуації розвиватися у випадку більш широких соціально-трудова дебатів. Крім того, вони можуть визнати важливість таких послуг у загальному ході подій і активно співпрацювати у розробленні відповідних планів на випадок надзвичайних ситуацій. Комітет з питань свободи асоціації визначив, що право на страйк може бути обмежено, якщо працівник зайнятий у наступних видах діяльності: послуги у лікарнях, послуги електропостачання, послуги водопостачання, телефонні послуги, поліція і збройні сили, управління повітряним рухом, пожежні служби, державні або приватні тюремні служби, харчування учнів, прибирання шкіл¹⁹⁴.

У Швеції та Норвегії уряд і профспілки уклали базові угоди, які дозволили досягти двох взаємопов'язаних результатів у контексті спорів у державному секторі: (1) ключовий персонал на керівних посадах виключений зі сфери соціально-трудова дій; (2) узгоджено правила продовження основних робіт під час широкого виробничого конфлікту.

¹⁸⁸ Як у США і Канаді.

¹⁸⁹ Зокрема, у США, Канаді та Австралії.

¹⁹⁰ Майже універсальна риса режимів трудового права.

¹⁹¹ Ще одна майже універсальна риса. Винятком є випадок звільнень за виробничою необхідністю в ПАР, де сторонам працівників надається можливість захистити свої інтереси за допомогою судових або соціально-трудова дій: див. розділ 189А Закону про трудові відносини.

¹⁹² ILO: General Survey (Geneva, 1983), paras. 213–4. Див. також ILO: Freedom of association and collective bargaining (Geneva, 1994), para. 158.

¹⁹³ ILO: Freedom of association and collective bargaining (Geneva, 1994), para. 158.

¹⁹⁴ ILO: Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, fifth (revised) edition (Geneva, 2006), para. 585.

Процес визначення того, які послуги слід вважати основними або мінімальними, в ідеалі має передбачати участь усіх соціальних партнерів або, як варіант, незалежного органу, а не бути прерогативою тільки для органів влади. У випадку, якщо послуга оголошена або погоджена як основна чи мінімальна, справедливості і підтримання соціально-трудового миру вимагають, щоб закони містили гарантії для забезпечення довіри до цього процесу. Необхідні заходи в цьому плані можуть включати врегулювання умов праці у випадку невирішення питання в переговорах на основі взаємоприйнятого процесу ухвалення рішення, такого як нейтральний обов'язковий арбітраж або інша завчасно узгоджена процедура.

У ПАР створено спеціалізовану Комісію з основних послуг для розслідування і визначення того, які послуги або елементи послуг слід визначити як основні.

Визначення того, що є основним, відповідає вимогам Комітету експертів, наведеним вище. Членів Комісії призначає міністр тільки після консультацій з роботодавцями та профспілками, а процес дослідження дозволяє всім зацікавленим сторонам подавати свої пропозиції. Соціально-трудові дії не дозволяються стосовно спорів щодо інтересів, які виникають у службах, що надають основні послуги. Замість цього вони направляються на передбачене законом примирення і арбітраж Комісією з питань примирення, посередництва і арбітражу, керування якою здійснюється на тристоронній основі¹⁹⁵.

Законодавство ПАР спрямовано на те, щоб підтримувати динаміку колективних переговорів навіть у цій чутливій галузі. Це забезпечується шляхом надання зацікавленим сторонам можливості укласти угоди про «мінімальні послуги» щодо послуг, визначених як основні. Якщо сторони можуть укласти таку угоду й за умови ратифікації їхньої угоди Комісією з основних послуг:

- мінімальні послуги стають єдиною зоною, вільною від страйків;
- ширша заборона на страйки у балансі послуг, раніше визначених як основні, та обов'язково-го направлення на арбітраж неврегульованих спорів скасовується¹⁹⁶.

Відповідний закон також передбачає оголошення послуг «послугами з обслуговування», тобто такими, припинення надання яких призведе до «істотного фізичного руйнування будь-якої робочої зони, обладнання або машин». Спори щодо таких послуг повинні, як правило, передаватися на арбітраж, і соціально-трудові дії у таких випадках не дозволяються¹⁹⁷.

На федеральному рівні еквівалентне канадське законодавство працює з більш широким визначенням основної послуги: «послуга, об'єкт або вид діяльності Уряду Канади, які є або будуть у будь-який момент необхідними для безпеки або захисту населення чи частини населення». Цей законодавчий акт заохочує роботодавців і профспілки до укладення угод щодо основних послуг, тобто угод, в яких визначаються:

- a. види посад у переговорній структурі, які необхідні роботодавцеві для надання основних послуг;
- b. кількість цих посад, яка необхідна для цієї мети;
- c. конкретні посади, що необхідні для цієї мети¹⁹⁸.

Якщо роботодавець та відповідні профспілки не можуть укласти таку угоду, то будь-яка сторона може звернутися до Ради з трудових відносин на державній службі на предмет «вирішення будь-якого неврегульованого питання, яке може бути включено до угоди щодо основних послуг»¹⁹⁹. Не дозволяється участь у страйках «будь-якого працівника, який займає посаду, необхідну роботодавцеві за угодою щодо основних послуг для надання таких послуг, і жодний співробітник або представник організації працівників не повинен радити або забезпечувати участь таких працівників у страйку»²⁰⁰.

¹⁹⁵ Див. розділи 70-74 та 116 Закону про трудові відносини 1995 р.

¹⁹⁶ Розділ 72 Закону про трудові відносини 1995 р.

¹⁹⁷ Розділ 75 Закону про трудові відносини 1995 р.

¹⁹⁸ Див. розділ 4 Закону про трудові відносини на державній службі 2003 р. Разом з цим, у цьому відношенні див. також розділ 120: «Роботодавець має виключне право визначати рівень, на якому основна послуга має надаватися населенню або частині населення в будь-який момент, у тому числі обсяг і частоту надання цієї послуги».

¹⁹⁹ Розділ 123(1).

²⁰⁰ Див. розділ 194(2) Закону про трудові відносини на державній службі 2003 р. Крім того, «жодна особа не перешкоджає, не запобігає й не намагається перешкодити чи запобігти працівникові увійти на його місце роботи чи вийти з нього, якщо працівник обіймає посаду, необхідну роботодавцеві за угодою щодо основних послуг для надання таких послуг» (розділ 199).

Голосування з пропозиції роботодавця для попередження страйку

Якщо пропозиція роботодавця відхилена профспілковою стороною, переговори призупинені і страйк є неминучим або вже йде, то може існувати підстава вважати, що пропозиція була б прийнятною для рядових працівників. Щоб перевірити це твердження й діяти в якості протидії можливій непоступливості та соціально-трудовам діям, яким можна запобігти, деякі законодавчі акти передбачають голосування працівників із пропозиції роботодавця. Прикладом тут є Закон Канади 2003 р. про трудові відносини на державній службі:

«Голосування з пропозиції роботодавця

Міністр може видати наказ про проведення голосування.

183.

1. Якщо Міністр вважає, що надання працівникам у переговорній структурі можливості прийняти чи відхилити останню пропозицію роботодавця, отриману переговорним представником щодо всіх питань, які залишаються предметом спору між сторонами, - у державних інтересах, то Міністр може:

а) на будь-яких умовах, що їх Міністр вважає доцільними, дати вказівку про якомога скоріше проведення таємного голосування всіх працівників переговорної структури на предмет прийняття або відхилення пропозиції;

б) призначити Раду або будь-яку іншу особу чи орган відповідальними за проведення голосування.

Голосування не затримує здійснення права

2. Вказівка про проведення голосування або само проведення голосування не заважає оголошенню чи санкціонуванню страйку, якщо організації працівників, засвідчених як переговорний представник, іншим чином не заборонено оголошувати або санкціонувати страйк. Крім того, це не заважає працівникові брати участь у страйку, якщо цьому працівникові іншим чином не заборонено брати участь у страйку.

Наслідки сприятливого голосування

3. Якщо більшість працівників, які беруть участь у голосуванні, прийняли останню пропозицію роботодавця, то:

а) ця пропозиція стає обов'язковою для сторін, і вони невідкладно повинні укласти колективну угоду, яка включає умови цієї пропозиції;

б) будь-який страйк, який проходить, коли Рада або інша особа чи орган, відповідальні за проведення голосування, повідомляє сторони письмово про прийняття пропозиції працівниками, повинен бути негайно припинений, а працівники повинні повернутися до роботи, як тільки роботодавець визначить, що вони можуть це зробити».

► 29. Гендер і врегулювання спорів

Якщо ґендерний вимір має бути належним чином урахований у процесі врегулювання спорів, то, як мінімум:

- необхідно належним чином забезпечити представництво і участь жінок у роботі органів урегулювання спорів на всіх рівнях;
- головуючі повинні пройти відповідну підготовку з питань, які стосуються заохочення ґендерної рівності;
- необхідно проводити якісні дослідження з даної тематики, які допоможуть органам урегулювання спорів в їхній роботі;
- процес урегулювання спорів повинен бути спрямований на розгляд випадків дискримінації та жорстокого поводження з необхідною мірою делікатності, щоб забезпечити справедливість і для скажників, так і для відповідачів.

Мета повинна полягати у тому, щоб дозволити системам урегулювання спорів ураховувати як практичні, так і стратегічні потреби жінок, відтворюючи позитивні риси колективних переговорів із ґендерно-збалансованою участю працівників.

Контрольний перелік щодо розробки процесу врегулювання спорів

Наступні кроки можуть допомогти тим, хто приймає рішення, у перегляді існуючих або пропонує нових механізмів урегулювання спорів на основі законодавчого процесу.

- Проаналізуйте функціонування механізмів урегулювання спорів у вашій країні, визначивши їхні рамкові та основні характеристики:
 - правову базу;
 - арбітраж;
 - посередництво;
 - примирення;
 - комплексні системи управління конфліктами;
 - інспекції праці;
 - судовий захист (суди);
 - інститути систем альтернативного врегулювання спорів;
 - вимоги щодо посередників/арбітрів/примирників.
- Вивчіть роль соціальних партнерів.
- Визначте основні проблеми, що виникають у процесі врегулювання спорів (наприклад, якщо система полюбовного врегулювання спорів є неповною).
- Проаналізуйте причини цих проблем.
- Вивчіть потреби залучених сторін і розставте їх за пріоритетами.

- Узагальніть усі можливі рішення проблем, не оцінюючи їх.
- Визначте об'єктивні критерії оцінки кожного можливого рішення (наприклад, щодо витрат і вигід, наслідків, здійсненності, задоволення потреб, усунення причин, недоліків і переваг, усунення симптомів).
- Оцініть можливі рішення за об'єктивними критеріями та зменшіть діапазон можливих рішень.
- Розробіть плани дій для реалізації цих рішень і належної політики на національному рівні:
 - представте наочно, чого вимагає і як може виглядати врегулювання спорів;
 - зрозумійте ґендерний аспект і наочно представте систему, яка його враховує;
 - визначте, які зміни потрібні у нормативно-правовій базі;
 - визначте потрібні ресурси, у тому числі людські та фінансові, та можливі способи їхнього отримання;
 - визначте роль і внесок зацікавлених сторін у процесі.
- Обміркуйте засоби забезпечення обізнаності про існуючі національні механізми врегулювання спорів.
- Обміркуйте засоби моніторингу та перегляду процесу врегулювання спорів, визначте показники для вимірювання досягнень
- Розробіть стратегію наступного контролю.

► 30. Комплексні системи управління конфліктами

Системи врегулювання спорів певною мірою пересунулися від вузької, побудованої на правах основи в бік більш широкого підходу, який ураховує права та інтереси. Тим не менш, зростає відчуття того, що аналіз і спектр засобів захисту залишаються надто вузькими. Суспільствам і організаціям потрібні більш усеосяжні системи, які визнають повну комплексність соціальних та міжособистісних відносин, які проявляються раніше та у більш різноманітні способи.

Це розуміння призвело до виникнення поняття «комплексних систем управління конфліктами»:

«Ці системи включають як процедури розгляду скарг, так і посередництво, але виходять за рамки цих процедур, вводячи системний підхід до запобігання, управління і вирішення конфлікту. Комплексна система управління конфліктами представляє та підкреслює інші інструменти управління конфліктами – направлення, слухання, анонімне визначення проблем і консультування, кураторство, наставництво, неформальне вирішення проблем, прямі переговори, неформальну «човникову» дипломатію, загальні рішення, зміну систем. Саме ці процедури бажає використовувати більшість працівників, і саме ці процедури можуть із найбільшою вірогідністю попереджати зайві спори й врегульовувати конфлікти на ранній стадії та конструктивно.

...Хоча більш формальні процедури врегулювання спорів, такі як розгляд скарг і посередництво, необхідні, вони недостатні, тому що зазвичай вони розглядають тільки симптоми, а не джерела конфлікту. Ефективна комплексна система управління конфліктами спрямована на усунення джерел конфлікту й передбачає застосування всебічного методу заохочення компетентності у врегулюванні конфліктів у масштабах усієї організації²⁰¹».

Законодавчі акти з питань зайнятості у державному секторі враховують ці уроки. Вдалим прикладом тут є *Закон Канади 2003 р. про трудові відносини на державній службі*. За ним створюються консультаційні комітети, які забезпечують широке охоплення всієї організації та виконують випереджувальну функцію; ініціатива щодо участі у розробленні вдосконалень наголошує на інклюзивному вирішенні проблем; положення щодо АВС стосовно колективних переговорів є відкритим настільки, наскільки дозволяє уява сторін; положення щодо управління конфліктами є всеосяжними, неформальними та випереджувальними за структурою. Нижче викладено ряд положень, які відображають елементи комплексного підходу.

«Консультаційні комітети та участь у розробленні вдосконалень

Консультаційний комітет

8. Кожний заступник голови повинен, консультуючись із переговорним агентами, які представляють працівників у тій частині федеральної державної адміністрації, де він або вона є заступником голови, створити консультаційний комітет у складі представників заступника голови та переговорних агентів із метою обміну інформацією та отримання думок і порад із питань стосовно підприємства, які торкаються цих працівників. Ці питання можуть включати, зокрема:

а) переслідування на робочому місці;

б) розкриття інформації стосовно порушень на державній службі та захисту від переслідувань працівників, які розкривають таку інформацію.

²⁰¹ Див. SPIDR's ADR in the Workplace Track/Committee: Guidelines for the design of integrated conflict management systems within organizations: Executive summary as reproduced at <http://www.mediate.com/articles/spidrtrack1.cfm> (дата останнього доступу – 27 жовтня 2011 р.). SPIDR зараз злилася з іншими організаціями, утворивши Асоціацію з урегулювання конфліктів, див. <http://www.acrnet.org> (дата доступу – 27 жовтня 2011 р.).

Значення терміну «участь у розробленні вдосконалень на підприємстві»

9. У цілях цього розділу «участь у розробленні вдосконалень на підприємстві» означає проведення консультацій між сторонами з виробничих питань та їхню участь у визначенні виробничих проблем і розробленні й аналізі рішень цих проблем із метою прийняття взаємоприйнятних рішень.

Участь у розробленні вдосконалень на підприємстві

10. Роботодавець і переговорний агент або заступник голови та переговорний агент можуть брати участь у розробленні вдосконалень на підприємстві.

Національна спільна рада

11. Участь роботодавця і переговорного агента у розробленні вдосконалень на підприємстві може здійснюватися під егідою Національної спільної ради або будь-якого іншого органу, який вони можуть погодити.

Альтернативна процедура врегулювання спорів

Альтернативна процедура врегулювання спорів

182. (1) Незважаючи на інші положення цієї частини, роботодавець і переговорний агент переговорної структури можуть у будь-який момент обговорення колективної угоди домовитися направити будь-яку умову зайнятості працівників у переговорній структурі, яка може бути включена до колективної угоди, особі, яка має право на ухвалення остаточного і обов'язкового рішення, у порядку, на який роботодавець і переговорний агент погоджуються.

Управління конфліктами

Неформальна система управління конфліктами

207. З урахуванням правил, установлених роботодавцем, або виданих ним директив, кожний заступник голови тієї частини державної адміністрації, де він або вона є заступником голови, створює неформальну систему управління конфліктами та інформує працівників цієї частини про її наявність.»

► 31. Підбиття підсумків

Деякі законодавчі акти стосовно врегулювання спорів є особливо показовими щодо застосовуваних принципів, а також щодо широкого спектра можливих варіантів, які можуть бути інтегровані та впорядковані в єдиний комплекс положень. Прикладом цього є *Закон Канади 2003 р. про трудові відносини на державній службі*.

Закон Канади 2003 р. про трудові відносини на державній службі

Преамбула цього закону могла б слугувати універсальною хартією трудових відносин і врегулювання спорів у державному секторі:

Визнаючи, що

режим відносин між працівниками та адміністрацією на державній службі повинен функціонувати в контексті, де першорядне значення має захист державних інтересів;

ефективні відносини між працівниками та адміністрацією є основою для належного управління людськими ресурсами, а співробітництво між сторонами шляхом спілкування і усталеного діалогу покращує здатність державної служби обслуговувати та захищати державні інтереси;

колективні переговори забезпечують вираження різноманітних поглядів із метою встановлення умов зайнятості;

Уряд Канади відданий справі справедливого, гідного довіри та ефективного вирішення питань, що виникають у відношенні умов зайнятості;

Уряд Канади визнає, що переговорні агенти на державній службі представляють інтереси працівників у колективних переговорах і беруть участь у вирішенні виробничих питань та спорів щодо прав;

прихильність роботодавця і переговорних агентів до взаємної поваги й гармонійних відносин між працівниками та адміністрацією важлива для продуктивної та ефективної державної служби.

► 32. Підтримання чутливості систем урегулювання спорів: необхідність поточного перегляду й активізації

За багато років трудові відносини і у приватному, і у державному секторі стали джерелами новаторських ініціатив щодо методів ведення переговорів і врегулювання спорів. Ці пошуки завжди орієнтовані на цілеспрямовані, ефективні та дієві системи й практичні підходи. Проте, після офіційного оформлення вдалі ідеї можуть стати надто деталізованими, громіздкими й загалом обтяжливими. Системи альтернативного врегулювання спорів були задумані як засіб проти негнучкості й витрат, пов'язаних із формальними правовими системами, але з плином часу вони теж виявилися вразливими до консервативності. Наведене нижче критичне зауваження, спрямоване на основні інституції колективних переговорів у США, цілком можна було б застосувати до будь-якої усталеної системи відносин між працівниками і адміністрації в будь-якій країні:

«З боку учених оглядачів має місце широка критика (див., наприклад, майже у всіх посібниках із колективних переговорів) стосовно того, що хвалені переваги системи – швидкість, неформальність, гнучкість, відкритість, низька вартість – із часом стерлися. Найбільш триумфальним є, мабуть, твердження про те, що система є надто позиційною, дедалі більше склеротичною та неефективною у врегулюванні конфліктів. Критики зображують систему, яка колись забезпечувала вирішення проблем, як таку, що потрапила у пастку процедур, які інституціонували ворожість і не змогли забезпечити належні рішення, засоби захисту та інструменти стримування»²⁰².

Урок полягає в тому, що навіть визнавши потребу у стабільності й передбачуваності, слід зазначити, що системи переговорів, попередження спорів і врегулювання спорів повинні бути відкриті для постійного перегляду й перебудови. Перегляд сам по собі повинен бути конструктивною особливістю, і, як завжди, саме зацікавлені сторони, – і нові класи зацікавлених сторін, мають бути правовласниками в цьому відношенні²⁰³.

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

²⁰³ «Роль уряду не закінчується формуванням законодавства, хоча це залишатиметься серйозною причиною для занепокоєння, тому що правові бази також мають тенденцію змінюватися з часом... Уряди можуть також створювати сприятливе середовище, вживаючи заохочувальних заходів, а також розробляючи політику й структури, що сприяють колективним переговорам і підтримують їх. Це має включати ефективний апарат і механізми попередження і врегулювання трудових спорів.» (ILO: Freedom of association in practice: Lessons learned, International Labour Conference, 97th Session, 2008, p. 17.)

► Заключні зауваження

В одній з останніх статей розкрита перспектива використання передової практики у розробленні механізмів урегулювання спорів:

«Зростаюча важливість цієї теми пов'язана зі змінами у соціально-трудових конфліктах, які виникали у найбільш промислово-розвинених демократичних країнах в останні три десятки років... Вирішальна частина колективних спорів перемістилася з виробничого та індустріального секторів до обслуговуючого й державного секторів. Це не просто зміщення осередку конфліктів з одного сектора до іншого. З точки зору практики й державної політики такий вид спорів часто завдає найбільш руйнівної шкоди функціонуванню сучасних суспільств. На відміну від традиційних конфліктів у виробничому та індустріальному секторах, ці спори можуть спричиняти руйнування навіть за участі всього лише кількох десятків страйкарів протягом кількох годин: для того, щоб такі конфлікти призвели до соціально руйнівних наслідків, вони не обов'язково мають бути кількісно масовими, й навіть форми дій «з дефіцитом страйків» можуть бути дуже шкідливими для користувачів і всіх громадян у цілому. ... Держава залучена до цього процесу і як кінцевий роботодавець, і як захисних громадських/національних інтересів та прав громадян.

...

Порівняльний аналіз може мати велику цінність у цій сфері, дозволяючи вивчити загальні проблеми, що виникають із спорів на державній службі, дослідити й оцінити спектр правових та інституційних механізмів і процесів їхнього врегулювання, прийнятих різними країнами. Такий аналіз не дає легких відповідей на «проблеми» управління спорами на державній службі, але може сприяти постановці доречніших питань, надати ширший пакет можливих варіантів для розгляду, оснований на розумінні контекстних факторів, які впливають на їхні результати, та запропонувати критерії для кращого оцінювання життєздатності та корисності різних підходів²⁰⁴».

Увага у цьому посібникові зосереджена на ідеях, інституціях і механізмах, загалом позичених у країнах із багатим позитивним досвідом у сфері трудових відносин у державному секторі. Проте, історія показує, що просте прийняття формально раціональних підходів і систем – недостатня гарантія успіху. Витончені методи врегулювання спорів не врятовують неспокійні відносини між соціальними партнерами. Підвалиною сталого прогресу залишається широка злагода між основним зацікавленими сторонами, а також наполеглива і нескінченна культивування співробітницького ідеалу виробничих відносин, спрямована на досягнення великих результатів державною службою.

²⁰⁴ L. Dickens and L. Bordogna: "Public service dispute management: Pertinence of comparative study", in Journal of Industrial Relations (Sydney, Australian Labour and Employment Relations Association, 2008), Vol. 50. No. 4, p. 540.

► Конвенція № 87: витяги

Конвенція 1948 р. про свободу асоціації та захист права на організацію

РОЗДІЛ I. СВОБОДА АСОЦІАЦІЇ

Стаття 1

Кожний член Міжнародної організації праці, для якого ця Конвенція набула чинності, зобов'язується впровадити в життя нижченаведені постанови.

Стаття 2

Працівники та роботодавці, без якої б то не було різниці мають право створювати на свій вибір організації без попереднього на те дозволу, а також право вступати в такі організації з єдиною умовою підлягати статутам цих останніх.

Стаття 3

1. Організації працівників і роботодавців мають право опрацьовувати свої статuti й адміністративні регламенти, вільно обирати своїх представників, організовувати свій апарат і свою діяльність і формулювати свою програму дій.
2. Державна влада утримується від будь-якого втручання, здатного обмежити це право або перешкодити його законному здійсненню.

Стаття 4

Організації працівників і роботодавців не підлягають розпусковій або тимчасовій забороні в адміністративному порядку.

Стаття 5

Організації працівників і роботодавців мають право створювати федерації та конфедерації, а також право приєднуватися до них, і кожна така організація, федерація чи конфедерація має право вступати до міжнародних організацій працівників і роботодавців.

Стаття 6

Постанови статей 2, 3 та 4 застосовуються до федерацій та конфедерацій організацій працівників і роботодавців.

Стаття 7

Набуття прав юридичної особи організаціями працівників і роботодавців, їхніми федераціями та конфедераціями не може бути підпорядковано умовам, здатним перешкодити застосуванню постанов статей 2, 3 та 4.

Стаття 8

1. Здійснюючи права, визнані за ними цією Конвенцією, працівники, роботодавці та відповідні їхні організації, так само як і інші особи або організовані колективи, дотримуються законності.
2. Національне законодавство не зачіпає гарантій, передбачених цією Конвенцією, і застосовується таким чином, щоб не порушувати їх.

Стаття 9

1. Національне законодавство визначає, якою мірою гарантії, передбачені цією Конвенцією, застосовуватимуться до збройних сил та поліції.
2. Відповідно до засад, викладених у параграфі 8 статті 19 Статуту Міжнародної організації праці, ратифікація цієї Конвенції будь-яким членом Організації не може розглядатися як така, що зачіпає закони, рішення судових органів, звичаї або угоди, які надають членам збройних сил та поліції гарантії, передбачені цією Конвенцією.

Стаття 10

У цій Конвенції термін “організація” означає будь-яку організацію працівників чи роботодавців, котра має за мету забезпечення та захист інтересів працівників або роботодавців.

РОЗДІЛ II. ЗАХИСТ ПРАВА НА ОРГАНІЗАЦІЮ*Стаття 11*

Кожний член Міжнародної організації праці, для якого ця Конвенція набула чинності, зобов’язується вжити всіх потрібних і відповідних заходів, щоб гарантувати працівникам і роботодавцям вільне здійснення права на організацію.

► Конвенція № 98: витяги

Конвенція про застосування принципів права на організацію і ведення колективних переговорів

Генеральна Конференція Міжнародної Організації Праці, скликана в Женеві Адміністративною Радою Міжнародного Бюро Праці, що зібралася 8 червня 1949 року на свою тридцять другу сесію, постановивши ухвалити ряд пропозицій щодо застосування принципів права на організацію і на ведення колективних переговорів, що є четвертим пунктом порядку денного сесії, вирішивши надати цим пропозиціям форми міжнародної конвенції, ухвалює цього першого дня липня місяця тисяча дев'ятсот сорок дев'ятого року нижченаведену Конвенцію, яка може називатися Конвенцією 1949 року про право на організацію і на ведення колективних переговорів:

Стаття 1

1. Трудівники мають належний захист проти будь-яких дискримінаційних дій, спрямованих на обмеження свободи об'єднання в галузі праці.
2. Такий захист застосовується особливо щодо дій, метою яких є:
 - а) підпорядкувати прийняття трудівника на роботу чи збереження ним роботи умові, щоб він не вступав до профспілки або вийшов з профспілки;
 - б) звільняти чи в будь-який інший спосіб завдавати шкоди трудівникові на тій підставі, що він є членом профспілки чи бере участь у профспілковій діяльності в неробочий час або, за згодою підприємця, у робочий час.

Стаття 2

1. Організації трудівників і підприємців мають належний захист проти будь-яких актів втручання з боку одні одних чи з боку їхніх агентів або членів у створення й діяльність організацій та керування ними.
2. Зокрема, дії, що мають за мету сприяти заснуванню організацій трудівників під пануванням підприємців чи організацій підприємців або підтримувати організації трудівників шляхом фінансування чи іншим шляхом із метою поставити такі організації під контроль підприємців чи організацій підприємців, розглядаються як втручання у розумінні цієї статті.

Стаття 3

Там, де це потрібно, створюється апарат, що відповідає умовам країни, з метою забезпечення поважання права на організацію, як воно визначене у попередніх статтях.

Стаття 4

Там, де це потрібно, вживають заходів, що відповідають умовам країни, з метою заохочення й сприяння повному розвитку й використанню процедури ведення переговорів на добровільних засадах між підприємцями чи організаціями підприємців, з одного боку, та організаціями трудівників, з другого боку, з метою регулювання умов праці шляхом укладення колективних договорів.

Стаття 5

1. Законодавство країни визначає, якою мірою гарантії, передбачені цією Конвенцією, застосовуватимуться до збройних сил і поліції.
2. Відповідно до принципів, викладених у пункті 8 статті 19 Статуту Міжнародної Організації Праці, ратифікація цієї Конвенції будь-яким Членом Організації не розглядається як така, що зачіпає існуючі закони, судові рішення, звичаї або угоди, котрі надають особовому складу збройних сил і поліції будь-які права, передбачені цією Конвенцією.

Стаття 6

Дія цієї Конвенції не поширюється на державних службовців, і вона жодним чином не тлумачитиметься як така, що завдає шкоди їхнім правам або становищу.

► Конвенція № 151: витяги

Конвенція про захист права на організацію та процедури визначення умов зайнятості на державній службі

РОЗДІЛ 1. СФЕРА ЗАСТОСУВАННЯ ТА ВИЗНАЧЕННЯ

Стаття 1

1. Ця Конвенція застосовується до всіх осіб, зайнятих у державних органах, якщо тільки до них не застосовуються більш сприятливі положення інших міжнародних трудових конвенцій.
2. Національне законодавство чи правила встановлюють, якою мірою передбачені цією Конвенцією гарантії будуть застосовуватись до службовців, які посідають посади на високому рівні, чиї функції звичайно розглядаються як ті, що стосуються визначення політики чи управління, або службовців, чиї обов'язки мають строго конфіденційний характер.
3. Національне законодавство чи правила визначають, якою мірою гарантії, передбачені цією Конвенцією, застосовуються до збройних сил і поліції.

Стаття 2

В цілях цієї Конвенції термін «державний службовець» означає будь-яку особу, до якої застосовується ця Конвенція відповідно до статті 1.

Стаття 3

В цілях цієї Конвенції термін «організація державних службовців» означає будь-яку організацію, незалежно від її складу, на меті якої є підтримка і захист інтересів державних службовців.

РОЗДІЛ II. ЗАХИСТ ПРАВА НА ОРГАНІЗАЦІЮ

Стаття 4

1. Державні службовці користуються належним захистом від будь-яких дискримінаційних дій, спрямованих на обмеження свободи об'єднання в галузі зайнятості.
2. Такий захист застосовується, зокрема, щодо дій, на меті яких є:
 - a) підпорядкування прийому державних службовців на роботу умові, згідно з якою вони не повинні вступати до організації державних службовців або повинні припинити своє членство в ній;
 - b) звільнення або нанесення державному службовцеві збитку в інший спосіб на тій підставі, що він є членом організації державних службовців або бере участь у нормальній діяльності такої організації.

Стаття 5

1. Організації державних службовців користуються повною незалежністю від державних органів влади.
2. Організації державних службовців користуються належним захистом від будь-яких актів втручання державних органів влади у їх створення, діяльність або управління ними.
3. Зокрема, дії, які мають на меті сприяти створенню організацій державних службовців під пауванням державних органів влади або підтримувати організації державних службовців шляхом фінансування їх або в інший спосіб для того, щоб поставити такі організації під контроль державного органу влади, розглядаються як акти втручання у розумінні цієї статті.

РОЗДІЛ III. МОЖЛИВОСТІ, ЯКІ НАДАЮТЬСЯ ОРГАНІЗАЦІЯМ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Стаття 6

1. Представникам визнаних організацій державних службовців надаються такі можливості, які дають їм змогу швидко та ефективно виконувати свої обов'язки як у робочий час, так і поза ним.
2. Надання таких можливостей не завдає шкоди ефективній діяльності відповідного відомства або служби.
3. Характер і коло цих можливостей визначаються відповідно до методів, зазначених у статті 7 цієї Конвенції, або інших належних методів.

РОЗДІЛ IV. ПРОЦЕДУРИ ВИЗНАЧЕННЯ УМОВ ЗАЙНЯТОСТІ

Стаття 7

У разі потреби вживають відповідних умов країни заходів, спрямованих на підтримку і сприяння повному розвитку та використанню процедури ведення переговорів щодо умов зайнятості між зацікавленими державними органами влади та організаціями державних службовців або інших подібних методів, які дають змогу представникам державних службовців брати участь у визначенні цих умов.

РОЗДІЛ V. ВРЕГУЛЮВАННЯ СПОРІВ

Стаття 8

Врегулювання спорів, які виникають у процесі визначення умов зайнятості, досягається відповідно до національних умов шляхом переговорів між сторонами або за допомогою процедур, які гарантують незалежність і неупередженість, таких як посередництво, примирення та арбітраж, запроваджених таким чином, щоб користуватися довірою залучених сторін.

РОЗДІЛ VI. ГРОМАДЯНСЬКІ ТА ПОЛІТИЧНІ ПРАВА

Стаття 9

Державні службовці користуються, як і інші працівники, громадянськими та політичними правами, які мають велике значення для нормального здійснення свободи об'єднання, за єдиної умови дотримуватись зобов'язань, визначених їхнім статусом і характером виконуваних ними функцій.

► Конвенція № 154: витяги

Конвенція про сприяння колективним переговорам

Генеральна конференція Міжнародної Організації праці, скликана в Женеві Адміністративною радою Міжнародного бюро праці, що зібралася 3 червня 1981 року на шістдесят сьому сесію, підтверджуючи положення Філадельфійської декларації, в якому визнається "урочисте зобов'язання Міжнародної Організації праці сприяти ухваленню країнами світу програм, котрі мають за мету... дійсне визнання права на колективні переговори", і зазначаючи, що цей принцип "цілком застосовний до всіх народів", беручи до уваги основоположне значення міжнародних норм, що містяться в Конвенції 1948 року про свободу асоціацій та захист права на організацію, в Конвенції 1949 року про право на організацію та ведення колективних переговорів, у Рекомендації 1951 року щодо колективних договорів, у Рекомендації 1951 року про добровільне примирення й арбітраж, у Конвенції 1978 року та Рекомендації 1978 року про трудові відносини на державній службі, а також у Конвенції 1978 року і Рекомендації 1978 року про адміністрацію праці, вважаючи за бажане докласти більших зусиль для здійснення цілей, викладених у цих нормах, і особливо основних засад, котрі містяться в статті 4 Конвенції 1959 року про право на організацію та на ведення колективних переговорів і в параграфі 1 Рекомендації 1951 року щодо колективних договорів, вважаючи таким чином за потрібне доповнити ці норми відповідними заходами, що ґрунтуються на вищезгаданих нормах і спрямовані на сприяння вільним і добровільним колективним переговорам, ухваливши прийняти ряд пропозицій стосовно сприяння колективним переговорам, що є пунктом 4 порядку денного сесії, вирішивши надати цим пропозиціям форми міжнародної конвенції, ухвалює 19 червня 1981 року нижченаведену Конвенцію, котра називатиметься Конвенцією 1981 року про колективні переговори.

РОЗДІЛ І. СФЕРА ЗАСТОСУВАННЯ ТА ВИЗНАЧЕННЯ

Стаття 1

1. Ця Конвенція поширюється на всі галузі економічної діяльності.
2. Національне законодавство, правила або практика можуть визначати, якою мірою гарантії, передбачені цією Конвенцією, поширюються на збройні сили та поліцію.
3. Щодо державної служби, національне законодавство, правила або національна практика можуть встановлювати особливі способи застосування цієї Конвенції.

Стаття 2

Відповідно до мети цієї Конвенції термін "колективні переговори" означає всі переговори, що проводяться між роботодавцем, групою роботодавців або однією чи кількома організаціями роботодавців з одного боку, та однією чи кількома організаціями працівників - з другого, з метою:

- а) визначення умов праці й зайнятості; та (або)
- б) регулювання відносин між роботодавцями й працівниками; та/або
- с) регулювання відносин між роботодавцями чи їхніми організаціями та організацією чи організаціями працівників.

Стаття 3

1. Якщо національне законодавство або практика визнає існування представників працівників, як це визначено в параграфі 3 b) Конвенції 1971 року про представників працівників, то національне законодавство або практика можуть визначати, якою мірою відповідно до мети цієї Конвенції термін "колективні переговори" поширюється також на переговори з цими представниками.

2. Коли відповідно до параграфа 1 цієї статті термін "колективні переговори" поширюється також на переговори з представниками працівників, зазначеними в цьому пункті, при потребі має бути вжито відповідних заходів для забезпечення того, щоб присутність цих представників не могла ослабити позицій зацікавлених організацій трудівників.

РОЗДІЛ II. МЕТОДИ ЗАСТОСУВАННЯ*Стаття 4*

Застосування положень цієї Конвенції, якщо воно не здійснюється колективними договорами, арбітражними рішеннями чи в будь-який інший спосіб, котрий відповідає національній практиці, забезпечується національним законодавством або правилами.

РОЗДІЛ III. СПРИЯННЯ КОЛЕКТИВНИМ ПЕРЕГОВОРАМ*Стаття 5*

1. Для сприяння колективним переговорам вживають заходів, котрі відповідають національним умовам.

2. Заходи, передбачені в параграфі 1 цієї статті, спрямовані на те, щоб:

- a) колективні переговори були можливі для всіх роботодавців і всіх категорій працівників у галузях діяльності, передбачених цією Конвенцією;
- b) колективні переговори поступово поширювалися на всі питання, зазначені в пунктах a), d) і c) статті 2 цієї Конвенції;
- c) заохочувалося розроблення правил процедури, узгоджених між організаціями роботодавців і працівників;
- d) проведенню колективних переговорів не перешкоджала відсутність правил, що їх регулюють, чи неповна або невідповідна суть цих правил;
- e) органи й процедури розв'язання трудових конфліктів створювалися таким чином, щоб сприяти колективним переговорам.

Стаття 6

Положення цієї Конвенції не перешкоджають функціонуванню систем трудових відносин, де колективні переговори проходять у рамках примирного та/або арбітражного механізму чи органів, в яких сторони, що ведуть колективні переговори, добровільно беруть участь.

Стаття 7

Заходи, вживані державними органами для сприяння розвитку колективних переговорів та його заохочення є предметом попередніх консультацій і, коли це можливо, угод між державними органами та організаціями роботодавців і працівників

Стаття 8

Заходи, вживані з метою сприяння колективним переговорам, мають розроблятися чи застосовуватися таким чином, щоб не обмежувати свободи колективних переговорів.

► Рекомендація № 159: витяги

Рекомендація щодо процедур визначення умов зайнятості на державній службі

1. 1) У країнах, де процедури визнання організацій державних службовців застосовуються з метою визначення організацій, які будуть користуватися на переважній та на виключній основі правами, передбаченими розділами III, IV чи V Конвенції 1978 року про трудові відносини на державній службі, таке визначення повинно базуватися на об'єктивних і заздалегідь встановлених критеріях, що стосуються представницького характеру організацій.

2) Процедури, зазначені в пункті 1) цього параграфа, повинні мати такий характер, щоб не сприяти збільшенню чисельності організацій, які охоплюють одні й ті самі категорії службовців.

2. 1) У разі ведення переговорів щодо умов зайнятості відповідно до розділу IV Конвенції 1978 року про трудові відносини на державній службі особи або органи, вповноважені вести переговори від імені зацікавлених державних органів влади, а також процедура застосування узгоджених умов зайнятості повинні визначатися національним законодавством чи правилами або іншими належними засобами.

2) Якщо для забезпечення участі представників державних службовців у визначенні умов зайнятості застосовуються інші методи, крім переговорів, процедура для такої участі та остаточного вирішення цих питань має визначатися національним законодавством чи правилами або іншими належними засобами.

► Рекомендація № 163: витяги

Рекомендація щодо сприяння колективним переговорам

Генеральна конференція Міжнародної організації праці, що скликана в Женеві Адміністративною радою Міжнародного бюро праці та зібралася 3 червня 1981 року на свою шістдесят сьому сесію, ухваливши прийняти ряд пропозицій стосовно сприяння колективним переговорам, що є пунктом 4 порядку денної сесії, вирішивши надати цим пропозиціям форми рекомендації, котра доповнює Конвенцію 1981 року про колективні переговори, ухвалює 19 червня 1981 року нижченаведену Рекомендацію, яка називатиметься Рекомендацією 1981 року щодо колективних переговорів:

I. Методи застосування

1. Застосування положень цієї Рекомендації може забезпечуватися національним законодавством, колективними договорами, арбітражними рішеннями чи будь-яким іншим способом, що відповідає національній практиці.

II. Засоби сприяння колективним переговорам

2. При потребі слід вживати відповідних до національних умов заходів з метою сприяння створенню й розвитку на добровільній основі вільних, незалежних і представницьких організацій роботодавців та працівників.

3. Наскільки це доцільно й потрібно, слід вживати відповідних до національних умов заходів, щоб:

- а) для цілей колективних переговорів визнавалися представницькі організації роботодавців і працівників;
- б) у країнах, де компетентні органи застосовують процедури визнання для визначення організацій, які мають право на ведення колективних переговорів, таке визначення ґрунтувалося на заздалегідь встановлених і об'єктивних критеріях представництва цих організацій, визначених після консультації з представницькими організаціями роботодавців і працівників.

4. 1) При потребі належить вживати відповідних до національних умов заходів, щоб колективні переговори могли проходити на будь-якому рівні, зокрема на рівні установи, підприємства, галузі діяльності чи промисловості або на регіональному чи національному рівнях.

2) У країнах, де колективні переговори проводяться на кількох рівнях, сторони, які ведуть переговори, повинні забезпечувати координацію між цими рівнями.

5. 1) Сторони, які ведуть колективні переговори, повинні вживати заходів, щоб їх учасники на всіх рівнях мали змогу діставати відповідну підготовку.

2) Державні органи можуть надавати організаціям працівників і роботодавців на їхнє прохання допомогу в такій підготовці.

3) Зміст програм такої підготовки та контроль за їхнім виконанням повинні визначатися відповідними заінтересованими організаціями роботодавців і працівників.

4) Ця підготовка не повинна завдавати шкоди праву організацій роботодавців і працівників обирати своїх представників для ведення колективних переговорів.

6. Сторони, які ведуть колективні переговори, повинні наділяти своїх відповідних учасників переговорів повноваженнями, потрібними для ведення й завершення переговорів, з урахуванням будь-яких положень про консультації в рамках їхніх відповідних організацій.

7. 1) При потребі належить вживати відповідних до національних умов заходів, щоб сторони мали доступ до інформації, потрібної для компетентного ведення переговорів.

2) З цією метою:

а) роботодавці приватного й державного секторів повинні на прохання організацій працівників подавати інформацію про соціально-економічне становище виробничого підрозділу, в рамках якого ведуться переговори, та підприємства у цілому, потрібну для компетентного ведення переговорів; якщо розголошення частини цієї інформації може завдати шкоди підприємству, її надання може бути обумовлено зобов'язанням вважати її до потрібної міри конфіденційною; надання інформації могло б визначатись угодою, укладеною між сторонами, які ведуть колективні переговори;

б) державні органи повинні подавати потрібну інформацію про загальне соціально-економічне становище країни і відповідної галузі тією мірою, наскільки розголошення такої інформації не завдає шкоди національним інтересам.

8. При потребі належить вживати відповідних до національних умов заходів, щоб процедури врегулювання трудових конфліктів допомагали сторонам, які ведуть переговори, самостійно розв'язувати конфлікти, котрі виникають між ними в ході переговорів про угоди, конфлікти у зв'язку з тлумаченням і застосуванням угод або конфлікти, передбачені Рекомендацією 1967 року щодо розгляду скарг.

ilo.org/budapest

ILO Office for Central and Eastern Europe
14 Mozsár utca
H-1066 Budapest
Hungary

ISBN 978-92-2-036606-6

