

КОЛЛЕКТИВНЫЕ ПЕРЕГОВОРЫ:

Нормы МОТ и принципы деятельности контрольных органов

Бернар ЖЕРНИГОН
Альберто ОДЕРО
Горацио ГУИДО



Международное бюро труда

Женева

КОЛЛЕКТИВНЫЕ ПЕРЕГОВОРЫ:

Нормы МОТ и принципы деятельности контрольных органов*

**Бернар ЖЕРНИГОН
Альберто ОДЕРО
Горацио ГУИДО**

* Данная публикация подготовлена Отделом по свободе объединения и опубликована совместно с Целевой программой продвижения Декларации.

МЕЖДУНАРОДНОЕ БЮРО ТРУДА ЖЕНЕВА

© Международная Организация Труда, 2001 год

Публикации Международного бюро труда охраняются авторским правом в соответствии с Протоколом 2 Всемирной конвенции об авторском праве. Тем не менее краткие выдержки из них могут воспроизводиться без получения разрешения при условии указания источника. Для получения прав на воспроизведение или перевод следует обращаться по адресу: Publications Bureau (Rights and Permissions), International Labour Office, CH-1211, Geneva 22, Switzerland.

ISBN 92-2-411888-7

Первое издание, 2001 год

Опубликовано также на английском языке

«Collective bargaining: ILO standards and the principles of the supervisory body»

ISBN92-2-111888-6

ООО «ИД Стратегия»

123001 Москва, ул. Большая Садовая, 4, стр. 1

тел./факс (495) 699-32-82

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

Ответственность за выраженные в подписанных статьях, исследованиях и прочих произведениях мнения лежит исключительно на их авторах, и факт публикации не означает, что Международное бюро труда поддерживает излагаемые в них мнения.

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

Издания Международного бюро труда имеются в продаже в крупных книжных магазинах или местных бюро МБТ во многих странах; их можно также получить непосредственно в Международном бюро труда по адресу: ILO Publications, International Labour Office, CH-1211, Geneva 22, Switzerland. Так же можно получить каталог публикаций МБТ или список последних изданий.

Содержание

	<i>Стр.</i>
1. Введение	1
2. Коллективные переговоры: определение и цели	9
3. Стороны, участвующие в коллективных переговорах, и выявление наиболее представительных организаций	13
4. Работники, представленные на коллективных переговорах ...	19
5. Вопросы, обсуждаемые на коллективных переговорах	23
6. Принцип свободных и добровольных переговоров и уровень переговоров	27
7. Принцип добросовестности	33
8. Роль процедур, способствующих переговорам	37
9. Добровольный характер переговоров и принудительный арбитраж	41
10. Вмешательство властей в коллективные переговоры	45
Вмешательство властей в составление коллективных соглашений ...	46
Отказ одобрить коллективное соглашение	47
Вмешательство властей в выполнение коллективных соглашений ..	48
Ограничения, устанавливаемые властями в отношении будущих переговоров	49
11. Коллективные переговоры на государственной службе	53
12. Другие виды вмешательства властей.....	61
13. Забастовки, коллективные переговоры и «социальный мир» ..	63
14. Другие вопросы	67
Право на информацию	67
Продление коллективных соглашений	68
Соотношение между индивидуальными трудовыми контрактами и коллективными договорами	69
Выполнение коллективных соглашений в случаях конкуренции с кредиторами и банкротства	71
Срок действия коллективных соглашений	72
15. Ограничения на осуществление прав на коллективные переговоры в национальном законодательстве	73
16. Краткое изложение принципов МОТ в отношении права на коллективные переговоры	81
17. Выводы о масштабах применения права на коллективные переговоры	85

Приложения

Стр.

Декларация о целях и задачах Международной организации труда	87
Декларация МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда	90
КОНВЕНЦИЯ 98	
Конвенция о применении принципов права на объединение в профсоюзы и на ведение коллективных переговоров	92
КОНВЕНЦИЯ 151	
Конвенция о защите права на организацию и процедурах определения условий занятости на государственной службе	95
РЕКОМЕНДАЦИЯ 159	
Рекомендация о процедурах определения условий занятости на государственной службе	98
КОНВЕНЦИЯ 154	
Конвенция о содействии коллективным переговорам	99
РЕКОМЕНДАЦИЯ 163	
Рекомендация о содействии коллективным переговорам	102
РЕКОМЕНДАЦИЯ 91	
Рекомендация о коллективных договорах	104
РЕКОМЕНДАЦИЯ 92	
Рекомендация о добровольном примирении и арбитраже	107

1. Введение

«Всеобщее благосостояние» в смысле «материального благополучия» и «духовное развитие» всех людей и «борьба с бедностью» и «несправедливостью, трудностями и лишениями» являются основополагающими и всеобщими ценностями и задачами, провозглашенными Уставом МОТ в качестве средства достижения социальной справедливости — конкретной и важнейшей цели Организации. Подобные принципы должны всегда определять характер мер, предусмотренных Уставом для достижения этой цели. Они включают: решения, меры и соглашения, принятые и одобренные на национальном и международном уровне; политику, программы и положения и, несомненно, *эффективное признание права на коллективные переговоры*. То же самое можно сказать о мерах, принимаемых для выполнения Конвенций и Рекомендаций МОТ.

Для целей данного документа следует подчеркнуть, что социальные нормы, содержащиеся в национальных актах и в соглашениях, заключенных путем коллективных переговоров (в которых всегда воплощаются определенные намерения и ценности), не должны по своей сути игнорировать ценности, воплощенные в Уставе МОТ, а также в положениях Конвенций МОТ.

В этом отношении, поскольку не существует общего согласия с концепцией рынка как «невидимой руки», регулирующей экономику без вмешательства извне, то и содержание трудового законодательства и коллективных соглашений (особенно тех, которые носят более общий характер) должно отражать ценности и цели, изложенные в Уставе, и не должно, в частности, исходить из той посылки, что стихийное столкновение интересов само определит содержание и степень справедливости трудовых норм. Именно благодаря самому их существованию ценности, провозглашенные Уставом МОТ, исключают возможность относительности в социальных вопросах и дают возможность утверждать, что проявления несправедливости являются «неконституционными». В отношении коллективных

переговоров в данном случае можно сослаться на расистские положения в некоторых недавно действовавших коллективных соглашениях, а также на дискриминационные положения в отношении мужчин и женщин. Ценности МОТ предполагают достижение более «гуманных условий труда» (Устав МОТ) и обстановки, в которой они должны реализовываться. В демократическом обществе все это неотделимо от основных прав человека, которые необходимо соблюдать как на производстве, так и вне его.

В конечном итоге корпоративные интересы, прибыли и эффективность не могут быть единственными ориентирами на коллективных переговорах — главенство должно быть отдано основным правам человека, созданию более гуманных условий труда и уважению человеческого достоинства в ходе процесса, при котором принимаются во внимание соображения общего блага, или, по терминологии Устава МОТ, всеобщего благосостояния.

Более того, по своей сути коллективный переговорный процесс требует, чтобы стороны, которые прекрасно знают свои проблемы, возможности и приоритеты, учитывали меняющиеся обстоятельства конкретного окружения, в котором осуществляется труд, шли на взаимные уступки и искали решения, удовлетворяющие все стороны. Следовательно, процесс коллективных переговоров ни в коей мере не отгорожен наглухо от основных важных политических, экономических и социальных перемен в мире.

Во второй половине 20-го столетия, и в особенности за последние 25 лет произошли события, которые различным образом повлияли на процесс коллективных переговоров и положение с социальной справедливостью в различных районах мира. Не пытаясь охватить необъятное, сошлемся лишь на повсеместное принятие рыночной экономики, последовавшее за падением «берлинской стены», в сочетании с возобновившейся дискуссией о роли и размерах государства, что повлияло на процессы экономической рационализации и реструктуризации, которые в свою очередь привели к радикальному сокращению государственного сектора и к большей гибкости/дерегулированию экономики и мира труда. Ускоряющийся процесс экономической глобализации, основанный на торговой политике Всемирной торговой организации, привел к более жесткой конкуренции

в обстановке постоянных технологических изменений, слияний предприятий, создания промышленных конгломератов и географического перемещения производства. Начались крупномасштабные процессы региональной интеграции. Вновь было подтверждено, что монетаризм является эффективным средством против инфляции и что он действует в том же направлении, что и политика сокращения бюджетных расходов Международного валютного фонда и Всемирного банка, их влияние на национальную экономическую и финансовую политику. Продолжается сохраняться различие между европейской моделью занятости и североамериканской системой с их разным отношением к увольнениям, степенью социальной защищенности и к проблемам, связанным с сокращением до разумных пределов высокого уровня безработицы во многих частях света. Получили развитие неформальный сектор и нетипичные формы занятости, получили распространение краткосрочные контракты, зачастую заключаемые через агентства временной занятости, расширились свободные экономические зоны, где профсоюзная деятельность часто затруднена.

Однако в то же время возрастает осознание принципа человеческого достоинства и основ демократии вместе с углубленным пониманием вопросов, относящихся к правам человека, к равенству между мужчинами и женщинами, положению наиболее уязвимых групп населения и меньшинств, представляющих различные культуры. Профсоюзы также приобретают большую автономию по отношению к политическим партиям и властям, проявляя больше реализма, гибкости, прагматизма и зрелости; в своих требованиях они начали учитывать и макроэкономические обстоятельства. Более быстрыми темпами растет третичный сектор, развитие экологического движения ставит вопросы защиты окружающей среды на новую высоту.

Вышеупомянутые явления, оказав значительное воздействие на мир труда, в значительной степени изменили его. В результате процесс коллективных переговоров обретает новые черты. В условиях более гибкого рынка труда и дерегулирования коллективные переговоры стали более динамичными. Они получили большее признание по мере того, как новая экономическая политика кладет конец необузданной инфляции, от которой до недавнего времени страдали многие страны. Хотя и неравномерно, но постепенно коллективные переговоры, ве-

дущие к заключению двусторонних и трехсторонних генеральных соглашений, действие которых распространяется на всю страну, вышли за рамки определения условий труда и жизни в одной отрасли или на предприятии. Ранее это и рассматривалось в лучшем случае в качестве исключительного предмета подобных консультаций. В результате в ряде случаев они стали охватывать такие аспекты социальной и экономической политики, которые воздействуют на условия труда и жизни, и такие явления, как занятость, инфляция, профессиональная подготовка, социальное обеспечение и содержание ряда законодательных актов социального характера.

В то же время коллективные переговоры стали затрагивать тем или иным образом новые категории трудящихся. Хотя масштаб таких переговоров явно сократился вследствие ряда факторов, таких как высокие уровни безработицы и рост неформального сектора, переход на вторичные контракты и различные нестандартные формы отношений занятости (что затрудняет привлечение в профсоюзы), это в некоторой степени компенсируется тенденцией распространения коллективных переговоров на государственную службу.

В результате следовавших друг за другом экономических кризисов и зависимости национальной экономической политики от процесса экономической интеграции и соглашений с бреттонвудскими учреждениями, процесс коллективных переговоров утратил также некоторое пространство для маневра. С другой стороны, обострение жесткой конкуренции вследствие технологических новаций и глобализации привело к сокращению влияния отраслевых соглашений во многих странах и придало большую значимость коллективным переговорам на уровне предприятия (и на более низких уровнях, таких, как производственная единица, фабрика или рабочее место) с обязательным учетом критериев производительности и выпуска продукции. Это явление сопровождается ростом значения централизованных генеральных соглашений, которые необходимы ввиду того, что на уровне предприятия по определенным вопросам невозможно адекватно учитывать общие интересы, особенно там, где существуют значительные различия в развитии отраслей или регионов страны.

Возникает вопрос, не завершится ли в ближайшем будущем эта картина появлением коллективных переговоров на между-

народном уровне в контексте многонациональных предприятий¹ и/или процессов региональной экономической интеграции. До настоящего времени имеющийся опыт международных коллективных переговоров относительно небольшой, и он касается только определенных транснациональных предприятий. Однако следует отметить, что директива Совета Европы от 22 сентября 1994 года регулирует процесс коллективных переговоров на национальных предприятиях и отделениях транснациональных концернов в Европе. В контексте Европейского Союза были также заключены различные соглашения, в том числе рамочные.

К этим тенденциям привлечено внимание из-за двух факторов. Во-первых, Международная организация труда через свои нормы и программы технического сотрудничества во многих странах не только играет весьма важную роль в содействии процессу коллективных переговоров, но и способствует развитию определенных форм переговорных процедур, в особенности, в контексте трипартизма. Во-вторых, опираясь на содержание своих норм и принципы, выработанные ее контрольными органами, МОТ содействовала повсеместному укреплению основ, на которых должен проходить процесс коллективных переговоров — переговоров действенных, эффективных и адаптивных в отношении экономических, политических и социальных изменений, гарантируя в то же время сохранение баланса между участниками и возможностями социального прогресса.

¹ Во время подготовительной работы по Конвенции № 154 представителями трудящихся в Комитете по коллективным переговорам была предложена поправка об изъятии отрывка о международных коллективных переговорах из-за отсутствия необходимой поддержки. Как гласит Протокол заседания, «целью этого предполагавшегося изменения было проведение коллективных переговоров между многонациональными предприятиями и профсоюзами на международном уровне. Представители трудящихся выразили свою глубокую озабоченность по поводу проблем, возникающих в результате деятельности многонациональных предприятий, в особенности в развивающихся странах. По их мнению, многонациональные предприятия в состоянии противостоять воле отдельных правительств и подрывать эффективность традиционных коллективных переговоров. Многонациональные предприятия ставят под вопрос авторитет властей и могут эксплуатировать рабочих. Назрела необходимость в новых международных механизмах регулирования, в том числе процесса коллективных переговоров за пределами национальных границ. Чтобы коллективные переговоры на таких предприятиях были действительно эффективны, они должны проводиться на международном уровне. Представители трудящихся полагают, что поддержка этого принципа усиливается и что в недалеком будущем многие правительства присоединятся к их позиции». (Международная конференция труда, *Протоколы заседаний*, 66-я сессия, 1981 г., стр. 22/11).

са. Этот механизм основывается на принципе независимости и самостоятельности всех сторон, на свободном и добровольном характере переговоров. Во всех различных системах процесс коллективных переговоров подразумевает минимум вмешательства властей в двусторонние переговоры и приоритет организаций работодателей и трудящихся в качестве сторон, ведущих переговоры. Этот механизм сохранил свою действенность со времени принятия Конвенции 1949 года (№ 98) о праве на организацию и на ведение коллективных переговоров, несмотря на все последовавшие за этим радикальные перемены в мире.

Что касается того, каким образом МОТ оказывала содействие определенным методам ведения коллективных переговоров, то существует параллель между конвенциями МОТ, принятыми представителями трудящихся, работодателей и правительств на Международной конференции труда, и рядом трехсторонних национальных соглашений, в особенности тех, которые были приняты во второй половине 20-го века. На международном уровне такие национальные трехсторонние соглашения были предусмотрены с момента принятия в 1944 году Филадельфийской декларации, которая является частью Устава МОТ. В параграфе 1(d) Филадельфийской декларации («основные принципы, на которых основывается Организация») говорится, что:

борьба с нуждой должна вестись с неослабевающей энергией в каждом государстве и постоянными и согласованными усилиями в международном масштабе, в которых представители трудящихся и предпринимателей, пользующиеся равными правами с представителями правительств, объединяются с ними для свободного обсуждения и принятия демократических решений в целях содействия общему благосостоянию.

Действенность принципов МОТ в отношении коллективных переговоров подтверждает большое число ратификаций Конвенции № 98 — 141 на первое августа 1999 года, и оно продолжает расти. Об этом же говорит тот факт, что законодательство и практика в большинстве стран-членов МОТ согласуются с принципами МОТ, изложенными в нормах МОТ по коллективным переговорам.

Следует также отметить, что политические, экономические и социальные перемены, о которых говорилось выше и которые продолжают оказывать свое влияние и накануне

2000 года, не принизили ни важности, ни значения, ни задач, ни целей коллективных переговоров, ни их роли в трудовых отношениях. Хотя в последние годы радикально настроенные теоретики выступали за отказ от трудового законодательства и замену его на гражданские и хозяйственные нормы, а в ряде стран развивались системы, при которых в отдельных сферах и на равноправной основе внутри предприятия сосуществуют индивидуальные контракты и соглашения с работниками, не состоящими в профсоюзе, и коллективные соглашения, они имели весьма ограниченное воздействие и не подорвали основополагающих принципов коллективных переговоров в глобальном масштабе.

Цель этой публикации — изложить принципы МОТ в отношении коллективных переговоров, вытекающие из различных международных норм, принятых Организацией, и замечаний, сделанных контрольными органами (в особенности Комитетом экспертов по применению Конвенций и Рекомендаций и Комитетом по свободе объединения) при рассмотрении практики применения этих норм.

В 1944 году в Филадельфийской декларации было указано, что важная обязанность Международной организации труда — «способствовать принятию странами мира программ, имеющих целью: <...> действительное признание права на коллективные переговоры», и что эти принципы «полностью применимы ко всем народам». В 1949 году Международная конференция труда приняла Конвенцию № 98 о праве на организацию и на ведение коллективных переговоров.

Не так давно, в июне 1998 года, в *Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда и механизме ее реализации*, принятой Конференцией, было вновь подтверждено, что все члены МОТ, присоединившись к Организации, «одобрили принципы и права, изложенные в ее Уставе и Филадельфийской декларации»; эти основополагающие права и принципы включают действенное признание права на коллективные переговоры, а также права на свободу объединения, устранение принудительного и обязательного труда, реальное упразднение детского труда и ликвидацию дискриминации в области труда и занятий. Декларация также «провозглашает, что все Члены <...> имеют обязательство, вытекающее из факта самого членства в Организации, уважать, содействовать

и реализовывать по доброй воле и в соответствии с Уставом принципы, касающиеся основополагающих прав». В этой связи уместно подчеркнуть вклад Международной организации труда, приближающейся к своему 80-летию, в выработку основных принципов коллективных переговоров, которые реализуются во многих странах в виде многочисленных коллективных соглашений на различных уровнях, затрагивающих массы людей.

2. КОЛЛЕКТИВНЫЕ ПЕРЕГОВОРЫ: ОПРЕДЕЛЕНИЕ И ЦЕЛИ

Сотрудничество между организациями работодателей и трудящихся, так же как и сотрудничество между обоими типами этих организаций и государственными органами власти, основано главным образом на нормах МОТ, принятых в отношении: (1) консультаций на предприятиях¹, на отраслевом и национальном уровнях^{2,3} и вопросов, относящихся к деятельности МОТ⁴ или другой деятельности; (2) двух-⁵ и трехсторонних коллективных переговоров^{6,7}.

В нормах МОТ коллективные переговоры рассматриваются в качестве действия или процесса, ведущего к заключению коллективного соглашения. В Рекомендации № 91 коллективные соглашения определены как «всякое письменное соглашение относительно условий труда и найма, заключаемое, с одной стороны, между работодателем, группой работодателей или одной или несколькими организациями работодателей и, с другой стороны, одной или несколькими представительными организациями ра-

¹ Рекомендация о консультациях и сотрудничестве между работодателями и работниками на уровне предприятия, 1952 (№ 94).

² Рекомендация о консультациях и сотрудничестве между государственными властями и организациями работодателей и работников в отраслевом и в национальном масштабе, 1960 (№ 113).

³ Конвенция о трехсторонних консультациях для содействия применению международных трудовых норм, 1976 (№ 144), Рекомендация о процедуре трехсторонних консультаций для содействия применению международных трудовых норм к национальным мероприятиям, касающимся деятельности Международной организации труда, 1976 г. (№ 152).

⁴ Рекомендация о коллективных договорах, 1952 г. (№ 91); Конвенция о применении принципов права на организацию и на ведение коллективных переговоров, 1949 (№ 98); Рекомендация об организациях сельских трудящихся и их роли в экономическом и социальном развитии, 1975 (№ 149); Рекомендация о трудящихся-мигрантах, 1978 г. (№ 151); Рекомендация о процедурах определения условий занятости на государственной службе, 1978 г. (№ 159); Конвенция о содействии коллективным переговорам, 1981 г. (№ 154); Рекомендация о содействии коллективным переговорам, 1981 г. (№ 163).

⁵ Параграф 1(d) Филадельфийской декларации.

⁶ Тексты Конвенций и Рекомендаций, касающиеся коллективных переговоров, упомянутые в вышеперечисленных сносках, можно найти в: *Акты МОТ о свободе объединения: Нормы и процедуры*, МОТ, Женева, 1995 г.

⁷ Конвенция МОТ, Доклад о деятельности, 1980. стр. 41/7.

ботников или — при отсутствии таких организаций — представителями самих работников, надлежащим образом избранными и уполномоченными согласно законодательству страны» (Рекомендация № 91, параграф 2) при том понимании, что «коллективный договор должен связывать подписавшие его стороны, а также лиц, от имени которых он заключен», и что «положения трудовых договоров, противоречащие коллективному договору, должны считаться недействительными и автоматически заменяться соответствующими положениями коллективного договора». Однако «положения трудовых договоров, которые более благоприятны для работников, чем положения коллективного договора, не должны считаться противоречащими коллективному договору» (Рекомендация № 91, параграф 3(1), (2) и (3)).

В 1951 году Рекомендация № 91 установила обязательный характер коллективных соглашений и их главенство над индивидуальным договором найма, в то же время признав условия индивидуального договора о найме, которые более благоприятны для работников, подпадающих под действие коллективного соглашения. Спустя годы, в 1980 году во время подготовки Конвенции № 154 участники обсуждения в Комитете по коллективным переговорам достигли согласия в следующем: «в Комитете имелось широкое согласие относительно того, что должна существовать возможность через коллективные переговоры устанавливать более благоприятные условия для работников, чем предусмотренные законом»⁸. В отношении обязательного характера коллективных соглашений Комитет по трудовым отношениям признал во время подготовки Рекомендации № 91, что «желаемый результат может быть достигнут как законодательным путем, так и посредством соглашения — в соответствии с методом, принятым в каждой стране»⁹.

В Конвенции № 98 не содержится определения коллективных договоров, но выделены их основные аспекты. Так, она устанавливает, что переговоры проводятся «с целью регулирования условий труда путем заключения коллективных договоров», и призывает осуществлять в этой связи меры «поощрения и способствования полному развитию и использованию проце-

⁸ Конвенция МОТ, Доклад о деятельности, 1951, Приложение VIII, стр. 603.

⁹ Конвенция МОТ, Доклад о деятельности, 1978, стр. 25/9, параграфы 64 и 65.

дуры ведения переговоров на добровольной основе между работодателями или организациями работодателей и организациями работников». Во время подготовки Конвенции № 151, которая, среди прочего, затрагивает вопрос о коллективных переговорах на государственной службе, Комитет по государственной службе одобрил толкование термина «переговоры» как «любой формы обсуждения, формальной или неформальной, которое имеет целью достижение соглашения» и подчеркнул необходимость приложить все усилия для достижения договоренности. Статья 2 Конвенции № 154 определяет коллективные переговоры как «все переговоры, которые проводятся между работодателем, группой работодателей или одной или несколькими организациями работодателей, с одной стороны, и одной или несколькими организациями работников, с другой, в целях: (а) определения условий труда и занятости; и/или (b) регулирования отношений между работодателями и работниками; и/или (c) регулирования отношений между работодателями или их организациями и организацией или организациями работников».

В нормах МОТ тематика консультаций обычно рассматривается как более широкая, чем тематика коллективных переговоров. Консультации охватывают вопросы, представляющие общий интерес для работников и работодателей, и могут включать совместную аналитическую работу с целью найти, насколько это возможно, решения, устраивающие обе стороны, представить государственным органам власти мнения и рекомендации и предложить помощь организаций трудящихся и работодателей в выработке и применении законодательства по вопросам, затрагивающим их интересы, таким, как состав национальных органов и подготовка и выполнение планов социально-экономического развития. Напротив, коллективные переговоры обычно ограничены определением условий занятости и отношениями между сторонами.

Интересно также отметить, что в значительном числе стран ряд важных областей, традиционно охватывавшихся исключительно консультациями, стал предметом (хотя и не сразу и в зависимости от конкретной ситуации) трехсторонних генеральных соглашений по важным аспектам социально-экономической политики, а также по вопросам условий жизни и труда в соответствии с параграфом 1(d) Филадельфийской декларации. Это подтверждают не только трехсторонние соглашения, но и опыт многих стран в проведении переговоров об изменении трудо-

вого законодательства и законодательства в отношении государственных служащих. Это происходит благодаря появлению гражданского общества в тех сферах принятия решений, которые ранее полностью находились в компетенции политических сил; теперь там действуют и социальные партнеры. Это результат становления того типа демократического общества, который встречается сегодня во многих развитых и в некоторых развивающихся странах. Подобные крупные соглашения и трехсторонние консультации по проектам законов, направляемым в парламент, имеют реальную политическую и техническую ценность, поскольку они поддерживаются теми, кого непосредственно касаются обговариваемые условия и от кого зависит легитимность социального демократического процесса.

3. СТОРОНЫ, УЧАСТВУЮЩИЕ В КОЛЛЕКТИВНЫХ ПЕРЕГОВОРАХ, И ВЫЯВЛЕНИЕ НАИБОЛЕЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

В упомянутых выше документах прямо указывается, что стороны, участвующие в коллективных переговорах, включают работодателей или их организации, с одной стороны, и организации трудящихся, с другой. Заинтересованные работники и их представители могут участвовать в коллективных переговорах только в случае отсутствия их организаций.

Эта точка зрения отражена в параграфе 2(1) Рекомендации о коллективных соглашениях, упоминавшейся выше, и подтверждена: (1) в Конвенции о защите прав представителей трудящихся на предприятии и предоставляемых им возможностях 1971 года (№ 135), которая устанавливает в статье 5, что «наличие выборных представителей не используется для подрыва позиции заинтересованных профсоюзов или их представителей»; и (2) в статье 3 параграфа 2 Конвенции о содействии коллективным переговорам 1981 г. (№ 154), в которой указывается, что «присутствие этих представителей не должно ослаблять позиции заинтересованных организаций работников». В ходе подготовки Рекомендации о коллективных соглашениях, 1951 года, (№ 91) было указано, что при отсутствии одной или нескольких представительных организаций трудящихся для их представителей данная Рекомендация предусматривает возможность заключить коллективный договор, «принимая во внимание положение тех стран, в которых профсоюзные организации еще не достигли достаточной степени развития, а также с тем, чтобы в этих странах могли быть реализованы принципы, установленные в Рекомендации»¹.

Комитет по свободе объединения, принимая во внимание положения этих документов, подчеркнул, что «прямые пере-

¹ Конференция МОТ, Доклад о деятельности, Доклад VIII, стр. 603.

говоры между предприятием и его наемными работниками в обход существующих представительных организаций могут в некоторых случаях наносить ущерб принципу, гласящему, что переговоры между работодателями и организациями трудящихся должны поощряться и развиваться»². В одном случае он также подчеркнул, что «прямые договоренности между работодателем и группой нечленов профсоюза при наличии профсоюза на предприятии не способствуют коллективным переговорам, как этого требует статья 4 Конвенции № 98»³. В другом случае Комитет по свободе объединения дал более подробные разъяснения, заявив, что «положение, при котором делегаты персонала, представляющие 10 процентов трудящихся, могут заключать коллективные договоры с работодателем при наличии одной или нескольких организаций трудящихся, не способствует развитию института коллективных переговоров, о чем говорится в статье 4 Конвенции № 98; кроме того, ввиду предусмотренного низкого процента участвующих трудящихся данное положение может подрывать позиции организаций трудящихся, что противоречит параграфу 2 статьи 3 Конвенции № 154»⁴. Тем не менее Комитет по свободе объединения посчитал, что «в одном случае, когда компания делает трудящимся предложение, являющееся лишь повтором предложений, уже сделанных профсоюзу и отклоненных им, и когда переговоры между компанией и профсоюзом возобновились, стороны, подавшие жалобу, не смогли доказать, что в данном случае имело место нарушение профсоюзных прав»⁵. Комитет экспертов не рассматривал эти вопросы в общем докладе 1994 года по свободе объединения и коллективным переговорам в соответствии с Конвенциями № 87 и 98⁶, хотя он это сделал в замечаниях по применению в некоторых странах Конвенций по свободе объединения и коллективным переговорам, где он высказал ту же точку зрения, что и Комитет по свободе объединения, относительно коллективных договоров,

² Свобода объединения: Сборник решений, принятых Комитетом по свободе объединения Административного совета МОТ, и выработанных им принципов, четвертое (переработанное) издание, МОТ, Женева, 1996, параграф 786 (далее как *Сборник КСО*, 1996 г.).

³ Там же, параграф 790.

⁴ Там же, параграф 788.

⁵ Там же, параграф 791.

⁶ *Свобода объединения и коллективные переговоры*, Доклад III (Часть 4В), Международная конференция труда, МОТ, Женева, 1994 (далее как *Общий обзор*, 1994 г.).

заклученных с группами трудящихся, не являющихся членами профсоюзов⁷.

Важно подчеркнуть, что организации трудящихся могут выполнять свои задачи «обеспечения и защиты интересов работников» (Конвенция № 87, статья 10) посредством переговоров, если они независимы и, что особенно важно, «не находятся под контролем работодателей и организаций работодателей» (Конвенция № 98, статья 2); они должны иметь возможность организовать свою деятельность без всякого вмешательства государственных властей, которые ограничили бы это право или препятствовали законному осуществлению их деятельности (Конвенция № 87, статья 3). В этом отношении в Конвенции о защите права на организацию и процедурах определения условий занятости на государственной службе, 1978 г. (№ 151) в статье 5, параграф 1, говорится, что «организации государственных служащих пользуются полной независимостью от государственных органов власти», в то время как в Рекомендации о коллективных соглашениях, 1951 г. (№ 91), указано, что «ничто в настоящем определении не может истолковываться как подразумевающее признание организации работников, созданной или финансируемой работодателями или их представителями или находящейся под их господством».

Следует также рассмотреть вопрос о том, зависит ли право на ведение переговоров от определенного уровня представительности. В этой связи следует напомнить, что в зависимости от конкретной системы коллективных переговоров участвующие в них профсоюзные организации могут представлять только собственных членов или всех трудящихся данной производственной единицы. В последнем случае, когда профсоюз (или, в других случаях, профсоюзы) представляет большинство работников или значительную их часть, определяемую законом, что не означает такого большинства, он пользуется во многих странах правом быть единственным посредником на переговорах, действующим от имени всех работников данной производственной единицы.

Позиция Комитета экспертов состоит в том, что с данной Конвенцией⁸ совместимы обе системы. В случае с Болгарией

⁷ Смотри, например: Международная конференция труда, Доклад Комитета экспертов, Доклад III (Часть 4А) 1993 и 1994, замечание относительно Коста-Рики, стр. 184–185 и 203–204.

⁸ *Общий обзор*, 1994, там же, параграфы 238 и все последующие.

при изучении вопроса, поднятого организацией-истцом, о том, что некоторые коллективные договоры применяются только к сторонам-участницам и их членам, а не ко всем работникам, Комитет по свободе объединения посчитал, что «это законный вариант — как и противоположный, который, по всей видимости, не нарушает принципа свободы объединения и применяется во многих странах»⁹. Комитет экспертов заявил, что «когда национальное законодательство предусматривает принудительную процедуру признания профсоюзов в качестве исключительных партнеров по переговорам, то оно должно предусмотреть определенные гарантии, такие, как: (а) выдача удостоверяющего документа независимым органом; (b) определение представительной организации путем выборов большинством голосов работающих на данном предприятии; (с) право организации, которая в ходе предыдущих профсоюзных выборов не набрала достаточно большого числа голосов, требовать проведения новых выборов по истечении предусмотренного периода времени; (d) право любой новой организации, помимо выбранной в качестве представительной, требовать проведения новых выборов по истечении разумного периода времени»¹⁰. Однако он также указал, что «если ни один из профсоюзов не охватывает более 50 процентов трудящихся, право на коллективное ведение переговоров должно быть предоставлено всем профсоюзам данного коллектива, по крайней мере от имени членов этих профсоюзов»¹¹.

Эти принципы и решения Комитета экспертов¹² поддержал и Комитет по свободе объединения; он указал, что положение, согласно которому переговоры по коллективному договору могут проходить только при участии профсоюза, представляющего абсолютное большинство работников предприятия, «не содействует коллективным переговорам по смыслу статьи 4 Конвенции № 98». Поэтому он призвал правительство «принять меры, при консультации с соответствующими организациями, для изменения данного положения, с тем чтобы при отсутствии

⁹ *Официальный бюллетень*, серия В, том LXXIX, № 3, 1996. 305-й Доклад, дело № 1765 (Болгария), параграф 100.

¹⁰ *Общий обзор*, 1994, там же, параграф 240.

¹¹ Там же, параграф 241.

¹² *Сборник КСО*, 1996, там же, параграфы с 831 до 842.

профсоюза, представляющего абсолютное большинство трудящихся, обеспечить организациям возможность совместного ведения переговоров о коллективном договоре для данного предприятия или для его подразделения, ведущего переговоры, или, по меньшей мере, возможность заключения коллективного договора от имени своих членов»¹³.

Комитет по свободе объединения также подчеркнул, что «в случаях, когда в соответствии с существующей системой наиболее представительный профсоюз пользуется преференциальными или исключительными правами для целей переговоров, решения относительно наиболее представительной организации должны приниматься посредством объективных и заранее установленных критериев для устранения вероятности пристрастного подхода или злоупотреблений»¹⁴.

В Рекомендации о содействии коллективным переговорам, 1981 г. (№ 163), перечислены различные меры, предназначенные для содействия им, включая выявление представительных организаций трудящихся и работодателей (параграф 3(а)).

В заключение необходимо подчеркнуть, что в соответствии с положениями норм МОТ право вести коллективные переговоры должно предоставляться организациям трудящихся в целом, включая, как указали контрольные органы, профсоюзы первичного уровня, федерации и конфедерации¹⁵.

¹³ *Сборник КСО*, параграф 831.

¹⁴ Там же, параграф 827.

¹⁵ Там же, параграфы с 781 до 783, и *Общий обзор*, 1994 г., там же, параграф 249.

4. РАБОТНИКИ, ПРЕДСТАВЛЕННЫЕ НА КОЛЛЕКТИВНЫХ ПЕРЕГОВОРАХ

Конвенция № 98 устанавливает связь между коллективными переговорами и заключением коллективных соглашений, регулирующих условия занятости (статья 4); в соответствии с ней, «законодательством страны определяется, в какой мере гарантии, предусмотренные настоящей Конвенцией, будут применяться к вооруженным силам и полиции». В ней также указано, что «действие настоящей Конвенции не распространяется на государственных служащих, и она никоим образом не будет истолковываться как наносящая ущерб их правам или положению» (статья 6)¹. Следовательно, согласно этой Конвенции право участвовать в коллективных переговорах может не распространяться лишь на вооруженные силы, полицию и вышеупомянутую категорию государственных служащих. В отношении этой категории госслужащих Комитет экспертов заявил следующее:

Так как понятие государственного служащего значительно варьируется в различных национальных правовых системах, применение статьи 6 может вызвать на практике определенные проблемы. Комитет принял ограничительный подход в отношении данного исключения, опира-

¹ Относительно госслужащих и работников общественного управления Конвенции № 151 (1978) и 154 (1981), следуя глобальной тенденции к расширению области действия коллективных переговоров, содержат положения о коллективных переговорах на государственной службе, допускающие особые пути применения. Необходимо напомнить, что Конвенция о содействии коллективным переговорам, 1981 г. (№ 154), имеет более широкую сферу действия, чем Конвенция № 98, так как она применяется «ко всем областям экономической деятельности» (статья 1), и что Комитет по коллективным переговорам на первом этапе подготовительной работы по Конвенции № 154 подтвердил, что он использовал термин «все области экономической деятельности» в самом широком смысле и таким образом, чтобы он включал «все сферы деятельности, включая государственную службу». (Международная конференция труда, *Протоколы заседаний*, 1980 г., Доклад Комитета по коллективным переговорам, стр. 41/4). Впоследствии в статье 1, параграфе 3 Конвенции № 154 было прямо указано, что «в отношении государственной службы национальным законодательством или правилами или национальной практикой могут устанавливаться особые способы применения настоящей Конвенции», а в статье 1, параграфе 2, что «национальным законодательством или правилами или практикой может устанавливаться, в какой мере гарантии, предусмотренные настоящей Конвенцией, распространяются на вооруженные силы и полицию».

ясь, в частности, на английский текст статьи 6 Конвенции, в котором говорится о «государственных служащих, занятых в государственной администрации» (в испанском тексте: «государственные служащие, занятые в государственной администрации»; во французском: «государственные служащие»). Комитет не может допустить изъятия из сферы действия Конвенции значительных категорий трудящихся, находящихся на службе у государства, только на том основании, что они формально находятся в том же положении, что и государственные чиновники, занятые в системе государственного управления. Следовательно, необходимо провести различие, с одной стороны, между государственными служащими, которые в силу своих функций непосредственно работают в системе государственного управления (например, в некоторых странах государственные служащие, работающие в министерствах и аналогичных органах, а также вспомогательный персонал), которые могут быть исключены из сферы действия Конвенции, и, с другой стороны, всеми другими лицами, работающими по найму правительства на государственных предприятиях или в автономных государственных учреждениях, которые должны пользоваться гарантиями, предоставляемыми Конвенцией. В этой связи Комитет подчеркивает, что один лишь факт, что государственные служащие относятся к категории «белых воротничков», сам по себе не достаточен для того, чтобы их квалифицировали как работников, «занятых в государственной администрации»; если бы это было так, то сфера действия Конвенции № 98 была бы значительно ограничена².

Точно так же Комитет по свободе объединения заявил, что:

Все трудящиеся на государственной службе, за исключением тех, которые занимаются управлением государством, должны иметь права на коллективные переговоры и право заключать коллективные договоры³. Следует проводить различие между государственными служащими, которые по своим функциям непосредственно занимаются управлением государством (то есть государственные служащие, работающие в министерствах и аналогичных ведомствах), а также официальными лицами, играющими вспомогательную роль в осуществлении этой деятельности, с одной стороны, и лицами, находящимися в найме у правительства и работающими на государственных предприятиях или в автономных государственных учреждениях, с другой стороны. Только первая из этих двух категорий исключается из сферы действия Конвенции № 98⁴. В том случае, когда делалась попытка дать сотрудникам Национального банка статус частного сектора, Комитет посчитал, что это было не в его компетенции высказывать мнение относительно того, давать ли

² *Общий обзор*, 1994 г., параграф 200.

³ *Сборник КСО*, там же, параграфы 793 и 795.

⁴ Там же, параграф 794.

этим сотрудникам статус частного или государственного сектора. Однако, считая, что Конвенции № 87 и 98 относятся ко всем работникам, занятым в банковском секторе, Комитет выразил надежду, что право банковских служащих заключать коллективные договоры и присоединяться к выбранной федерации должно быть признано⁵.

Что касается особых категорий трудящихся, то Комитет по свободе объединения подчеркнул, к примеру, что из коллективных переговоров не могут быть исключены следующие категории работников частного сектора: административные работники автобусного и водного транспорта, трудящиеся государственных или национализированных предприятий, работники почтовой и телекоммуникационной служб, государственных коммерческих или промышленных предприятий, национального банка, национального радио и телевидения, моряки, находящиеся за пределами страны, техники гражданской авиации, трудящиеся в свободных экономических зонах и работающие по контракту⁶. В ходе подготовительной работы по Конвенции № 154 не была сохранена поправка, предлагавшая исключить из процесса коллективных переговоров «лиц, занятых в некоммерческих организациях, финансируемых государством полностью или частично»⁷.

Тем не менее, во время подготовительной работы по Конвенции № 151 Комитет по государственной службе подтвердил следующее определение: «Члены парламента, органов правопорядка и другие избранные или назначенные работники государственных органов власти не подпадают под определение лиц, *нанятых государственными властями*»⁸, и, следовательно, исключены из сферы применения Конвенции. Можно понять так, что данный принцип, возможно, применим и к Конвенции № 154, которая также касается государственной службы.

⁵ Сборник КСО, параграф 798.

⁶ Там же, параграфы с 792 до 805, и 313-й доклад Комитета по свободе объединения, дело № 1981 (Турция), параграф 263.

⁷ Конвенция МОТ, Доклад о деятельности, 1981, стр. 22/4.

⁸ Конвенция МОТ, Доклад о деятельности, 1978, стр. 25/4.

5. ВОПРОСЫ, ОБСУЖДАЕМЫЕ НА КОЛЛЕКТИВНЫХ ПЕРЕГОВОРАХ

Как отмечалось выше, нормы МОТ (Конвенции № 98, 151 и 154 и Рекомендация № 91) сводят основное содержание коллективных переговоров к «срокам и условиям труда и занятости» и к регулированию «отношений между работодателями и работниками, а также между организациями работодателей и трудящихся». Однако определить вопросы, которые следует рассматривать в ходе коллективных переговоров, не просто, поскольку все зависит от того, что подразумевается под упоминаемыми выше *условиями* и *отношениями*. В ходе подготовительной работы по Конвенции № 154 в Комитете по коллективным переговорам представители трудящихся впоследствии внесли изменения в первоначальную поправку, касающуюся предмета коллективных переговоров, убрав ссылки на «условия жизни» и «социальные меры любого рода» и заменив их словами «определение условий труда и занятости». Однако они попросили Комитет подтвердить толкование выражения «условия труда и занятости», уже данное в 1951 году, согласно которому «стороны полностью свободны в определении — в рамках закона и требований общественного порядка — содержания своих соглашений и, соответственно, свободны договариваться также о положениях, касающихся условий труда и жизни, включая социальные меры любого рода» (МОТ, *Трудовые отношения*, Доклад V(2), Международная конференция труда, 34-я сессия, 1951, стр. 51). Эта исправленная поправка была принята и Комитет согласился подтвердить вышеприведенное толкование¹.

Понятие «условий труда» используется контрольными органами в том же смысле и не ограничивается традиционными условиями труда (рабочее время², сверхурочные, периоды отдыха,

¹ Международная конференция труда, Протоколы заседаний, 1981, стр. 22/5 и 22/6.

² К примеру, согласно Комитету экспертов, необходимо иметь возможность договариваться путем коллективных переговоров об установлении более короткого рабочего дня, чем это предусмотрено законом (см. Доклад Комитета экспертов, 1998, Доклад III (Часть 1A), стр. 256).

заработная плата и т.д.), а охватывает и «ряд проблем, которые обычно рассматриваются в рамках условий занятости», такие, как повышение, перевод на другое место работы, увольнение без предварительного уведомления и прочие³. Эта установка совпадает с существующей в развитых странах общей тенденцией признания «управленческих» коллективных переговоров, касающихся процедур разрешения таких проблем, как сокращение персонала, изменение графика работы и другие вопросы за пределами условий занятости в строгом смысле слова. Согласно мнению Комитета экспертов, «исключение некоторых вопросов, таких, как условия занятости, из коллективных переговоров будет противоречить принципам Конвенции № 98»⁴, а «меры, принимаемые властями в одностороннем порядке для ограничения круга обсуждаемых вопросов, часто несовместимы с Конвенцией»⁵. Тем не менее, хотя список тем, по которым могут вестись переговоры, и их содержание весьма обширны, они не безграничны и должны четко соотноситься с условиями труда и занятости; или, другими словами, «это проблемы, которые являются в первую очередь или главным образом вопросами, относящимися к условиям занятости»⁶. Более того, контрольные органы позволяют исключать из круга переговоров вопросы, решение по которым остается за работодателем в качестве одной из составляющих его права на свободное управление предприятием. Это такие вопросы, как распределение рабочих обязанностей и назначения⁷. Контрольные органы разрешают также запрет некоторых положений, как это установлено законом, с целью поддержания общественного порядка. Это дискриминационные положения, положения о безопасности профсоюзов или положения, которые противоречат установленным законом минимальным защитным нормам. Комитет по свободе объединения отметил, что некоторые вопросы логично считать не входящими в сферу переговоров, такие, как «вопросы, относящиеся в первую очередь или по существу к сфере административно-опера-

³ *Общий обзор*, 1994, там же, параграф 250.

⁴ Там же, параграф 265.

⁵ Там же, параграф 250.

⁶ *Сборник КСО*, 1996, там же, параграф 812.

⁷ Международная конференция труда, 86-я сессия, Доклад Комитета экспертов, 1998 г., стр. 259.

тивного ведения государственных дел»⁸. Например, в недавнем случае, касающемся вопроса о переговорах в сфере народного образования, Комитет по свободе объединений отметил, что «определение общих направлений политики образования является примером вопроса, который может быть исключен из предмета коллективных переговоров». Однако он также указал, что «эти политические решения могут иметь важные последствия для условий занятости, что должно стать предметом свободных коллективных переговоров»⁹.

И наконец, в том, что касается вопросов отношений сторон, упоминаемых в Конвенции № 154 в качестве субъектов коллективных переговоров, необходимо напомнить, что Конвенция о представителях трудящихся, 1971 г. (№ 135) и соответствующая Рекомендация предусматривают ряд гарантий и возможностей для этих представителей, которые могут быть обеспечены в коллективном соглашении или иным путем. Очевидно, что вопросы, касающиеся взаимоотношения сторон, охватываемых коллективными переговорами, не только включают предоставляемые профсоюзам гарантии и возможности, но и другие виды консультаций, обмена мнениями и сотрудничества, а также процедуры, создаваемые для разрешения споров.

⁸ *Сборник КСО*, 1996 г., там же, параграфы 812.

⁹ Доклад Комитета по свободе объединения, 311-й Доклад, дело № 1951, параграф 220.

6. ПРИНЦИП СВОБОДНЫХ И ДОБРОВОЛЬНЫХ ПЕРЕГОВОРОВ И УРОВЕНЬ ПЕРЕГОВОРОВ

Добровольный характер коллективных переговоров прямо устанавливается статьей 4 Конвенции № 98 и, согласно мнению Комитета по свободе объединения, является основополагающим элементом принципов свободы объединения¹. Эта статья имеет поощрительный характер, явно поддерживая создание и развитие механизма добровольных переговоров, предусматривая для этого «принятие, там, где это необходимо, мер в соответствии с национальными условиями». В ходе подготовительной работы по Конвенции № 154 Комиссией по коллективным переговорам было согласовано толкование термина «содействие» (коллективным переговорам) в том смысле, что «этот термин нельзя толковать как обязательство государства вмешиваться и принуждать к коллективным переговорам». Тем самым были сняты опасения, высказанные представителями работодателей, по поводу того, что текст Конвенции подразумевает обязанность государства принимать принудительные меры².

Комитет по свободе объединения счел, что коллективные переговоры могут быть эффективными только при условии их добровольности и отказа от мер принуждения, которые изменили бы добровольный характер таких переговоров. Он также заявил, что ничто в статье 4 Конвенции № 98 не налагает на государство обязанность заставлять данную организацию идти на коллективные переговоры, используя принудительные меры, и что вмешательство государства явно исказит сущность переговоров³. К примеру, в одном случае Комитет по свободе объединения посчитал, что использование процедуры коллективных переговоров для решения проблем рационализации и повышения эффективности производства может принести полезные результаты и трудящимся,

¹ Сборник КСО, 1996 г., там же, параграф 844.

² Международная конференция труда, Протоколы заседаний, 1981 г., стр. 22/6.

³ Сборник КСО, 1996, там же, параграфы. 845 и 846.

и предприятию. Тем не менее, если этот вид коллективных переговоров будет проходить по сценарию, который навязывает коллективные переговоры профсоюзу по вопросам, определяемым соответствующим органом регулирования вопросов труда, и который предусматривает ограниченный срок их проведения, и если при отсутствии договоренности между сторонами спорные вопросы будут переданы на арбитраж указанного органа, то такая формальная система не будет отвечать принципу добровольности переговоров — руководящему принципу статьи 4 Конвенции № 98⁴.

Следовательно, из Конвенции МОТ о коллективных переговорах нельзя сделать вывод о том, что существуют формальные обязанности ведения переговоров⁵ или достижения некоторого результата (соглашения), в особенности, если власти применяют санкции, чтобы добиться проведения переговоров. В то же время контрольные органы пришли к заключению, что критерии, установленные законом, должны дать возможность наиболее представительным организациям участвовать в коллективных переговорах, что подразумевает признание или необходимость признания этих организаций⁶. Комитет по свободе объединения пришел к заключению, что работодатели, включая правительственные органы, выступающие в качестве работодателей, должны признавать для целей коллективных переговоров организации, которые представляют трудящихся, работающих у данных работодателей, и организации, которые представляют трудящихся данной отрасли. Если соответствующий профсоюз признается в качестве профсоюза большинства, власти должны принять необходимые примирительные меры, с тем чтобы получить признание работодателем этого профсоюза для целей коллективных переговоров⁷. Более того, при рассмотрении применения Конвенции № 98 Комитет экспертов не подверг критике запрет нескольких несправедливых процедур в практике проведения переговоров⁸. Точно

⁴ Там же, параграф 847.

⁵ В некоторых странах предусматривается обязанность вести переговоры. По этому вопросу см.: МОТ, Объединенный комитет по государственной службе, Четвертая сессия, Женева, 1988, Доклад II, стр. 25. См. также: МОТ, Объединенный комитет по государственной службе, Доклад II, Женева, 1970 г.

⁶ *Общий обзор*, 1994 г., там же, параграф 245.

⁷ *Сборник КСО*, 1996, там же, параграфы 821, 823 и 824; и 316-й Доклад Комитета по свободе объединения, дело № 1996 (Уганда), параграф 667.

⁸ *Общий обзор*, 1994 г., там же, параграф 246.

так же в принципах, принятых контрольными органами, подчеркивается, что средства содействия переговорам (предоставление информации, консультации, посредничество и арбитраж) должны иметь добровольный характер. Это не отвечает положениям, подробно регулирующим переговоры, зачастую существующим в национальном законодательстве, которые обязывают стороны следовать принятым процедурам, устанавливающим все этапы и фазы процесса переговоров. Часто они предусматривают принудительное вмешательство административных властей в форме согласительных процедур, посредничества и арбитража через определенный период времени. Согласно Комитету экспертов, подобные меры «должны иметь целью облегчение процесса переговоров между двумя сторонами, давать им возможность свободно и самостоятельно достигать соглашения»⁹.

На деле контрольные органы тем не менее согласились с практикой применения некоторых санкций в случае нечестного поведения или несправедливых действий в ходе коллективных переговоров при условии, что они соразмерны¹⁰, а также примирительных и посреднических процедур, предусмотренных законом после разумного периода времени¹¹. Несомненно, что эти критерии направлены на содействие коллективным переговорам в условиях недостаточной развитости профсоюзного движения. Принимается также во внимание выраженное в ряде законодательных положений стремление избежать ненужных забастовок и рискованных и напряженных ситуаций, возникающих в результате неудачных попыток прийти к новому коллективному соглашению, в особенности когда оно распространяется на многочисленные категории трудящихся.

Комитет экспертов отметил, что наиболее часто возникающими проблемами являются: односторонние решения (при-

⁹ Там же, параграф 248.

¹⁰ К примеру, при изучении законодательства Панамы выяснилось, что работодатель не обязан ничего платить работникам за те дни, когда они бастовали. В том случае, когда забастовка произошла из-за того, что работодатель не ответил на предъявленные требования, а примирение было отвергнуто, Комитет по свободе объединений счел санкции несоразмерными (см. 318-й Доклад, дело № 1931, параграф 371).

¹¹ См., к примеру, *Официальный бюллетень*, серия В, том LXXX, № 2 1997 г 307-й Доклад, дело № 1898 (Гватемала), параграф 324; и *Официальный бюллетень*, серия В, том LXXIX № 2, 1996, 304-й Доклад, дело № 1822 (Венесуэла), параграфы 508 и 509; см. также Доклад Комитета экспертов, 1998 г., стр. 253.

нимаемые или по закону, или распоряжением органа власти) относительно уровня переговоров; исключение определенных вопросов из круга переговоров; требование одобрения коллективных соглашений исполнительными или бюджетными органами; соблюдение критериев, predetermined законом, особенно касающихся заработной платы; установление условий труда в одностороннем порядке¹².

Что касается уровня переговоров, в Рекомендации о содействии коллективным переговорам, 1981 г. (№ 163), в параграфе 4(1) указано, что «в случае необходимости следует принимать меры, соответствующие национальным условиям, с тем чтобы создать возможность для коллективных переговоров на любом уровне, включая уровень организации, предприятия, сектора, отрасли, региональный или национальный уровни».

Подобным же образом Комитет экспертов, напомнив, что право на участие в коллективных переговорах должно также предоставляться федерациям и конфедерациям и отвергнув любые запреты на осуществление этого права, заявил, что в связи с «законодательством, которое предписывает проводить коллективные переговоры на более высоком уровне (отрасль, сектор и т.д.), встает вопрос о его совместимости с Конвенцией», и что «обычно такой выбор должен делаться самими партнерами, поскольку они лучше всех могут принять решение о наиболее целесообразном уровне переговоров, включая принятие, если они того пожелают, смешанной системы «рамочных» соглашений, дополняемых соглашениями на местном уровне или уровне предприятия»¹³.

Комитет по свободе объединения заявил, что «в соответствии с принципом свободных и добровольных коллективных переговоров, согласно статье 4 Конвенции № 98, определение уровня переговоров является, в основном, вопросом, оставляемым на усмотрение участников, и, следовательно, уровень переговоров не должен навязываться законодательством, решением административных властей или путем ссылки на прецеденты административного органа, регулирующего трудовые отношения»¹⁴. Комитет по свободе объединения, таким образом, не считает

¹² *Общий обзор*, 1994 г., *op. cit.*, параграф 248.

¹³ Там же, параграф 249.

¹⁴ *Сборник КСО*, 1996 г., там же, параграф 851. См. также 310-й Доклад Комитета по свободе объединения, дело № 1887 (Аргентина), параграф 103.

«отказ работодателей вести переговоры на определенном уровне нарушением принципа свободы объединения»¹⁵. Точно таким же образом «законодательство не должно являться препятствием для коллективных переговоров на уровне отрасли»¹⁶. Поэтому «требование участия большинства не только трудящихся, но и предприятий в переговорах для заключения коллективного договора на уровне отрасли или профессии может вызвать проблемы с точки зрения применения Конвенции № 98»¹⁷; вполне достаточно, когда профсоюз на отраслевом уровне устанавливает, что он достаточно представлен на уровне предприятия¹⁸.

Согласно мнению Комитета по свободе объединения, «наилучшей процедурой обеспечения независимости сторон на коллективных переговорах является предоставление им возможности решать по взаимной договоренности вопрос об уровне переговоров. Тем не менее, во многих странах этот вопрос решается органом, который независим от обеих сторон. Комитет считает, что в этом случае соответствующий орган должен быть подлинно независимым»¹⁹. Касаясь случая, когда правительство пытается изменить механизм переговоров, в которых оно участвует в качестве работодателя — непосредственного или опосредованного, Комитет по свободе объединения отметил, что «особенно важно придерживаться нормального процесса консультаций, при котором все цели, рассматриваемые как отвечающие общим национальным интересам, могли бы обсуждаться всеми заинтересованными сторонами в соответствии с принципами, изложенными в Рекомендации № 113 о сотрудничестве в отраслевом и национальном масштабе № ИЗ (1960 г.)»²⁰. Такие консультации должны проводиться добросовестно, и обе стороны должны обладать всей информацией, чтобы принимать обоснованные решения²¹. Необходимо также проводить кон-

¹⁵ *Сборник КСО*, 1996 г., там же, параграф 852.

¹⁶ Там же, параграф 853.

¹⁷ Там же, параграф 854, и *Официальный бюллетень*, серия В, том LXXX, № 1, 1997, 306-й Доклад, дело № 1906 (Перу), параграф 533; Комитет экспертов разделяет эту точку зрения: см. МКТ, Доклад III (Часть 4А), 83-я сессия, 1996 г., стр. 215.

¹⁸ *Официальный бюллетень*, серия В, том LXXIX, № 1, 1996 г., 302-й Доклад Комитета по свободе объединения, дело № 1845 (Перу), параграф 516.

¹⁹ *Сборник КСО*, 1996 г., там же, параграф 855.

²⁰ Там же, параграф 856.

²¹ 311-й доклад Комиссии по свободе объединения, дело № 1951 (Канада), параграф 228.

сультации «перед принятием законодательства, с помощью которого правительство намеревается изменить структуры, в рамках которых ведутся коллективные переговоры и в которых оно выступает фактически как непосредственный или опосредованный работодатель»²².

Контрольные органы не установили критериев, касающихся взаимосвязи между коллективными соглашениями на разных уровнях (которые могут затрагивать экономику в целом, сектор или отрасль, предприятие или группу предприятий, учреждение или завод и которые могут, в зависимости от конкретного случая, иметь разные географические масштабы). В принципе это должно зависеть от желания сторон. На практике контрольные органы не возражают против того, чтобы вопрос о координации коллективных соглашений разного уровня решался в них самих (например, решение по проблеме, принятое в одном соглашении, не может пересматриваться на других уровнях); они не возражают также против положений, предусматривающих, что разные вопросы распределяются между разными коллективными соглашениями, или же главенство закрепляется за одним уровнем соглашений, что принимается критерий одобрения норм, наиболее выгодных для трудящихся, или что никакие критерии не устанавливаются и все эти вопросы решаются в рабочем порядке. В Рекомендации о содействии коллективным переговорам, 1981 г. (№ 163), в параграфе 4(2) указано, что «в странах, где коллективные переговоры проводятся на нескольких уровнях, стороны, ведущие переговоры, должны обеспечивать координацию между этими уровнями».

И наконец, необходимо повторить, что свободный и добровольный характер переговоров подразумевает, что организации трудящихся должны иметь возможность сами выбирать делегатов, представляющих их на коллективных переговорах, без какого бы то ни было вмешательства властей²³.

²² *Сборник КСО*, там же, параграф 857.

²³ *Официальный бюллетень*, серия В, том LXXX, № 2, 1997 г., 307-й Доклад Комитета по свободе объединения, дело № 1910 (Демократическая Республика Конго), параграф 174; и *Официальный бюллетень*, серия В, том LXXX, № 1, 1997 г., 306-й Доклад Комитета по свободе объединения, дело № 1865 (Южная Корея), параграф 331.

7. ПРИНЦИП ДОБРОСОВЕСТНОСТИ

В период подготовительной работы по Конвенции № 154 Комитет по коллективным переговорам признал, что «коллективные переговоры могут проходить эффективно, только если стороны добросовестно относятся к процессу коллективных переговоров»; он подчеркнул, что такое «добросовестное отношение не может быть навязано законом и может быть достигнуто как результат добровольных и постоянных усилий обеих сторон»¹. В Трехсторонней декларации принципов деятельности многонациональных предприятий и социальной политики, принятой Административным советом в 1977 году, в разделах, посвященных вопросам коллективных переговоров, прямо говорится о добросовестном характере переговоров (параграф 52); в ней признается право представительных организаций быть признанными таковыми в связи с процессом коллективных переговоров (параграф 48) и указывается, что коллективные соглашения должны включать положения об урегулировании разногласий из-за толкования и применения этих соглашений и о гарантиях взаимного соблюдения прав и обязанностей (параграф 53).

Комитет по свободе объединения, обратив внимание на важное значение, придаваемое им обязательству добросовестного ведения переговоров, установил следующие принципы: (1) «важно, чтобы работодатели и профсоюзы добросовестно участвовали в процессе коллективных переговоров и *прилагали все усилия для достижения соглашения; более того, искренние и конструктивные переговоры* являются необходимым компонентом для установления и сохранения отношений доверия между сторонами»; (2) «требование к работодателям и профсоюзам добросовестно участвовать в процессе коллективных переговоров и прилагать усилия для достижения договоренности означает, что *следует избегать всякого неоправданного промедления в ведении коллективных переговоров*»; (3) «хотя вопрос о том, занимает ли одна сторона конструктивную или же

¹ МКТ, протоколы заседаний, 1981 г., стр. 22/11.

бескомпромиссную позицию по отношению к другой стороне, является предметом переговоров между ними, как работодатели, так и профсоюзы должны добросовестно вести переговоры, *прилагая усилия* для достижения договоренности»; и (4) «*соглашения* должны иметь обязательную силу для обеих сторон»².

Принцип взаимного выполнения вступивших в силу обязательств по коллективным соглашениям прямо признается в Рекомендации № 91 (параграф 3), гласящем, что «коллективное соглашение должно быть обязательным для подписавших его сторон, а также лиц, от имени которых он заключен». Комитет по свободе объединения, проанализировав многочисленные утверждения о том, что коллективные соглашения не исполняются, заявил, что «соглашения должны иметь обязательную силу для обеих сторон»³ и что «важным элементом права вести коллективные переговоры является взаимное уважение принятых по соглашению обязательств и этот принцип следует соблюдать, чтобы строить трудовые отношения на стабильной и прочной основе»⁴. В этом плане принцип добросовестности подразумевает, что предпринимаются все усилия для достижения соглашения, переговоры ведутся искренним и конструктивным образом, стороны избегают неоправданных задержек, заключенные соглашения добросовестно выполняются. К этому можно добавить и требование признания представительных профсоюзных организаций. Отметив, что «в ряде стран законодательство подвергает работодателя санкциям, если он отказывается признавать представительный профсоюз — позиция, которая иногда рассматривается как несправедливая практика в вопросах труда», Комитет экспертов в этой связи напомнил о «том значении, которое он придает принципу, в силу которого работодатели и профсоюзы должны вести переговоры добросовестно и стремиться к достижению соглашения, особенно в государственном секторе и жизненно важных службах, где профсоюзам не разрешены забастовочные действия»⁵.

Наконец, итоги переговоров должны учитываться добросовестным образом. В меморандуме, подготовленном Междуна-

² *Сборник КСО*, 1996 г., параграфы 814–818.

³ Там же, стр. 818.

⁴ 308-й доклад Комитета по свободе объединения, дело № 1919, стр. 325.

⁵ *Общий обзор*, 1994 г., стр. 243.

родным бюро труда⁶ в ответ на просьбу одного правительства разъяснить положения, касающиеся Конвенции № 154, особенно, в отношении государственной службы, указано, что:

ни в Конвенции, ни в отчетах о подготовительной работе перед ее принятием не существует никаких элементов, из которой можно было бы сделать заключение, что там, где процесс коллективных переговоров завершается договоренностью между сторонами, такая договоренность должна принимать форму и иметь статус коллективного соглашения. Хотя в большинстве (если не во всех) странах это является обычным результатом процесса коллективных переговоров в различных подразделениях государственной службы, в некоторых странах процесс коллективных переговоров в государственной службе приводит к договоренности, не имеющей статуса коллективного соглашения. Можно сделать вывод, что государство, ратифицировавшее Конвенцию, может использовать особые формы ее применения в случае государственной службы, как это предусмотрено в Статье 1 в параграфе 3 Конвенции. Следовательно, если в ходе коллективных переговоров в контексте государственной службы достигается урегулирование, то по форме и по сути оно может отличаться от коллективного соглашения. В странах, где, к примеру, условия найма государственных служащих регулируются особыми законами и постановлениями, переговоры о внесении поправок в эти особые законы или положения не обязательно приводят к заключению юридически обязательных соглашений в той мере, в какой результаты таких переговоров добросовестно признаются.

⁶ См. GB 224/21/1, ноябрь 1983 г.; и *Официальный бюллетень*, серия А, том LXVII, № 1, 1094. AC. 224/21/1, ноябрь 1983 г., и *Официальный бюллетень*, серия А, том LXVII, № 1, 1984 г.

8. РОЛЬ ПРОЦЕДУР, СПОСОБСТВУЮЩИХ ПЕРЕГОВОРАМ

Готовить коллективные переговоры или содействовать им можно различными путями. В ряде стран стороны могут прибегнуть к «превентивному посредничеству», или использованию услуг третьей стороны, независимой от первых двух. Достаточно задолго до начала коллективных переговоров этот посредник пытается помочь в выявлении проблем, которые могут возникнуть, поддерживает связь и обмен информацией между сторонами, предоставляет в их распоряжение информацию о соответствующем опыте, другую информацию, результаты исследований и статистические материалы — в зависимости от возможных потребностей, и помогает сторонам в анализе всех этих данных.

Традиционные формы действий третьей стороны хорошо известны. Они включают: согласительные процедуры (сближение позиций обеих сторон), посредничество (подготовка рекомендаций или предложений, которые не носят обязательного характера для сторон), и арбитраж (согласие обеих сторон принять решение посредника). Поскольку как согласительные процедуры, так и посредничество носят добровольный характер и обе стороны с ними согласны, проблемы, связанные с принципами коллективных переговоров, не возникают, поскольку их функцией является содействие переговорам. В случае же, когда закон по прошествии определенного периода времени делает эти процедуры принудительными, это может ограничить и даже нарушить в большей или меньшей степени коллективную автономию сторон в зависимости от особенностей и юридических положений, регулирующих деятельность этих институтов. Эти механизмы, как и арбитраж, могут быть предназначены для разрешения спора между сторонами, но могут также включаться на начальном подготовительном этапе согласования позиций сторон и во многих случаях могут содействовать ослаблению напряженности и поиску промежуточных или общих решений.

К арбитражу могут обратиться обе стороны (добровольный арбитраж) или же — и в связи с этим, как отметили контрольные органы МОТ, могут возникнуть проблемы в отношении принципов коллективных переговоров — он может быть инициирован в соответствии с законодательством, одной из сторон или властями (принудительный арбитраж). Оба вида арбитража, несмотря на их различные названия, имеют обязательный характер. Другой подход, который лежит между посредничеством и арбитражем, предусматривает право сторон на согласие с решением третьей стороны, которое до этого момента не является обязательным. Еще один подход — это посреднический арбитраж, при котором во время переговоров третейский судья принимает решение по некоторым основным предложениям, сделанными сторонами, тем самым облегчая процесс переговоров по родственным и другим вопросам.

Согласно Комитету экспертов, при разработке подобных механизмов и процедур следует ставить целью содействие переговорному процессу между двумя сторонами, оставляя за ними право свободно договариваться между собой¹. Комитет по свободе объединения подчеркнул, что «органы, назначенные для урегулирования споров между сторонами-участниками коллективных переговоров, должны быть независимыми и обращение к ним должно носить добровольный характер»² и что «определенные правила и практические меры могут облегчать ведение переговоров и способствовать их продвижению, а различные меры могут облегчать доступ сторон к некоторой информации, касающейся, например, экономического положения их производственной единицы, заработной платы и условий труда на родственных предприятиях или общей экономической ситуации; однако, любое законодательство, устанавливающее механизмы и процедуры арбитража и примирения и направленное на содействие переговорам между обеими сторонами, должно гарантировать автономию сторон, участвующих в коллективных переговорах»³.

Короче говоря, контрольные органы допускают согласительные процедуры и посредничество добровольного характера или

¹ *Общий обзор*, 1994 г., параграф. 248.

² *Сборник КСО*, 1996 г., параграф 858.

³ Там же, параграф 859.

же устанавливаемые законом, если это происходит в разумных временных пределах⁴, в соответствии с Рекомендацией о добровольном примирении и арбитраже, 1951 г. (№ 92). Ее параграф 3 гласит, что добровольная согласительная процедура может быть задействована либо по инициативе любой из сторон, участвующих в споре, или официальными властями, добровольно участвующими в примирении (согласительной процедуре). Контрольные органы допускают также добровольный арбитраж, а принудительный арбитраж допускается только в определенных случаях.

⁴ *Сборник КСО*, параграф 502–504.

9. ДОБРОВОЛЬНЫЙ ХАРАКТЕР ПЕРЕГОВОРОВ И ПРИНУДИТЕЛЬНЫЙ АРБИТРАЖ

Одной из наиболее радикальных форм вмешательства властей в коллективные переговоры в соответствии с законом или вследствие административного решения является использование принудительного арбитража в тех случаях, когда стороны не достигли соглашения или когда минуло определенное число дней после начала забастовки. К принудительному арбитражу может прибегнуть одна из сторон, но это противоречит добровольной природе переговоров, поскольку предписываемое решение принимается не по желанию обеих сторон, а по воле третьей стороны, к которой они совместно не обращались.

Из анализа подготовительной работы по Конвенции № 151 явствует, что принудительный арбитраж может рассматриваться в качестве одной из процедур для урегулирования трудовых споров на государственной службе, предусмотренной Статьей 8 Конвенции. В ходе подготовительной работы подчеркивалось, что эти процедуры должны быть полностью независимыми и непредвзятыми и пользоваться доверием сторон¹. Ниже будет показано, что контрольные органы допускают принудительный арбитраж только в этом и других редких случаях.

Комитет экспертов выяснил, что иногда возникает определенная путаница относительно точного значения слов «принудительный арбитраж». Если это понятие относится к обязательным последствиям арбитража, к которому стороны прибегают добровольно, то трудностей, по мнению Комитета, не возникает, так как стороны обычно должны считать для себя обязательным решение арбитра или арбитражного органа, к услугам которого они добровольно прибегли. На практике действительная проблема возникает в тех случаях, когда имеет место принудительный арбитраж, который власти могут навязать в споре об интересах

¹ МОТ, *Протоколы заседаний*, 1978 г., параграф 25/4, 26, 25/10, 66.

по просьбе одной из сторон или по своей собственной инициативе². Комитет экспертов указал:

Что касается арбитража, навязанного органом власти по просьбе одной стороны, то Комитет считает, что это противоречит принципу добровольных переговоров по коллективным договорам, предусмотренному Конвенцией № 98, и, таким образом, противоречит принципу автономии партнеров по переговорам. Исключение, однако, может быть сделано для ситуации, при которых допускается, например, организациям трудящихся начать такую процедуру по своей собственной инициативе для заключения ими первого коллективного договора. Поскольку опыт показывает, что заключение первых договоров часто является наиболее трудным шагом к установлению прочных переговорных отношений, эти виды положений могут соответствовать духу механизма и процедур, которые облегчают коллективные переговоры. Что касается арбитража, навязываемого органом власти по его собственной инициативе, то Комитет считает, что трудно совместить такое вмешательство с принципом добровольного характера переговоров, установленным в статье 4 Конвенции № 98. Однако он должен признать, что наступает время в процессе переговоров, когда после продолжительных и бесплодных переговоров вмешательство государственной власти может быть вполне оправданным, если становится очевидным, что участники переговоров не могут выйти из тупика без какой-либо инициативы со стороны этой власти. Учитывая большое разнообразие правовых систем (дополняемых юриспруденцией и национальной практикой), принятых в различных государствах-членах для решения одной из наиболее сложных проблем трудовых отношений, Комитет ограничится изложением соображений общего порядка и принципов по этому вопросу, которые могут быть проведены в жизнь посредством «мер, соответствующих условиям страны», как это предусмотрено статьей 4 Конвенции. По мнению Комитета, было бы в высшей степени желательным, чтобы стороны получили все возможности для ведения коллективных переговоров на протяжении *достаточно длительного периода времени* с помощью *независимых* третьих сторон (посредник, примирительный орган и т. д.) и с помощью механизма и процедур, установленных с единственной целью — облегчить процесс коллективных переговоров. Исходя из того, что достигнутое соглашение, каким бы неудовлетворительным оно ни было, всегда предпочтительнее навязанного решения, стороны всегда должны сохранять возможность добровольного возвращения за стол переговоров. Это подразумевает, что, каков бы ни был механизм урегулирования споров, он должен предусматривать возможность приостановления процедуры принудительного арбитража, если стороны желают возобновить переговоры³.

² *Общий обзор*, 1994 г., параграф 256.

³ Там же, параграфы 257, 258 и 259.

Комитет по свободе объединения указал, что: (1) «навязывание процедуры принудительного арбитража, если стороны не достигают договоренности по проекту коллективного договора, создает проблемы в отношении применения Конвенции № 98»; (2) «положения, гласящие, что при отсутствии договоренности между сторонами спорные вопросы коллективных переговоров должны решаться арбитражем властей, не соответствуют принципу добровольных переговоров, изложенному в статье 4 Конвенции № 98»; и (3) «положение, которое позволяет каждой из сторон в одностороннем порядке требовать вмешательства регулирующих трудовые отношения органов для разрешения спора <...>, не содействует процессу добровольных коллективных переговоров»⁴. Комитет по свободе объединения допускает применение принудительного арбитража по инициативе властей или одной из сторон, или в силу закона в случае острого национального кризиса, в случае трудового спора в государственной службе с участием госслужащих, осуществляющих властные полномочия от имени государства (которым, в соответствии с Конвенцией № 98, может быть отказано в праве на коллективные переговоры) или в жизненно важных службах в строгом смысле этого термина, а именно службах, прекращение деятельности которых может вызвать угрозу для жизни людей, их личной безопасности или здоровья всего населения или его части⁵. Очевидно, что принудительный арбитраж также допускается тогда, когда он предусмотрен в коллективном соглашении в качестве механизма для урегулирования трудовых споров. Он приемлем также в случаях, когда, как указал недавно Комитет по свободе объединения вслед за Комитетом экспертов, после длительных и безрезультатных переговоров очевидно, что выход из тупика не будет найден без какой-либо инициативы со стороны властей⁶.

В отношении критериев, которые должны приниматься в расчет арбитражным органом, показательное дело № 1768, касающееся Исландии. Там законом установлено, что в случае

⁴ Сборник КСО, 1996 г., параграфы 861, 862 и 863.

⁵ Там же, параграфы 515 и 860.

⁶ В случае Исландии Комитет по свободе объединения выразил точку зрения, которая была до этого принята Комитетом экспертов (См. *Официальный бюллетень*, серия В, том 2, 1995 г., 299-й доклад, параграф 109).

трудового спора в секторе торгового судоходства этот орган должен учитывать действующие соглашения об условиях труда и его оплаты и общие тенденции в стране в области заработной платы. Комитет по свободе объединения напомнил правительству, что «для завоевания и сохранения доверия сторон любая арбитражная система должна быть полностью независимой и результаты арбитража не должны предопределяться законодательными критериями»⁷.

И наконец, Комитет по свободе объединения, касаясь вопроса о добровольном арбитраже в ходе рассмотрения просьбы обеих сторон о передаче трудового спора на рассмотрение арбитражного суда, указал, что решение об этом должно приниматься абсолютным большинством членов профсоюзной организации; он подчеркнул, что «профсоюзы сами устанавливают критерии обращения в арбитраж»⁸.

⁷ *Официальный бюллетень*, серия В, том 2, 1995 г., 299-й доклад, параграф 110.

⁸ *Официальный бюллетень*, серия В, том LXXVIII, № 2., 1995 г., 304-й Доклад, дело № 1836 (Колумбия), параграф 194; по другим вопросам арбитража см. 310-й Доклад, дело № 1928 (Канада/Манитоба), параграф 171–184.

10. ВМЕШАТЕЛЬСТВО ВЛАСТЕЙ В КОЛЛЕКТИВНЫЕ ПЕРЕГОВОРЫ

В Конвенциях МОТ о коллективных переговорах нет положений, касающихся возможных противоречий между частными интересами сторон и общими интересами населения. Этот пробел был¹. На практике в случаях чрезвычайно серьезного экономического кризиса (такого как война или последующий периоды экономического восстановления), стремления выровнять платежный баланс, борьбы с инфляцией или безработицей или решения других экономических задач, правительства проводят особую политику заработной платы и доходов с целью достичь определенного соотношения между средним уровнем заработной платы и доходов и общим уровнем производительности, избегая воздействия рос-

¹ В период подготовительной работы по Конвенции № 154 представитель правительства представил на рассмотрение поправку, направленную для согласования частных интересов сторон с общественными интересами. В результате обсуждения были получены следующие результаты:

Он отметил, что этот вопрос обсуждался Комитетом в прошлом году, и что имеется всеобщее признание необходимости осуществить согласование между общественными интересами и частными интересами сторон, так как, например, возможны ситуации, когда результаты коллективных переговоров могут входить в противоречие с национальными экономическими целями. Хотя понятие общественного интереса связано с проблемой его определения, тем не менее необходимо было уделить этому вопросу внимание. Более того, этот представитель понимал, что требуемое согласование может быть достигнуто без ущерба для коллективных переговоров и основных интересов сторон, поскольку есть достаточные гарантии для их автономии и принципа свободы объединения в этой и других нормах, а сам текст подготовлен для предварительных консультаций. Предложенная поправка была поддержана рядом представителей правительств, которые полагают, что это соответствует планам развития многих развивающихся стран. Однако против этого выступили другие представители правительств, которые указали, что необходимость решать, что же включает в себя понятие «общественного интереса», превратило бы министерства труда в Верховный суд. У обеих сторон должно быть как можно больше свободы, чтобы заключать коллективные договоры напрямую между собой. Представители трудящихся выразили резкое несогласие с поправкой, поскольку, с их точки зрения, понятие «общественного интереса» является слишком размытым, чтобы его вводить в международный инструмент, и фактически нельзя дать ему точное определение в демократическом обществе. Более того, они увидели серьезную опасность в самой формулировке поправки, поскольку государственные органы власти должны не просто принимать во внимание общественные интересы, но и еще и согласовывать с ними частные интересы сторон. Они считают, что такая формулировка не будет содействовать коллективным переговорам — главной цели данной нормы. Представители организаций работодателей по сходным причинам были против поправки. Поправка не прошла. (МОТ, *Протоколы заседаний*, 1981 г., Комитет по коллективным переговорам, стр. 22/8.).

та зарплаты на цены. Все это достигается путем замораживания зарплаты или ограничения ее роста определенным уровнем. При этом используются механизмы, требующие одобрения, изменения или отмены действующих коллективных соглашений, и делается ссылка на то, что значительную долю государственных расходов составляет зарплата лиц, занятых на государственной службе и в госсекторе в целом, и что фонд заработной платы в частном секторе составляет громадную долю общих доходов страны.

Меры для проведения этой политики могут приниматься, в зависимости от особенностей каждой страны, с согласия организаций работодателей и трудящихся, с которыми иногда консультируются или же включают их представителей в комиссии по ее разработке, или без такого согласия. Принятые меры могут включать или не включать замораживание цен и установление гарантированного минимума заработной платы, по крайней мере, для низкооплачиваемых работников. Эти меры непопулярны, хотя в определенных случаях на первых порах они в целом пользуются поддержкой организаций трудящихся. Нельзя, чтобы они действовали долгие годы, в особенности при росте цен и в странах, где преобладает процесс децентрализованных коллективных переговоров и где в определенный момент становится чрезвычайно трудно контролировать положение на тысячах производственных подразделений². Как будет показано ниже, ограничения, вводимые при такой политике регулирования, неприемлемы с точки зрения контрольных органов в тех случаях, когда они расходятся с содержанием уже заключенных коллективных соглашений. Однако они допустимы, когда вносятся в повестку дня будущих переговоров, при условии, что ситуация является чрезвычайной и предусматривается ряд гарантий, перечисляемых ниже.

Далее рассматриваются различные виды вмешательства властей в процесс коллективных переговоров. В каждом конкретном случае они могут быть приняты по техническим, юридическим или экономическим основаниям.

Вмешательство властей в составление коллективных соглашений

По мнению Комитета по свободе объединений, этот вид вмешательства не совместим с духом статьи 4 Конвенции № 98 за

² Высказанные идеи разработаны в издании «Коллективные переговоры в странах с развитой рыночной экономикой», МОТ, Женева, 1974 г.

исключением тех случаев, когда речь идет исключительно о технических средствах³.

Отказ одобрить коллективное соглашение

По мнению контрольных органов, такой отказ разрешается на основании чисто формальных ошибок или процедурных изъянов⁴ или в том случае, когда коллективное соглашение не отвечает минимальным нормам, установленным общим трудовым законодательством⁵. Однако законодательные положения не совместимы с Конвенцией № 98, если они допускают отказ зарегистрировать или одобрять коллективное соглашение на таких основаниях, как несоответствие общей или экономической политике правительства или же официальным директивам по заработной плате или условиям труда. Требование предварительного одобрения коллективных соглашений властями означает нарушение принципа независимости сторон, участвующих в переговорах⁶. По мнению Комитета по свободе объединения:

Законодательные положения, которые требуют утверждения коллективных договоров министерством труда по соображениям экономической политики, так что организации работодателей и организации трудящихся не могут свободно определять уровень заработной платы, не совместимы с положениями статьи 4 Конвенции № 98, касающимися полного развития механизмов добровольных коллективных переговоров и содействия им⁷.

Положение, которое устанавливает в качестве основания для отказа утвердить коллективный договор наличие в нем статьи, затрагивающей «закрепленное за государством право координировать и осуществлять общий контроль над экономической жизнью нации», создает опасность серьезного ограничения добровольного заключения коллективных соглашений⁸.

Тем не менее правительства создают в общественных интересах такие механизмы, которые дают сторонам возможность принимать во внимание соображения, относящиеся к их экономической и социальной политике и защите общественных интересов.

Как Комитет экспертов, так и Комитет по свободе объединения допускают существование таких механизмов при условии, что те не носят обязательного характера. Оба комитета заявили, что:

³ *Сборник КСО*, 1996 г., параграф 867

⁴ Там же, параграф 868.

⁵ *Общий обзор*, 1994 г., параграф 251.

⁶ Там же, параграф 251; *Сборник КСО*, 1996 г., параграф 868.

⁷ *Сборник КСО*, 1996 г., параграф 869.

⁸ Там же, параграф 874.

Оставление на усмотрение органа власти одобрения коллективных договоров по самому своему духу противоречит принципу добровольных переговоров, но это не означает, что органы государственной власти не могут создавать механизм для поощрения сторон к ведению коллективных переговоров с добровольным учетом политики правительства в социально-экономической области и защиты общественных интересов. Однако такой механизм, вероятно, не получит одобрения сторон, если по поводу целей, которые, по мнению органа власти, должны быть признаны отвечающими государственным интересам, предварительно не будут проведены консультации со сторонами на соответствующем уровне в рамках консультативного органа, руководствуясь, например, при этом положениями Рекомендации 1960 г. о сотрудничестве в отраслевом и в национальном масштабе (№ 113). Органы государственной власти могут также предусмотреть процедуру, позволяющую в каких-то случаях обратить внимание сторон на соображения общественного интереса, которые могут потребовать нового рассмотрения ими будущих договоров, при условии, однако, что предпочтение всегда будет отдаваться методам убеждения, а не принуждения. Так, вместо того чтобы ставить вступление в силу коллективных договоров в зависимость от административного или судебного одобрения, можно предусмотреть, чтобы любой коллективный договор, представленный в министерство труда, вступал обычно в силу в течение разумного периода времени после его подачи; если государственные органы считают, что положения предлагаемого договора явно противоречат целям экономической политики, признанной отвечающей государственным интересам, дело может быть передано для консультаций и выработки рекомендаций соответствующему паритетному органу, при условии, однако, что окончательное решение должно быть принято участниками переговоров⁹.

Однако эти соображения не следует смешивать с политикой стабилизации, которая ведет к значительным общим ограничениям будущих переговоров по заработной плате, что мы рассмотрим ниже в отдельном разделе.

Вмешательство властей в выполнение коллективных соглашений

Когда достигнутое в ходе коллективных переговоров ограничивается или отменяется законом или решением властей, то под удар ставится стабильность трудовых отношений, а трудящиеся утрачивают доверие к своим профсоюзным организациям, особенно когда такое вмешательство, ведущее к ограничению

⁹ *Общий обзор*, 1994 г., параграфы 253 и 252; Сборник КСО, 1996 г., параграф 872.

заработной платы, происходит неоднократно. Подобное вмешательство нарушает принцип свободных и добровольных коллективных переговоров; оно принимает различные формы, которые решительно отвергаются Комитетом по свободе объединения¹⁰. Ниже перечислены различные виды вмешательства:

- приостановление действия или ухудшение условий коллективного соглашения по решению властей без согласия сторон;
- прекращение действия уже согласованных коллективных соглашений;
- требование провести повторные переговоры по соглашениям, которые уже были заключены без вмешательства извне; аннулирование коллективных договоров и вынужденное повторное проведение переговоров.

Другие разновидности вмешательства, такие как принудительное продление срока действия коллективных соглашений с помощью законодательных положений, особенно когда перед этим уже имело место вмешательство правительства, допускаются только в чрезвычайных случаях и на короткое время, поскольку такие меры равнозначны вмешательству в процесс свободных коллективных переговоров¹¹.

Ограничения, устанавливаемые властями в отношении будущих переговоров

По данным Комитета экспертов, за последние годы все большее число правительств, полагая, что экономическое положение в стране требует стабилизационных мер, предпримет шаги по ограничению или предотвращению свободного установления заработной платы в ходе коллективных переговоров. В связи с этим Комитет экспертов установил следующий основной принцип:

Если в период экономической стабилизации или проведения политики структурных изменений, исходя из побудительных причин национальных экономических интересов, ставки заработной платы не могут быть свободно установлены посредством процесса коллективных переговоров, то вводимые ограничения следует применять как исключительную меру и только в необходимых пределах; они не должны превышать разумный период времени и должны сопровождаться адекватными гаран-

¹⁰ Сборник КСО, 1996 г., параграф 871–880.

¹¹ Там же, параграф 881.

тиями по эффективной защите уровня жизни трудящихся, в особенности тех, кто вероятнее всего попадет под удар¹².

Комитет по свободе объединения выразил свое мнение в схожих выражениях:

Если, исходя из политики стабилизации, правительство считает, что ставки заработной платы не могут определяться свободно в процессе коллективных переговоров, такое ограничение должно вводиться как исключительная мера и только в необходимом объеме без превышения разумного срока и должно сопровождаться адекватными гарантиями защиты жизненного уровня трудящихся¹³.

По поводу одного дела, где в контексте политики стабилизации было приостановлено действие положений коллективных договоров, относящихся к уровню вознаграждения (в государственном и частном секторах), Комитет подчеркивает, что действующие коллективные договоры должны быть осуществлены в полной мере (если стороны не договорились об ином). Что касается *будущих переговоров*, то единственно приемлемое правительственное вмешательство должно соответствовать принципу, сформулированному в предыдущем параграфе¹⁴.

Комитет по свободе объединения указал, что в любом случае *любому ограничению* коллективных переговоров со стороны властей должны *предшествовать консультации* с организациями трудящихся и работодателей с целью получения их согласия¹⁵; а повторное применение предусмотренных законом ограничений процесса коллективных переговоров может в перспективе лишь нанести вред трудовым отношениям и дестабилизировать их, поскольку лишает трудящихся их основного права и средства защиты своих экономических и социальных интересов и содействия им¹⁶.

Относительно сроков действия ограничений коллективных переговоров Комитет по свободе объединения посчитал, что трехгодичный период ограничения коллективных переговоров о размерах оплаты труда в контексте политики экономической стабилизации является значительным ограничением, и данное законодательство должно прекратить свое действие в крайнем случае в указанные в его тексте сроки или ранее в случае улучшения финансовых и экономических условий¹⁷. Точно так же,

¹² *Общий обзор*, 1994 г., параграф 260.

¹³ *Сборник КСО*, 1996 г., параграф 882.

¹⁴ Там же, параграф 883.

¹⁵ Там же, параграф 884.

¹⁶ Там же, параграф 885.

¹⁷ Там же, параграф 886.

когда правительство принимает меры по ограничению заработной платы с целью установления финансового контроля, следует добиваться того, чтобы коллективные переговоры могли продолжаться по нефинансовым вопросам¹⁸.

Комитет по свободе объединения также указал, что необходимые гарантии и основной принцип в отношении ограничений заработной платы в контексте политики стабилизации применимы также в случае, когда закон обязывает учитывать в будущих коллективных соглашениях критерий производительности¹⁹ или запрещает индексацию зарплаты или же переговоры по увеличению ее выше уровня роста стоимости жизни²⁰.

¹⁸ *Сборник КСО*, 1996 г., параграф 888.

¹⁹ Там же, параграф 890.

²⁰ Там же, параграфы 891 и 892.

11. КОЛЛЕКТИВНЫЕ ПЕРЕГОВОРЫ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

Осуществление организациями государственных служащих и наемных работников права на свободу объединения, признанное на международном уровне с момента принятия Международной организацией труда Конвенции о свободе ассоциации и защите права на организацию 1948 г. (№ 87), позволило этим организациям искать более эффективные средства защиты интересов своих членов, и во многих случаях они добились признания права на коллективные переговоры и забастовки. Осуществление этих прав сейчас является реальностью на государственной службе в развитых и во многих развивающихся странах. Это еще раз подтверждает стремление различных социальных групп к равенству в смысле равномерного распределения благосостояния как следствия процветания страны, к использованию существующих возможностей улучшения своего положения.

Г. фон Потобски резюмирует историю норм МОТ, касающихся коллективных переговоров на государственной службе¹, следующим образом:

Нормы Международной организации труда являются для международного трудового права точным отражением развития прецедентного права и судебной практики. В 1949 г., когда была принята Конвенция № 98 о применении принципов права на организацию и на ведение коллективных переговоров, «лица, находящиеся на государственной службе и занимающиеся государственным управлением»², были явно исключены из сферы ее действия и, следовательно, к ним не относится положение о полном развитии «добровольных переговоров» по вопросам регулирования условий занятости (статья 4). Во время обсуждения Конвенции

¹ Г. фон Потобски. *La negociacion colectiva en la adrainistracion publicas central y descentralizada*, Derecho del Trabajo, XLVIII-B, Buenos Aires, 1988.

² Согласно Комитету экспертов, такими лицами являются «государственные чиновники, занятые в соответствии с выполняемыми функциями в органах государственного управления (...гражданские лица, состоящие на службе в правительственных министерствах и других аналогичных структурах, как и вспомогательный персонал)». С другой стороны, «все другие лица, находящиеся на государственной службе, на службе в государственных предприятиях и на службе в отдельных государственных учреждениях» подпадают под действие Конвенции (*Общий обзор*, 1994 г., параграф 200).

различные правительственные делегаты отмечали, что наряду с тем, что должно быть признано право государственных служащих на свободу объединения (они подпадают под действие Конвенции № 87), подобный принцип не применим в отношении коллективных переговоров.

30 лет спустя, в 1978 г., с принятием Конвенции 1978 г. (№ 151) о защите права на организацию и процедурах определения условий занятости на государственной службе был сделан шаг вперед; она требует от государства содействия в создании «переговорного механизма» или «таких других инструментов, которые дадут возможность представителям государственных служащих участвовать в определении» условий занятости на государственной службе³. Право участия государственных служащих было, следовательно, официально признано на международном уровне с отдельной ссылкой на переговоры. Единственные категории, которые могут быть исключены (не считая военнослужащих и полицейских, как и в предыдущей Конвенции) это «высшие официальные должностные лица, в функции которых обычно входит разработка политики и управление» и «служащие, чьи функции носят строго конфиденциальный характер».

Конечный этап был достигнут в 1981 году с принятием Конвенции 1981 г. (№ 154) о содействии коллективным переговорам, которая включает всю государственную службу (за исключением военнослужащих и полицейских) наряду с частным сектором. Она допускает установление для государственной службы лишь особых форм применения Конвенции с помощью национального законодательства, положений или в силу практики. Государство, которое ратифицирует Конвенцию, не может ограничиваться консультациями, а должно «содействовать процессу коллективных переговоров» с целью, среди прочего, «определения условий труда и занятости». Такое распространение на государственных служащих права на коллективные переговоры в двух международных актах позволило снять ранее звучавшие возражения, хотя при этом было признано, что особенности данного сектора видоизменяют применение этого права.

Любопытно отметить, что в отличие от Конвенции № 98 Конвенция № 154 не говорит об определении условий занятости с помощью «коллективных соглашений», что и помогло распространить на госслужащих это право. Такое условие сделало бы невозможным установление такого права ввиду возражений государств, которые были готовы признать коллективные переговоры на государственной службе, не отказываясь при этом от системы административного регулирования⁴.

Вопрос о коллективных переговорах на государственной службе затрагивает особые проблемы, которые в основном возникают,

³ Что касается термина «государственные власти», то следует напомнить, что при подготовке Конвенции № 151, Комитет по государственной службе согласился, что его «следует понимать, как относящийся ко всем структурам или организациям, облеченным полномочиями государственной власти или государственных функций» (см. МКТ, *Протоколы заседаний*, 1978 г., Доклад Комитета по государственной службе, параграф 23).

⁴ 1-го августа 1999 г. Конвенция № 151 была ратифицирована 35 странами, а Конвенция № 154 — 30 странами.

с одной стороны, из-за наличия одного или нескольких требований к государственным служащим. Эти требования, имеющие целью установление единообразия и обычно одобренные парламентом, применяются в отношении всех государственных служащих и зачастую представляют собой развернутые положения об их правах, обязанностях и условиях службы, оставляя таким образом мало места для переговоров или не оставляя его вовсе. С другой стороны, такие проблемы возникают в связи с тем, что заработная плата и другие условия занятости государственных и муниципальных работников с вытекающими отсюда финансовыми последствиями должны быть отражены в бюджетах, которые одобряются такими властными структурами, как парламенты и муниципалитеты, которые не всегда являются нанимателями этих лиц и решения которых должны учитывать экономическое положение страны и общественные интересы. Поэтому на объединения, участвующие в переговорах по государственной службе, очень часто распространяются директивы или контроль внешних органов, таких, как министерство финансов или межведомственный комитет.

Эти проблемы усложняются другими трудностями, такими, как определение тем, по которым можно вести переговоры, и их распределение среди различных уровней внутри сложной территориальной и властной структуры государства, а так же определение участников переговоров на этих уровнях.

Тем не менее там, где коллективные переговоры признаются, власти и профсоюзные организации должны попытаться выработать соответствующие эффективные решения. Зачастую требуется творческий подход, чтобы использовать для переговоров существующие институты и механизмы или сложившуюся практику. Такие коллективные переговоры должны быть совместимы с бюджетной политикой, процедурами и возможностями, предоставляемыми экономической ситуацией; во многих случаях они предполагают политические контакты, в особенности с комитетами и лидерами парламентских групп.

Следует подчеркнуть, что коллективные переговоры и процедуры урегулирования трудовых споров (которые включают процесс коллективных переговоров), рассматриваются по отдельности как в Конвенции 1978 г. (№ 151) о защите права на организацию и процедурах определения условий занятости на государственной службе, так и в Конвенции 1981 г. (№ 154) о содействии коллективным переговорам. В этом отношении, хотя

осуществление права на забастовку является частью практики переговорного процесса, признания этого права за государственными служащими самого по себе недостаточно, чтобы соответствовать требованиям этих Конвенций, поскольку процесс коллективных переговоров должен быть возможен вне контекста забастовочной акции и должен применяться сторонами добровольно до того, как возникнут разногласия. В этом отношении необходимо напомнить, что Конвенция № 154 предусматривает меры, которые необходимо предпринять, чтобы «проведению коллективных переговоров не препятствовало отсутствие регулирующих их правил или неполный или несоответствующий характер этих правил» (статья 5, параграф 2(d)).

Как ранее отмечалось, допускается устанавливать особые методы применения принципа коллективных переговоров на государственной службе. Комитет экспертов еще не провел общего обзора данного предмета, а принципы, изложенные контрольными органами МОТ, касаются, главным образом, бюджетных вопросов и проблем вмешательства властей в добровольно заключенные соглашения. В любом случае коллективные переговоры могут иметь место «в рамках примирительного и/или арбитражного механизма или органов, в которых стороны, ведущие коллективные переговоры, добровольно принимают участие» (статья 6 Конвенции № 154). Возникает вопрос, включают ли эти особые методы: согласование принимаемой системы с действующими положениями⁵; исключение из круга переговоров определенных вопросов; ведение переговоров, в основном, по вопросам, касающимся бюджета или предполагающим изменения в законах, регулирующих условия занятости государственных служащих; или возможность того, что законодательная власть должна издавать определенные директивы после предварительных дискуссий с профсоюзными организациями с учетом итогов каждого случая коллективных переговоров по заработной плате или другим темам, затрагивающим финансовые вопросы. Мы полагаем, что ответ на этот вопрос должен быть утвердительным, принимая во внимание выработанные контрольными органами принципы, которые приводятся ниже.

По мнению Комитета экспертов, с Конвенциями о коллективных переговорах совместимы следующие моменты:

⁵ См: Г. фон Потобски, стр.1895.

<...> законодательные положения, позволяющие парламенту или компетентному бюджетному органу устанавливать верхний и нижний пределы в переговорах о заработной плате или устанавливать общий «бюджетный пакет», в рамках которого стороны могут вести переговоры о финансовых и нормативных оговорках (например, сокращение рабочего времени или другие меры, изменения в прибавках к заработной плате в зависимости от уровня оплаты труда, определение графика пересмотра определенных положений), или положения, которые дают финансовым органам право участвовать в коллективных переговорах вместе с непосредственным предпринимателем, совместимы с Конвенцией при условии, что они отводят *значительное* место процессу коллективных переговоров. Во всяком случае, важно, чтобы трудящиеся и их организации имели возможность участвовать эффективно и в полной мере в формировании этой общей системы переговоров, что подразумевает, в частности, что они должны иметь доступ ко всем финансовым, бюджетным и другим данным, позволяющим давать оценку ситуации на основании фактов. Но этого не происходит в случае, когда законодательные положения, ссылаясь на экономическую ситуацию в стране, в одностороннем порядке устанавливают, например, определенный процентный предел роста заработной платы и исключают всякую возможность переговоров, при этом запрещая использовать средства давления под угрозой строгих санкций. Комитет осознает тот факт, что коллективные переговоры в государственном секторе «...требуют проверки наличных ресурсов в различных государственных учреждениях или на предприятиях», что такие ресурсы зависят от государственного бюджета и что период действия коллективных договоров в государственном секторе не всегда совпадает с периодом действия законодательства о бюджете — ситуация, которая может вызвать трудности»⁶. Поэтому Комитет в полной мере учитывает серьезные финансовые и бюджетные проблемы, с которыми сталкиваются правительства, в частности, в периоды затяжных и широкомасштабных явлений застоя в экономике. Тем не менее он считает, что власти должны отдавать предпочтение, по мере возможности, коллективным переговорам для определения условий найма государственных служащих; когда обстоятельства этого не позволяют, меры такого рода должны быть ограничены во времени и должны защищать жизненный уровень трудящихся, которых они касаются в наибольшей степени. Другими словами, следует стремиться к справедливому и разумному компромиссу между необходимостью сохранения, по мере возможности, автономии сторон в переговорах, с одной стороны, и мерами, которые должны принимать правительства с целью преодоления бюджетных трудностей, — с другой⁷.

Эту точку зрения разделяет и Комитет по свободе объединения⁸.

Комитет по свободе объединения подчеркнул, что *«резервирование бюджетных полномочий за законодательными влас-*

⁶ См. 287-й Доклад Комитета по свободе объединения, дело № 1617 (Эквадор), параграф 63.

⁷ *Общий обзор*, 1994 г., параграфы 263 и 264.

⁸ *Сборник КСО*, 1996 г. параграф 899.

тями не должно иметь последствием создание препятствий для выполнения коллективных соглашений, заключенных этими властями или от их имени», и что «применение *финансовых полномочий органами государственной власти* таким образом, что это создает препятствия или ограничивает выполнение коллективных соглашений, уже заключенных государственными органами, несовместимо с принципом свободных коллективных переговоров»⁹. Так же как и Комитет экспертов, Комитет по свободе объединения посчитал, что поскольку доход государственных предприятий и организаций зависит от государственного бюджета, то не должно вызывать возражений — после широких обсуждений и консультаций между соответствующими организациями трудящихся и работодателей в рамках пользующейся доверием сторон системы — *установление потолка заработной платы в законе о государственном бюджете*, так же как и публикация министерством финансов еще до начала коллективных переговоров соответствующего доклада, с тем чтобы такое ограничение соблюдалось¹⁰. Это положение не следует путать с требованием иметь предварительное мнение финансовых органов (а не государственных работодателей) по проектам коллективных соглашений в государственном секторе и их финансовых последствиям, то есть *во время* их обсуждения. В таких случаях должен быть предусмотрен механизм, который позволит в ходе коллективных переговоров в государственном секторе провести консультации как с профсоюзными организациями, так и работодателями и их ассоциациями, с тем чтобы они могли высказать свою точку зрения органам власти, которые отвечают за оценку финансовых последствий проекта коллективных соглашений. Тем не менее, независимо от заключения финансовых властей, стороны на коллективных переговорах должны иметь возможность свободного заключения договора¹¹. Если такой возможности нет, всякое осуществление государственными властями их прерогатив в финансовых вопросах, затрудняющее свободные переговоры по коллективным соглашениям, несовместимо с принципом свободных коллективных переговоров¹².

⁹ *Сборник КСО*, 1996 г., параграфы 894 и 895.

¹⁰ Там же, параграф 896.

¹¹ Там же, параграф 897.

¹² Там же, параграф 898.

В отношении коллективных переговоров на государственной службе Конвенция № 154 допускает особые методы, позволяющие определенную гибкость в применении ее положений, что позволяет таким образом учитывать различные национальные системы и бюджетные процедуры. В вопросе о положениях коллективных соглашений, относящихся к заработной плате и условиям занятости, которые имеют финансовые последствия, одним из основополагающих принципов, ранее упоминавшихся, является то, что поскольку эти положения были приняты, то коллективные соглашения должны соблюдаться законодательными и исполнительными органами власти. Этот принцип совместим с различными бюджетными системами при условии, что они отвечают определенным требованиям и, в частности, допускают, с одной стороны, такой порядок, при котором коллективные соглашения, достигнутые в результате переговоров, заключаются до бюджетных прений (при условии, что в бюджетах реально учитывается содержание соглашений), а с другой стороны, порядок, при котором соглашения заключаются после принятия бюджета и бюджет: (а) содержит гибкие формулировки, которые допускают внутреннее регулирование статей бюджета с целью выполнения коллективных соглашений; (b) позволяет перенос в будущие бюджеты долга, образующегося из непредвиденных расходов, возникающих вследствие выполнения коллективных соглашений в государственном секторе; (с) может быть изменен с помощью последующих законодательных поправок, позволяя выполнить положения коллективных соглашений; (d) оставляя значительное свободное пространство для переговоров, определяет максимальные уровни заработной платы в виде процентного роста или увеличения всей массы заработной платы после полного учета итогов основных предварительных консультаций с профсоюзными организациями.

Как отмечалось выше, также приемлемо такое положение, когда работодатели, участвующие в переговорном процессе в качестве представителей государственной службы, действуют в соответствии с постановлениями министерства финансов или экономики или иного финансового органа, который оценивает «финансовые последствия проектов коллективных соглашений»¹³, при условии, что работодатели и профсоюзные органи-

¹³ *Официальный бюллетень*, серия В, Том LXXX, № 1, 1997 г., 306-й Доклад Комитета по свободе объединения, дело № 1878 (Перу), параграф 538.

зации могут выразить свою точку зрения в ходе консультаций. В этой связи Комитет по свободе объединения подчеркнул, что следует заблаговременно известить «профсоюзные организации государственного сектора о начале коллективных переговоров, с тем чтобы дать им достаточно много времени для переговоров об условиях занятости, в особенности, принимая во внимание тот факт, что существуют жесткие временные ограничения для представления в парламент проектов законов»¹⁴.

И наконец, предусмотренный Конвенцией № 154 гибкий подход означает, что когда переговоры касаются условий занятости, которые влекут за собой изменения в законодательстве по соответствующим административным должностям или условиям труда государственных служащих, их результаты могут принимать форму обязательства правительства по представлению проекта закона в парламент с целью изменить упомянутое выше законодательство в соответствии с результатами переговоров. Так, в одном случае, касающемся Испании, когда было указано, что все темы переговоров включают «вопросы, относящиеся <...> к условиям труда государственных служащих, которые должны регулироваться нормами, имеющими силу закона», Комитет по свободе объединения посчитал, что это условие соответствует Конвенциям о коллективных переговорах¹⁵.

¹⁴ См.: 310-й Доклад Комитета по свободе объединения, дело № 1946 (Чили), параграф 270.

¹⁵ *Официальный бюллетень*, серия В, том LXXVII, № 2, 1995 г., 299-й Доклад Комитета по свободе объединения, дело № 1561 (Испания), параграф 40.

12. ДРУГИЕ ВИДЫ ВМЕШАТЕЛЬСТВА ВЛАСТЕЙ

В одном случае утверждалось, что правительство нарушило статью 4 Конвенции № 98, потому что, когда затянувшиеся переговоры зашли в тупик, требования профсоюза были подкреплены с помощью законодательства (общее увеличение заработной платы и выплата отдельной премии). Комитет по свободе объединения в этой связи заявил, что «такой довод, если довести его до логического конца, означает, что почти в каждой стране, где у трудящихся нет достаточно сильной организации, чтобы иметь возможность добиться получения минимальной заработной платы и где этот минимум предписывается законодательством, статья 4 Конвенции № 98 будет нарушена. Очевидно, что такой аргумент не выдерживает критики. Однако, если правительство будет придерживаться политики систематического предоставления посредством закона того, чего профсоюзы не могут добиться посредством переговоров, то подобный порядок может потребовать пересмотра»¹.

В другом случае, когда в частном секторе законодательно было проведено общее повышение заработной платы и это повышение стало дополнением к ранее согласованным в коллективных соглашениях повышениям, Комитет по свободе объединения привлек внимание правительства к тому факту, что «гармоничное развитие трудовых отношений выиграло бы, если бы государственные власти при решении проблем, касающихся снижения покупательной способности трудящихся, принимали решения, которые не приводили бы к изменениям договоренностей между организациями трудящихся и работодателей без согласия на то обеих сторон»².

¹ Сборник КСО, 1996 г., параграф 902.

² Там же, параграф 903.

13. ЗАБАСТОВКИ, КОЛЛЕКТИВНЫЕ ПЕРЕГОВОРЫ И «СОЦИАЛЬНЫЙ МИР»¹

На практике забастовки могут быть, а могут и не быть связаны с процессом переговоров, имеющим целью заключение коллективного соглашения. В отношении забастовок в связи с коллективными соглашениями Комитет по свободе объединений заявил, что «забастовки, решение о проведении которых принимаются систематически, задолго до проведения переговоров, не входят в сферу применения принципов свободы объединения»². Точно так же Комитет считает, что «запрещение забастовок, связанных со спором о признании профсоюза (в качестве стороны на коллективных переговорах), не соответствует принципам свободы объединения»³. Более того, в отношении забастовок по поводу уровня переговоров Комитет по свободе объединения заявил, что:

Положения, запрещающие забастовки из-за спора о том, распространяется ли контракт о коллективной занятости более чем на одного работодателя, противоречат принципам свободы объединения в части права на забастовку; трудящиеся и их организации должны иметь возможность призвать к совместным действиям в поддержку договоров с несколькими работодателями. Трудящиеся и их организации должны иметь возможность прибегать к совместным действиям (забастовкам) в поддержку договоров (коллективных соглашений) с несколькими работодателями⁴.

С другой стороны, Комитет счел приемлемым временное ограничение забастовок в соответствии с «положениями, запрещающими забастовочную акцию, проводимую в нарушение коллективных соглашений»⁵. Комитет также посчитал, что поскольку решение юридического конфликта, возникшего вследствие различного толкования юридического текста, должно

¹ Эта часть взята из: Gemigon, Bernard; Odero, Alberto; и Guido, Horacio, «Принципы МОТ, касающиеся права на забастовку», Международный обзор труда, том 137, № 4, 1998 г., стр. 460–461.

² Сборник КСО, 1996 г., параграф 481.

³ Там же, параграф 488.

⁴ Там же, параграфы 490 и 491.

⁵ См. 147-й Доклад Комитета по свободе объединения, параграф 167.

быть предоставлено компетентным судам, запрет забастовок в такой ситуации не является нарушением принципа свободы объединения⁶.

Тем не менее Комитет по свободе объединения считает, что право на забастовку не должно ограничиваться и признаваться лишь в связи с трудовым спором, который, по всей вероятности, завершится подписанием коллективного соглашения: «Трудящиеся и их организации должны, если это необходимо, иметь возможность выражать свое недовольство экономическими и социальными проблемами, затрагивающими интересы членов организаций, в более широком плане»⁷. Подобным же образом Комитет по свободе объединения заявил, что «запрещение забастовок, не связанных с коллективным спором, в котором одной из сторон выступают трудящиеся или профсоюз, противоречит принципам свободы объединения»⁸. Комитет экспертов принял аналогичный подход.

Комитет экспертов более подробно, чем Комитет по свободе объединения, занимался вопросами, связанными с системами коллективных переговоров, которые предусматривают сохранение социального мира в период действия коллективного соглашения либо благодаря закону, коллективному соглашению, либо постановлениям, принятым в результате судебных или арбитражных решений:

Во многих странах законодательство не устанавливает каких-либо ограничений по поводу времени начала забастовки, предусматривая только, что необходимо соблюдать сроки заблаговременного уведомления, указанные в законодательстве. Некоторые системы трудовых отношений построены на радикально иной философии, в рамках которой коллективные договоры рассматриваются в качестве пакта о социальном мире на определенный срок, в течение которого забастовки и локауты запрещены самим законом, а взамен этого в распоряжении трудящихся и предпринимателей имеется арбитражный механизм. Использование забастовки, как правило, считается возможным в таких системах только в качестве средства оказания давления с целью заключения первоначального договора или его возобновления. Комитет считает, что оба этих варианта совместимы с Конвенцией и что выбор между ними должен делаться исходя из законодательства и практики каждого из государств-членов. Однако при любой из систем организациям трудящихся не должны чиниться пре-

⁶ *Сборник КСО*, 1996 г., параграф 485.

⁷ Там же, параграф 484.

⁸ Там же, параграф 489.

пятствия для проведения забастовки против социальной и экономической политики правительства, в особенности когда протест направлен не только против самой этой политики, но и против ее последствий для определенных положений коллективных договоров (например, последствия политики сдерживания заработной платы, принятой правительством, для финансовых положений договора). Если законодательство запрещает забастовки в течение срока действия коллективных договоров, то это серьезное ограничение основного права организаций трудящихся должно быть компенсировано правом использовать для решения индивидуальных и коллективных претензий, касающихся толкования или применения коллективных договоров, объективный и скорый арбитражный механизм. Такая процедура не только дает возможность преодолевать неизбежные трудности, связанные с их применением и толкованием в течение срока их действия, но имеет и то преимущество, что, выявляя возникающие проблемы, помогает готовить почву для последующих коллективных переговоров⁹.

⁹ *Общий обзор*, 1994 г., параграфы 166 и 167.

14. ДРУГИЕ ВОПРОСЫ

Право на информацию

Рекомендация 1981 г. (№ 163) о содействии коллективным переговорам требует в параграфе 7(1), что «при необходимости должны приниматься соответствующие национальным условиям меры, чтобы стороны имели доступ к информации, необходимой для компетентного ведения переговоров. (2) Для этой цели (а) работодатели частного и государственного секторов должны по просьбе организаций работников представлять информацию о социально-экономическом положении производственного подразделения, в рамках которого ведутся переговоры, и предприятия в целом, необходимую для компетентного ведения переговоров; если разглашение части этой информации может нанести ущерб предприятию, ее предоставление может быть обусловлено обязательством считать ее в необходимой мере конфиденциальной; предоставление информации могло бы определяться соглашением, заключенным между сторонами, ведущими коллективные переговоры; (б) государственные органы должны представлять необходимую информацию об общем социально-экономическом положении страны и соответствующей отрасли в той мере, в какой разглашение такой информации не наносит ущерба национальным интересам».

Рекомендация 1971 г. (№ 143) о защите прав представителей трудящихся на предприятии и предоставляемых им возможностях устанавливает в параграфе 16, что руководству следует сделать доступным представителям трудящихся такие средства и информацию, которые могут быть им необходимы для выполнения их функций. «Трехсторонняя декларация (1977 г.) принципов, касающихся многонациональных корпораций и социальной политики», также гласит, что «многонациональные предприятия должны предоставлять представителям трудящихся информацию, необходимую для всесторонних переговоров с предприятием, участвующим в переговорах, и там, где это позволяют местный закон и практика, также должна предоставляться информация, которая дает им возможность составить

правдивую и беспристрастную картину деятельности предприятия, или, там, где это возможно, информация о предприятии в целом» (параграф 54) и что «правительства должны, когда это позволяют закон и практика, предоставлять по просьбе организаций трудящихся информацию об отраслях промышленности, в которых действует предприятие, которая могла бы помочь в установлении объективных критериев в процессе коллективных переговоров. В этом контексте многонациональным, как и национальным предприятиям следует конструктивно реагировать на запросы правительств о соответствующей информации об их операциях» (параграф 55). Наконец, Рекомендация 1967 г. (№ 129) о связях между администрацией и работниками на предприятии содержит положения общего характера, которые относятся не только к процессу коллективных переговоров, но и к информации, которую представители администрации должны предоставлять представителям трудящихся.

Продление коллективных соглашений

Рекомендация 1951 г. (№ 91) о коллективных договорах в параграфе 5 (1) гласит, что «в случае необходимости и с учетом действующей практики коллективных переговоров должны приниматься меры, определяемые законодательством каждой страны и отвечающие существующим в ней условиям, для распространения всех или некоторых положений коллективного договора на всех работодателей и работников, входящих по производственному и территориальному признаку в сферу действия договора. (2) Законодательство страны может обуславливать распространение действия коллективного договора, в частности, следующими требованиями: (а) чтобы коллективный договор уже охватывал достаточно представительное, по мнению компетентного органа власти, число соответствующих работодателей и работников; (b) чтобы требование о распространении действия коллективного договора, по общему правилу, исходило от одной или нескольких участвующих в договоре организаций работников или работодателей; (с) чтобы работодателям и работникам, на которых будет распространяться действие коллективного договора, была предоставлена возможность высказать предварительно свои замечания».

Касаясь случая, когда государственные органы власти распорядились продлить коллективные соглашения, а действующе-

щие коллективные соглашения были заключены организациями меньшинства вопреки мнению организации, представляющей большинство трудящихся отрасли, Комитет по свободе объединения посчитал, что «правительству следовало бы объективно оценить представительность соответствующих профессиональных объединений, так как при отсутствии такой оценки соглашение могло быть навязано всей отрасли вопреки мнению организации большинства, представляющей трудящихся той категории, на которую распространяется соглашение; в результате было бы ограничено право на свободные коллективные переговоры этой организации большинства». По мнению Комитета по свободе объединения, «любое распространение действия коллективных соглашений должно происходить после трехстороннего анализа возможных последствий для соответствующего сектора. Когда действие соглашения распространяется на нечленов профсоюза на предприятиях, охваченных коллективным соглашением, то подобное положение в принципе не противоречит принципам свободы объединения, если в соответствии с законодательством переговоры ведет наиболее представительная организация от имени всех трудящихся и предприятия не состоят из нескольких производственных единиц (ситуация, при которой решение о распространении действия должно быть оставлено на усмотрение сторон). Распространение договора на всю отрасль вопреки мнению организации, представляющей большинство трудящихся категории, охваченной подобным соглашением, может ограничивать право на свободные коллективные переговоры этой организации большинства. Такая система дает возможность распространять действие соглашения, содержащие положения, которые могут привести к ухудшению условий занятости затрагиваемой категории трудящихся»¹. Последний из названных принципов был одобрен Комитетом экспертов².

Соотношение между индивидуальными трудовыми контрактами и коллективными договорами

Рекомендация 1951 г. (№ 91) о коллективных договорах гласит в параграфе 3(2), что условия трудовых контрактов, кото-

¹ Сборник КСО, 1996 г., параграфы 906–909.

² См. Комитет экспертов, Доклад III (Часть 1А) 1998 г., параграф 233.

рые «противоречат коллективному договору, должны считаться недействительными и автоматически заменяться соответствующими положениями коллективного договора». Комитет по свободе объединения указал, что «связь между индивидуальными трудовыми контрактами и коллективными соглашениями и, в частности, возможность того, что при определенных условиях положения индивидуальных трудовых контрактов могут иметь большую силу, чем условия коллективных соглашений, которые по-разному трактуются в различных странах при существующих различных системах коллективных переговоров. <...> В одном случае, когда работодатель и профсоюзные организации договорились о связи между индивидуальными трудовыми контрактами и коллективными соглашениями, Комитет посчитал, что этот случай не требует дальнейшего рассмотрения». В другом случае Комитет по свободе объединения отметил, что «трудно сочетать равенство статуса, придаваемое законом индивидуальным и коллективным контрактам, с принципами МОТ о коллективных переговорах, в соответствии с которыми следует поощрять полное развитие и применение механизма добровольных переговоров между работодателями или организациями работодателей и организациями трудящихся и поощрять их с целью регулирования условий занятости с помощью коллективных соглашений. Фактически (в данном конкретном случае) закон разрешал ведение коллективных переговоров при заключении коллективных соглашений наряду с другими альтернативными мерами, вместо того чтобы развивать и поощрять их»³.

При рассмотрении случая, касающегося Перу, Комитет по свободе объединения посчитал, что «когда в процессе коллективных переговоров с профсоюзом предприятие предлагает лучшие условия труда по индивидуальным договорам нечленам профсоюза, то существует серьезный риск, что это может подорвать возможность переговоров профсоюза и, как следствие, привести к дискриминационной ситуации в пользу персонала, не являющегося членом профсоюза; более того, это может подтолкнуть трудящихся, являющихся членами профсоюза, к выходу из него». Поэтому Комитет призвал правительство «предпринять шаги, чтобы индивидуальные договоры, предлагаемые

³ Сборник КСО, 1996 г., параграфы 910 и 911.

<...> предприятием трудящимся, которые не являются членами профсоюза, не вели к какой-либо дискриминации состоящих в нем трудящихся или подрывали возможности переговоров профсоюза»⁴. При рассмотрении другого случая Комитет по свободе объединения отметил, что игнорирование представительной организации и вступление в прямые индивидуальные переговоры с трудящимися прямо противоположно требованию содействовать коллективным переговорам⁵. Что касается предложения временной работы в государственном секторе с целью сокращения безработицы, в котором заработная плата не определяется положениями коллективных соглашений, регулирующих оплату труда работающих постоянно, Комитет по свободе объединения «выразил надежду, что правительство сможет проследить за тем, чтобы на практике такие предложения занятости сохраняли свой временный характер и не превратились бы в возможность заполнять постоянные рабочие места безработными, право на коллективные переговоры об уровне своего вознаграждения ограничено»⁶. Комитет экспертов также считает, что приоритет индивидуальных контрактов над коллективными соглашениями не способствует процессу коллективных переговоров, как этого требует Конвенция № 98⁷.

Выполнение коллективных соглашений в случаях конкуренции с кредиторами и банкротства

Комитет по свободе объединения всегда считал, что «коллективные соглашения, в которые стороны свободно вступили, должны соблюдаться». Однако в одном случае, относящемся к «процедурам несостоятельности и банкротства», Комитет отметил, что «настойчивое требование полного соответствия положениям коллективных соглашений может угрожать продолжению деятельности предприятия и сохранению рабочих мест». Поэтому Комитет указал, что в тех случаях, когда профсоюзы могут заново провести переговоры по коллективным соглаше-

⁴ *Официальный бюллетень*, серия В, том LXXX, № 1, 1997 г., 306-й Доклад Комитета по свободе объединения, дело № 1845 (Перу), параграфы 517 и 518.

⁵ См. 310-й Доклад Комитета по свободе объединения, дело № 1852 (Великобритания), параграф 337.

⁶ *Сборник КСО*, 1996 г., параграф 912.

⁷ См. Комитет экспертов, Доклад III (Часть 1А), 1998 г., параграф 223.

ниям, которые оказались неработающими в кризисной ситуации, нарушения Конвенции № 98 нет⁸.

Срок действия коллективных соглашений

Что касается срока действия коллективных соглашений, то Комитет по свободе объединения посчитал, что «поправки, отменяющие предельный срок действия коллективных соглашений и влияющие на продолжительность периода времени, отведенного для оценки представительности, ведения коллективных переговоров, перехода в другой профсоюз и присоединение к другому объединению, не составляют нарушения принципов свободы объединения. Однако Комитет понимает, что, по крайней мере теоретически, возможность заключения коллективных соглашений на очень продолжительные сроки таит в себе опасность того, что профсоюз с низкой представительностью может попытаться укрепить свои позиции, согласившись на более длительные сроки в ущерб подлинным интересам трудящихся»⁹.

⁸ *Официальный бюллетень*, серия В, том LXXX, № 2, 1997 г., 307-й Доклад Комитета по свободе объединения, дело № 1887 (Аргентина), параграф 67.

⁹ *Сборник КСО*, 1996 г., параграф 905.

15. ОГРАНИЧЕНИЯ НА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПРАВА НА КОЛЛЕКТИВНЫЕ ПЕРЕГОВОРЫ В НАЦИОНАЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Замечания Комитета экспертов по применению Конвенции № 98 в его докладах за последние годы (1998 и 1999)¹ дают довольно полное представление о проблемах, возникающих в связи с коллективными переговорами в странах, ратифицировавших Конвенцию. Они говорят также о стремлении значительного числа правительств внести поправки в законодательство в соответствии с этими принципами.

Комитет экспертов направил критические замечания 47 правительствам о реализации ими права на коллективные переговоры в рамках Конвенции № 98 (ратифицированной 141 страной-членом). Возникавшие проблемы можно суммировать следующим образом:

Албания. Отрицание права работников на государственной службе, не занятых в органах государственного управления, на переговоры о своей заработной плате; она устанавливается указом.

Аргентина. Обязанность получать одобрение коллективных соглашений выше уровня предприятия и необходимость принимать в расчет для такого одобрения не только тот факт, содержит ли коллективное соглашение пункты, нарушающие положения о поддержании общественного порядка, но и соответствуют ли они критериям, относящимся к производительности, инвестициям, внедрению технологий и системам профессиональной подготовки (правительство отметило, что эти вопросы рассматриваются в проекте реформы законодательства); предоставляемое властям право принимать решение об уровне переговоров в случае, когда стороны не достигают соглашения по этому вопросу.

См.: Международная конференция труда 86 и 87 сессии. Доклады Комитета экспертов, Доклад III, (Часть 1А), 1998 и 1999 гг.

Австралия. Определенные положения законодательства, которые: (1) дают приоритет индивидуальным трудовым отношениям перед коллективными, что не способствует использованию механизма коллективных переговоров; (2) отдают предпочтение переговорам на уровне предприятия и на рабочем месте; (3) заставляют поднимать на переговорах вопрос об оплате во время забастовки; и (4) требуют утверждения большинством признаваемых соглашений.

Бангладеш. Препятствия в отношении процесса добровольных переговоров в частном секторе (только зарегистрированные профсоюзы могут стать участниками коллективных переговоров, а требуемый процент для регистрации организации трудящихся слишком высок); ограничения на добровольные переговоры в государственном секторе (установление ставок заработной платы и других условий занятости назначенными правительством комиссиями по заработной плате); отсутствие права на коллективные переговоры в свободных экономических зонах.

Боливия. Отрицание права на коллективные переговоры за трудящимися, занятыми в сельском хозяйстве, и работниками, не занятыми в органах государственного управления; необходимость развития механизма коллективных переговоров и содействия им, с тем чтобы они не ограничивались определением уровня заработной платы, а реально затрагивали бы и другие условия занятости.

Бразилия. Отрицание права на коллективные переговоры за работниками на государственной службе, не занятыми в органах государственного управления; согласование коллективных переговоров о заработной плате с экономической политикой правительства.

Острова Зеленого Мыса. Отсутствие необходимых мер поддержки и полного развития механизма добровольных переговоров и содействия им, их использования для регулирования условий занятости с помощью коллективных соглашений.

Колумбия. Отрицание права на коллективные переговоры за работниками на государственной службе, не занятыми в органах государственного управления, а также за федерациями и конфедерациями; требование, чтобы в промышленных и отраслевых профсоюзах состояли более 50 процентов трудящихся одного предприятия, чтобы они могли вести коллективные переговоры.

Коста-Рика. Непризнание права на коллективные переговоры за работниками на государственной службе, не занятыми в органах государственного управления (правительство включило в законопроект положение, предусматривающее такое право).

Демократическая Республика Конго. Отсутствие мер поддержки механизма переговоров об условиях занятости между государственными органами власти и организациями трудящихся.

Дания. Исключение из процесса коллективных переговоров лиц, не проживающих в Дании и работающих на судах, плавающих под датским флагом; распространение действия коллективного соглашения на весь сектор деятельности вопреки мнению организации, представляющей большинство трудящихся в категории, охватываемой таким соглашением (правительство заявило, что по данному вопросу оно планирует представить в парламент проект закона).

Доминиканская Республика. Законодательное требование членства в профсоюзе абсолютного большинства трудящихся предприятия или отрасли, с тем чтобы он имел возможность вести коллективные переговоры.

Эквадор. Отрицание права на коллективные переговоры за трудящимися в министерствах и других государственных и муниципальных учреждениях, а также занятыми в частных организациях, действующих в социальной и общественной сфере; непризнание права на коллективные переговоры за персоналом образовательных учреждений и лицами, выполняющими технические и профессиональные функции в сфере образования; требование учредить комитет, за который проголосует более 50 процентов работников сектора общественного обслуживания и госпредприятий или трудящихся, занятых в частных организациях, действующих в социальной и общественной сфере; непризнание права на коллективные переговоры за работниками на государственной службе, не выполняющими управленческих функций, поскольку они не имеют права на организацию.

Египет. Условие, что любая статья коллективного договора, которая может нанести ущерб экономическим интересам страны, не имеет законной силы (правительство заявило, что подготовлен проект нового Трудового кодекса, который не содержит вышеназванного условия).

Эфиопия. Необходимость принять закон, позволяющий признать формально и на практике право на добровольные перегово-

воры об условиях занятости за государственными служащими, которые не заняты в органах государственного управления (этот принцип был признан в Конституции 1994 г.).

Фиджи. Невозможность для представительного профсоюза, не охватывающего 50 процентов работников предприятия, вести коллективные переговоры (правительство заявило, что поправкой к законодательству разрешено существование на предприятии нескольких профсоюзов, которым гарантируется право на переговоры; Комитет экспертов попросил предоставить копию этого законодательства); обязательства по соглашениям или договоренностям соблюдать ограничения по заработной плате, установленные властями, под угрозой объявления их незаконными и преступными.

Германия. Лишение права на коллективные переговоры учителей, имеющих статус гражданских служащих.

Гватемала. Требование слишком большого количества голосов членов генеральной ассамблеи профсоюза (две трети) для одобрения проекта или заключения коллективного договора; отсутствие в рамках процесса коллективных переговоров в государственном секторе механизма, позволяющего проводить развернутые консультации с профсоюзными организациями и работодателями, с тем чтобы они могли незамедлительно сообщить свою точку зрения финансовым органам и чтобы их мнение было принято во внимание.

Гаити. Возможность вмешательства исполнительных органов власти в подготовку коллективных соглашений.

Индонезия. Слишком строгие юридические требования для регистрации профсоюзов и федераций, а, следовательно, для проведения коллективных переговоров.

Ирак. Отсутствие мер, способствующих и содействующих полному развитию и использованию механизма добровольных переговоров о заключении коллективных соглашений в частном, смешанном и кооперативном секторах.

Исландия. Вмешательство правительства в соглашения, которые были свободно заключены социальными партнерами.

Ямайка. Отрицание права на коллективные переговоры в подразделении, где нет профсоюза, в котором состояло бы 40 процентов его работников; необходимость для профсоюза, требующего права вести переговоры, получить 50 процентов голосов трудящихся в ходе процедуры его признания для целей коллективных переговоров.

Япония. Определенные ограничения на участие в процессе установления размера заработной платы государственных служащих, которые не заняты в органах государственного управления.

Иордания. Исключение из процесса коллективных переговоров прислуги, садовников, поваров и им подобных, а также сельскохозяйственных рабочих.

Кения. Отрицание права на коллективные переговоры за государственными служащими, которые не заняты в органах государственного управления.

Ливан. Требование к представителям трудящихся получить одобрение по крайней мере 60 процентов ливанских трудящихся, чтобы иметь возможность вести переговоры; необходимость одобрения коллективного соглашения двумя третями генеральной ассамблеи профсоюзов, подписывающих данное соглашение; отрицание права на коллективные переговоры за работниками государственного сектора, в том числе теми, кто не занят в органах государственного управления: принудительный арбитраж в секторе общественного обслуживания.

Либерия. Невозможность для работников государственных предприятий и органов власти вести коллективные переговоры.

Ливийская Арабская Джамахирия. Требование, чтобы статьи коллективных соглашений соответствовали национальным экономическим интересам; отрицание права на ведение коллективных переговоров за работниками на государственной службе, не занятыми в органах государственного управления, а также за сельскохозяйственными рабочими и моряками.

Малайзия. Ограничения вопросов, затрагиваемых коллективными соглашениями, для новых компаний (правительство объявило о мерах, упраздняющих это ограничение); ограничения коллективных переговоров по таким вопросам, как перевод на другое место работы, увольнение и восстановление на работе; ограничения на право коллективного ведения переговоров работниками на государственной службе, не занятыми в органах государственного управления.

Марокко. Отрицание права на ведение коллективных переговоров за работниками на государственной службе, не занятыми в органах государственного управления.

Пакистан. Отрицание права на ведение коллективных переговоров за служащими государственного банковского и финансового секторов и в свободных экономических зонах.

Панама. Чрезвычайно длительная процедура примирения в случае споров или переговоров.

Папуа-Новая Гвинея. Право властей в одностороннем порядке отменять арбитражные решения и объявлять об отмене действия соглашения по заработной плате, если те противоречат политике правительства или национальным интересам (правительство заявило, что принимаются меры по устранению соответствующих законодательных положений).

Перу. Препятствия для добровольных переговоров, вытекающие из требования наличия абсолютного большинства (не только определенного числа трудящихся, но и числа предприятий) при заключении коллективного соглашения для отрасли или профессии; возможность для работодателя без согласия трудящихся изменять предварительно согласованные условия труда.

Португалия. Возможность для одной из сторон или исполнительной власти передавать в принудительный арбитраж спор, возникший в ходе переговоров по коллективному соглашению.

Руанда. Необходимость принимать меры, способствующие процессу коллективных переговоров (коллективные соглашения в стране не заключались).

Сингапур. Запрещение коллективных переговоров по таким вопросам, как перевод на другое место работы и увольнение; право отраслевого арбитражного суда в одностороннем порядке отказывать в регистрации коллективных соглашений, заключенных на недавно созданных предприятиях.

Судан. Возможность для властей передавать на принудительный арбитраж коллективные споры во второстепенных службах (правительство заявило, что создана трехсторонняя комиссия по пересмотру данного законодательства).

Свазиленд. Отрицание права федераций заниматься процессом коллективных переговоров; полномочия административных властей по лишению права на коллективные переговоры в отдельной отрасли промышленности; возможность для работодателя не признавать для целей коллективных переговоров профсоюз, который не представляет более 50 процентов трудящихся.

Сирийская Арабская Республика. Предусматриваемая законом возможность отказа одобрить коллективное соглашение или аннулировать любую его статью, которая может нанести ущерб экономическим интересам страны (правительство заявило, что

подготовлен проект закона по отмене соответствующих положений Трудового кодекса).

Танзания. Право судов отказывать в регистрации коллективного соглашения, если оно не соответствует экономической политике правительства.

Тринидад и Тобаго. Отрицание права на коллективные переговоры в случае, когда профсоюз не имеет 50-процентного представительства трудящихся предприятия, ведущего переговоры; передача коллективных споров на рассмотрение специального трибунала Центрального банка.

Турция. Запрещено ведение коллективных переговоров конфедерациями и на отраслевом уровне; разрешено только одно коллективное соглашение на данном уровне; установлен верхний предел различных компенсаций; двойственные критерии определения представительных профсоюзов для целей коллективных переговоров; отрицание права на коллективные переговоры за работниками на государственной службе, не занятыми в органах государственного управления; применение принудительного арбитража в свободных экономических зонах в случае провала переговоров.

Великобритания. Наличие некоторых законодательных положений, не содействующих и не способствующих добровольным переговорам (правительство заявило, что по этому вопросу с социальными партнерами ведутся консультации).

Венесуэла. Необходимость для профсоюза представлять абсолютное большинство трудящихся на предприятии, чтобы вести переговоры по коллективному соглашению.

Йемен. Обязательная регистрация коллективных соглашений и только при условии соответствия экономическим интересам страны.

16. КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ ПРИНЦИПОВ МОТ В ОТНОШЕНИИ ПРАВА НА КОЛЛЕКТИВНЫЕ ПЕРЕГОВОРЫ

Можно следующим образом резюмировать содержание предыдущих глав, норм и принципов, вытекающих из Конвенций и Рекомендаций МОТ и других актов, касающихся права на коллективные переговоры, а также принципов, установленных Комитетом экспертов и Комитетом по свободе объединения на основе этих норм:

А. Право на коллективные переговоры является основополагающим правом, с которым члены МОТ согласились, вступая в Организацию; на них лежит обязательство уважать и добросовестно реализовывать его, содействовать ему (Декларация МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда и механизм ее реализации).

В. Коллективные переговоры являются, с одной стороны, правом работодателей и их организаций, а с другой стороны, организаций трудящихся (низовые профсоюзы, федерации и конфедерации); только при отсутствии этих последних представители заинтересованных трудящихся могут заключать коллективные договоры.

С. Право на коллективные переговоры должно признаваться повсюду — в частном и государственном секторах, и только вооруженные силы, полиция и работники на государственной службе, занятые в органах государственного управления, могут быть исключены из этого списка (Конвенция № 98)¹.

¹ Тем не менее, когда государство ратифицирует Конвенцию 1981 г. (№ 154) о содействии коллективным переговорам, право на коллективные переговоры начинает применяться также в контексте государственной администрации, для которой могут быть установлены особые методы применения (в противоположность положениям Конвенции № 154, Конвенция 1978 г. (№ 151) о защите права на организацию и процедурах определения условий занятости на государственной службе обеспечивает более низкий уровень международной защиты процесса коллективных переговоров, поскольку она разрешает, в контексте государственной администрации, возможность выбора между коллективными переговорами и другими методами определения условий занятости).

Д. Целью коллективных переговоров является регулирование условий занятости в широком смысле и отношений между сторонами.

Е. Коллективные договоры должны иметь обязательный характер. Должна существовать возможность определять условия занятости, которые являются более благоприятными, нежели те, которые установлены законом; предпочтение не должно отдаваться индивидуальным контрактам перед коллективными договорами, за исключением тех случаев, когда в индивидуальных контрактах содержатся более благоприятные условия.

Ф. Действенная реализация права на коллективные переговоры предполагает, что организации трудящихся независимы и «неподконтрольны работодателям и организациям работодателей» и коллективные переговоры проходят без неоправданного вмешательства властей.

Г. Профсоюз, который представляет большинство или значительную часть трудящихся предприятия, ведущего переговоры, может обладать предпочтительными или исключительными правами на ведение переговоров. Однако в случае, когда ни один профсоюз не отвечает этим условиям или такие исключительные права не признаются, организации трудящихся, тем не менее, должны иметь возможность заключать коллективный договор от имени своих собственных членов.

Н. Под принципом добросовестного ведения коллективных переговоров подразумевается признание представительных организаций, которые стремятся достичь соглашения, ведут искренние и конструктивные переговоры, избегают неоправданных отсрочек в переговорах и взаимно признают принятые обязательства, в полной мере учитывают результаты переговоров.

И. Поскольку добровольная природа коллективных переговоров является основополагающим элементом принципа свободы объединения, процесс коллективных переговоров не может быть навязан, а процедуры поддержки переговорного процесса должны в принципе учитывать его добровольный характер; более того, уровень переговоров не должен навязываться в одностороннем порядке законом или властями, и проведение переговоров должно быть возможным на любом уровне.

Ж. Допускается использование в коллективных переговорах процедур примирения и посредничества с соответствии с законом при условии установления разумных временных ограниче-

ний. Однако навязывание принудительного арбитража в случае, когда стороны не приходят к согласию, обычно противоречит принципу добровольных коллективных переговоров и допускается только: (1) в жизненно важных службах в строгом смысле слова (где приостановка деятельности создает угрозу жизни, личной безопасности или здоровью всего населения или его части); (2) в отношении государственных служащих, которые заняты в органах государственного управления; (3) там, где после долгих и безрезультатных переговоров становится ясно, что выход из тупика не будет найден без инициативы властей; и (4) в случае острого национального кризиса. Арбитраж, который признается обеими сторонами (добровольный арбитраж), всегда легитимен.

К. Вмешательство, осуществляемое законодательными или исполнительными органами власти, результатом которого является отмена или изменение содержания свободно заключенных коллективных соглашений, в том числе, положений о заработной плате, противоречит принципу добровольных коллективных переговоров. Такое вмешательство включает: приостановку действия и отмену коллективных соглашений по распоряжению властей без согласия сторон; приостановление действия соглашений, по которым уже достигнута договоренность; требование провести повторные переговоры по свободно заключенным коллективным соглашениям; аннулирование коллективных соглашений; и принудительное проведение повторных переговоров по действующим соглашениям. Другие виды вмешательства, такие, как обязательное продление действия коллективных соглашений в соответствии с законом, допускаются только в экстренных случаях и на короткий период времени.

Л. Ограничения по содержанию будущих коллективных соглашений, в особенности в отношении заработной платы, навязываемые властями как часть программы экономической стабилизации или структурной перестройки по причинам экономического характера, допускаются только лишь тогда, когда им предшествуют консультации с организациями трудящихся и работодателей и когда соблюдаются следующие условия: эти ограничения применяются в качестве исключительных мер и только в необходимой степени, действуют в течение разумного периода времени и сопровождаются адекватными гарантиями с целью реально защитить уровень жизни соответствующих групп трудящихся, и в особенности тех, кто вероятнее всего пострадает от этого в наибольшей степени.

17. ВЫВОДЫ О МАСШТАБАХ ПРИМЕНЕНИЯ ПРАВА НА КОЛЛЕКТИВНЫЕ ПЕРЕГОВОРЫ

Приведенный выше анализ замечаний, сделанный Комитетом экспертов в 1998 и 1999 годах по применению Конвенции 1949 г. (№ 98) о праве на организацию и на ведение коллективных переговоров, показывает, что 67 % от 141 страны, ратифицировавших эту Конвенцию, применяют ее удовлетворительным образом. Только в 47 странах Комитет экспертов обнаружил, что существуют положения, которые ограничивают тот или иной элемент коллективных переговоров (и не всегда самый важный), хотя и не подрывают значительно процесс коллективных переговоров как таковой. Это говорит о том, что это право имеет почти всеобщее признание.

Проблемы, наиболее часто отмечаемые Комитетом экспертов, относятся, в частности, к масштабам применения права на коллективные переговоры, и особенно к его запретным санкциям работникам на государственной службе, не занятыми в органах государственного управления, наряду с требованием к профсоюзным организациям иметь в качестве членов слишком высокий процент трудящихся, чтобы получить признание или участвовать в коллективных переговорах. Затем следует значительное число стран, в которых коллективные переговоры подчинены экономической политике правительства. Наконец, хотя это относится к меньшему числу стран, некоторые из них исключают из коллективных соглашений ряд вопросов, прибегают в определенных случаях к принудительному арбитражу, ограничивают право сторон определять уровень переговоров, или запрещают коллективные переговоры особым категориям трудящихся в частном секторе или федерациям и конфедерациям.

* * *

Мы хотим завершить этот документ, отдав дань уважения Николасу Валтикосу, крупному мировому авторитету в области

международного трудового права, учителю, коллеге и другу, который, занимая ответственные посты в Международном бюро труда, посвятил значительную часть своей жизни и работы развитию норм и принципов свободы объединения и коллективных переговоров. Благодаря своему опыту, он сделал крайне ценный вклад в развитие этих норм и принципов, которые мы попытались описать в данной публикации, в особенности, путем оказания помощи различным структурам Организации, стремясь к тому (и здесь мы приведем его собственные слова, написанные ровно 20 лет назад), чтобы «государства по отдельности и международное сообщество в целом яснее видели свой общий интерес не только в вопросах мира на планете, но и в вопросах справедливости, благосостояния и свободы для человечества»¹.

¹ Валтикос, Николас. «Будущие перспективы международных трудовых норм», Международный обзор труда. Том 118, № 6, ноябрь – декабрь 1979 г., стр. 463.

ПРИЛОЖЕНИЕ

ДЕКЛАРАЦИЯ О ЦЕЛЯХ И ЗАДАЧАХ МЕЖДУНАРОДНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ТРУДА

Генеральная конференция Международной организации труда, собравшаяся на свою 26-ю сессию в Филадельфии, принимает сего мая 10 дня 1944 года настоящую Декларацию о целях и задачах Международной организации труда и принципах, которыми должна вдохновляться политика ее членов.

I

Конференция вновь подтверждает основные принципы, на которых основывается Организация, и, в частности, следующие:

- a) труд не является товаром;
- b) свобода слова и свобода объединения являются необходимым условием постоянного прогресса;
- c) нищета в любом месте является угрозой для общего благосостояния
- d) борьба с нуждой должна вестись с неослабевающей энергией в каждом государстве и постоянными и согласованными усилиями в международном масштабе, в которых представители трудящихся и предпринимателей, пользующиеся равными правами с представителями правительств, объединяются с ними для свободного обсуждения и принятия демократических решений в целях содействия общему благосостоянию.

II

Считая, что практика полностью подтвердила справедливость положения Устава Международной организации труда о том, что прочный мир может быть установлен только на основе социальной справедливости. Конференция заявляет, что:

- a) все люди, независимо от расы, веры или пола, имеют право на осуществление своего материального благосостояния и духовного развития в условиях свободы и достоинства, экономической устойчивости и равных возможностей;
- b) достижение условий, при которых это будет возможно, должно являться главной целью национальной и между народной политики;
- c) любая национальная и международная политика и меры, в особенности экономического и финансового характера, должны рассматриваться в этом свете и приниматься только в той степени, в какой они содействуют, а не мешают достижению этой основной задачи
- d) Международная организация труда обязана изучать и рассматривать все экономические и финансовые программы и меры международного масштаба в свете этой основной задачи;

- е) при осуществлении порученных ей задач Международная организация труда, рассмотрев все соответствующие экономические и финансовые факторы, может включать в свои решения и рекомендации любые положения, которые она считает целесообразными.

III

Конференция признает торжественное обязательство Международной организации труда способствовать принятию странами мира программ, имеющих целью:

- а) полную занятость и повышение жизненного уровня;
- б) занятость трудящихся на таких работах, где они могут получить удовлетворение, проявляя в полной мере свое мастерство и навыки, и внести наибольший вклад в общее благосостояние;
- с) обеспечение, в качестве средства достижения этой цели и при соответствующих гарантиях для всех заинтересованных, возможностей обучения и передвижения рабочих, включая миграцию в целях устройства на работу и поселения;
- д) предоставление возможностей для всех участвовать в справедливом распределении плодов прогресса в области оплаты труда, рабочего времени и прочих условий труда, а также прожиточного минимума заработной платы для всех, кто трудится и нуждается в такой защите;
- е) действительное признание права на коллективные переговоры, совместные действия администрации и трудящихся в деле постоянного улучшения организации производства и сотрудничество трудящихся и предпринимателей в подготовке и применении мер социального и экономического порядка;
- ф) расширение системы социального обеспечения, с тем чтобы обеспечить основной доход для всех, нуждающихся в такой защите, и полное медицинское обслуживание;
- г) необходимую защиту жизни и здоровья трудящихся всех профессий;
- h) защиту благосостояния детей и матерей;
- и) обеспечение необходимого питания, жилищ и возможностей для отдыха и культуры;
- j) обеспечение равных возможностей в области общего и профессионального образования.

IV

Будучи уверена, что более полное и широкое использование мировых производственных ресурсов, необходимое для достижения задач, изложенных в настоящей Декларации, может быть обеспечено путем эффективных действий в международном и национальном масштабе, включая меры по расширению производства и потребления, устранению серьезных колебаний в экономике, содействию экономическому и социальному прогрессу менее развитых районов мира, обеспечению большей стабильности в мировых ценах на сырьевые товары и достижению большого и устойчивого объема международной торговли, Конференция обещает полное сотрудничество со стороны Международной организации труда с такими международными органами, на которые может быть возложена частичная ответ-

ственность за осуществление этой великой задачи и за содействие здравоохранению, образованию и благосостоянию всех народов.

V

Конференция заявляет, что принципы, изложенные в настоящей Декларации, полностью применимы ко всем народам и что в то время как метод их применения должен быть определен с надлежащим учетом стадии социального и экономического развития, достигнутой каждым народом, прогрессивное применение их к еще зависимым народам, а также к народам, которые уже достигли самоуправления, является задачей всего цивилизованного мира.

ДЕКЛАРАЦИЯ МОТ ОБ ОСНОВОПОЛАГАЮЩИХ ПРИНЦИПАХ И ПРАВАХ В СФЕРЕ ТРУДА

- Принимая во внимание, что создатели МОТ исходили из убеждения, что социальная справедливость имеет важнейшее значение для обеспечения всеобщего и прочного мира;
- Принимая во внимание, что экономический рост имеет важнейшее значение, но недостаточен для обеспечения равенства, социального прогресса и искоренения бедности, что подтверждает необходимость в усилиях МОТ, направленных на поддержку сильной социальной политики, справедливости и демократических институтов;
- Принимая во внимание, что МОТ должна, как никогда ранее, использовать все свои ресурсы в области нормотворческой деятельности, технического сотрудничества и весь свой исследовательский потенциал во всех областях своей компетенции, в частности в таких, как занятость, профессиональная подготовка и условия труда, добиваясь таким образом в рамках глобальной стратегии социально-экономического развития того, чтобы экономическая политика и социальная политика взаимно усиливали друг друга, создавая условия для широкомасштабного и устойчивого развития;
- Принимая во внимание, что МОТ должна обращать особое внимание на проблемы, стоящие перед лицами, которые имеют особые социальные нужды, в особенности перед безработными и трудящимися-мигрантами, и мобилизовать и поощрять пред принимаемые на международном, региональном и национальном уровнях усилия, направленные на разрешение их проблем, и способствовать проведению действенной политики, нацеленной на создание рабочих мест;
- Принимая во внимание, что для усиления связей между социальным прогрессом и экономическим ростом особое значение и смысл имеет гарантия соблюдения основополагающих принципов и прав в сфере труда, так как она позволяет заинтересованным лицам свободно и на равных условиях требовать своей справедливой доли в богатстве, созданию которого они помогали, а также дает им возможность полностью реализовать свой человеческий потенциал;
- Принимая во внимание, что МОТ является международной организацией, наделенной по своему Уставу мандатом и являющейся компетентным органом в области принятия и применения международных трудовых норм, и пользующейся всеобщей поддержкой и признанием в том, что касается содействия применению основополагающих прав в сфере труда, являющихся выражением ее уставных принципов;
- Принимая во внимание, что в условиях растущей экономической взаимозависимости настоятельно требуется подтвердить неизменность основополагающих принципов и прав, провозглашенных в Уставе Организации, и содействовать их всеобщему соблюдению; Международная конференция труда:
1. Напоминает:
 - а) что свободно вступая в МОТ, все государства-члены признали принципы и права, закрепленные в Уставе и в Фила дельфийской декла-

- рации, и обязались добиваться достижения всех целей Организации, используя для этого все имеющиеся в их распоряжении средства и с полным учетом присущих им особенностей;
- б) что эти принципы и права получили свое выражение и развитие в форме конкретных прав и обязательств в Конвенциях, признанных в качестве основополагающих как в самой Организации, так и за ее пределами.
2. Заявляет, что все государства-члены, даже если они не ратифицировали указанные Конвенции, имеют обязательство, вытекающее из самого факта их членства в Организации, соблюдать, содействовать применению и претворять в жизнь добросовестно в соответствии с Уставом принципы, касающиеся основополагающих прав, которые являются предметом этих Конвенций, а именно:
- а) свободу объединения и действительное признание права на ведение коллективных переговоров;
 - б) упразднение всех форм принудительного или обязательного труда;
 - с) действительное запрещение детского труда; и
 - д) недопущение дискриминации в области труда и занятий.
3. Признает обязательство Организации оказывать своим государствам-членам содействие в удовлетворении установленных и высказанных ими нужд, используя в полной мере для достижения этих целей все свои уставные, практические и бюджетные ресурсы, в том числе посредством привлечения внешних ресурсов и поддержки, а также поощряя другие международные организации, с которыми МОТ установила отношения в соответствии со статьей 12 ее Устава, к оказанию поддержки этим усилиям:
- а) посредством предоставления технического сотрудничества и услуг консультационного характера, способствующих ратификации и применению основополагающих Конвенций;
 - б) посредством оказания содействия тем государствам-членам, которые пока не могут ратифицировать все эти Конвенции или некоторые из них, в их усилиях по соблюдению, содействию применению и претворению в жизнь принципов, касающихся основополагающих прав, которые являются предметом этих Конвенций; и
 - с) посредством предоставления государствам-членам помощи в их усилиях по созданию условий, благоприятствующих экономическому и социальному развитию.
4. Постановляет, что для обеспечения полного выполнения настоящей Декларации будет применяться способствующий ее реализации механизм, надежный и эффективный, в соответствии с мерами, перечисленными в нижеследующем приложении, которое является неотъемлемой частью настоящей Декларации.
5. Подчеркивает, что трудовые нормы не должны использоваться в торгово-протекционистских целях и ничто в настоящей Декларации и в механизме ее реализации не должно служить основанием или использоваться иным образом для таких целей; кроме того, настоящая Декларация и механизм ее реализации никоим образом не должны использоваться для нанесения ущерба сравнительным преимуществам той или иной страны.

КОНВЕНЦИЯ 98

Конвенция о применении принципов права на объединение в профсоюзы и на ведение коллективных переговоров¹

Генеральная Конференция Международной Организации Труда, созванная в Женеве Административным Советом Международного Бюро Труда и собравшаяся 8 июня 1949 года на свою тридцать вторую сессию, постановив принять ряд предложений о применении принципов права на объединение в профсоюзы и ведение коллективных переговоров, что является четвертым пунктом повестки дня сессии, решив придать этим предложениям форму международной конвенции, принимает сего первого дня июля месяца тысяча девятьсот сорок девятого года нижеследующую Конвенцию, которая может именоваться Конвенцией 1949 года о праве на объединение в профсоюзы и на ведение коллективных переговоров:

Статья 1

1. Работники пользуются надлежащей защитой против любых дискриминационных действий, направленных на ущемление свободы профсоюзного объединения при приеме на работу.

2. Такая защита применяется в особенности в отношении действий, целью которых является:

- а) подчинить прием работника на работу или сохранение им работы условию, чтобы он не вступал в профсоюз или вышел из профсоюза;
- б) увольнять или любым другим способом наносить ущерб работнику на том основании, что он является членом профсоюза или принимает участие в профсоюзной деятельности в нерабочее время или, с согласия работодателя, в рабочее время.

Статья 2

1. Организации работников и работодателей пользуются надлежащей защитой против любых актов вмешательства со стороны друг друга или со стороны их агентов или членов в создание и деятельность организаций и управление ими.

2. В частности, действия, имеющие своей целью способствовать учреждению организаций работников под господством работодателей или организаций работодателей или поддерживать организации работников путем финансирования или другим путем с целью поставить такие организации под контроль работодателей или организаций работодателей, рассматриваются как вмешательство в смысле настоящей статьи.

Статья 3

Там, где это необходимо, создается аппарат, соответствующий условиям страны, с целью обеспечения уважения права на объединение в профсоюзы, как оно определено в предыдущих статьях.

¹ Дата вступления в силу: 18 июля 1951 года. В ранних переводах эта конвенция называлась «Конвенция о применении принципов права на организацию и на ведение коллективных переговоров».

Статья 4

Там, где это необходимо, принимаются меры, соответствующие условиям страны, в целях поощрения и содействия полному развитию и использованию процедуры ведения переговоров на добровольной основе между работодателями или организациями работодателей, с одной стороны, и организациями работников, с другой стороны, с целью регулирования условий труда путем заключения коллективных договоров.

Статья 5

1. Законодательством страны определяется, в какой мере гарантии, предусмотренные настоящей Конвенцией, будут применяться к вооруженным силам и полиции.

2. В соответствии с принципами, изложенными в пункте 8 статьи 19 Устава Международной Организации Труда, ратификация настоящей Конвенции любым Членом Организации не рассматривается как затрагивающая существующие законы, судебные решения, обычаи или соглашения, которые предоставляют личному составу вооруженных сил и полиции любые права, предусмотренные настоящей Конвенцией.

Статья 6

Действие настоящей Конвенции не распространяется на государственных служащих, и она никоим образом не будет истолковываться как наносящая ущерб их правам или положению.

Статья 7

Официальные документы о ратификации настоящей Конвенции направляются Генеральному Директору Международного Бюро Труда для регистрации.

Статья 8

1. Настоящая Конвенция связывает только тех Членов Международной Организации Труда, чьи документы о ратификации зарегистрированы Генеральным Директором.

2. Она вступает в силу через двенадцать месяцев после того, как Генеральный Директор регистрирует документы о ратификации двух Членов Организации.

3. Впоследствии настоящая Конвенция вступает в силу в отношении каждого Члена Организации через двенадцать месяцев после даты регистрации его документа о ратификации.

Статья 9

1. Заявления, направляемые Генеральному Директору Международного Бюро Труда в соответствии с положениями пункта 2 статьи 35 Устава Международной Организации Труда, содержат указания относительно:

- a) территорий, в отношении которых заинтересованный Член Организации обязуется применять без изменений положения настоящей Конвенции;
- b) территорий, в отношении которых он обязуется применять положения настоящей Конвенции с изменениями, и деталей этих изменений;

- с) территорий, к которым Конвенция не будет применяться, и в таком случае причин, по которым она не будет применяться;
- d) территорий, в отношении которых он резервирует свое решение впредь до дальнейшего рассмотрения положения.

2. Обязательства, упомянутые в подпунктах а и b пункта 1 настоящей статьи, считаются неотъемлемой частью документа о ратификации и влекут за собой одинаковые с ним последствия.

3. Любой Член Организации может посредством нового заявления от казаться от всех или от части оговорок, содержащихся в его предыдущем заявлении, в силу подпунктов b, c и d пункта 1 настоящей статьи.

4. Любой Член Организации может в периоды, в течение которых настоящая Конвенция может быть денонсирована в соответствии с положениями статьи 11, направить Генеральному Директору новое заявление, изменяющее в любом другом отношении условия любого предыдущего заявления и сообщающее о существующем положении на определенных территориях.

Статья 10

1. В заявлениях, направляемых Генеральному Директору Международного Бюро Труда в соответствии с положениями пунктов 4 и 5 статьи 35 Устава Международной Организации Труда, указывается, будут ли положения настоящей Конвенции применяться к данной территории с изменениями или без изменений; если в заявлении указывается, что положения Конвенции будут применяться с изменениями, в нем уточняется, в чем именно состоят эти изменения.

2. Заинтересованные Член или Члены Организации или международная власть могут в любое время посредством нового заявления отказаться полностью или частично от права использовать изменения, оговоренные в каком-либо предыдущем заявлении.

3. Заинтересованные Член или Члены Организации или международная власть могут в периоды, когда Конвенция может быть денонсирована в соответствии с положениями статьи 11, направить Генеральному Директору новое заявление, изменяющее в любом другом отношении условия любого предыдущего заявления и сообщающее о положении в отношении применения этой Конвенции.

КОНВЕНЦИЯ 151

КОНВЕНЦИЯ О ЗАЩИТЕ ПРАВА НА ОРГАНИЗАЦИЮ И ПРОЦЕДУРАХ ОПРЕДЕЛЕНИЯ УСЛОВИЙ ЗАНЯТОСТИ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

Генеральная Конференция Международной Организации Труда, созданная в Женеве Административным Советом Международного Бюро Труда и собравшаяся 7 июня 1978 года на свою шестьдесят четвертую сессию, принимая во внимание положения Конвенции 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию, Конвенции 1949 года о праве на организацию и на ведение коллективных переговоров и Конвенции и Рекомендации 1971 года о представителях работников, напоминая, что Конвенция 1949 года о праве на организацию и на ведение коллективных переговоров не охватывает определенные категории государственных служащих и что Конвенция и Рекомендация 1971 года о представителях работников применяются к представителям работников на предприятии, принимая во внимание значительное расширение во многих странах деятельности государственной службы и необходимость наличия здоровых трудовых отношений между государственными органами власти и организациями государственных служащих, учитывая большое разнообразие политических, социальных и экономических систем-Членов Организации и различия в их практике (например, в отношении соответствующих функций центральных и местных органов, федеральных органов власти, органов власти штатов и провинций, государственных предприятий и различных типов автономных или полуавтономных государственных органов, а также в том, что касается характера трудовых отношений), принимая во внимание особые проблемы, возникающие в отношении сферы применения и определений в целях любого международного акта ввиду различий во многих странах между занятостью в частном и государственном секторах, а также учитывая трудности толкования, возникшие в связи с применением к государственным служащим соответствующих положений Конвенции 1949 года о праве на организацию и на ведение коллективных переговоров, и принимая во внимание замечания, которые неоднократно формулировались контрольными органами МОТ о том, что некоторые правительства применяют эти положения таким образом, что из сферы применения данной Конвенции исключаются большие группы государственных служащих, постановив принять ряд предложений относительно свободы объединения и процедур определения условий занятости на государственной службе, что является пятым пунктом повестки дня сессии, решив придать этим предложениям форму международной конвенции, принимает сего двадцать седьмого дня июня месяца тысяча девятьсот семьдесят восьмого года нижеследующую Конвенцию, которая может именоваться Конвенцией 1978 года о трудовых отношениях на государственной службе:

Раздел I. Сфера применения и определения

Статья 1

1. Настоящая Конвенция применяется ко всем лицам, нанятым органами государственной власти, если только к ним не применяются более благоприятные положения других международных трудовых конвенций.

2. Национальное законодательство или правила устанавливают, в какой мере предусмотренные в настоящей Конвенции гарантии будут применяться к служащим, занимающим посты на высоком уровне, чьи функции обычно рассматриваются как относящиеся к определению политики или к управлению, или к служащим, обязанности которых носят строго конфиденциальный характер.

3. Национальное законодательство или правила определяют, в какой мере гарантии, предусмотренные настоящей Конвенцией, применяются к вооруженным силам и полиции.

Статья 2

В целях настоящей Конвенции термин «государственный служащий» означает любое лицо, к которому применяется эта Конвенция в соответствии с ее статьей 1.

Статья 3

В целях настоящей Конвенции термин «организация государственных служащих» означает любую организацию, независимо от ее состава, целью которой является поддержка и защита интересов государственных служащих.

Раздел II. Защита права на организацию

Статья 4

1. Государственные служащие пользуются надлежащей защитой против любых дискриминационных действий, направленных на ущемление свободы объединения в области занятости.

2. Такая защита применяется, в частности, в отношении действий, целью которых является:

- а) подчинение приема государственных служащих на работу или сохранение ими работы условием, чтобы они не вступали в организацию государственных служащих или прекратили свое членство в ней;
- б) увольнение или нанесение любым другим способом ущерба государственному служащему на том основании, что он является членом организации государственных служащих или принимает участие в нормальной деятельности такой организации.

Статья 5

1. Организации государственных служащих пользуются полной независимостью от государственных органов власти.

2. Организации государственных служащих пользуются надлежащей защитой против любых актов вмешательства со стороны государственных органов власти в их создание, деятельность или управление ими.

3. В частности, действия, имеющие целью способствовать учреждению организаций государственных служащих под господством государственного органа власти или поддерживать организации государственных служащих путем их финансирования или другим путем, с тем чтобы поставить такие организации под контроль государственного органа власти, рассматриваются как акты вмешательства в смысле настоящей статьи.

Раздел III. Возможности, предоставляемые организациям государственных служащих

Статья 6

1. Представителям признанных организаций государственных служащих предоставляются такие возможности, которые позволяют им быстро и эффективно выполнять свои обязанности как в их рабочее время, так и вне его.

2. Предоставление таких возможностей не наносит ущерб эффективной работе соответствующего ведомства или службы.

3. Характер и круг этих возможностей определяются в соответствии с методами, упомянутыми в статье 7 настоящей Конвенции, или другими над лежащими методами.

Раздел IV. Процедуры определения условий занятости

Статья 7

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

Раздел V. Урегулирование споров

Статья 8

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

Раздел VI. Гражданские и политические права

Статья 9

Государственные служащие пользуются, как и другие работники, гражданскими и политическими правами, которые имеют существенное значение для нормального осуществления свободы объединения при единственном условии соблюдения обязательств, вытекающих из их статуса и характера выполняемых ими функций.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 159

РЕКОМЕНДАЦИЯ О ПРОЦЕДУРАХ ОПРЕДЕЛЕНИЯ УСЛОВИЙ ЗАНЯТОСТИ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

Генеральная Конференция Международной Организации Труда, созванная в Женеве Административным Советом Международного Бюро Труда и собравшаяся 7 июня 1978 года на свою шестьдесят четвертую сессию, постановив принять ряд предложений относительно свободы объединения и процедур определения условий занятости на государственной службе, что является пятым пунктом повестки дня сессии, решив придать этим предложениям форму рекомендации, дополняющей Конвенцию 1978 года о трудовых отношениях на государственной службе, принимает сего двадцать седьмого дня июня месяца тысяча девятьсот семьдесят восьмого года нижеследующую Рекомендацию, которая может именоваться Рекомендацией 1978 года о трудовых отношениях на государственной службе:

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

2) Процедуры, указанные в пункте 1) настоящего параграфа, должны иметь такой характер, чтобы не способствовать росту числа организаций, охватывающих одни и те же категории служащих.

2. 1) При переговорах об условиях занятости в соответствии с разделом IV Конвенции 1978 года о трудовых отношениях на государственной службе, лица или органы, уполномоченные вести переговоры от имени заинтересованного органа государственной власти, а также процедура применения согласованных условий занятости, должны определяться национальным законодательством или правилами, или другими надлежащими средствами.

2) Если для обеспечения участия представителей государственных служащих в определении условий занятости применяются другие методы кроме переговоров, то процедура такого участия и окончательного решения этих вопросов должна устанавливаться национальным законодательством или правилами, или другими надлежащими средствами.

3. При заключении соглашения между государственным органом власти и организацией государственных служащих согласно пункту 1) параграфа 2 настоящей Рекомендации, следует обычно указывать период, в течение которого оно действует, и/или процедуру, посредством которой оно может быть расторгнуто, продлено или пересмотрено.

4. При определении характера и круга возможностей, которые должны предоставляться представителям организаций государственных служащих в соответствии с пунктом 3 статьи 6 Конвенции 1978 года о трудовых отношениях на государственной службе, следует учитывать Рекомендацию 1971 года о представителях работников.

КОНВЕНЦИЯ 154

КОНВЕНЦИЯ О СОДЕЙСТВИИ КОЛЛЕКТИВНЫМ ПЕРЕГОВОРАМ

Генеральная Конференция Международной Организации Труда, созванная в Женеве Административным Советом Международного Бюро Труда и собравшаяся 3 июня 1981 года на свою шестьдесят седьмую сессию, подтверждая положение Филадельфийской декларации, в котором признается «торжественное обязательство Международной Организации Труда способствовать принятию странами мира программ, имеющих целью... действительное признание права на коллективные переговоры», и отмечая, что этот принцип «полностью применим ко всем народам», принимая во внимание основополагающее значение международных норм, содержащихся в Конвенции 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию, в Конвенции 1949 года о праве на организацию и на ведение коллективных переговоров, в Рекомендации 1951 года о коллективных договорах, в Рекомендации 1951 года о добровольном примирении и арбитраже, в Конвенции 1978 года и Рекомендации 1978 года о трудовых отношениях на государственной службе, а также в Конвенции 1978 года и Рекомендации 1978 года о регулировании вопросов труда, считая желательным предпринять большие усилия для осуществления целей, изложенных в этих нормах, и особенно основных принципов, содержащихся в статье 4 Конвенции 1959 года о праве на организацию и на ведение коллективных переговоров и в пункте 1 Рекомендации 1951 года о коллективных договорах, считая, таким образом, необходимым дополнить эти нормы соответствующими мерами, основанными на вышеупомянутых нормах и направленными на содействие, свободным и добровольным коллективным переговорам, постановив принять ряд предложений о содействии коллективным переговорам, что является четвертым пунктом повестки дня сессии, решив придать этим предложениям форму международной конвенции, принимает сего девятнадцатого дня июня месяца тысяча девятьсот восемьдесят первого года нижеследующую Конвенцию, которая может именоваться Конвенцией 1981 года о коллективных переговорах:

Раздел I. Сфера применения и определения

Статья 1

1. Настоящая Конвенция распространяется на все отрасли экономической деятельности.
2. Национальным законодательством или правилами или практикой может устанавливаться, в какой мере гарантии, предусмотренные настоящей Конвенцией, распространяются на вооруженные силы и полицию.
3. В отношении государственной службы национальным законодательством или правилами или национальной практикой могут устанавливаться особые способы применения настоящей Конвенции.

Статья 2

Для целей настоящей Конвенции термин «коллективные переговоры» означает все переговоры, которые проводятся между работодателем, груп-

пой работодателей или одной или несколькими организациями работодателей, с одной стороны, и одной или несколькими организациями работников — с другой, в целях:

- а) определения условий труда и занятости; и/или
- б) регулирования отношений между работодателями и работниками; и/или
- с) регулирования отношений между работодателями или их организациями и организацией или организациями работников.

Статья 3

1. Если национальное законодательство или практика признает существование представителей работников, как это определено в статье 3б) Конвенции 1971 года о представителях работников, то национальное законодательство или практика могут определять, в какой степени для целей настоящей Конвенции термин «коллективные переговоры» распространяется также на переговоры с этими представителями.

2. Когда в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи термин «коллективные переговоры» распространяется также на переговоры с представителями работников, указанными в этом пункте, при необходимости должны приниматься соответствующие меры для обеспечения того, чтобы присутствие этих представителей не могло ослабить позиции заинтересованных организаций работников.

Раздел II. Методы применения

Статья 4

Применение положений настоящей Конвенции, если оно не осуществляется коллективными договорами, арбитражными решениями или любым другим способом, соответствующим национальной практике, обеспечивается национальным законодательством или правилами.

Раздел III. Содействие коллективным переговорам

Статья 5

1. Для содействия коллективным переговорам принимаются меры, соответствующие национальным условиям.

2. Меры, предусмотренные в пункте 1 настоящей статьи, направлены на то, чтобы:

- а) коллективные переговоры были возможны для всех работодателей и всех категорий работников в отраслях деятельности, предусмотренных настоящей Конвенцией;
- б) коллективные переговоры постепенно распространялись на все вопросы, указанные в пунктах а), б) и с) статьи 2 настоящей Конвенции;
- с) поощрялась разработка правил процедуры, согласованных между организациями работодателей и работников;
- д) проведению коллективных переговоров не препятствовало отсутствие регулирующих их правил или неполный или несоответствующий характер этих правил;
- е) органы и процедуры разрешения трудовых конфликтов создавались таким образом, чтобы содействовать коллективным переговорам.

Статья 6

Положения настоящей Конвенции не препятствуют функционированию систем трудовых отношений, где коллективные переговоры проходят в рамках примирительного и/или арбитражного механизма или органов, в которых стороны, ведущие коллективные переговоры, добровольно принимают участие.

Статья 7

Меры, принимаемые органами государственной власти органами для поощрения и содействия развитию коллективных переговоров, являются предметом предварительных консультаций и, когда это возможно, соглашений между органами государственной власти и организациями работодателей и работников.

Статья 8

Меры, принимаемые с целью содействия коллективным переговорам, должны, разрабатываться или применяться таким образом, чтобы не ограничивать свободу коллективных переговоров.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 163

РЕКОМЕНДАЦИЯ О СОДЕЙСТВИИ КОЛЛЕКТИВНЫМ ПЕРЕГОВОРАМ

Генеральная Конференция Международной Организации Труда, созданная в Женеве Административным Советом Международного Бюро Труда и собравшаяся 3 июня 1981 года на свою шестьдесят седьмую сессию, постановив принять ряд предложений о содействии коллективным переговорам, что является четвертым пунктом повестки дня сессии, решив придать этим предложениям форму рекомендации, дополняющей Конвенцию 1981 года о коллективных переговорах, принимает сего девятнадцатого дня июня месяца тысяча девятьсот восемьдесят первого года нижеследующую Рекомендацию, которая может именоваться Рекомендацией 1981 года о коллективных переговорах:

I. МЕТОДЫ ПРИМЕНЕНИЯ

1. Применение положений настоящей Рекомендации может обеспечиваться национальным законодательством или правилами, коллективными договорами, арбитражными решениями или любым другим способом, соответствующим национальной практике.

II. СРЕДСТВА СОДЕЙСТВИЯ КОЛЛЕКТИВНЫМ ПЕРЕГОВОРАМ

2. При необходимости следует принимать соответствующие национальным условиям меры в целях содействия созданию и развитию на добровольной основе свободных, независимых и представительных организаций работодателей и работников.

3. Насколько это целесообразно и необходимо следует принимать соответствующие национальным условиям меры, чтобы:

- a) для целей коллективных переговоров признавались представительные организации работодателей и работников;
- b) в странах, где компетентные органы применяют процедуры признания для определения организаций, пользующихся правом на ведение коллективных переговоров, такое определение основывалось на заранее установленных и объективных критериях представительности этих организаций, определяемых по консультации с представительными организациями работодателей и работников.

4. 1) При необходимости должны приниматься соответствующие национальным условиям меры, чтобы коллективные переговоры могли проходить на любом уровне, в частности на уровне учреждения, предприятия, отрасли деятельности или промышленности либо на региональном или национальном уровне.

2) В странах, где коллективные переговоры проводятся на нескольких уровнях, стороны, ведущие переговоры, должны обеспечивать координацию между этими уровнями.

5. 1) Стороны, ведущие коллективные переговоры, должны принимать меры, чтобы их участники на всех уровнях имели возможность получать соответствующую подготовку.

2) Государственные органы могут оказывать организациям работников и работодателей по их просьбе помощь в такой подготовке.

3) Содержание программ такой подготовки и контроль над их выполнением должны определяться соответствующими заинтересованными организациями работодателей и работников.

4) Эта подготовка не должна наносить ущерба праву организаций работодателей и работников избирать своих представителей для ведения коллективных переговоров.

6. Стороны, ведущие коллективные переговоры, должны наделять своих соответствующих участников переговоров полномочиями, необходимыми для ведения и завершения переговоров, с учетом любых положений о консультациях в рамках их соответствующих организаций.

7. 1) При необходимости должны приниматься соответствующие национальным условиям меры, чтобы стороны имели доступ к информации, необходимой для компетентного ведения переговоров.

2) Для этой цели:

a) работодатели частного и государственного секторов должны по просьбе организаций работников представлять информацию о социально-экономическом положении производственного подразделения, в рамках которого ведутся переговоры, и предприятия в целом, необходимую для компетентного ведения переговоров; если разглашение части этой информации может нанести ущерб предприятию, ее предоставление может быть обусловлено обязательством считать ее в необходимой мере конфиденциальной; предоставление информации могло бы определяться соглашением, заключенным между сторонами, ведущими коллективные переговоры;

b) государственные органы должны представлять необходимую информацию об общем социально-экономическом положении страны и соответствующей отрасли в той мере, в какой разглашение такой информации не наносит ущерба национальным интересам.

8. При необходимости должны приниматься соответствующие национальным условиям меры, чтобы процедуры урегулирования трудовых конфликтов помогали сторонам, ведущим переговоры, самостоятельно разрешать конфликты, возникающие между ними в ходе переговоров о соглашениях, конфликты в связи с толкованием и применением соглашений или конфликты, предусмотренные Рекомендацией 1967 года о рассмотрении жалоб.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 91

РЕКОМЕНДАЦИЯ О КОЛЛЕКТИВНЫХ ДОГОВОРАХ

Генеральная Конференция Международной Организации Труда, созванная в Женеве Административным Советом Международного Бюро Труда и собравшаяся 6 июня 1951 года на свою тридцать четвертую сессию, постановив принять ряд предложений о коллективных договорах, что является частью пятого пункта повестки дня сессии, решив придать этим предложениям форму рекомендации, проводимой в жизнь либо заинтересованными сторонами, либо органами власти, в зависимости от условий каждой страны, принимает сего двадцать девятого дня июня месяца тысяча девятьсот пятьдесят первого года нижеследующую Рекомендацию, которая может именоваться Рекомендацией 1951 года о коллективных договорах:

I. ПРОЦЕДУРА ВЕДЕНИЯ КОЛЛЕКТИВНЫХ ПЕРЕГОВОРОВ

1. 1) Путем соглашения или законодательства в зависимости от условий страны должны устанавливаться отвечающие местным условиям процедуры для выработки, заключения, пересмотра и возобновления коллективных договоров или для оказания содействия сторонам при выработке, заключении, пересмотре и возобновлении коллективных договоров.

2) Организация, функционирование и круг ведения этих процедур должны определяться либо соглашениями между участвующими сторонами, либо законодательством каждой страны сообразно с тем, какие способы отвечают условиям, существующим в данной стране.

II. ОПРЕДЕЛЕНИЕ КОЛЛЕКТИВНЫХ ДОГОВОРОВ

2. 1) В целях настоящей Рекомендации под «коллективным договором» подразумевается всякое письменное соглашение относительно условий труда и найма, заключаемое, с одной стороны, между работодателем, группой работодателей или одной или несколькими организациями работодателей и, с другой стороны, одной или несколькими представительными организациями работников или, при отсутствии таких организаций, — представителями самих работников, надлежащим образом избранными и уполномоченными согласно законодательству страны.

2) Ничто в настоящем определении не может истолковываться как подразумевающее признание организации работников, созданной или финансируемой работодателями или их представителями или находящейся под их господством.

III. ОБЯЗАТЕЛЬСТВА, ВЫТЕКАЮЩИЕ ИЗ КОЛЛЕКТИВНЫХ ДОГОВОРОВ

3.1) Всякий коллективный договор должен связывать подписавшие его стороны, а также лиц, от имени которых он заключен. Работодатели и работ-

ники, связанные коллективным договором, не должны включать в трудовые договоры условия, противоречащие положениям коллективного договора.

2) Положения трудовых договоров, противоречащие коллективному договору, должны считаться недействительными и автоматически заменяться соответствующими положениями коллективного договора.

3) Положения трудовых договоров, которые более благоприятны для работников, чем положения коллективного договора, не должны считаться противоречащими коллективному договору.

4) Если практическое применение положений коллективных договоров обеспечивается самими участниками этих договоров, то предусмотренные в предыдущих пунктах положения не могут истолковываться в смысле требования о проведении мероприятий в законодательном порядке.

4. Положения коллективного договора должны распространяться на всех работников соответствующих категорий, работающих на охватываемых коллективным договором предприятиях, если в нем не предусматривается иного.

IV. СФЕРА ДЕЙСТВИЯ КОЛЛЕКТИВНЫХ ДОГОВОРОВ

5. 1) В случае необходимости и с учетом действующей практики коллективных переговоров должны приниматься меры, определяемые законодательством каждой страны и отвечающие существующим в ней условиям, для распространения всех или некоторых положений коллективного договора на всех работодателей и работников, входящих по производственному и территориальному признаку в сферу действия договора.

2) Законодательство страны может обуславливать распространение действия коллективного договора, в частности, следующими требованиями:

- а) чтобы коллективный договор уже охватывал достаточно представительное, по мнению компетентного органа власти, число соответствующих работодателей и работников;
- б) чтобы требование о распространении действия коллективного договора, по общему правилу, исходило от одной или нескольких участвующих в договоре организаций работников или работодателей;
- с) чтобы работодателям и работникам, на которых будет распространяться действие коллективного договора, была предоставлена возможность высказать предварительно свои замечания.

V. ТОЛКОВАНИЕ КОЛЛЕКТИВНЫХ ДОГОВОРОВ

6. Споры, вытекающие из толкования коллективного договора, подлежат урегулированию в порядке, установленном по соглашению между сторонами или в законодательстве, сообразно с тем, какой способ соответствует существующим в данной стране условиям.

VI. КОНТРОЛЬ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ КОЛЛЕКТИВНЫХ ДОГОВОРОВ

7. Контроль над соблюдением коллективных договоров должен производиться участвующими в них организациями работодателей и работников

или существующими органами инспекции, или же органами, специально создаваемыми для этой цели.

VII. РАЗЛИЧНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

8. Законодательство отдельных стран может предусматривать в частности:

- a) обязанность работодателей, связанных коллективными договорами, принимать необходимые меры для сообщения заинтересованным работникам текста коллективного договора, находящегося в силе в отношении их предприятия;
- b) регистрацию или сдачу на хранение коллективных договоров и текстов всех вносимых в них в дальнейшем изменений;
- c) установление минимального срока, в течение которого коллективные договоры должны считаться действительными, если они не предусматривают иного и если только они не будут до истечения срока их действия изменены или отменены участвующими сторонами.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 92

РЕКОМЕНДАЦИЯ О ДОБРОВОЛЬНОМ ПРИМИРЕНИИ И АРБИТРАЖЕ

Генеральная Конференция Международной Организации Труда, созванная в Женеве Административным Советом Международного Бюро Труда и собравшаяся 6 июня 1951 года на свою тридцать четвертую сессию, решив принять ряд предложений о добровольном примирении и арбитраже, что является частью пятого пункта повестки дня сессии, решив придать этим предложениям форму рекомендации, проводимой в жизнь заинтересованными сторонами или органами власти, в зависимости от национальных условий, принимает сего двадцать девятого дня июня месяца тысяча девятьсот пятьдесят первого года нижеследующую Рекомендацию, которая может именоваться Рекомендацией 1951 года о добровольном примирении и арбитраже:

I. ДОБРОВОЛЬНОЕ ПРИМИРЕНИЕ

1. С целью способствовать предупреждению и разрешению трудовых конфликтов между работодателями и работниками должны создаваться органы по добровольному примирению, соответствующие национальным условиям.

2. В каждый орган по добровольному примирению, создаваемый на смешанной основе, должно входить равное число представителей от работодателей и от работников.

3. 1) Примирительная процедура должна быть бесплатной и оперативной; сроки, которые могут устанавливаться национальным законодательством, должны определяться заранее и сводиться к минимуму.

2) Должны приниматься меры, направленные на то, чтобы эта процедура могла начинаться по инициативе любой из участвующих в конфликте сторон или *ex officio*-органом по добровольному примирению.

4. Если по соглашению между всеми заинтересованными сторонами к конфликту применяется примирительная процедура, то сторонам следует рекомендовать воздерживаться от забастовок и локаутов в течение всего времени ведения переговоров о примирении.

5. Все соглашения, достигнутые сторонами в ходе или в результате переговоров по примирению, составляются в письменной форме и имеют равную силу с договорами, заключаемыми в обычном порядке.

II. ДОБРОВОЛЬНЫЙ АРБИТРАЖ

6. Если по соглашению между всеми заинтересованными сторонами конфликт передан на окончательное разрешение арбитражного органа, то сторонам следует рекомендовать воздерживаться от забастовок и локаутов в течение времени рассмотрения вопроса арбитражным органом и признать арбитражное решение.

III. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

7. Ни одно из положений настоящей Рекомендации не может истолковываться как ограничение в каком бы то ни было отношении права на забастовку.

