International Labour Organization

ITC International Training Centre

РУКОВОДСТВО ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ

СИСТЕМЫ УРЕГУЛИРОВАНИЯ ТРУДОВЫХ СПОРОВ

РУКОВОДСТВО ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ

СИСТЕМЫ УРЕГУЛИРОВАНИЯ ТРУДОВЫХ СПОРОВ

Международный учебный центр МОТ
Международная организация труда

Copyright © International Training Centre of the International Labour Organization, 2014.
All rights reserved.

First published 2014

Publications of the International Training Centre of the ILO enjoy copyright under Protocol 2 of the Universal Copyright Convention. Applications for authorization to reproduce, translate or adapt part or all of its contents should be addressed to the International Training Centre of the ILO. The Centre welcomes such applications. Nevertheless, short excerpts may be reproduced without authorization, on condition that the source is indicated.

РУКОВОДСТВО ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ СИСТЕМЫ УРЕГУЛИРОВАНИЯ ТРУДОВЫХ СПОРОВ

ISBN 978-92-9049-700-4 - publication

ISBN 978-92-9049-701-1 - CD-ROM

ISBN 978-92-9049-702-8 - Web PDF

The designations employed in publications of the International Training Centre of the ILO, which are in conformity with United Nations practice, and the presentation of material therein do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Centre concerning i.a. the legal status of any country, area or territory or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers.

The responsibility for opinions expressed in signed articles, studies and other contributions rests solely with their authors, and publication does not constitute an endorsement by the Centre of the opinions expressed in them.

Reference to names of firms and commercial products and processes does not imply their endorsement by the International Labour Office, and any failure to mention a particular firm, commercial product or process is not a sign of disapproval.

Publications of the Centre, as well as a catalogue or list of new publications, can be obtained from the following address:

Publications, International Training Centre of the ILO
Viale Maestri del Lavoro, 10 - 10127 Turin, Italy
Telephone: +39 011 6936693
Fax: +39 011 6936352
E-mail: Publications@itcilo.org

Design and printing by the International Training Centre of the ILO, Turin – Italy

Предисловие

Сегодня во всем мире все больше внимания уделяется вопросам предотвращения и урегулирования трудовых споров. Действенное предотвращение и урегулирование трудовых споров - залог здоровых и продуктивных трудовых отношений. Заинтересованные стороны используют механизмы урегулирования споров в процессе коллективных переговоров и укрепления социального партнерства.

Конфликты представляют собой естественный и неизбежный фактор трудовых отношений, и это обуславливает важную роль, которую играют действенные механизмы предотвращения и разрешения споров в сведении к минимуму конфликтов на рабочих местах, а также их последствий. Настоящее руководство разработано в помощь специалистам-практикам, занимающимся налаживанием, оценкой и совершенствованием процесса урегулирования трудовых споров.

Системы предотвращения и разрешения трудовых споров созданы во многих странах. Они действуют как под эгидой министерств труда, так и вне их рамок и включают самые разные учреждения и структуры с разным распределением обязанностей. МОТ всегда оказывала содействие государствам-членам и организациям работников и работодателей в создании и укреплении системы урегулирования споров.

Руководство разработано в рамках деятельности МОТ, направленной на совершенствование системы предотвращения и разрешения трудовых споров посредством проведения консультаций для членов МОТ и специалистов-практиков по вопросам трудовых отношений, занимающихся разрешением споров. МОТ проводит консультации относительно того, какие шаги следует предпринять, чтобы возродить действующую систему либо создать новую, а также обеспечить, чтобы она действовала эффективно и предоставляла качественные услуги по разрешению споров.

Данное руководство - результат коллективных усилий специалистов Департамента трудовых отношений МОТ и Программы социального диалога, трудового законодательства и администрации труда Международного учебного центра МОТ в Турине.

Выражаем благодарность Леону Роберту Херону (Mr. Leon Robert Heron) за подготовку руководства, а также Сьюзан Хейтер (Ms. Susan Hayter), Минаве Эбисуи (Ms. Minawa Ebisui) и Сильвиану Баффи (Mr. Sylvain Baffi), которые координировали реализацию проекта. На разных этапах проекта свои комментарии предоставили: Кэтрин Торрес (Ms. Katherine Torres), Анжелика Мюллер (Ms. Angelika Muller), Джон Ричотт (Mr. John Ritchotte), Корин Варга (Ms. Corinne Vargha), Лимпо Мандоро (Mr. Limpho

Mandoro), Чан-Хи Ли (Mr. Chang-Hee Lee), Хосе Луис Даза (Mr. Jose Luis Daza), Марлин Руэда Карти (Ms. Marleen Rueda Carty), Ваел Исса (Mr. Wael Issa) и Димити Лихи (Ms. Dimity Leahy). Особая благодарность по подготовке русской версии адресована Паоле Костантини (Paola Costantini), Евгению Макарову (Evgueny Makarov) и Анжелике Мюллер (Angelika Muller). Благодарим их за вклад в разработку руководства.

Текст руководства был утвержден в ходе семинара, организованного в Туринском центре в феврале 2012 года. В семинаре приняли участие следующие эксперты: Сок Лор (Mr. SOK Lor), Фонд Арбитражного совета, Камбоджа; Франсиско Дж. Летурия (Mr. Francisco J. LETURIA), Постоянное представительство Чили при ООН и других международных организациях в Женеве; Паоло Веттори (Mr. Paolo VETTORI), Региональная инспекция труда Лигурии, Италия; Мохаммул Ханиф Пирун (Mr. Mohammud Haniff PEERUN), Конгресс труда Маврикия; Гермогена Акино (Ms. Hermogena AQUINO), Конфедерация работодателей Филиппин; Нерин Хан (Ms. Nerine KHAN), Комиссия по примирению, посредничеству и арбитражу, ЮАР; Хосе Антонио Запатеро (Mr. José Antonio ZAPATERO), Школа инспекции труда и социального обеспечения, Испания; Джон Тейлор (Mr. John TAYLOR), Служба консультаций, примирения и арбитража Соединенного Королевства; Аллисон Бек (Ms. Allison BECK), Федеральная служба посредничества и примирения, США, Фелисити Стедман (Ms. Felicity STEADMAN), профессиональный специалист по вопросам примирения и посредничества.

Надеемся, что руководство станет важным инструментом для стран-членов МОТ и специалистов-практиков по трудовым отношениям и что оно будет содействовать совершенствованию процессов предотвращения и разрешения трудовых споров. Мы продолжим процесс, начатый публикацией руководства, предоставляя технические консультации и развивая потенциал трехсторонних участников МОТ.

Патриция О'Донован
Директор
Международный учебный центр МОТ в Турине

Мусса Умару
Директор
Департамент трудовых отношений МОТ

Июль, 2014

СОДЕРЖАНИЕ

Введение 1

ГЛАВА 1

Трудовые отношения и разрешение споров. 3

ГЛАВА 2

Оценка действующих механизмов урегулирования споров 25

ГЛАВА 3

Возрождение существующей системы урегулирования трудовых споров 59

ГЛАВА 4

Создание независимого органа 77

ГЛАВА 5

Информационно-просветительская работа 119

ГЛАВА 6

Совершенствование деятельности 129

ГЛАВА 7

Контроль за работой системы 161

ГЛАВА 8

Урегулирование конфликтов на рабочих местах 173

ГЛАВА 9

Проблемы и вызовы 193

ГЛАВА 10

Приложение 217

Введение

Настоящее руководство для специалистов-практиков призвано повысить эффективность системы разрешения и предупреждения споров посредством создания и возрождения учреждений и административных подразделений по вопросам посредничества и добровольного арбитража. Это, в свою очередь, позволит более активно применять процедуры, основанные на поиске консенсуса, и уменьшить необходимость для социальных партнеров обращаться к судебным механизмам.

Исторически сложилось так, что вопросы урегулирования трудовых споров возложены на министерства либо департаменты труда, а конкретными трудовыми спорами занимаются государственные служащие - сотрудники органов регулирования вопросов труда. Однако органы регулирования вопросов труда, за некоторым исключением, недостаточно активно стремились сократить число споров, направленных для урегулирования в суд. Сегодня этим органам необходимо задуматься о том, что следует сделать для повышения эффективности их работы по профилактике и разрешению споров, опираясь на созданные на базе консенсуса механизмы. Цель настоящего руководства - помочь органам регулирования вопросов труда укрепить и возродить систему урегулирования споров.

В некоторых странах были созданы институциональные механизмы, предусматривающие создание в рамках органа регулирования вопросов труда специализированного подразделения по урегулированию споров либо учреждение независимых и автономных органов, предусмотренных в соответствии с законодательством. На эти органы возложена функция предотвращения и урегулирования споров, ранее принадлежавшая органам регулирования вопросов труда. Такие органы по-прежнему финансируются из государственного бюджета, однако государство не вмешивается в их деятельность и на нее не могут влиять ни бизнес, ни работодатели, ни профсоюзы. Настоящее руководство содержит описание тех мер, которые должны реализовать страны, планирующие полностью реорганизовать и реструктурировать всю систему трудовых споров посредством создания независимого органа или комиссии.

Кто бы ни занимался спорами - органы регулирования вопросов труда, независимые комиссии либо иные структуры, в том числе частные агентства - в их деятельности всегда есть место для совершенствования. Процесс повышения эффективности начинается с четкой оценки сильных и слабых сторон действующих в стране механизмов предотвращения и разрешения споров, выявления «узких мест» в работе, разработки и реализации мер по устранению выявленных недостатков. В ряде случаев для повышения эффективности деятельности могут потребоваться радикальные реформы, включающих создание новых учреждений, структур и механизмов. В других случаях могут потребоваться относительно небольшие преобразования, такие, например, как введение нового формата документации, налаживание информационных потоков или переобучение сотрудников.

Руководство адресовано тем, кто занимается совершенствованием системы и механизмов урегулирования трудовых споров на практике, обладает полномочиями для оценки существующей ситуации и стремится наметить и осуществить необходимые реформы. Руководство будет полезно тем, кто реализует различные преобразования - создает систему урегулирования трудовых споров там, где ее ранее не существовало, под эгидой органа регулирования вопросов труда либо в качестве независимой комиссии либо укрепляет и улучшает действующую систему, будь то система под контролем государства или независимая система.

В данной публикации затрагиваются вопросы предотвращения и урегулирования споров. Предотвращение споров путем устранения конфликтов на рабочих местах - важный компонент здоровой системы трудовых отношений. Зрелая система трудовых отношений напрямую зависит от потенциала работодателей и работников и их организаций, которые действуют без вмешательства государства и решают возникающие споры посредством обмена информацией, диалога, консультаций и коллективных переговоров.

ГЛАВА 1
Трудовые отношения и разрешение споров

Введение 6

Взаимодействующие стороны 7

Интерактивные процессы 12

Практические результаты взаимодействия 14

Результаты взаимодействия в общем плане 15

Неизбежность конфликтов 16

Формы и причины трудовых споров 18

Типы споров 18

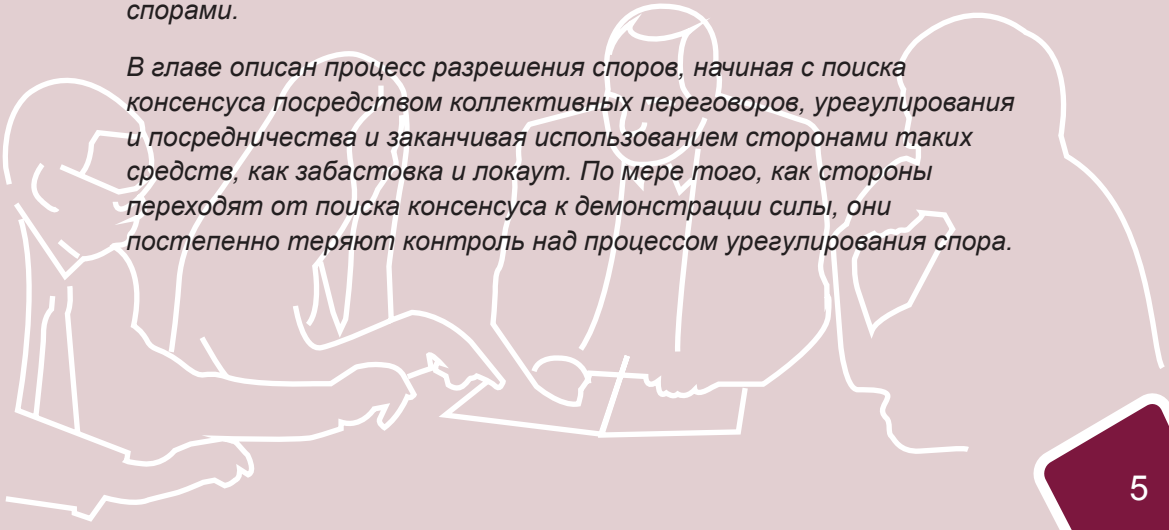
Урегулирование споров 19

ГЛАВА 1
Трудовые отношения и разрешение споров

В настоящей главе рассказывается о характере системы трудовых отношений и о взаимодействии элементов системы. В результате такого взаимодействия между работниками и их работодателем могут возникать конфликты и споры. Это диктует необходимость создания системы урегулирования споров, призванной разрешать возникающие разногласия, не допуская, где это возможно, их возникновения.

Общепризнано, что в условиях рыночной экономики конфликты неизбежны, однако следует стремиться к тому, чтобы возникающие разногласия не перерастали в масштабные споры, требующие разрешения в судебном порядке. Для этого необходима система урегулирования споров, предоставляющая широкий набор услуг, с помощью которых работодатели и их сотрудники могут находить консенсус и не допускать возникновения споров. Если же сторонам не удается не допустить перерастания разногласий в споры и возникает необходимость вмешательства третьей стороны, то система предоставляет им услуги по примирению, посредничеству и арбитражу. Действенная система урегулирования споров позволяет сократить денежные затраты и потери времени, связанные со спорами.

В главе описан процесс разрешения споров, начиная с поиска консенсуса посредством коллективных переговоров, урегулирования и посредничества и заканчивая использованием сторонами таких средств, как забастовка и локаут. По мере того, как стороны переходят от поиска консенсуса к демонстрации силы, они постепенно теряют контроль над процессом урегулирования спора.



Введение

Трудовые отношения - это отношения на рабочих местах либо отношения, возникающие в связи с производственными ситуациями, между работодателями и работниками и их организациями при участии правительства.

Это взаимодействие происходит на разных уровнях, например, между отдельным работником и его (ее) работодателем на рабочем месте (предприятии), между группой работников либо профсоюзом и отдельным работодателем, между профсоюзом (профсоюзами) и организациями работодателей на уровне отрасли (сектора), а также между высшими представительными органами работодателей и работников на национальном уровне.

Из этого следует, что взаимодействие между работником и работодателем может происходить:

- на индивидуальном или коллективном уровне
- в рамках отдельных предприятий (рабочих мест)
- в рамках групп предприятий или отраслей
- на уровне провинций (областей, регионов)
- на национальном уровне.

Вне зависимости от того, на каком уровне происходит взаимодействие, очевидно, что работодатели и работники и их организации имеют как общие, так и конфликтующие интересы.

Общие интересы затрагивают процесс производства, в ходе которого производятся товары и услуги, а предприятия получают доходы, позволяющие им выжить, получать прибыль, расширяться и обеспечивать работникам получение заработной платы и пособий.

Конфликтующие интересы касаются распределения прибыли. Работники стремятся к повышению заработной платы и пособий, не связанных с заработной платой, а работодатели - к повышению прибыли для себя и своих акционеров. Типичный пример конфликтующих интересов - когда работодатели хотят принимать сотрудников на работу и увольнять их по своему усмотрению, а работники ищут защиту от несправедливой трудовой практики.

В системе трудовых отношений, действующей в основном под влиянием рыночных механизмов, конфликты между работодателями и работниками и их организациями неизбежны. Они выражаются в разногласиях и спорах, требующих разрешения. Споры можно предотвращать и разрешать либо посредством действий самих работодателей и работников на основе консенсуса, либо в процессе примирения и коллективных переговоров с привлечением третьей стороны.

Взаимодействующие стороны

Чтобы лучше понять характер трудовых отношений и проанализировать, что в них преобладает - сотрудничество или конфликты, необходимо исследовать природу и характеристики взаимодействующих сторон, а также среду, в которой они функционируют.

Взаимодействующие стороны - это:

- отдельный работник
- отдельный работодатель
- группа работников или профсоюз
- организация работодателей
- федерация профсоюзов
- федерация работодателей
- государственные учреждения

Взаимодействующие стороны различаются по следующим критериям:

- **власть**, которой они обладают
- **ценности**, которые они отстаивают
- **среда**, в которой они действуют

Власть

Проще говоря, власть - это способность влиять на других по причине положения, которое занимает данное лицо или организация, либо вследствие технической компетенции и способностей лица или организации, либо по причине личных качеств взаимодействующих друг с другом людей. Иными словами, власть - это сочетание положения, технической компетентности и личных качеств.

Так, отдельный работник в силу своего положения обладает ограниченными властными полномочиями, а профсоюз, особенно когда он представляет всех работников предприятия (отрасли) либо значительную их долю, обладает значительной властью и возможностями влиять на результаты своего взаимодействия как с отдельными работодателями, так и с их группами.

Отдельный работодатель, особенно если у него крупное предприятие либо предприятие, приносящее значительный доход в государственный бюджет, обладает в силу своего положения значительной властью и может диктовать свои условия отдельным работникам, профсоюзным объединениям и даже государству.

На взаимодействие работников и работодателей влияет не только степень их властных полномочий, но и то, каким образом эта власть используется. Когда власть используется для того, чтобы доминировать над другой стороной, единолично определять результаты переговоров (например, уровень заработной платы и пособий, выплачиваемых работникам) и никоим образом не делиться полномочиями, то в таких переговорах, возможно, удастся избежать открытого конфликта, однако конфликт неизбежно найдет выход в той или иной форме.

Ценности

Взаимодействуя друг с другом, работодатели и работники привносят в это взаимодействие присущие им разные ценности и представления. Так, работники отстаивают право на объединение, консультации и коллективные переговоры для улучшения своего положения, в то время как работодатели больше склоняются к идее взаимодействия отдельных лиц, а не групп, и убеждены в своем праве единолично решать все вопросы, касающиеся трудовых отношений.

Профсоюз отстаивает принципы социальной справедливости и необходимость установления и закрепления в законе минимальных норм, а работодатель убежден, что вмешательство государства и профсоюзов нарушает работу рыночных механизмов, и, значит, является нежелательным.

Когда между ценностями работников и работодателей имеются принципиальные различия, конфликт переносится в идеологическую сферу и результат взаимодействия сторон будет в большей степени зависеть от того, какая из них обладает большим влиянием в отстаивании своей идеологии. В случае, если ценности работников и работодателей в основном совпадают (например, и те и другие верят в рыночные механизмы при сбалансированном вмешательстве государства для поддержания установленных минимальных норм), то конфликт между ними не исчезает, но он переносится скорее в область норм, чем в идеологическую сферу.

Взаимодействуя друг с другом, работники и работодатели руководствуются разными ценностями, но это не означает, что две взаимодействующие стороны не уважают и не учитывают ценности друг друга. Разные ценности не исключают возможности достижения консенсуса.

Среда

Взаимодействие между работниками и работодателями происходит в среде, которая формируется под влиянием нескольких факторов, определяющих результаты этого взаимодействия.

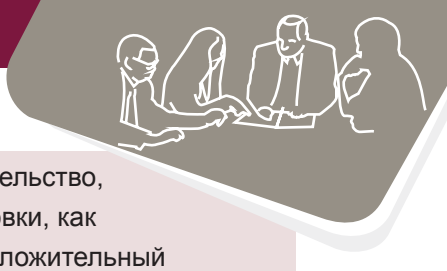
Политическая среда

- Это среда, в которой находящееся у власти правительство либо поддерживает свободу объединения и право на коллективные переговоры, либо выступает против деятельности профсоюзов.

- Это среда, в которой признаются и реализуются на практике принципы эффективного управления рынком труда, включая принципы всеобъемлющего участия, прозрачности, недискриминации, справедливости и подотчетности, либо среда, где решения, связанные с рынком труда, принимаются без предварительных консультаций, без учета принципов справедливости и прозрачности и, как правило, без учета интересов работников и работодателей.
- Это среда, где система урегулирования споров является обязательной и действует под контролем государства, либо среда, где эта система строится на добровольной основе.
- Это среда, в которой взаимодействие работников и работодателей находится под пристальным контролем, либо среда, где принимаются меры, призванные только стимулировать решение возникающих проблем силами самих работников и работодателей.

Правовая среда

- Соответствует ли трудовое законодательство действующим в стране политическим установкам? В политических заявлениях может подчеркиваться важность коллективных переговоров, однако действующее законодательство может создавать барьеры для практической реализации их результатов. Так, закон может устанавливать жесткие требования при регистрации и признании профсоюзов, участвующих в переговорах, а также при утверждении подписанных коллективных договоров.
- Поддерживает ли трудовое законодательство институциональные механизмы, обеспечивающие диалог между работниками и работодателями на уровне предприятий, а также диалог между работодателями, работниками и правительством на отраслевом, региональном и национальном уровне?
- Достаточно ли гибкой является правовая база, чтобы адекватно отвечать на происходящие изменения? Например, в некоторых странах, чтобы внести изменения в трудовое законодательство, парламенту требуются годы. В результате, чтобы адаптировать правовую базу к новым условиям, правительству приходится проводить консультации и по их результатам принимать различные подзаконные акты и распоряжения.



- Рассматривают ли работодатели законодательство, в котором отражаются политические установки, как препятствие для себя или, наоборот, как положительный инструмент?
- Что означает понятие «работник»? Имеют ли доступ к процедурам разрешения споров нетипичные наемные работники, а также те, кого работодатели рассматривают как независимых подрядчиков?

Экономическая среда

- Является ли экономика страны мощной и динамично развивающейся или, наоборот, слабой и подверженной рецессии?
- Растет ли уровень безработицы?
- Закрываются ли предприятия, что приводит к увольнениям?
- Растет ли инфляция?
- Какие секторы экономики растут, какие сокращаются?

Технологическая среда

- На какие методы производства делается упор - на трудоемкие или на капиталоемкие?
- Каков уровень квалификации рабочей силы?

Социальная и культурная среда

- Какие традиции разрешения конфликтов характерны для данной страны?
- Делают ли традиции упор на соревнование и победу или на сотрудничество и компромисс?
- Оказывают ли религиозные нормы влияние на трудовые отношения?
- Отражены ли религиозные нормы (например, нормы шариата) в трудовом законодательстве?

Факторы, формирующие среду, с течением времени меняются, и вместе с ними меняются формы взаимодействия работодателей и работников. Так, если в стране меняется политический курс и на место защиты прав работников и охраны труда приходит более консервативный подход и соответствующая реформа рынка труда, то, скорее всего, это приведет к ослаблению влияния профсоюзов, обострению конфронтации и конфликтам между работниками и работодателями.

Если в экономике период роста и почти полной занятости сменяется рецессией и ростом безработицы, то, скорее всего, это приведет к ослаблению переговорного потенциала работников и снижению их требований в плане роста заработной платы и улучшения условий труда.

Интерактивные процессы

Уровень взаимодействия работников, работодателей и правительства варьируется от почти нулевого до высокого и охватывающего все аспекты трудовых отношений.

Единоличное принятие решений имеет место тогда, когда одна сторона полностью доминирует и диктует свои действия другим сторонам, не привлекая их к консультациям и участию в процессе. В таких случаях взаимодействие можно назвать нулевым. В качестве примера можно привести ситуации, когда правительство принимает решение изменить минимальный уровень заработной платы, не поинтересовавшись мнением работодателей и работников; когда работодатель меняет график рабочих смен без консультации с работниками; наконец, когда работники покидают рабочие места, не уведомив работодателя, и отказываются выходить на работу, поскольку считают условия труда слишком опасными, а свои рабочие места недостаточно защищенными.

Двустороннее взаимодействие работодателей и работников осуществляется главным образом в двух формах – в форме консультаций, по результатам которых формулируются рекомендации, но при этом окончательное решение остается за работодателем, либо в форме коллективных переговоров, которые завершаются подписанием соглашения. Коллективные переговоры и подписание имеющего обязательную юридическую силу соглашения между работодателем и работниками – это зрелая форма взаимодействия (при условии, конечно, что в повестку дня включаются «достойные переговоров» вопросы). Так, в ряде стран коллективные соглашения содержат просто иначе сформулированные минимальные нормы, уже зафиксированные в законе, что практически лишает такие соглашения смысла. В таких

случаях можно утверждать, что хотя двустороннее взаимодействие имело место, но подписанное по его результатам соглашение не обеспечивает ни одной из сторон дополнительных прав и не налагает никаких дополнительных обязательств.

Трехстороннее взаимодействие работников, работодателей и правительства, как правило, принимает форму не юридически обязательного документа, а консультаций, по итогам которых формулируются рекомендации правительству. Предметом подобных консультаций могут стать такие вопросы, как реформирование политики в сфере труда, пересмотр трудового законодательства и уровня заработной платы, охрана труда и защита здоровья на рабочих местах. Хотя по результатам консультаций может и не быть подписано имеющее обязательную юридическую силу соглашение, они все же помогают правительству принимать более продуманные решения, создают атмосферу уверенности и взаимного доверия между сторонами.

Качество взаимодействия между работниками и работодателями в значительной степени зависит от их:

- желания взаимодействовать
- способности взаимодействовать.

Желание взаимодействовать отражает степень серьезности, с которой стороны относятся к необходимости делиться влиянием и добиваться взаимоприемлемых решений. Желание взаимодействовать проявляется в том, насколько стороны готовы делиться информацией, уступать, если другая сторона выдвигает серьезные аргументы, а также в том, насколько они стремятся достичь соглашения на основе честности и добросовестности. Нежелание взаимодействовать становится очевидным, когда стороны занимают неоправданно жесткую позицию, скрывают друг от друга информацию и в целом не стремятся разрешить стоящие перед ними вопросы.

Способность взаимодействовать выражается в том, насколько эффективно стороны могут общаться друг с другом. Причем речь идет о способности не только говорить, но и слушать, об умении разработать план и стратегию коллективных переговоров, об умении анализировать и оценивать полученную информацию, формулировать значимые аргументы и контраргументы, а также обеспечивать, чтобы формулировки коллективного соглашения отражали реальные намерения сторон.

Практические результаты взаимодействия

В результате взаимодействия между работниками и работодателями разрабатываются новые правила, которыми они будут руководствоваться в будущем, либо вносятся изменения в уже существующие правила.

Некоторые аналитики рассматривают трудовые отношения как нормотворческий процесс, требующий учета полномочий и ценностей каждой из сторон, среды, в которой они действуют, а также характера их взаимодействия (т.е. идет ли речь только о консультациях или о выработке документа, имеющего обязательную юридическую силу). Практическим результатом взаимодействия могут стать:

- **материальные нормы** (substantive rules) либо
- **процессуальные** нормы (procedural rules).

Материальные нормы – нормы, содержание которых поддается четкому измерению и которые касаются новых прав и обязанностей в рамках трудовых отношений. Можно привести следующие примеры материальных норм:

- начиная со следующего года заработная плата увеличится на 5 процентов
- работники получат два дополнительных дня к ежегодному отпуску
- работникам будет обеспечен определенный вид защитной одежды (оборудования)
- в течение следующих 12 месяцев будут уволены 50 работников
- испытательный срок для новых сотрудников будет сокращен с трех до двух месяцев

Процессуальные нормы касаются главным образом не содержания принятых решений, а того, каким образом их следует выполнять. В качестве примеров процессуальных норм можно привести следующие:

- компания на основе консультаций с представителями работников подготовит политический документ и разработает правила, касающиеся сексуальных домогательств

- компания на основе консультаций с представителями работников разработает план эвакуации и действий в чрезвычайных ситуациях
- представители работников войдут в состав рабочей группы по совершенствованию процедуры оформления счетов

Результаты взаимодействия в общем плане

В общем плане взаимодействие, основанное на принципах доброй воли и консенсуса, как правило, приводит к установлению здоровых и стабильных трудовых отношений и сотрудничества между сторонами. Такое сотрудничество может продолжаться до тех пор, пока у одной или обеих сторон не возникнет потребность внести изменения в существующие правила, для того, чтобы адекватно ответить на изменившуюся ситуацию. В таких случаях гармония и сотрудничество могут быстро смениться конфликтами и разногласиями, и так будет продолжаться до тех пор, пока не будут согласованы новые правила. Конфликты и разногласия следует урегулировать. Важнейшим инструментом здесь являются механизмы урегулирования споров, действующие как внутри предприятия, так и за его пределами.

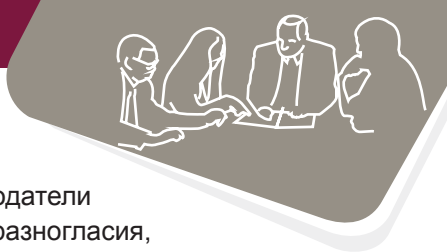
Когда решения по конкретным практическим вопросам принимаются единолично, это может привести к более масштабному конфликту. Конечно, здесь все зависит от того, насколько справедливыми считаются эти единолично установленные правила.

Конфликты, возникающие в результате единоличных действий одной из сторон, диктующей свою волю и навязывающей свои правила другой, могут быть неявными (так бывает, например, когда работники не жалуются на условия труда, поскольку опасаются преследований со стороны работодателя). Такой конфликт, хотя и имеет место, с трудом поддается выявлению, поскольку коммуникация между работодателем и работниками идет только в одном направлении. Однако скрытый конфликт все же проявляется в форме низкого морального духа трудового коллектива, снижения качества продукции, роста текучести кадров, неоправданно высоких расходах сырья и даже в саботаже. Такой скрытый конфликт на рабочих местах необходимо урегулировать, меняя принципы принятия решений, т.е. переходя от единоличных решений к разделению полномочий.

Если конечным результатом взаимодействия становится конфликт, раздор, разногласия и споры, необходимо добиваться иных практических результатов взаимодействия. Нужно либо изменить исходные параметры (среду, ценности) либо процесс (т.е. перейти от односторонних действий к двустороннему взаимодействию и большему разделению полномочий), либо внести изменения и в исходные параметры, и в процесс.

Неизбежность конфликтов

Конфликты и споры можно свести к минимуму, однако сама природа взаимодействия работников и работодателей в условиях рыночной экономики диктует неизбежность конфликтов. Трудовые отношения в рыночной экономике допускают и признают, что работники и администрация имеют разные интересы, что конфликты между ними неизбежны и что этими конфликтами нужно управлять. Конфликт может проявляться в форме спора.



Наличие разных интересов само по себе не означает постоянных споров. Работники и работодатели могут работать вместе, разрешая возникающие разногласия, добиваясь взаимопонимания и не доводя разногласия до формальных споров. Сталкивающиеся интересы заставляют стороны начинать обсуждения и вести переговоры, а общие интересы создают благоприятную почву для достижения компромисса и согласия. Споры можно предотвратить и урегулировать силами самих конфликтующих сторон, без привлечения третьей стороны. Конфликты можно также предотвратить и урегулировать, воспользовавшись услугами, предоставляемыми государственными органами, структурами, действующими при поддержке государства, либо частными структурами.

Действенная система разрешения споров в первую очередь ставит целью не допустить их возникновения, а если, несмотря на все усилия, споры все-таки возникают, то разрешать их в установленном порядке и мирным путем, главным образом силами самих спорящих сторон.

Действенная система разрешения споров строится на принципе достижения консенсуса путем коллективных переговоров. Роль правительства здесь сводится к тому, чтобы:

- стимулировать коллективные переговоры, создавая благоприятную правовую среду
- обеспечить наличие бесплатных и оперативно действующих механизмов добровольного примирения, посредничества и арбитража
- не допускать забастовок в период, когда идет процесс примирения, посредничества и арбитража
- обеспечить, чтобы соглашения, достигнутые в ходе коллективных переговоров, примирения и посредничества, а также решения арбитража оформлялись в письменном виде и имели обязательную юридическую силу.

Формы и причины трудовых споров

Трудовые споры могут быть как крупными, так и незначительными, индивидуальными и коллективными, относящимися к одному или ко многим предприятиям. Причины споров могут быть самыми разными - от простой жалобы отдельного работника в связи с начисленной ему заработной платой, жалобы группы работников на опасные или нездоровые условия труда до прекращения работы всем трудовым коллективом предприятия по причине запрета на создание профсоюза, который призван защищать их интересы.

Некоторые споры могут разрешиться очень быстро, например, если непосредственный начальник покажет работнику платежную ведомость и разъяснит ему, как рассчитывается его заработная плата, и работник согласится с полученными разъяснениями. Таким образом, проблема разрешается на месте и спор исчерпан.

Однако не все споры можно урегулировать так быстро. Например, жалобу группы работников на опасные или нездоровые условия труда разрешить на месте, возможно, не удастся. Если жалоба касается отсутствия защитных ограждений механизмов, запыленности производственных помещений или повышенного уровня шума, работодатель может оказаться не в состоянии устранить эти проблемы немедленно. При этом между работодателем и работником может возникнуть спор о том, действительно ли перечисленные опасности существуют, либо о том, насколько они серьезны, а также о том, как минимизировать данный производственный риск. При этом работодателю может понадобиться консультация и услуги специалиста по охране труда. Все это время проблема и связанный с ней конфликт будут сохраняться, а вместе с ними и вероятность остановки производства и забастовки.

Типы споров

Одни споры по своему характеру являются индивидуальными, другие коллективными. Одни споры касаются прав, другие затрагивают интересы.

Индивидуальный спор - это спор между отдельным работником и его (ее) работодателем. Это может быть также спор между несколькими работниками и их работодателем при условии, что эти работники выступают в своем личном качестве, а не как группа.

Коллективный спор - это спор между группой работников, совместно выступающих против своего работодателя.

Спор по вопросам трудовых прав - это спор, касающийся прав, предусмотренных действующим законодательством, либо положений коллективного соглашения или индивидуального трудового договора. Такие споры, как правило, принимают форму заявления, в котором работники указывают на то, что были нарушены их права в отношении заработной платы, оплаты сверхурочных, выходных дней, условий труда - одним словом, права, предусмотренные действующим законодательством.

Споры по вопросам трудовых прав могут быть как индивидуальными, так и коллективными.

Спор, затрагивающий интересы сторон, охватывает будущие права и обязанности, которые еще предстоит установить. На практике большинство таких споров возникает в результате срыва коллективных переговоров, когда сторонам не удается прийти к соглашению о положениях и условиях занятости на будущее.

Споры, затрагивающие интересы, как правило, являются коллективными.

В некоторых юрисдикциях зафиксированы специальные виды споров по трудовым правам, включая такие вопросы, как признание профсоюзов, определение профессиональных ассоциаций, интерпретацию и применение коллективных соглашений, а также несправедливые увольнения. В связи с этим возникает вопрос о том, следует ли отделять эти споры от общей группы споров по трудовым правам и предусматривать для них отдельные структуры и процедуры.

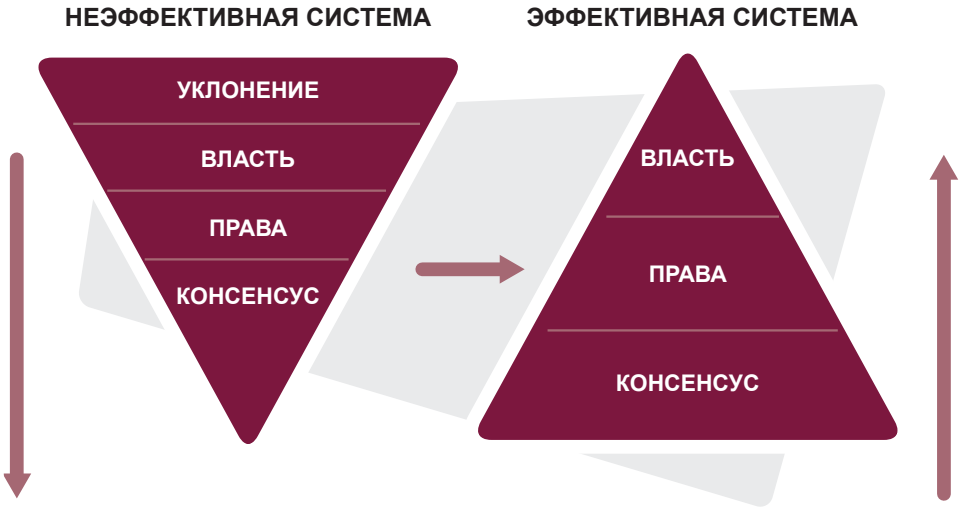
Урегулирование споров

Можно выделить четыре основных подхода к урегулированию споров, а именно:

- **уклонение**, когда одна сторона избегает участия в разрешении спора
- **власть**, когда одна из сторон заставляет другую делать то, что ей нужно

- **подход**, основанный на правах, когда одна из сторон для разрешения спора обращается к какой-либо независимой норме права или справедливости
- **стремление к консенсусу**, когда одна из сторон стремится к примирению, компромиссу или пересмотру базовых позиций и потребностей.

Зачастую урегулирование споров осуществляется именно в указанной последовательности, однако в идеале последовательность должна быть прямо противоположной, т.е. начинаться с поиска консенсуса, затем норм права, затем путей влияния, а от варианта уклонения от решения споров следует вообще отказаться.



Если двигаться от основания пирамиды вверх в последовательности - **консенсус, права, власть** и сравнить эти подходы, то мы отметим следующие тенденции:

- при сравнении от консенсуса к власти контроль обеих сторон за результатом спора ослабевает
- при сравнении от консенсуса к власти уменьшается степень удовлетворенности сторон результатами спора
- при сравнении от консенсуса к власти сокращается возможность реально устранять причины возникновения спора
- при сравнении от консенсуса к власти снижается готовность сторон выполнять принятые по результатам спора решения

- при сравнении от консенсуса к власти меньше внимания уделяется удовлетворению реальных потребностей сторон
- при сравнении от консенсуса к власти растет разобщенность сторон
- при сравнении от консенсуса к власти растет вероятность ухудшения отношений между сторонами
- при сравнении от консенсуса к влиянию возрастают временные и иные затраты, связанные с урегулированием спора

Определения вышеназванных терминов приведены во вставке (см. ниже).

НЕКОТОРЫЕ ОПРЕДЕЛЕНИЯ

Диалог	Процесс, в ходе которого стороны высказываются и слушают, делятся информацией, идеями и волнующими их проблемами.
Переговоры	Процесс, в ходе которого две стороны и более, имеющие как общие, так и конфликтующие интересы, высказываются и слушают друг друга с целью прийти к взаимоприемлемому соглашению.
Установленный в соответствии с законом процесс примирения и посредничества (медиации)	Процесс, при помощи которого назначенный государством мировой посредник (медиатор) помогает сторонам конфликта попытаться его урегулировать. Как правило, этот процесс носит обязательный характер в том смысле, что одна из сторон спора заявляет о намерении примириться, а вторая обязана принять участие в процессе примирения. *(Для целей настоящей публикации термины «примирение»,«посредничество» и «медиация» используются в одинаковом значении и являются взаимозаменяемыми).*
Добровольное примирение (посредничество, медиация)	Добровольный процесс, в ходе которого взаимоприемлемая третья сторона оказывает участникам спора содействие в их попытках его урегулировать.
Установленный в соответствии с законом арбитраж	Обязательный процесс, посредством которого назначенный государством третейский судья (арбитр) выслушивает позиции сторон и выносит решение по спору между ними. Данное решение, как правило, может быть пересмотрено, но не может быть обжаловано.
Добровольный арбитраж	Добровольный процесс, посредством которого взаимоприемлемая третья сторона выслушивает позиции сторон и выносит решение по спору между ними. Данное решение, как правило, может быть пересмотрено, но не может быть обжаловано.
Решение спора в судах по трудовым вопросам	Обязательный процесс, в ходе которого назначенный государством судья (арбитр) выслушивает доводы сторон и затем выносит определение по возникшему между ними спору. Решения, вынесенные в ходе такого процессе, как правило, можно пересматривать и подавать на них апелляцию.
Забастовка	Прекращение работы ввиду отказа работников выполнять свои рабочие обязанности.
Локаут	Прекращение работы, вызванное тем, что работодатель закрывает предприятие и не допускает работников на рабочие места.

Другие определения можно найти в **Глоссарии терминов (ПРИЛОЖЕНИЕ А)**.

Под трудовыми отношениями понимается взаимодействие между работниками и их работодателями. Характер взаимодействия определяется ценностями, которые отстаивают две стороны, а также степенью их влияния, средой, в которой они действуют, и типом спора, который они намерены разрешить.

Многие споры разрешаются самими заинтересованными сторонами посредством основанного на консенсусе диалога и коллективных переговоров. Однако не все споры можно разрешить таким образом.

Если коллективные переговоры не приводят к результату и заходят в тупик, требуется вмешательство третьей стороны, которая поможет участникам спора урегулировать конфликт. Некоторые действия при участии третьей стороны, например, примирение (посредничество, медиация), также осуществляются на основе консенсуса, однако есть действия (в частности, арбитраж и разрешение дела в суде), где решение выносит третья сторона.

Содействие сторонам спора могут оказывать правительственные департаменты по труду либо комиссии и аналогичные органы, финансируемые из государственного бюджета и независимые от политических партий, бизнеса, работодателей и работников. Содействие сторонам спора могут оказывать и частные структуры.

Эффективное функционирование системы трудовых отношений напрямую зависит от характера и качества системы урегулирования споров и предоставляемых этой системой услуг. Укрепление и возрождение структур, оказывающих такие услуги, а в ряде случаев их перестройка и реорганизация, являются важнейшей функцией системы трудовых отношений, призванной разрешать споры без обращения к судебным механизмам.

Для записей

ГЛАВА 2
Оценка действующих механизмов урегулирования споров

Виды систем урегулирования споров **28**

Оценка текущей ситуации **30**

Конкретные элементы действенной системы урегулирования споров **30**

Характеристика эффективного управления **35**

Оценка существующей системы предотвращения и урегулирования трудовых споров **39**

Применение руководящих принципов **51**

Интервью с пользователями **54**

Проблемы в работе системы **56**

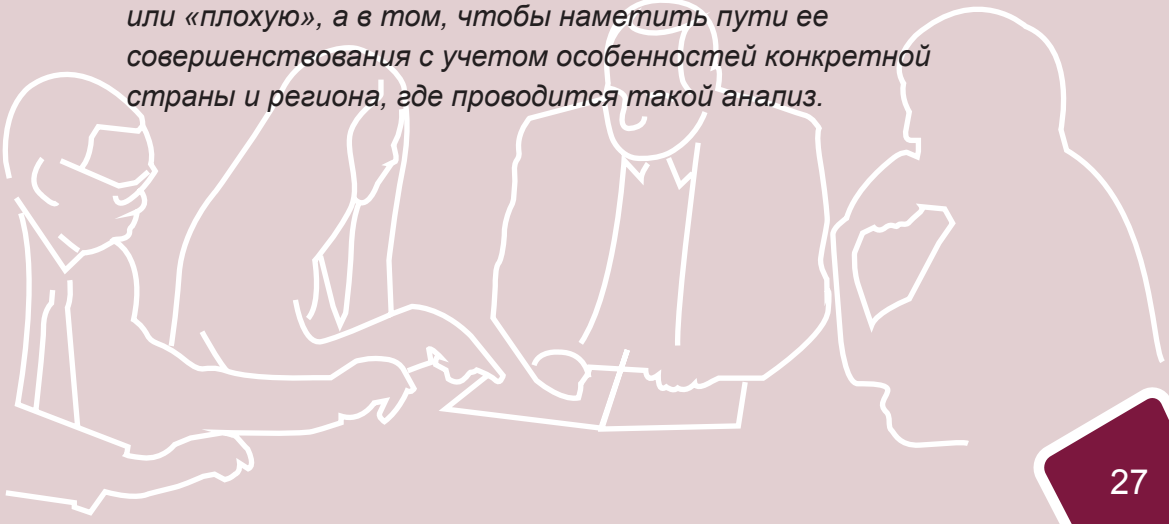
ГЛАВА 2
Оценка действующих механизмов урегулирования споров

Реформы, направленные на укрепление, создание и оздоровление механизмов урегулирования споров, должны быть тщательно продуманы.

Логично начать реформу с оценки существующей ситуации - проанализировать, кто и чем занимается, насколько хорошо работает система с точки зрения принципов эффективного управления и соответствует ли она общепризнанным принципам урегулирования споров.

В настоящей главе описан инструмент такой диагностики, позволяющий оценить эффективность функционирования системы урегулирования споров на национальном уровне и на уровне регионов. Кроме того, в главе содержатся инструкции по использованию данного инструмента. Инструмент оценки использует общепринятые критерии эффективного управления, а также критерии, характерные для действенной системы урегулирования споров.

В главе подчеркивается, что цель анализа заключается не в том, чтобы охарактеризовать систему как «хорошую» или «плохую», а в том, чтобы наметить пути ее совершенствования с учетом особенностей конкретной страны и региона, где проводится такой анализ.



Виды систем урегулирования споров

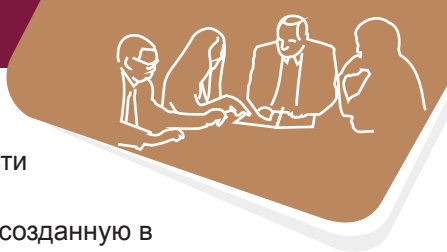
В разных странах системы урегулирования споров различаются. Как указано в статье 2 Рекомендации МОТ № 92 о добровольном примирении и арбитраже, системы урегулирования споров должны соответствовать национальным условиям. Это необходимо для эффективного функционирования системы и поддержания доверия к ней со стороны пользователей.

При этом системы урегулирования споров подразделяются на три основные категории.

- **Министерства (департаменты) труда,** в рамках которых предотвращение и урегулирование споров возложено на органы регулирования вопросов труда на национальном уровне и на уровне регионов (областей). С этой целью создаются специальные подразделения в рамках государственных служб, на которые зачастую возложен целый ряд других функций, связанных с реализацией политики на рынке труда. Функции примирения и арбитража строго зафиксированы за сотрудниками департаментов по вопросам труда, хотя в отдельных странах допускается ограниченное участие в урегулировании споров и частных структур.

  Такой подход и сегодня применяется во многих странах Африки, Азии, Европы, Америки, а также в арабских странах.

- **Независимые органы, установленные в соответствии с законом.** Это органы, на которые возложена функция предотвращения и урегулирования трудовых споров. Они финансируются государством, но действуют в значительной степени автономно и независимо. В этом случае предотвращение и урегулирование споров передается в функции независимой комиссии, администрации либо иного подобного органа, действующего по собственному регламенту и руководимому собственным советом. Мандат и функции таких органов зафиксированы в законе, где также прописана их независимость от политических партий, бизнеса и профсоюзов. Эти независимые органы, как правило, поощряют и поддерживают участие частных агентств в урегулировании споров. Такие органы можно назвать современными независимыми (modern-independent), хотя некоторые из них действуют на протяжении более чем 60 лет.



В качестве типичных примеров можно привести созданную в 1947 году Федеральную службу посредничества и примирения (ФСПП) США, созданную в 1976 году Службу консультаций, примирения и арбитража (СКПА) Соединенного Королевства, созданную в 1991 году в Ирландии Комиссию по трудовым отношениям. Среди органов, учрежденных в последнее время, можно назвать Комиссию по примирению, посредничеству и арбитражу в Южной Африке (1995 г.), Национальную комиссию по труду (НКТ) в Гане (2005 г.), а также Комиссию по посредничеству и арбитражу (КПА) в Танзании (2007 г.).

Независимые органы, предусмотренные в соответствии с законодательством (например, комиссии), не входят в центральный орган регулирования вопросов труда, но являются частью общей системы регулирования вопросов труда.

- **Разделение обязанностей** имеет место тогда, когда функции по предотвращению и урегулированию трудовых споров распределяются между органом регулирования вопросов труда и каким-либо независимым органом. Подобное разделение обязанностей существует, например, в Камбодже между департаментом труда, действующим под эгидой Министерства труда и профессионально-технического образования, и Арбитражным советом.

Разделение обязанностей возникает также между организациями работодателей и профсоюзами, если они активно участвуют в урегулировании трудовых споров. В качестве примера можно привести действующую в Испании Межотраслевую службу посредничества и арбитража (Intersectoral Service of Mediation and Arbitration - SIMA), которая осуществляет юрисдикцию над спорами, выходящими за рамки отдельного автономного сообщества. Служба финансируется государством, но ее управление осуществляется социальными партнерами.

В Бельгии за предотвращение и урегулирование коллективных споров совместно отвечают социальные партнеры. Если представителям работников и работодателей не удается урегулировать коллективный спор, то он передается двустороннему комитету по примирению, председателем которого является назначаемое федеральным министром труда правительственное должностное лицо, выступающее в качестве посредника (медиатора) и являющееся независимой и нейтральной стороной.

Оценка текущей ситуации

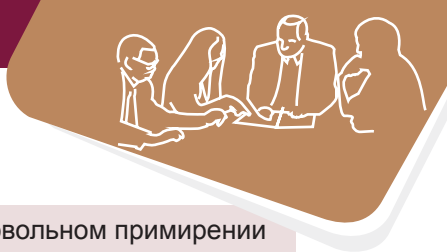
Повсюду в мире можно найти системы урегулирования споров, действующие на приемлемом уровне, однако много есть и таких, которые действуют неэффективно, без учета конкретной ситуации и нуждаются в реформировании. Процессом реформирования необходимо управлять, и любая реформа должна начинаться с общей оценки текущей ситуации. Для проведения оценки требуются определенные критерии. Данные критерии перечислены в ряде конвенций и рекомендаций МОТ, в частности, в Рекомендации 1951 года о добровольном примирении и арбитраже (№ 92). Критерии подразделяются на две категории:

- конкретные элементы действенной системы урегулирования споров;
- общие характеристики эффективного управления.

Конкретные элементы действенной системы урегулирования споров

Для действенной системы управления **особенно характерны** следующие черты:

- Упор на предотвращение споров
- Набор услуг и видов деятельности
- Бесплатность услуг
- Принцип добровольности
- Новаторство
- Профессионализм
- Независимость
- Наличие ресурсов
- Доверие со стороны пользователей



Упор на предотвращение споров

В статье 1 Рекомендации 1951 года о добровольном примирении и арбитраже (№ 92) указывается, что органы по добровольному примирению, создаваемые государством, должны способствовать предупреждению трудовых конфликтов.

Предотвращение конфликтов требует ресурсов, которыми могли бы воспользоваться работодатели и работники, стремящиеся не допустить конфликтов путем предоставления консультационных, информационных услуг и обучения, в том числе совместного обучения. Тем самым они способствуют укреплению и совершенствованию механизмов и процессов диалога, консультаций и коллективных переговоров, а также улучшению взаимоотношений работников и работодателей на уровне предприятий.

Набор услуг

Действенная система урегулирования споров должна обеспечивать предоставление всех услуг, необходимых пользователям, включая такие услуги, как информирование, консультации, обучение, посредничество, расследования, примирение, арбитраж, а также, в соответствующих случаях, предоставление услуг в последовательности «примирение - арбитраж» и «арбитраж - примирение». Услуги должны быть в равной степени доступны как для частного, так и для государственного сектора (включая органы, предусмотренные в соответствии с законодательством, и государственные корпорации).

Услуги охватывают все виды споров - индивидуальные, коллективные, споры, затрагивающие права и интересы сторон, а также споры, касающиеся организационных прав, признания права на коллективные переговоры, интерпретации коллективных договоров, дискриминации, несправедливой трудовой практики, сокращений и увольнений.

Статья 3(2) Рекомендации № 92 предусматривает, что эти услуги могут предоставляться по инициативе любой из участвующих в конфликте сторон или могут быть инициированы государственным органом, занимающимся трудовыми отношениями.

Бесплатность услуг

В статье 3(1) Рекомендации № 92 говорится, что примирительная процедура должна быть бесплатной.

Это означает, что услуги по примирению и арбитражу предоставляются сторонам спора бесплатно, однако возможны ситуации, когда заинтересованная сторона берет на себя некоторые расходы, связанные с примирением и арбитражем, включая переводчика, свидетелей, а также расходы на представителей данной стороны.

Принцип добровольности

Принцип добровольности подразумевает, что стороны спора самостоятельно решают, прибегать им к процедурам примирения и арбитража или нет. Закон не требует от них использовать услуги примирения и арбитража, предоставляемые государствам. Данный принцип является основополагающим в Рекомендации № 92, которая предусматривает, что процедуры примирения, разработанные государством, являются добровольными.

Добровольность также подразумевает, что стороны, участвующие в конфликте, могут выбрать в качестве мирового посредника (медиатора) или третейского судьи (арбитра) третью сторону, не прибегая к государственным органам примирения и арбитража.

Если стороны в процессе коллективных переговоров добровольно приходят к соглашению о том, чтобы обратиться к обязательной процедуре примирения (посредничества) или арбитража, то такое соглашение не считается противоречащим принципу добровольности.

Простота

Для действенной системы урегулирования споров характерны четкие, простые и неформальные процедуры и действия, а также максимальная ориентация на пользователя (в частности, применение простых процедур при направлении в органы примирения, составлении запроса в арбитраж). Кроме того, при действенной системе урегулирования споров встречи по примирению и посредничеству и слушания по арбитражу проводятся так, чтобы максимально избежать сходства с судебными заседаниями.

Простота действий и процедур являются залогом того, что процедуры добровольного примирения, разработанные государством, будут оперативными и своевременными, как это предусмотрено статьей 3(2) Рекомендации № 92.

Профессионализм

Профессионализм означает, что все, кто работает в системе урегулирования трудовых споров, отбираются на работу беспристрастно, проходят надлежащее обучение с тем, чтобы соответствовать своим служебным обязанностям, и соблюдают кодекс поведения в отношениях с клиентами, коллегами, работодателем и обществом в целом.

Новаторство

Новаторство подразумевает гибкий подход и учет конкретной ситуации с тем, чтобы предоставить своим клиентам максимально качественные услуги. Новаторство подразумевает также новые подходы к урегулированию споров (т.е. процедура «примирение - арбитраж» и «арбитраж - примирение»), а также широкий набор форм работы, включая координацию, проведение расследований, установление и оценку конкретных фактов, совместные исследования, совместное обучение, укрепление контактов. Новаторский подход включает организацию мобильных (передвижных) служб для тех, кто живет в удаленных районах, и максимально эффективное использование информационных технологий.

Независимость

Независимость подразумевает, что система урегулирования споров не принадлежит и не контролируется ни одной из политических партий, не обслуживает интересов бизнеса, работодателей и профсоюзов и действует без какого-либо вмешательства государства. Обеспечение социальным партнерам равного представительства в системе урегулирования споров, как это предусмотрено статьей 3 Рекомендации № 92, является залогом ее независимости. Следует, однако, отметить, что независимость не означает финансовую независимость от государства, поскольку системы урегулирования споров, установленные в соответствии с законом, финансируются из государственного бюджета.

Наличие ресурсов

Действенная система урегулирования трудовых споров требует соответствующих ресурсов, позволяющих покрыть капитальные и текущие расходы, связанные с предоставлением услуг клиентам, в расходы на профессиональных сотрудников и вспомогательный персонал, а также затраты, связанные с арендой офисных помещений и оборудования, включая компьютерное оборудование и системы связи.

Доверие со стороны пользователей

Клиенты высоко ценят услуги, предоставляемые действенной системой урегулирования трудовых споров, они доверяют такой системе. Система, в свою очередь, оценивает степень удовлетворенности клиентов набором и качеством предоставляемых услуг и делает все возможное для того, чтобы сохранить беспристрастность и предоставлять услуги всем своим клиентам на принципах равенства и недискриминации.

Характеристика эффективного управления

Говоря простыми словами, управление - это то, как в организации принимаются решения и как эти решения реализуются. Речь идет о таких организациях, как министерства и департаменты, органы, установленные в соответствии с законом, предприятия, профсоюзы и объединения работодателей - словом, обо всех организациях, где принимаются и реализуются решения, а в ряде случаев решения принимаются, но не выполняются вовсе. Таким образом, можно говорить об управлении страной, управлении регионом, корпоративном управлении, местном и районном управлении.

Концепция управления не нова. Относительно новым является упор на «эффективное управление» и на то, как принятые в государстве принципы разумного управления реализуются на практике. Такой более жесткий контроль также включает изучение роли ключевых партнеров, включая правительство (и не только его), в принятии и реализации решений. Речь идет также об оценке и анализе работы действующих структур, на которые возложено принятие и реализация решений.

Многие страны и учреждения - как государственные, так и частные и принадлежащие к гражданскому обществу - могут заявлять о том, что они соответствуют всем критериям эффективного управления, однако, чтобы в этом убедиться, необходимо разработать идеальные критерии (показатели) работы, чтобы сравнивать с ними работу конкретной организации и на основе сравнения принимать соответствующие меры.

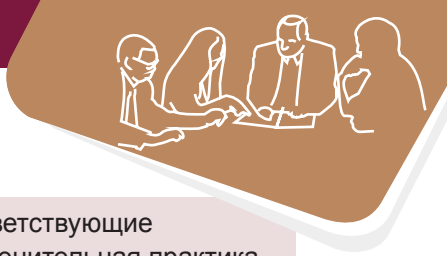
Общепринятые характеристики эффективного управления представлены на схеме (см. ниже).

Совместное участие

Залогом эффективного управления является участие в принятии решений всех заинтересованных сторон, а также обеспечение участия как мужчин, так и женщин. Это отражено в статье 2 Рекомендации 1951 года о добровольном примирении и арбитраже (№ 92), которая гласит:

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

Участие может быть непосредственным либо через законных представителей в лице организаций-посредников либо физических лиц. Представительная демократия не всегда может гарантировать, что принятые решения будут учитывать интересы наиболее уязвимых групп, поэтому представительство необходимо максимально расширять, а процесс принятия решений должен быть максимально информированным и надлежащим образом организованным. Свобода объединения, свобода слова и организованное гражданское общество гарантируют полноценное участие всех заинтересованных сторон в принятии решений.



Верховенство права

Для эффективного управления нужны соответствующие правовые рамки и непредвзятая правоприменительная практика. Кроме того, необходимо в полной мере обеспечить защиту прав человека, в том числе прав меньшинств. Объективная правоприменительная практика обеспечивается независимым судом и некоррумпированными правоохранительными органами.

Прозрачность

Прозрачность подразумевает, что решения принимаются и реализуются в соответствии с установленными правилами и процедурами. Кроме того, нужно, чтобы те, кого затрагивают принимаемые решения и их реализация, имели свободный и непосредственный доступ к информации. Наконец, прозрачность подразумевает предоставление информации в надлежащем объеме и понятной форме всем потенциальным пользователям.

Восприимчивость

При эффективном управлении институты и процедуры направлены на удовлетворение потребностей всех заинтересованных сторон в разумные сроки. Эффективное управление также требует гибких подходов, позволяющих реагировать на изменение ситуации и на потребности новых заинтересованных сторон.

Поиск консенсуса

В каждой стране действует множество заинтересованных сторон и сталкивается множество мнений. При эффективном управлении происходит согласование разных интересов и достигается широкий консенсус по вопросу о том, что отвечает интересам большинства общества, и как этого достичь. Для эффективного управления необходимо также сформулировать цели устойчивого человеческого развития в широкой и долгосрочной перспективе и обозначить пути их достижения с учетом исторического, культурного и социального контекста конкретного государства или сообщества.

Равенство и всебъемлющее участие

Благополучие государства зависит от того, насколько его граждане чувствуют, что их голос важен и что они не исключены из жизни общества. Нужно создавать для всех социальных групп, особенно наиболее уязвимых, возможности повышать и сохранять достигнутый уровень благосостояния.

Рациональность и эффективность

Эффективное управление подразумевает, что процессы и институты действуют в интересах общества и при этом рационально используют имеющиеся ресурсы. Эффективность в контексте надлежащего управления также означает устойчивое использование природных ресурсов и защиту окружающей среды.

Подотчетность

Подотчетность - ключевой элемент эффективного управления. Обществу и его институциональным структурам должны быть подотчетны не только правительственные учреждения, но и частный сектор, и организации гражданского общества. Кто кому подотчетен зависит от того, какие решения принимаются - внутренние или внешние по отношению к организации или учреждению. Как правило, организация или учреждение отчитывается перед теми, на кого оказывают влияние принимаемые данной организацией решения и действия. Подотчетность невозможно обеспечить там, где нет прозрачности и верховенства права.

Ниже приведены 18 ориентиров (показателей) с которыми следует сравнивать работу системы урегулирования споров. Если система не соответствует всем ориентирам, это еще не значит, что ее можно назвать «неэффективной». Сравнение с ориентирам нужно для того, чтобы выявить «узкие места» и с учетом имеющихся ресурсов принять меры для улучшения ситуации.

Оценка существующей системы предотвращения и урегулирования трудовых споров

Совместное участие	Да	Нет	Не применимо
Проводились ли в процессе создания системы консультации с представителями работодателей и трудящихся?	☐	☐	☐
Проводились ли консультации с другими заинтересованными сторонами?	☐	☐	☐
Направляет ли работу системы представительный совет (комитет)?	☐	☐	☐
• Если да, то учрежден ли этот орган в соответствии с законодательством?			
- Входит ли в него равное число представителей работодателей и работников?	☐	☐	☐
- Входят ли в состав этого органа независимые эксперты (ученые)?	☐	☐	☐
- Соблюдается ли в составе участников разумный гендерный баланс?	☐	☐	☐
- Проводятся ли регулярные заседания?	☐	☐	☐
- Подводятся ли итоги работы в ежегодном докладе?	☐	☐	☐

Верховенство права	Да	Нет	Не применимо
Имеются ли надлежащая законодательная база?	☐	☐	☐
Применяется ли закон справедливо и беспристрастно?	☐	☐	☐
Имеются ли признаки коррупции в деятельности сотрудников органов по труду и судей?	☐	☐	☐
Рассматриваются ли споры			
• специальными трудовыми судами?	☐	☐	☐
• судами общей юрисдикции?	☐	☐	☐
Имеют ли место задержки в рассмотрении споров?	☐	☐	☐

- Если да, то на сколько задерживается рассмотрение
  - менее чем на год ..... ☐ ☐ ☐
  - между годом и двумя ..... ☐ ☐ ☐
  - на два года и более, но менее 5 лет ..... ☐ ☐ ☐
  - более чем на 5 лет ..... ☐ ☐ ☐

Если споры рассматривают суды общей юрисдикции, то проходят ли судьи обучение по трудовой тематике? ..... ☐ ☐ ☐

Действует ли система рассмотрения споров за пределами крупных городов? ..... ☐ ☐ ☐

- Если, да, то
  - рассматривают ли их постоянные суды (трибуналы) на местах? ..... ☐ ☐ ☐
  - рассматриваются ли споры в рамках передвижного суда (выездного судебного заседания)? ..... ☐ ☐ ☐

Прозрачность	**Да**	**Нет**	**Не при-менимо**
Доведены ли до всех действующие правила и процедуры? ...	☐	☐	☐
Знакомы ли с информацией о правоприменительной практике те, кого это касается?	☐	☐	☐
Имеется ли у клиентов системы доступ к регулярным отчетам о ее работе?	☐	☐	☐
Составляется и рассылается ли ежегодный отчет о работе системы?	☐	☐	☐
Выпускает ли система периодический информационный бюллетень или аналогичное издание?	☐	☐	☐
Выпускает ли система регулярные пресс-релизы?	☐	☐	☐
Имеется ли у системы вебсайт?	☐	☐	☐
Является ли этот вебсайт интерактивным, используются ли социальные сети и СМС-рассылка?	☐	☐	☐

Восприимчивость

	Да	Нет	Не применимо
Предпринимаются ли все усилия для того, чтобы система отвечала на потребности всех указанных в законе заинтересованных сторон?	☐	☐	☐
Может ли система адаптироваться к меняющимся условиям (т.е. к увеличению числа споров по трудовым правам, возникновение споров с участием работников, занятых в неформальной экономике)?	☐	☐	☐
Проводятся ли в системе опросы клиентов для выяснения степени их удовлетворенности?	☐	☐	☐
• Если да, то принимаются ли меры по результатам опросов?	☐	☐	☐

Поиск консенсуса

	Да	Нет	Не применимо
Поощряет ли система развитие коллективных переговоров?	☐	☐	☐
Поощряет ли система подходы к урегулированию споров через поиск консенсуса?	☐	☐	☐
Предоставляются ли конфликтующим сторонам услуги по достижению консенсуса в период, предшествующий примирению, а также услуги по примирению?	☐	☐	☐
Проходят ли сотрудники обучение навыкам достижения консенсуса?	☐	☐	☐

Равенство и всеобъемлющее участие

	Да	Нет	Не применимо
Применима ли система к разрешению всех ситуаций, возникающих между работником и работодателем, включая споры, возникающие в неформальной экономике?	☐	☐	☐

Применима ли система как к частному, так и к государственному сектору (включая государственные корпорации и органы, установленные в соответствии с законодательством)?	☐	☐	☐
Имеются ли в системе децентрализованные структуры, позволяющие воспользоваться ее услугами за пределами крупных городов?	☐	☐	☐
Организованы ли в системе мобильные (передвижные) службы?	☐	☐	☐
Соблюдается ли разумный гендерный баланс при подборе профессиональных сотрудников?	☐	☐	☐
Соблюдается ли разумный гендерный баланс при подборе технического персонала?	☐	☐	☐

Рациональность и эффективность	**Да**	**Нет**	**Не применимо**
Имеет ли система четко сформулированные цели и задачи?	☐	☐	☐
Соблюдаются ли в системе процедуры и практика управления эффективностью работы?	☐	☐	☐
Имеется ли набор четких, поддающихся измерению и достижимых показателей (например, процент споров, завершившихся примирением сторон)?	☐	☐	☐
Применяются ли поддающиеся измерению показатели, чтобы сравнить запланированные результаты работы с реальными?	☐	☐	☐
Действуют ли в системе механизмы, позволяющие оценить ее влияние на общую экономическую ситуацию в стране?	☐	☐	☐
Использует ли система имеющиеся человеческие ресурсы с максимальной эффективностью?	☐	☐	☐
Использует ли система имеющиеся материальные ресурсы с максимальной эффективностью?	☐	☐	☐

Удается ли достичь примирения в течение определенного срока после получения уведомления о споре (т.е. в течение 30 дней)?	☐	☐	☐
Проводятся ли слушания по арбитражу в течение определенного срока после получения соответствующего запроса (т.е. в течение 30 дней)?	☐	☐	☐
Разработаны ли рекомендации относительно продолжительности процедуры примирения (т.е. 1 день)?	☐	☐	☐
Соблюдаются ли эти рекомендации?	☐	☐	☐
Разработаны ли рекомендации относительно продолжительности слушаний по арбитражу?	☐	☐	☐
Соблюдаются ли эти рекомендации?	☐	☐	☐
Имеется ли электронная система ведения дел?	☐	☐	☐
Предоставляет ли электронная система ведения дел информацию в режиме реального времени?	☐	☐	☐

Подотчетность	**Да**	**Нет**	**Не применимо**
Отчитывается ли система перед заинтересованными сторонами и обществом в целом?	☐	☐	☐
Действуют ли в системе механизмы подотчетности (публичные заявления, кодекс этики, программное заявление, свод правил поведения, независимый анализ, пресс-конференции)?	☐	☐	☐
Отчитывается ли система об использовании выделенных ей ресурсов?	☐	☐	☐
Отчитывается ли система не только о своих решениях, но и о том, какие процедуры используются для принятия решений?	☐	☐	☐

Упор на предотвращение споров	Да	Нет	Не применимо
Предоставляет ли система услуги, призванные стимулировать трудящихся и работодателей использовать в возникающих конфликтах и спорах принятые консенсусом подходы?	☐	☐	☐
Предоставляет ли система информацию с целью предотвращения споров?	☐	☐	☐
Организуется ли в рамках системы обучение, в котором совместно участвуют представители работодателей и работников?	☐	☐	☐
Предоставляет ли система консультации относительно урегулирования конфликтов и споров на рабочих местах?	☐	☐	☐
Поступает ли в систему информация о потенциальных спорах и конфликтах от инспекторов труда либо других должностных лиц?	☐	☐	☐

Набор услуг	Да	Нет	Не применимо
Предоставляет ли система следующие услуги:	☐	☐	☐
• Информация	☐	☐	☐
• Консультации	☐	☐	☐
• Обучение	☐	☐	☐
• Расследования	☐	☐	☐
• Установление и оценка конкретных фактов	☐	☐	☐
• Совместное решение проблем	☐	☐	☐
• Примирение	☐	☐	☐
• Арбитраж	☐	☐	☐
• Примирение - арбитраж	☐	☐	☐
Охватывает ли система все нижеперечисленные виды споров?	☐	☐	☐
• Существующие права	☐	☐	☐
• Будущие интересы	☐	☐	☐
• Несправедливое увольнение	☐	☐	☐

- Выходное пособие ..... ☐ ☐ ☐
- Сокращение штатов ..... ☐ ☐ ☐
- Испытательный срок ..... ☐ ☐ ☐
- Дискриминация ..... ☐ ☐ ☐
- Организационные права ..... ☐ ☐ ☐
- Признание права на ведение коллективных переговоров ..... ☐ ☐ ☐
- Интерпретация коллективных договоров ..... ☐ ☐ ☐
- Раскрытие информации ..... ☐ ☐ ☐
- Отказ вести коллективные переговоры ..... ☐ ☐ ☐
- Несправедливая трудовая практика ..... ☐ ☐ ☐

Бесплатные услуги	**Да**	**Нет**	**Не применимо**
Предоставляет ли система сторонам спора бесплатные услуги по примирению?	☐	☐	☐
Предоставляет ли система бесплатные услуги арбитража?	☐	☐	☐
Получает ли система доходы от предоставления консультаций, обучения и информации?	☐	☐	☐
Взимает ли система регистрационный или административный сбор, когда одна из сторон спора подает заявку на услуги по примирению, посредничеству или арбитражу?	☐	☐	☐

Принцип добровольности	**Да**	**Нет**	**Не применимо**
Обеспечивает ли система в своем нынешнем виде добровольное примирение и посредничество (т.е. одобренное обеими сторонами)?	☐	☐	☐
Обеспечивает ли система добровольный арбитраж?	☐	☐	☐
Предоставляет ли система сторонам спора возможность договориться о привлечении частного мирового посредника (медиатора), услуги которого оплачивают стороны?	☐	☐	☐

Предоставляет ли система сторонам спора возможность договориться о привлечении частного третейского судьи (арбитра), услуги которого оплачивают стороны?	☐	☐	☐

Простота	**Да**	**Нет**	**Не применимо**
Используются ли для уведомления о споре типовые формы?	☐	☐	☐
• Если ДА, то предоставляются ли сторонам инструкции о том, как заполнять эти формы?	☐	☐	☐
- Предоставляются ли инструкции на нескольких языках?	☐	☐	☐
- Имеются ли эти формы в режиме он-лайн?	☐	☐	☐
Предоставляется ли информация в форме, доступной для неграмотных?	☐	☐	☐
Действует ли телефонная служба помощи?	☐	☐	☐
• Если ДА, то использует ли система сообщения на автоответчике?	☐	☐	☐
- Записаны ли сообщения на двух и более языках?	☐	☐	☐
- Может ли звонящий переговорить с сотрудником службы и получить помощь?	☐	☐	☐
- Может ли звонящий выбрать язык общения?	☐	☐	☐

Профессионализм	**Да**	**Нет**	**Не применимо**
Отбираются ли сотрудники и специалисты службы путем открытого конкурса?	☐	☐	☐
Имеет ли каждый сотрудник подробные должностные обязанности с перечислением выполняемых задач и стандартов качества работы?	☐	☐	☐
Проходит ли каждый сотрудник вводный инструктаж?	☐	☐	☐

Имеет ли каждый сотрудник и специалист возможность пройти курсы повышения квалификации?	☐	☐	☐
Предоставляется ли руководителям возможность обучаться на курсах менеджмента и управления?	☐	☐	☐
Имеют ли сотрудники и специалисты возможность в рабочее время заниматься самообучением?	☐	☐	☐
Разработан ли в службе свод правил поведения для сотрудников и специалистов службы?	☐	☐	☐
Имеет ли свод правил обязательную юридическую силу?	☐	☐	☐
Проводится ли индивидуальная аттестация персонала?	☐	☐	☐
Действует ли система наставничества, позволяющая менее опытным сотрудникам приобрести необходимые навыки?	☐	☐	☐
Проводится ли вводный инструктаж для сотрудников, работающих неполный рабочий день?	☐	☐	☐
Разработаны ли критерии для регистрации аккредитованных посредников?	☐	☐	☐
Проводится ли вводный инструктаж для аккредитованных посредников?	☐	☐	☐
Разработаны ли механизмы для отмены регистрации аккредитованных посредников?	☐	☐	☐

Новаторство	**Да**	**Нет**	**Не при-менимо**
Разработаны ли процедуры примирения - арбитража?	☐	☐	☐
Предоставляются ли предприятиям услуги по предотвращению споров (консультации, информирование, обучение)?	☐	☐	☐
Предоставляются ли услуги нетипичным наемным работникам (надомным, сезонным и подрядным работникам)?	☐	☐	☐

Организуется ли для сотрудников обучение «новым» подходам к предотвращению и урегулированию споров?	☐	☐	☐
Использует ли система компьютерные и информационные технологии?	☐	☐	☐
• Если ДА, то применяются ли эти технологии для организации телеконференций со сторонами спора?	☐	☐	☐
- для обучения персонала?	☐	☐	☐
- для ведения дел в электронной форме?	☐	☐	☐
- для административных процессов?	☐	☐	☐
Аккредитует ли система частных мировых посредников (медиаторов) и третейских судей (арбитров)?	☐	☐	☐
Делегирует ли система функции примирения (посредничества) и арбитража советам по коллективным переговорам или аналогичным совместным структурам с участием работодателей и профсоюзов?	☐	☐	☐

Независимость	**Да**	**Нет**	**Не при-менимо**
Является ли система независимой от министерства (департамента) труда (либо от другого министерства, курирующего вопросы труда)?	☐	☐	☐
• Если ДА, то был ли учрежден в соответствии с законодательством независимый орган (комиссия)?	☐	☐	☐
Имеет ли этот орган свой управляющий совет?	☐	☐	☐
Получает ли система финансирование из каких-либо других источников, кроме государственного бюджета?	☐	☐	☐
• Если ДА, то являются ли таким источником сборы, взимаемые за предоставляемые системой услуги?	☐	☐	☐
- добровольные пожертвования?	☐	☐	☐
- гранты?	☐	☐	☐
- наследство?	☐	☐	☐
- налоги?	☐	☐	☐
- средства от реализации проектов?	☐	☐	☐

- Если ДА, то получает ли система какое-либо финансирование от работодателей (помимо сборов, взимаемых с работодателей за предоставляемые системой услуги)? ..... ☐ ☐ ☐
- Если ДА, то получает ли система какое-либо финансирование от профсоюзов (помимо сборов, взимаемых с профсоюзов за предоставляемые системой услуги)? ..... ☐ ☐ ☐

Наличие ресурсов	**Да**	**Нет**	**Не применимо**
Получает ли система достаточное финансирование, чтобы выполнять поставленные задачи на приемлемом уровне?	☐	☐	☐
Применительно к спросу на услуги системы имеет ли она достаточно			
• специалистов?	☐	☐	☐
• вспомогательного персонала?	☐	☐	☐
• оборудования (включая компьютеры)?	☐	☐	☐
• средств связи?	☐	☐	☐
• средств транспорта?	☐	☐	☐
• офисных помещений?	☐	☐	☐
Предусмотрены ли специальные помещения для проведения процедур примирения (посредничества) и арбитража?	☐	☐	☐

Доверие со стороны пользователей	**Да**	**Нет**	**Не применимо**
Проводит ли система регулярные опросы клиентов для выявления степени их удовлетворенности предоставляемыми услугами?	☐	☐	☐
Заявляют ли публично профсоюзы о своей поддержке системы?	☐	☐	☐
Заявляют ли публично организации работодателей о своей поддержке системы?	☐	☐	☐

Были ли присвоены системе какие-либо награды или почетные звания в знак признания ее успешной работы? ☐ ☐ ☐

Число предприятий, использующих консультационные, учебные и информационные услуги системы ☐ ☐ ☐

- в целом увеличивается? ☐ ☐ ☐
- в целом сокращается? ☐ ☐ ☐
- сохраняется на прежнем уровне? ☐ ☐ ☐

Число лиц, обращающихся за услугами примирения (посредничества),

- в целом увеличивается? ☐ ☐ ☐
- в целом сокращается? ☐ ☐ ☐
- сохраняется на прежнем уровне? ☐ ☐ ☐

Число лиц, обращающихся за услугами арбитража,

- в целом увеличивается? ☐ ☐ ☐
- в целом сокращается? ☐ ☐ ☐
- сохраняется на прежнем уровне? ☐ ☐ ☐

Число дел, передаваемых для рассмотрения в судебном порядке (в суде),

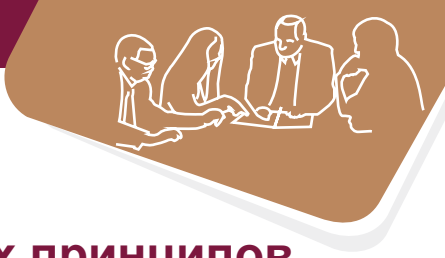
- в целом увеличивается? ☐ ☐ ☐
- в целом сокращается? ☐ ☐ ☐
- сохраняется на прежнем уровне? ☐ ☐ ☐

Руководитель системы назначается на должность путем открытого конкурса? ☐ ☐ ☐

Руководитель назначается на определенный срок? ☐ ☐ ☐

Отчитывается ли руководитель службы перед ее управляющим советом или иным управляющим органом? ☐ ☐ ☐

Перед министром? ☐ ☐ ☐



Применение руководящих принципов

Руководящие принципы представляют собой набор закрытых вопросов, ответы на которые не дают возможности в полном объеме оценить работу системы урегулирования споров. Ответы на закрытые вопросы - ДА, НЕТ или НЕ ПРИМЕНИМО - дают лишь общее представление о нынешнем состоянии системы, однако за этим должны последовать более открытые вопросы, ответы на которые позволят получить более подробную информацию.

Контрольным списком вопросов может воспользоваться:

- отдельное лицо или небольшая группа, работающая в системе урегулирования споров;
- группа, в которую входят сотрудники системы урегулирования споров, а также представители работодателей и работников в качестве клиентов системы;
- независимый консультант.

Оценка может быть весьма неформальной - например, когда руководящий сотрудник системы урегулирования споров решает провести «кабинетную оценку» (‘desk assessment’) системы с помощью контрольного списка вопросов. В этом случае не проводится никаких собеседований, и в результате сотрудник получает краткую оценку системы, позволяющую в целом определить ее нынешнее состояние и в общем плане выявить имеющиеся «узкие места».

Оценка может быть и более формальной и структурированной. Для ее проведения необходимо задействовать большее число людей, затратить больше времени, а результатом такой оценки является доклад об улучшении качества работы системы. Ниже приведены предлагаемые шаги, которые следует предпринять для организации такой более формальной и структурированной оценки.

Шаг 1 Необходимость проведения оценки подтверждают руководители высшего звена либо совет правления системы урегулирования трудовых споров.

Шаг 2 Создается небольшая команда или целевая группа, в состав которой входят представители клиентов системы и, возможно, независимый эксперт по вопросам урегулирования споров.

Шаг 3 Сотрудников системы урегулирования споров информируют о проведении оценки, рассказывают о ее целях, которые в первую очередь заключаются в общем повышении эффективности работы.

Шаг 4 Целевая группа разрабатывает план и график работы с четким указанием даты начала и завершения оценки, списком тех, с кем планируется провести интервью и указанием времени интервью.

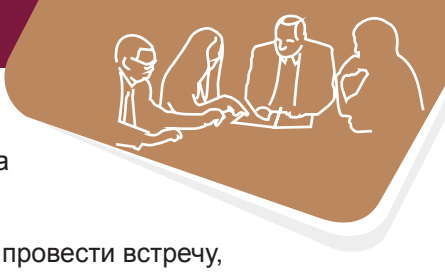
Шаг 5 Участники целевой группы проводят интервью, в том числе с клиентами системы, используя в беседах с сотрудниками системы контрольный список вопросов, а в беседах с пользователями (клиентами) системы - отдельный список вопросов (см. ниже).

Ответы на контрольный список вопросов записывает член целевой группы, а не сам респондент.

Ответы на вопросы не должны быть односложными - ДА, НЕТ, НЕ ПРИМЕНИМО; в интервью следует включать открытые вопросы, на которые требуются более развернутые ответы.

Интервьюеры должны постоянно помнить: собеседование - это не допрос, его цель - сбор информации.

Членам целевой группы следует также изучить систему в действии, включая работу посредников (медиаторов) и арбитров, технического персонала, а также ознакомиться с используемыми типовыми формами, системой ведения дел,



работой службы помощи и офисов на местах.

Шаг 6 Членам целевой группы необходимо провести встречу, в ходе которой обсудить результаты опроса и информацию, собранную в ходе наблюдения за работой системы.

Шаг 7 Членам целевой группы следует попытаться каким-то образом систематизировать и сгруппировать выявленные «узкие места» в работе системы. Так, можно сгруппировать проблемы по степени важности - «крайне важные», «важные», «не очень важные», а также по легкости решения - «легко решаемые», «более сложные» и «весьма сложные». В результате может получиться вот такая девятиклеточная таблица:

	Легко решаемая	Более сложная	Весьма сложная
Весьма важно			
Важно			
Не столь важно			

Например, в ходе оценки может выясниться, что отсутствует электронная система ведения дел и, по наблюдениям членов целевой группы, нынешний бумажный документооборот нерационален и неэффективен. Данная проблема классифицируется как весьма важная. При этом, при всей важности проблемы, ввиду нехватки средств, ее решение может оказаться весьма сложным. Таким образом, данная проблема будет внесена в таблицу как «весьма важная» и «весьма сложная».

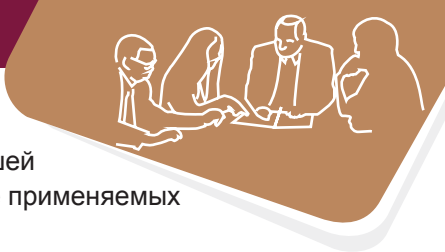
Шаг 8 Целевая группа должна подготовить доклад о совершенствовании деятельности системы, в котором будут обозначены приоритетные направления будущей работы, а также предложены варианты действий по решению каждой из выявленных проблем.

Интервью с пользователями

Оценка будет неполной, если в ней не будут отражены мнения пользователей системы. С этой целью можно использовать специальный вопросник, включающий закрытые вопросы с вариантами ответов, за которыми следуют открытые вопросы, которые следует составить с учетом конкретных условий.

Данную форму можно использовать для интервью с представителями профсоюзов, организаций работодателей, отдельными сотрудниками и отдельными работодателями.

- Имя/Название организации.....
- Сколько раз за последний год вы пользовались услугами системы урегулирования трудовых споров?.....
- Пользовались ли вы за последний год услугами системы, связанными с предотвращением споров и улучшением отношений работодателей и работников на уровне предприятия?
  Да ☐ Нет ☐
  - Если ДА, то как бы вы оценили степень вашей удовлетворенности этими услугами в плане применяемых методов и процедур?
    Весьма удовлетворен ☐ удовлетворен ☐ не удовлетворен ☐
  - удовлетворены ли вы достигнутыми результатами?
    Весьма удовлетворен ☐ удовлетворен ☐ не удовлетворен ☐
- Пользовались ли вы за последний год услугами системы, связанными с примирением (посредничеством, медиацией)?
  Да ☐ Нет ☐
  - Если ДА, то как бы вы оценили степень вашей удовлетворенности этими услугами в плане применяемых методов и процедур?
    Весьма удовлетворен ☐ удовлетворен ☐ не удовлетворен ☐
  - удовлетворены ли вы достигнутыми результатами?
    Весьма удовлетворен ☐ удовлетворен ☐ не удовлетворен ☐
- Пользовались ли вы за последний год услугами системы, связанными с арбитражем?
  Да ☐ Нет ☐



- Если ДА, то как бы вы оценили степень вашей удовлетворенности этими услугами в плане применяемых методов и процедур?
  Весьма удовлетворен ☐ удовлетворен ☐ не удовлетворен ☐

- удовлетворены ли вы достигнутыми результатами?
  Весьма удовлетворен ☐ удовлетворен ☐ не удовлетворен ☐

• Посещали ли вы за последний год вебсайт системы?
  Да ☐ Нет ☐
  - Если ДА, то насколько вы были удовлетворены предоставленной информацией?
    Весьма удовлетворен ☐ удовлетворен ☐ не удовлетворен ☐

• Пользовались ли вы за последний год услугами действующей в системе службы телефонной помощи?
  Да ☐ Нет ☐
  - Если ДА, то как бы вы оценили степень вашей удовлетворенности этими услугами?
    Весьма удовлетворен ☐ удовлетворен ☐ не удовлетворен ☐

• В чем, по вашему мнению, заключаются основные сильные стороны системы урегулирования трудовых споров? .....
  .....

• Каковы, по вашему мнению, ее основные недостатки?
  .....
  .....

• Считаете ли вы, что лучше воспользоваться услугами по урегулированию споров, предлагаемыми системой, чем обращаться в суд?
  Да ☐ Нет ☐

• Почему? .....
  .....

• Каковы ваши предложения по улучшению качества услуг, предоставляемых системой урегулирования трудовых споров?.....
  .....

Проблемы в работе системы

Цель оценки - помочь выявить «узкие места» в работе национальной системы урегулирования споров. Некоторые проблемы носят структурный характер, другие касаются предоставления консультаций, адресности и охвата предоставляемых услуг, процедур и режима работы, информирования, управления, кадрового обеспечения и ресурсов. Чтобы решить эти проблемы, возможны два основных варианта действий, а именно:

- возрождение существующей системы урегулирования трудовых споров или
- создание новой структуры.

Вопросы возрождения существующей системы рассматриваются в главе 3. Созданию новой структуры на примере независимой комиссии или аналогичного органа посвящена глава 4.

Реформа - процесс, требующий координации. Важнейший первый шаг реформы - провести оценку нынешней ситуации, а затем уже разрабатывать планы и стратегии, призванные заменить действующую систему на новую либо перестроить, возродить, переналадить либо обновить старую.

Оценку ситуации следует проводить регулярно, соблюдая объективность и по возможности консультируясь с клиентами и пользователями системы, а также с теми, кто отвечает за ее функционирование.

Регулярная и объективная оценка системы урегулирования трудовых споров должна проводиться на основе ее сравнения с успешно функционирующими системами предотвращения и урегулирования споров в других странах, а также с учетом общепринятых принципов эффективного управления.

Оценка - весьма ответственная процедура сама по себе, но еще более ответственный шаг заключается в выборе дальнейшего пути, если оценка покажет, что система функционирует на неудовлетворительном уровне. Если выявленные недостатки являются незначительными, можно избрать путь восстановления и переналадки существующей системы. Если же проблемы масштабные, то требуется более радикальная реформа, предусматривающая коренную перестройку и реорганизацию.

Для записей

ГЛАВА 3
Возрождение существующей системы урегулирования трудовых споров

Восстановление системы **62**

Планирование и реализация реформы **64**

Планирование преобразований **67**

ГЛАВА 3
Возрождение существующей системы урегулирования трудовых споров

В предыдущей главе рассказывалось об инструменте, с помощью которого можно оценить качество работы национальной системы урегулирования споров. Этот инструмент можно использовать для оценки работы как системы, подчиненной министерству или департаменту труда, так и системы, действующей в качестве органа, учрежденного в соответствии с законодательством. Результатом оценки является выявление участков работы, где требуется улучшение.

Настоящая глава посвящена реформированию действующей системы предотвращения и урегулирования споров. Речь идет о модернизации как системы, подчиненной министерству или департаменту труда, так и системы, действующей в качестве органа, учрежденного в соответствии с законодательством.

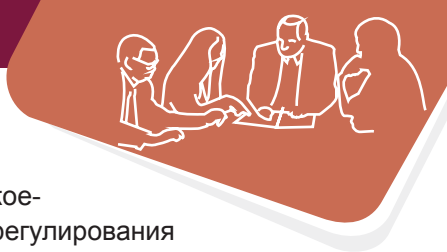
Возрождение системы

Когда мы говорим о возрождении, мы имеем в виду оживление, обновление, придание нового импульса и укрепление. Для целей настоящей публикации под возрождением понимается обновление уже существующей структуры. Этой структурой может быть департамент или министерство труда либо, наоборот, независимый орган, учрежденный в соответствии с законодательством. Решение возродить действующую систему урегулирования трудовых споров - это один из трех возможных вариантов действий по результатам оценки. Три варианта действий заключаются в следующем.

- **Не предпринимать никаких действий.** Может получиться так, что объективная и детальная оценка выявит, что существующая система урегулирования споров функционирует на приемлемом уровне, не требующем каких-либо улучшений. Для такой обеспеченной необходимыми ресурсами и эффективной системы вариант «ничего не делать» возможен. И все же: даже в лучшей системе всегда есть место для улучшений, именно поэтому вариант «ничего не делать», скорее всего, может означать, что:

  - оценка проводилась недостаточно объективно, без надлежащих консультаций с заинтересованными сторонами;
  - лица, ответственные за принятие решений, не одобряют идею проведения оценки и считают ее ненужной;
  - лица, ответственные за принятие решений, слишком уверены в том, что и так все делают правильно;
  - система не ориентирована на клиентов, обслуживает только собственные интересы и воспринимает любую реформу «в штыки»;
  - присутствует страх перемен и сопротивление реформам;
  - нехватка ресурсов используется в качестве предлога для отказа от проведения реформ.

- **Возрождение системы посредством ее внутреннего реформирования и повышения качества услуг без проведения каких-либо масштабных преобразований и реорганизации.** Цели и мандат системы при этом остаются неизменными, а под возрождением понимается улучшение существующих методов и процедур, а не введение новых. Могут проводиться какие-то внутренние преобразования, однако общий упор делается на улучшение того, что уже есть, при этом со стороны учреждение выглядит неизменным.



Допустим, оценка выявила, что необходимы кое-какие преобразования, но в целом система урегулирования трудовых споров функционирует удовлетворительно. Система в целом удовлетворяет базовым требованиям эффективного управления и правилам работы учреждений, но было бы неплохо кое-что улучшить. При таком варианте необходимо, чтобы оценка четко указала на имеющиеся «узкие места», где требуются улучшения.

Так, оценка может выявить, что:

- структура и функционирование системы урегулирования споров недостаточно ориентированы на консультации с клиентами системы - работодателями, профсоюзами и отдельными работниками;
- число успешных примирений весьма небольшое;
- система уделяет недостаточно внимания предотвращению споров;
- решения в арбитражных делах носят непоследовательный характер;
- ведение документации осуществляется неудовлетворительно, доступ к документам ограничен;
- к предотвращению и урегулированию споров недостаточно привлекаются аккредитованные посредники (медиаторы) из числа представителей частного сектора;
- обучение сотрудников органов по труду методам примирения (посредничества) и арбитража проводится нерегулярно и заранее не планируется;
- не хватает офисных помещений, и это не позволяет системе в полной мере оказывать услуги на местах;
- служба телефонной помощи используется не в полной мере;
- лица, намеревающиеся подать запрос на предоставление услуг по примирению (посредничеству) не знают, как им следует действовать.

Для устранения перечисленных недостатков достаточно будет провести ряд внутренних преобразований в системе урегулирования

споров. Необходимо будет более тщательно проанализировать текущую деятельность системы, не затрагивая ее более высокий уровень и правовую базу, за исключением, возможно, вопроса о привлечении к предотвращению и урегулированию споров частных посредников (здесь нужны будут некоторые поправки в законодательство).

- **Коренное реформирование.** Оценка может выявить, что система урегулирования споров функционирует ниже приемлемого уровня, требования эффективного управления не соблюдаются, отсутствуют характеристики «хорошей» системы урегулирования споров, и вся система требует коренного реформирования. Проблемы системы невозможно решить посредством внутренних преобразований: здесь требуется новое видение, новый мандат, новые методы работы, и все это нужно подкрепить соблюдением принципов эффективного управления, придав системе характеристики действенной системы урегулирования споров. О том, как это сделать, пойдет речь в следующей главе.

Планирование и реализация реформы

Перед тем, как приступать к конкретным действиям, необходимо определить, какие именно «узкие места» в функционировании системы нуждаются в улучшении. Об этом речь пойдет в нижеприведенном примере. Все вопросы, даже те, что кажутся относительно незначительными, следует анализировать, опираясь на следующие вопросы:

- Какие факты свидетельствуют о наличии данной проблемы (недостатка)?
- О чем свидетельствует анализ этих фактов?
- Какие существуют варианты решения данной проблемы (устранения данного недостатка)?
- Каков наиболее перспективный вариант решения?
- Что нужно сделать, чтобы удостовериться в успешном решении данной проблемы?

Пример

Число случаев успешного примирения (посредничества) непозволительно низкое.

Факты

Какова реальная доля случаев успешного примирения (посредничества) за последние 12 месяцев (эта доля составляет 25%)?

Каков целевой показатель (он составляет 60%)?

Какова доля успешных случаев примирения с разбивкой, например, по месту (район, провинция, регион), виду спора, отрасли, профессиональной группе, опыту работы (числу лет) работы посредников (медиаторов)?

Какова доля случаев успешного примирения (посредничества) за определенный установленный период?

Анализ

Реалистичен ли целевой показатель?

Является ли проблема более острой в каком либо определенном районе (районах), провинции, регионе (регионах)?

Является ли проблема более острой там, где действуют менее опытные мировые посредники (медиаторы)?

Является ли проблема более острой в какой-то определенной отрасли или она носит общий характер?

Что говорят о проблеме сами мировые посредники (медиаторы)?

Что говорят о проблеме представители работников и работодателей?

Играют ли роль какие-либо внешние факторы (например, экономические условия)?

Варианты решений Разработать и реализовать программу обучения мировых посредников (медиаторов) с учетом анализа их потребностей в обучении.

Разработать методические пособия для мировых посредников (медиаторов).

Назначить опытных мировых посредников (медиаторов) наставниками к новичкам.

Организовать конфиденциальные консультации.

Понизить целевой показатель.

Организовать собеседования с мировыми посредниками (медиаторами) после завершения ими процедур примирения.

Ввести систему награждения (индивидуально и коллективно) тех, кто добился высоких результатов.

Решение Оценить потребности в обучении, разработать и реализовать программу обучения и назначить наставников (возможно, на неполный день).

Механизм реализации Отслеживать долю случаев успешного примирения после прохождения обучения. Если улучшение не наступает, провести повторную оценку и вновь сформулировать решение. (Например, организация обучения могла быть правильным решением, однако учебный курс был плохо разработан, плохо организован и проведен. Назначение наставников могло быть хорошим решением, но отобраны они были ненадлежащим образом).

Выявить конкретных лиц, добившихся успеха, и привлечь их к оказанию содействия другим коллегам и к созданию системы мониторинга.

Данный пример демонстрирует, что после того, как выявлено общее низкое качество работы системы, необходимо провести более детальное исследование и лишь затем приступать к устранению выявленной проблемы.

Очевидно, однако, что любое действие должно быть тщательно спланировано и реализовано, а результаты должны контролироваться. Легче всего сказать: «обучение поможет нам улучшить работу», «компьютеризация даст потрясающие результаты», «нам помогут более совершенные информационные системы», «наши проблемы

решит прием на работу новых сотрудников».
Необходимо помнить: каждое предлагаемое нововведение, основывающееся на результатах оценки, должно быть тщательно спланировано, а для его реализации должен быть назначен координатор, который возглавит весь процесс - от планирования до реализации.

Планирование преобразований

Если оценка, установленные конкретные факты и их анализ указали на необходимость перемен, следует приступить к планированию конкретных действий с учетом их важности и масштаба. Ниже приведены два примера, касающиеся планирования обучения для мировых посредников (медиаторов) и внедрения электронной системы ведения дел о трудовых спорах.

Обучение мировых посредников (медиаторов)

Для обучения мировых посредников (медиаторов) можно разработать план действий, в котором будут указаны цели обучения, распределены обязанности и сроки выполнения задач, сформулированы показатели успеха и обозначены необходимые ресурсы.

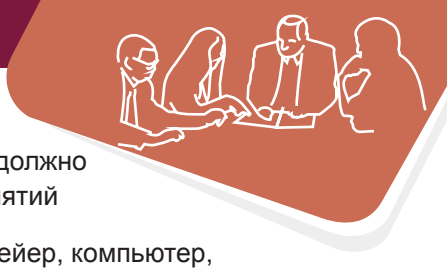
План действий: пример

Задача Разработать, организовать и реализовать пятидневный учебный курс для мировых посредников (медиаторов), призванный передать им информацию и навыки, необходимые для более эффективного примирения сторон спора.

Действия	Кто	Кто еще	Когда	Примечания
Шаг 1				
Шаг 2				
Шаг 3				
Шаг 4				
Шаг 5				
Шаг 6				
Шаг 7				
Шаг 8				
Шаг 9				
Шаг 10				
Необходимые ресурсы				
Показатели успеха				

Ниже приведены некоторые варианты **действий**:

- определить число участников
- составить список реальных участников
- назначить руководителя курса
- сформулировать конкретные задачи обучения (например, что **смогут делать** участники по завершении курса обучения?)
- разработать концепцию курса (задачи, содержание, методика)
- разработать программу курса с указанием последовательности представления материалов по учебным занятиям
- назначить основных методистов
- подготовить учебные пособия, включая раздаточные материалы, упражнения, ролевые игры



- определить место проведения обучения, где должно быть отведено помещение для групповых занятий
- обеспечить учебное оборудование (медиа-плейер, компьютер, лекционные доски, флипчарты)
- организовать перерывы на чай/кофе
- провести учебный курс
- собрать отзывы участников (по окончании курса или в конце каждого учебного дня)
- собрать отзывы участников через несколько недель после окончания курса с тем, чтобы выяснить, помогло ли им обучение улучшить качество работы
- собрать отзывы участников через несколько месяцев после окончания курса с тем, чтобы узнать, стала ли лучше функционировать система примирения (посредничества).

Показатели успеха могут быть такими:

- оценка участниками конкретных упражнений и тестов, использованных в ходе учебного курса
- уровень посещаемости во время учебного курса
- число положительных отзывов участников
- положительные отзывы от участников, уже приступивших к работе, собранные через некоторое время после окончания курса
- доля случаев успешного примирения до и после учебного курса
- число положительных оценок, собранных в ходе опросов клиентов системы
- отчеты наставников о работе их подопечных.

Очевидно, что для того, чтобы обучение положительно повлияло на работу системы, учебный курс должен быть тщательно спланирован. Обучение связано с затратами - как прямыми (стоимость организации курса), так и затратами времени участников, которых на это время отрывают от выполнения их прямых обязанностей. Однако если все тщательно спланировать, то выгоды от обучения перевесят понесенные затраты, а каждое учебное занятие станет для участников по-настоящему ценным.

Вопросы обучения также рассматриваются в главе 6.

Компьютеризированная система ведения дел о трудовых спорах

Компьютеризация ведения дел требует более тщательного планирования, чем разовое учебное мероприятие, о котором шла речь выше. Здесь необходимо разработать детальное проектное предложение, четко указав задачи проекта, его практические результаты и результаты в долгосрочном плане, а также перечислив необходимые мероприятия, ресурсы, обозначив временные сроки и систему управления и мониторинга. Проект такого масштаба требует разработки отдельных планов действий для компонентов проекта - разработки программного обеспечения, закупок оборудования, обучения персонала и мониторинга работы системы. Дополнительную информацию о системах ведения дел можно найти в главе 6.

Проектное предложение в этом случае может включать следующие разделы.

Предыстория вопроса и обоснование проекта

В этом разделе следует описать действующую систему ведения дел, указав ее основные недостатки. Необходимо также обозначить преимущества компьютеризированной системы, указав, какое положительное влияние она окажет на работу всей системы урегулирования трудовых споров.

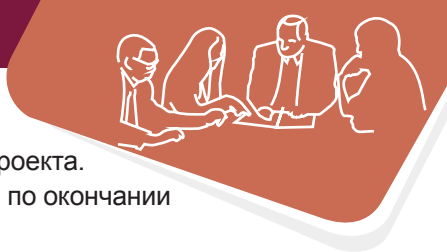
В этом разделе следует дать обзор проблем, которые призван решить проект, и убедить лиц, ответственных за принятие решений, в необходимости перемен. Необходимо также описать, насколько новая система будет полезна клиентам и пользователям системы урегулирования трудовых споров.

Продолжительность

В этом разделе следует указать продолжительность проекта и предполагаемую дату его завершения. Переход к компьютеризированной системе ведения дел займет значительное время (точный срок зависит от количества дел и объема информации, которую необходимо будет загрузить в систему).

Цели и задачи

В этом разделе следует в общем плане указать цель компьютеризированной системы, а затем более конкретно обозначить,



какие результаты будут достигнуты к окончанию проекта. Ниже приведены некоторые примеры результатов по окончании проекта:

- «будет разработана, протестирована и полностью введена в действие компьютеризированная система ведения дел»;
- «все сотрудники будут уметь пользоваться новой системой»;
- «все представительства на местах будут оборудованы необходимым количеством компьютеров и смогут скачивать и загружать информацию в центральный банк данных».

Задачи проекта следует подкрепить показателями работы, которые будут использоваться для оценки достижения заявленных результатов. Как правило, показатели работы должны поддаваться измерению. Это может быть, например, число приобретенных и установленных компьютеров, число прошедших обучение сотрудников, число занесенных в систему дел.

Сформулировать задачи проекта важно не только потому, что это позволит четко сформулировать направления будущей работы. Это важно еще и для будущей оценки проекта, в ходе которой реально достигнутые результаты будут сравниваться с заявленными в проектном предложении.

Практические результаты и мероприятия проекта

Выполнение задач проекта подразумевает достижение определенных практических результатов, т.е. заявленные результаты проекта достигаются через конкретные практические результаты, подкрепленные конкретными мероприятиями. Таким образом, чтобы достичь практических результатов, нужно провести конкретные мероприятия, а мероприятия, в свою очередь, проводятся для достижения практических результатов.

Например, для достижения практического результата «200 сотрудников будут обучены навыкам занесения и получения данных из системы» необходимо провести ряд мероприятий, в том числе:

- разработать программу обучения
- разработать методические руководства
- провести обучение
- оказать слушателям поддержку после окончания обучения
- отследить результаты обучения.

Практические результаты следует перечислить в логической последовательности. Так, обучение компьютерным навыкам может проводиться после того, как будет разработана и протестирована компьютеризированная система ведения дел, что позволит надлежащим образом построить программу учебного курса.

Необходимые ресурсы

Чтобы достичь практических результатов, нужно провести конкретные мероприятия, а мероприятия, в свою очередь, проводятся для достижения практических результатов. Каждый конкретный результат и связанные с ним мероприятия подразумевают определенные затраты, будь то затраты на организацию учебного курса, приобретение компьютеров, разработку программного обеспечения, оплату услуг консультантов, транспортные расходы на местах – иными словами, следует указать все без исключения затраты, связанные с проведением мероприятий и достижением соответствующих практических результатов.

Бюджет проекта, как правило, составляется на каждый год с указанием отдельно капитальных и текущих расходов. В бюджете необходимо четко указать общую стоимость проекта, которая может включать определенные суммы на непредвиденные расходы. Заложенные в бюджет суммы должны быть максимально точными и отражающими реальное соотношение затрат и выгод с тем, чтобы лица, ответственные за принятие решений, могли убедиться: расходы на данный проект полностью оправданы.

Управление проектом и мониторинг

В проектном предложении следует описать структуру управления проектом. Как правило, назначается руководитель проекта, который работает при поддержке целевой группы или команды проекта, желательно включающей представителей работодателей и работников и специалистов по компьютерным системам.

Руководителем проекта может быть как сотрудник системы урегулирования трудовых споров, так и лицо, специально привлеченное для реализации данного проекта. Привлечение руководителя проекта со стороны означает дополнительные затраты, но в то же время позволяет задействовать в проекте специалиста надлежащей квалификации.

Руководителю и команде проекта следует продумать вопрос о том, как не допустить сбоев в работе системы урегулирования споров в период разработки и установки новой компьютеризированной системы. Внесение данных вручную и установка компьютеризированной системы будут происходить одновременно, и следует тщательно спланировать этот переходный период с тем, чтобы обеспечить непрерывное предоставление услуг по ведению трудовых споров.

Отчетность

Как правило, по истечении 3-6 месяцев после начала проекта руководитель готовит первоначальный отчет (inception report), в котором информирует руководство и доноров о ходе реализации проекта. В последующий период необходимо регулярно представлять текущие отчеты (progress reports), в которых фиксировать как успехи и достижения, так и недостатки и нерешенные проблемы.

Оценка

Руководитель и команда проекта обязаны постоянно отслеживать ход его осуществления, обеспечивая своевременную реализацию всех мероприятий, соблюдение сметы расходов, а также достижение всех запланированных результатов.

Помимо текущего мониторинга, по истечении половины срока проекта полезно провести оценку, чтобы убедиться, что проект идет в правильном направлении и имеет все шансы достичь намеченной цели. Такую среднесрочную оценку можно поручить независимому эксперту (группе экспертов), который хорошо знаком со всеми видами проектов и может предоставить ценные рекомендации по улучшению проектной деятельности.

Оценку можно провести и по завершении проекта. Это позволит выяснить, были ли достигнуты результаты проекта в долгосрочном плане, понять, какое влияние он оказал, определить, является ли компьютеризированная система ведения дел действительно рациональной и эффективной и дает ли она те преимущества, ради которых реализовывался данный проект.

Улучшить работу системы урегулирования трудовых споров можно посредством восстановления уже действующей системы, однако для этого нужно, чтобы проводимые преобразования были реальными, а не косметическими, чтобы они надлежащим образом планировались и чтобы они реализовывались с заинтересованностью и энтузиазмом.

Тщательно спланированная программа обучения, компьютеризация ручной системы ведения дел, разработка нового формата документов, оптимизация правил и процедур, совершенствование методов управления и коммуникации, улучшение трудовых отношений в самой системе – все эти меры могут изменить ситуацию к лучшему и обеспечить более качественные услуги для клиентов системы. За исключением внедрения электронной системы, все остальные мероприятия не требуют чрезмерных затрат и могут финансироваться за счет более рационального использования уже имеющихся в системе ресурсов.

Однако если система уже не обеспечивает своим клиентам значимых услуг, если она более не пользуется уважением со стороны работников и работодателей, если у нее нет четкой концепции и представления о своих задачах, а общий курс в целом утерян, то возрождением такой системы заниматься не стоит. Здесь нужны более радикальные преобразования.

Для записей

Для записей

ГЛАВА 4
Создание независимого органа

Политические заявления **80**

Создание независимого органа:
как сформулировать политический документ **81**

Стать инициатором: кто возглавит реформу? **94**

Законодательная база **95**

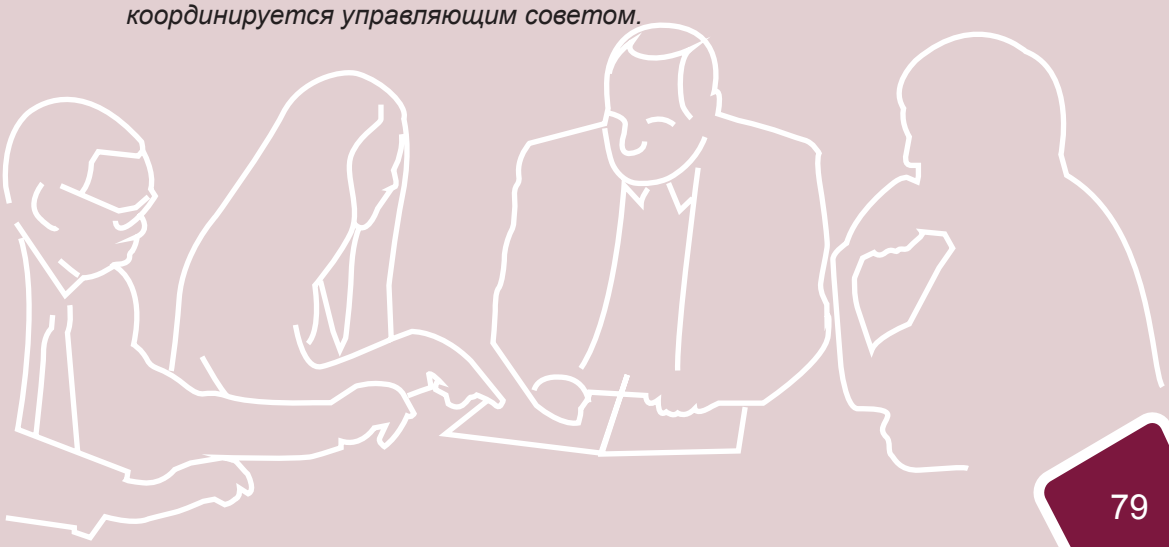
Независимый орган: структура и деятельность **108**

ГЛАВА 4

Создание независимого органа

В предыдущей главе мы говорили о том, как можно улучшить ситуацию посредством возрождения и укрепления действующей системы. ***Возрождение*** *означает внедрение новых подходов, оживление, придание нового импульса, активизацию, стимулирование, обновление, но без коренной перестройки и реорганизации. Общая политическая и законодательная база остается в целом неизменной, а преобразования касаются главным образом увеличения объема предоставляемых ресурсов, организации обучения и связанных с этим мероприятий, компьютеризацию и совершенствование существующих механизмов и процедур. Преобразования проводятся поступательно и постепенно, но зачастую не решают фундаментальных проблем.*

В данной главе анализируется, что необходимо сделать в случае, если возрождение существующей системы не дает ожидаемых результатов и требуются более основательные реформы. Авторы ставили целью предоставить рекомендации директивным органам, которые хотят заменить государственную систему урегулирования споров, действующую, как правило, под эгидой департамента труда, на независимый автономный орган, деятельность которого регулируется отдельными законодательными актами и координируется управляющим советом.



Иногда в ходе оценки делается вывод о том, что возрождение действующей системы не позволит преодолеть имеющиеся проблемы. Требуется коренная **перестройка**, предусматривающая полную переориентацию системы урегулирования споров в плане не только методов, но и содержания ее работы. Речь идет о реформах коренных, а не частичных, революционных, а не эволюционных, предусматривающих создание новых структур и введение новых механизмов и процедур на основе новой политики и соответствующей законодательной базы.

Политические заявления

Такие фундаментальные и революционные перемены требуют разработки соответствующих политических установок. Термин «политика» используют в разных значениях. Иногда он обозначает правила и процедуры текущей деятельности организации. В качестве примера можно привести политику компании в области охраны труда, поддержания дисциплины или противодействия сексуальным домогательствам на работе. Такие политические документы устанавливают определенные правила, которые необходимо соблюдать, и содержат санкции, которые применяются в случае их несоблюдения.

В другом контексте значение слова «политика» приближается к понятию «закон». Как говорится, прочитай текст закона и поймешь, в чем заключается политика.

Для целей настоящей публикации под **политическими документами** понимаются заявления о намерениях, в которых обозначены будущие действия. Такие политические документы не являются юридически обязательными, и для реализации изложенных в них намерений требуются конкретные шаги, направленные на изменение поведения целевых учреждений и отдельных людей.

Коренное реформирование национальной системы урегулирования споров диктует необходимость продуманных политических рекомендаций, разработанных в тесном взаимодействии со всеми заинтересованными сторонами. По результатам консультаций разрабатывается политический документ, в котором разъясняется, **почему** реформа необходима, **какие** преобразования нужны и **как** их планируется осуществлять. Когда работа над документом завершена и его текст одобрен всеми заинтересованными сторонами, нужно подкрепить его соответствующей законодательной базой – новыми законами или поправками к действующим законам с тем, чтобы перевести политические декларации в практическую плоскость.

Создание независимого органа: как сформулировать политический документ

При любой модели фундаментальной реформы и перестройки национальной системы урегулирования трудовых споров путем создания нового органа вместо старого следует руководствоваться четкими принципами. Как правило, новая самостоятельная и независимая комиссия или иной орган осуществляет ту же функцию предотвращения и урегулирования споров, которую осуществлял департамент труда, но с новым видением, новой постановкой задач и новыми механизмами и методами работы.

При подготовке политического документа, посвященного созданию независимого органа, следует включить в него следующие разделы.

Предыстория вопроса

Цель и задачи

Направления работы

Структура и организация работы

Механизмы функционирования

Необходимые ресурсы

Мероприятия на переходный период

Предыстория вопроса

В этом разделе политического документа следует разъяснить, почему реформа необходима. В частности, можно:

- дать краткий обзор существующей системы;
- описать слабости и недостатки существующей системы, подкрепленные фактической информацией и конкретными случаями из жизни (например, слишком большое число случаев обращений в суд со всеми вытекающими затратами, потерей времени и сложными судебными процедурами; низкая доля случаев успешного примирения (посредничества); упор на разбирательство уже возникшего спора, а не на его предотвращение;

- подчеркнуть важность принятых консенсусом решений, которые достигаются через обсуждение и коллективные переговоры и позволяют предотвращать и урегулировать споры;
- подчеркнуть важность действенных услуг примирения (посредничества) и арбитража по сравнению с обращением в суд, а также их роль не только в системе урегулирования споров, но и в социальном и экономическом развитии страны;
- описать экономические преимущества, которые приносит решение споров государству и отдельным предприятиям, а также подчеркнуть важность эффективного управления и соблюдения его основных принципов;
- подчеркнуть важность правильной организации системы урегулирования трудовых споров и соблюдения основных принципов ее работы.

В этом разделе политического документа следует особо подчеркнуть необходимость создания эффективных предприятий, применения новых подходов к предотвращению и урегулированию споров, что будет содействовать повышению производительности и прибыльности предприятий, а, значит, будет поддержано работодателями.

Политическая цель и задачи

В этом разделе политического документа нужно обозначить как общие цели, так и конкретные долгосрочные результаты, которые будут достигнуты в результате реализации политики.

Ниже приведен примерный текст политического заявления, который можно включить в документ.

Главная цель данного политического документа - реформировать действующую в стране систему урегулирования споров посредством создания нового органа - Комиссии по примирению и арбитражу, финансируемого государством, но не зависимого ни от какой политической партии, профсоюза, работодателя или компании и ставящей целью предотвращать и урегулировать трудовые споры всех типов, возникающие как в частном, так и в государственном

секторе, и действующей в соответствии с общими принципами и характеристиками эффективного управления, тем самым внося вклад в экономический прогресс страны и достижение социальной гармонии.

(Конечно, название независимому органу каждая страна дает самостоятельно. Название «комиссия по примирению и арбитражу», использованное в данном тексте, приведено лишь для примера и ни в коем случае не должно восприниматься как рекомендация).

Конкретные задачи могут быть сформулированы в политическом документе следующим образом.

В практическом плане реализация данного политического документа ставит целью:

- обеспечить, чтобы работодатели и работники в большей степени брали на себя ответственность за предотвращение и сведение к минимуму конфликтов и споров на рабочих местах;
- стимулировать работников и работодателей к урегулированию возникающих между ними споров и разногласий на базе консенсуса, обсуждений и коллективных переговоров без вмешательства третьих сторон;
- обеспечить, чтобы участвующие в конфликте стороны имели доступ к бесплатным и добровольным услугам по примирению (посредничеству, медиации) и иным связанных с этим услугам, призванным помочь преодолеть возникающие разногласия;
- обеспечить, чтобы в случае неудачи процесса примирения (посредничества, медиации) стороны имели доступ к объективному арбитражу, который рассмотрит спор и вынесет решение;
- обеспечить аккредитацию частных агентств и отдельных лиц, выполняющих функции посредников (медиаторов) с тем, чтобы они могли оказывать услуги по предотвращению и урегулированию споров;
- обеспечить, чтобы работники и работодатели на всей территории страны имели прямой доступ к услугам, предоставляемым системой урегулирования споров.

Формулируя цели и задачи, следует помнить, что они должны быть реалистичными и достижимыми. Так, если в политическом документе будет поставлена задача полностью искоренить трудовые споры, то

такая формулировка, скорее всего, подвергнется жесткой критике как совершенно нереалистичная.

Заявление о целях и программное заявление

В политический документ можно включить задачи и программу нового органа, однако, как правило, это делается позже, после назначения руководителя нового органа и формирования управляющего совета, на которых возлагается задача сформулировать цели и программу.

Заявление о целях - это документ, как правило, простой и краткий, в котором сформулированы задачи и цели организации, то, к чему она стремится, как она себя видит и как хочет, чтобы на нее смотрели другие.

Заявление о целях Службы консультаций, примирения и арбитража (СКПА) Соединенного Королевства:

- стать лидером в Британии в борьбе за успешные предприятия и мотивированную рабочую силу

Заявление о целях Комиссии по примирению, посредничеству и арбитражу Южной Африки:

- стать ведущей организацией по предупреждению и урегулированию споров

В **программном заявлении** даются ответы на вопросы **что?** и **почему?**, т.е. что организация (учреждение) делает и почему это нужно. В программном заявлении может содержаться информация, на основании которой можно оценивать работу организации в целом.

Программное заявление о целях Комиссии по примирению, посредничеству и арбитражу Южной Африки:

- Наша цель - продвигать социальную справедливость и экономическое развитие в мире труда и стать лучшей организацией по ведению и урегулированию трудовых споров, пользующейся доверием наших социальных партнеров.

Программное заявление Национальной комиссии по трудовым вопросам (Гана):

- Создать и поддерживать гармоничную производственную среду посредством внедрения эффективной практики урегулирования споров, продвижения сотрудничества между различными участниками рынка труда и укрепления взаимного соблюдения ими прав и обязанностей друг друга.

В программном заявлении должны быть сформулированы функции нового органа, на основании чего затем будут созданы соответствующие структуры и механизмы их функционирования.

Направления работы

В политическом документе следует указать, в каких направлениях будет строиться работа нового органа. Можно, например, обозначить следующие направления:

Предотвращение и урегулирование споров на рабочих местах

Здесь можно указать, что комиссия будет:

- содействовать укреплению доверия в отношениях между работодателями и работниками
- стимулировать и поддерживать организации работодателей и профсоюзы в их усилиях по укреплению взаимного доверия
- предоставлять информацию и консультации относительно того, как наладить эффективный обмен информацией и консультирование на рабочих местах
- предоставлять информацию, консультации и обучение по выработке решений путем консенсуса и разделению полномочий на рабочих местах, с особым упором на коллективные переговоры и коллективные соглашения
- консультировать по вопросам подготовки политических документов в конкретных областях, таких как недискриминация, преследования и запугивание, рассмотрение жалоб

- предоставлять информацию и консультации по гендерным вопросам, которые могут потребовать решения на рабочих местах в рамках коллективных переговоров и консультаций
- поощрять работников и работодателей к совместному участию в программах обучения
- содействовать совместному решению возникающих проблем, установлению и оценке конкретных фактов, проведению расследований, призванных не допустить, чтобы процесс коллективных переговоров зашел в тупик
- всячески содействовать в рамках своего мандата урегулированию споров на рабочих местах силами самих участвующих в конфликте сторон.

Примирение и посредничество в спорах

Здесь можно указать, что комиссия будет:

- внедрять механизмы, при которых на примирение (посредничество, медиация) будут направляться все споры, за исключением тех, которые не подпадают под юрисдикцию комиссии (например, коммерческие споры)
- до начала процесса примирения (посредничества, медиации) предоставлять услуги, призванные отсеять те споры, которые не попадают под процедуры примирения (посредничества, медиации)
- на добровольной и бесплатной основа предоставлять сторонам спора услуги по примирению (посредничеству, медиации)
- обеспечивать, чтобы услуги по примирению (посредничеству) оказывались квалифицированными и компетентными мировыми посредниками (медиаторами) с тем, чтобы гарантировать максимально высокий процент споров, урегулированных путем примирения (посредничества)
- обеспечить, чтобы при назначении мировых посредников (медиаторов) учитывались демографические особенности конкретной страны, включая гендерные аспекты.

Арбитраж

Здесь можно указать, что комиссия будет:

- внедрять механизмы, которые позволят сторонам спора обращаться в арбитраж в случае, если конфликт не удается урегулировать на стадии примирения (посредничества)
- предоставлять услуги арбитража, которые носят относительно неформальный характер, являются менее бюрократизированными и более оперативными, чем судебные процедуры
- организовывать «слушания по примирению – арбитражу», при которых в случае неудачи процедуры примирения стороны немедленно (по возможности в тот же день) переходят в арбитраж (этот процесс можно назвать «два этапа за одно заседание»)
- обеспечивать, чтобы слушания по арбитражу проводились квалифицированными, объективными и нейтральными третейскими судьями (арбитрами)
- обеспечивать, чтобы состав третейских судей (арбитров) отражал демографические особенности данной страны.

Частный и государственный сектор

Здесь можно указать, что комиссия будет:

- предоставлять услуги по предотвращению и урегулированию споров на равной основе представителям как частного, так и государственного сектора (включая правительственные органы и органы, учрежденные в соответствии с законодательством)
- решать, необходимо ли в структуре комиссии как независимого органа предусмотреть специальные структуры и персонал, занимающиеся вопросами государственного сектора
- решать, необходимо ли в структуре комиссии как независимого органа предусмотреть специальные структуры и персонал, занимающиеся вопросами отдельных отраслей частного сектора (например, горнорудной промышленности, морского транспорта, швейной промышленности).

Советы по коллективным переговорам

Здесь можно указать, что комиссия будет:

- в соответствующих случаях поощрять создание советов по коллективным переговорам на уровне отраслей, секторов и регионов; в состав советов должны входить представители работодателей и работников, уполномоченные урегулировать споры, возникающие в ходе коллективных переговоров на уровне данной отрасли, сектора или региона
- налаживать систему аккредитации таких подразделений по коллективным переговорам с тем, чтобы они могли оказывать своей отрасли, сектору или региону такие же услуги, как сама комиссия.

Участие частного сектора

Здесь можно указать, что комиссия будет:

- поощрять участие частных компаний в работе системы урегулирования споров посредством их аккредитации (и продления аккредитации) с одобрения управляющего совета независимой комиссии
- предоставлять сторонам спора консультации относительно тарифов оплаты частных мировых посредников (медиаторов) и арбитров
- настаивать, чтобы частные мировые посредники (медиаторы)и третейские судьи (арбитры) присоединились к кодексу поведения, установленному для мировых посредников (медиаторов), работающих в комиссии.

Услуги, предоставляемые нетипичным наемным работникам

Здесь можно указать, что комиссия будет:

- предоставлять услуги по урегулированию споров всем работникам, включая тех, кто вовлечен в нетипичные формы занятости, в том числе подрядным, надомным, сельскохозяйственным, домашним работникам, уличным торговцам и всем тем, кто вовлечен в формы занятости, где отношения работодатель – работник являются очевидными.

Охват всей территории страны

Здесь можно указать, что комиссия будет:

- обеспечивать, чтобы ее услуги были доступны на всей территории страны, посредством создания сети районных, провинциальных и региональных представительств там, где это необходимо
- организовывать передвижные (мобильные) службы и применять современные технологии для оказания услуг работникам и работодателям в районах, где нет региональных представительств.

Гендерные вопросы

Здесь можно указать, что комиссия будет:

- обеспечивать, насколько это реально возможно, равное гендерное представительство в составе своего управляющего совета
- обеспечивать разумный гендерный баланс при назначении мировых посредников (медиаторов) и третейских судей (арбитров)
- учитывать гендерные аспекты при выдаче аккредитации подразделениями по коллективным переговорам, а также мировым посредникам (медиаторам) и арбитрам из числа представителей частного сектора
- затрагивать гендерную проблематику в информационной, консультативной деятельности комиссии и в ее учебных программах, а также в процедурах примирения (посредничества, медиации) и арбитража
- устанавливать и поддерживать контакты в гендерной сфере с министерствами и ведомствами, а также с заинтересованными организациями гражданского общества, занимающимися гендерными вопросами.

Управляющий совет

Здесь можно указать, что:

- комиссией руководит представительный совет, учрежденный в законодательном порядке; комиссия определяет, кто отвечает за назначение членов совета

- управляющий совет возглавляет председатель; комиссия определяет процедуру его (ее) назначения
- законодательство определяет критерии назначения членов управляющего совета, а также обязанности совета, которые могут включать, например, контроль за соблюдением комиссией высоких стандартов корпоративного управления, за рациональным использованием средств, а также за рациональным и эффективным функционированием комиссии, надлежащим использованием государственных фондов и соблюдением принципов, изложенных в программном заявлении и заявлении о задачах комиссии.

Директор

Здесь можно указать, что:

- комиссию возглавляет директор, являющийся высшим должностным лицом; комиссия определяет, кто отвечает за назначение директора
- обязанности и сфера ответственности директора устанавливается законодательством
- комиссия определяет срок, на который назначается директор.

Отчетность и прозрачность

Здесь можно указать, что комиссия:

- готовит отчеты о своей работе (квартальные или полугодовые), которые, в зависимости от ситуации, распространяются в печатной либо электронной форме
- готовит годовые отчеты о работе, включая проверенный аудиторами отчет о доходах и расходах, который направляется в парламент
- занимается информационно-разъяснительной работой в соответствии с рекомендациями, разработанными управляющим советом и с учетом соблюдения принципов конфиденциальности.

Регулирование вопросов труда

Здесь можно указать, что комиссия:

- налаживает и поддерживает контакты с другими органами регулирования вопросов труда, в частности, с теми из них, которые имеют определенное отношение к урегулированию споров (например, с инспекцией труда).

Структура и организация работы

В политический документ можно включить положения, касающиеся формирования и функционирования управляющего совета, на который возложен общий надзор за работой комиссии, за выполнением ее мандата, а также за соблюдением требований эффективного управления.

В политическом документе можно также упомянуть о необходимости включения в законодательство положения о создании управляющего совета данного независимого органа. При этом следует:

- указать на важность независимого управляющего совета
- сформулировать предложения относительно состава совета, например, предусмотреть равное представительство правительства, работодателей и работников, а также специалистов по вопросам трудовых отношений
- выразить приверженность разумному отражению в составе совета демографических особенностей страны
- описать процедуры назначения членов совета и его председателя
- перечислить обязанности председателя, в том числе относящиеся к финансовой отчетности
- описать процедуры назначения директора и заместителя директора независимого органа
- обозначить роль совета в назначении мировых посредников (медиаторов), третейских судей (арбитров) и других сотрудников независимого органа
- обозначить роль совета в разработке заявления о задачах и программного заявления независимого органа, а также в формировании его стратегии.

В политическом документе следует указать, будет ли независимый орган иметь децентрализованную структуру и сеть представительств на местах и будут ли организованы мобильные (передвижные) службы для работы в удаленных районах.

Следует также упомянуть о технических подразделениях, которые занимаются финансовыми вопросами, закупками, административными, кадровыми и информационными вопросами. Отдельно необходимо указать на важность компьютерных технологий, включая Интернет, смс-рассылку и электронную почту, использование которых поставит

новый орган в один ряд с современными, прогрессивными и ориентированными на клиентов организациями.

Механизмы функционирования

В политическом документе необходимо упомянуть о механизмах функционирования нового органа, которые будут более детально проработаны в законодательстве и внутренних правилах и процедурах. Речь идет о следующих процедурах:

- процедуры, которым должны следовать работодатели и работники при подаче запроса на предоставление консультационных услуг и обучения
- процедуры и механизмы, включая различные формы и шаблоны, используемые для уведомления о спорах и направления сторон спора на примирение (посредничество)
- процедуры, применяемые на этапе, предшествующем примирению (посредничеству)
- процедуры, которым необходимо следовать после успешного завершения процесса примирения (посредничества) и после его неудачного завершения
- процедуры подачи запроса на арбитраж, включая соответствующие формы и шаблоны
- подготовка арбитражных решений (следует отметить, что возможности подачи апелляции на решение арбитража весьма ограничены)
- процедуры, применяемые в схеме «примирение – арбитраж»
- процедуры и механизмы аккредитации советов по коллективным переговорам и сфера их деятельности
- процедуры и механизмы аккредитации частных мировых посредников (медиаторов) и третейских судей (арбитров).

Помимо описания механизмов функционирования нового органа, в политическом документе можно также затронуть вопросы общего значения.

Речь, в частности, идет о таких вопросах, как:

- кодекс поведения сотрудников, мировых посредников (медиаторов) и третейских судей (арбитров), работающих как на полную

ставку, так и неполный рабочий день, а также аккредитованных частных посредников (медиаторов)

- показатели эффективности и целевые показатели работы мировых посредников (медиаторов) и третейских судей (арбитров), а также соответствующие процедуры мониторинга
- требования к квалификации и уровню подготовки всех мировых посредников (медиаторов) и третейских судей (арбитров), включая аккредитованных представителей частного сектора
- компьютеризированная система ведения дел, предоставляющая в режиме реального времени информацию по каждому делу, направленному в комиссию.

Необходимые ресурсы

В политическом документе следует четко указать, что хотя комиссия и является независимым автономным органом, она все же зависит от государства. Обязанность государства финансировать работу комиссии в рамках представляемого ежегодно бюджета должна быть зафиксирована в законодательстве.

Кроме того, в политическом документе должны содержаться указания относительно условий, при которых комиссия может принимать добровольные пожертвования, дары и завещанные средства. Следует также указать, может ли комиссия взимать плату за оказываемые консультационные услуги и обучение, а также взимать административные и регистрационные сборы.

Мероприятия на переходный период

Осуществляя фундаментальную реформу системы урегулирования споров, следует продумать механизмы перехода от старой к новой системе, от традиционной системы под эгидой правительства к новой независимой системе.

Следует ли просто закрыть старую систему и в определенный день ввести в действие новую, построенную на иных принципах, или же старая система в течение какого-то времени будет существовать параллельно с новой?

В политическом документе необходимо указать временные рамки начала работы комиссии, выделив достаточное время на обсуждение направлений ее работы, внесение изменений в действующее законодательство и принятие новых законов, учреждение управляющего совета, назначение руководителя комиссии и его заместителя, назначение и направление на рабочие места мировых посредников (медиаторов) и третейских судей (арбитров), создание представительств, закупку оборудования, разработку форм и шаблонов, разработку процедур и механизмов работы и внедрение компьютеризированных систем.

Стать инициатором: кто возглавит реформу?

Импульс радикальной реформы может исходить от профсоюзов, которые считают традиционную систему регулирования вопросов труда необъективной, обслуживающей интересы работодателей и ограничивающей право работников на справедливое и объективное рассмотрение трудовых споров.

Инициатива может исходить и от работодателей, которые считают, что действующая система создает более благоприятные условия для работников.

Радикальную реформу может инициировать просвещенная часть сотрудников органов регулирования вопросов труда, однако с учетом того, что реформа может привести к утрате их полномочий, вероятность такого развития событий весьма невелика.

Инициатива может быть спущена сверху, от политического руководства, особенно если трудовые конфликты в стране уже дали ощутимый негативный эффект в виде забастовок, экономических потерь, роста разочарования в обществе.

Реформа начинается тогда, когда возникает понимание, что «в системе что-то не так» и «что-то нужно делать».

Осознание, что «в системе что-то не так» возникает, например, после какого-то значимого события или серии событий (демонстраций, случаев насилия, закрытия предприятий) либо может быть связано с политическими переменами, когда новая, пришедшая к власти партия заявляет: мы уже давно знали, что что-то не так, и мы будем решать эту проблему.

В идеале осознание, что «что-то не так» с системой, должно возникнуть тогда, когда совпадут интересы многих организаций, возглавляемых уважаемыми и ответственными людьми, от которых зависит принятие решений. Среди них должны быть политические деятели, желательно пользующиеся поддержкой лидеров профсоюзов и бизнеса, а также пользующиеся авторитетом представители гражданского общества.

Когда эти люди осознают, что «что-то не так», правительство создаст целевую группу высокого уровня либо специальный орган, на который будет возможна оценка текущей ситуации и выработка взвешенной стратегии реформ, отвечающей интересам работодателей, работников и общества в целом. Имеющая независимый статус и нейтральная комиссия, опирающаяся на продуманную политику и законодательную базу, укомплектованная профессиональными кадрами и обеспеченная достаточными ресурсами – вот путь решения проблемы.

Когда необходимость перемен становится очевидной, на первый план выходит выработка принципов и направления реформ.

Разработка политического документа, посвященного созданию независимой комиссии по урегулированию споров или аналогичного органа, должна вестись в консультации со всеми заинтересованными сторонами, включая получение «обратной связи» от заинтересованных организаций и отдельных лиц, а не только от социальных партнеров.

Управляемый процесс перемен начинается с оценки текущей ситуации, за которой следует выработка четких политических рекомендаций.

Законодательная база

- Завершив разработку политики предотвращения и урегулирования споров, необходимо обеспечить ее эффективную реализацию. В ряде случаев достаточно бывает информационной, просветительской и разъяснительной работы, но чаще всего реализация политики требует еще и внесения изменений в законодательство. Но даже в этом случае сам факт принятия законов не гарантирует, что политические задачи будут в полной мере реализованы. Тому имеется ряд причин:

- нехватка правовых знаний среди тех, кого касается проводимая реформа

- недостаточное понимание того, что людям необходимо конкретно делать, чтобы соблюдать законодательство
- нехватка ресурсов в организациях, ответственных за применение законодательства
- сознательное несоблюдение закона теми, кто считает, что для них законопослушное поведение обходится слишком дорого
- пассивность и коррумпированность исполнительных и правоохранительных органов.

Разработка законодательной базы

Политические документы содержат рекомендации к действию. Законы формулируют содержание и прописывают детали реализации предлагаемой политики, формулируют правовые обязательства и обеспечивают правовую защиту там, где это необходимо. В разработке и применении законов, касающихся новой системы урегулирования споров и нового независимого органа по предотвращению и урегулированию споров, следует учитывать следующие вопросы.

Согласованность политики и законодательства

Законодательная база должна соответствовать предлагаемым политическим мерам и поддерживать их.

Примеры

Принятие политического документа, ставящего целью стимулировать процесс коллективных переговоров как ключевой инструмент предотвращения и урегулирования споров, не даст ожидаемых результатов, если по закону работники практически лишены права на объединение, регистрацию профсоюзов, получение признания и реальное ведение коллективных переговоров со своими работодателями.

Политика, направленная на поддержку добровольного примирения (посредничества) и арбитража будет дискредитирована, если в законе будет закреплен принцип обязательного примирения (посредничества) и арбитража.

Политика, направленная на урегулирование споров на базе консенсуса, не будет реализована, если в законе обращение в суд прописано как основной метод урегулирования споров.

Политика, предусматривающая право на предотвращение и урегулирование споров для всех работников во всех рабочих ситуациях, не будет реализована, если в законе содержатся весьма неполные определения понятий «наемный работник», «работник», «рабочее место» и исключаются определенные категории работников (домашние и сельскохозяйственные работники) либо полностью исключаются альтернативные трудовые отношения (в том числе занятость в неформальной экономике, надомная работа и работа через частные агенства занятости).

Политика, стимулирующая коллективные переговоры на предприятиях в качестве основного инструмента предотвращения и урегулирования споров, будет дискредитирована, если в законе содержится требование создавать трудовые советы либо сходные с ними органы, уполномоченные вести переговоры с работодателями отдельно от профсоюзов.

Сравнение с другими странами

Условия в каждой стране различаются, однако из изучения опыта законодательного реформирования в других странах можно извлечь значительную пользу. Страны, планирующие учредить независимую комиссию по урегулированию трудовых споров, могут опереться на недавний опыт Танзании, Ганы и Южной Африки, а также на опыт более развитых систем, действующих в США, Канаде, Соединенном Королевстве и Ирландии. Из опыта этих стран можно почерпнуть информацию, касающуюся не только разработки законодательства, но и различных моделей организации работы системы.

Баланс между законодательным регулированием и экономической эффективностью

Необходимо провести анализ «затраты - выгоды» и найти правильный баланс между необходимостью социальной защиты и соображениями экономической эффективности. Следует четко представлять себе оба варианта действий: вариант со слабым законодательным регулированием, при котором имеется риск недостаточной социальной защиты, и вариант чрезмерного регулирования, которые негативно

влияет на экономическую эффективность. Слабое регулирование чревато тем, что законодательство перестанет выполнять возложенные на него задачи поддержки предлагаемых политических мер; в свою очередь, чрезмерное законодательное регулирование может привести к тому, что законы будут сознательно игнорироваться.

Необходимо разрабатывать такие законы, которые можно назвать **позитивной поддержкой**, а не **негативным вмешательством**.

Административные возможности

Разрабатывая законы, следует учитывать практические аспекты, связанные с их выполнением. Законодатели должны постоянно задавать себе вопрос, можно ли будет применить предлагаемый закон на практике и обеспечить его выполнение. Они должны учитывать имеющиеся институциональные структуры и ресурсы, особенно людские, на которые можно возложить применение законодательства и гарантии его соблюдения.

Там, где институциональный потенциал и ресурсы ограничены, нужно включать в закон положения, напрямую направленные на укрепление потенциала и тем самым содействующие выполнению закона.

Новые законы или поправки в закон?

Возникает дилемма: вносить изменения в действующие законы или разрабатывать новые. Процесс внесения поправок - это отмена одних положений и включение в закон других, что оставляет меньше возможностей для законотворчества, чем при разработке нового закона. При подготовке нового закона разрабатывается совершенно новый вопрос, ранее не затрагивавшийся в законодательстве, как, например, создание независимой комиссии по примирению и арбитражу. Законодатели в этом случае имеют больше свободы, и этот вариант представляется наиболее предпочтительным, особенно в условиях, когда действующие в стране законы устарели, не обеспечивают надлежащий баланс между регулированием и экономической эффективностью, отличаются неоправданной сложностью, неудачными формулировками и, как правило, сложны для исполнения.

Отмена действующих законов и замена их новыми, составленными в соответствии с рекомендациями настоящей главы - это более правильный подход, чем внесение в законодательство многочисленных поправок по мере изменения ситуации.

Совместимость с существующими обязательствами

В законах необходимо учитывать права, зафиксированные в национальной конституции, а также обязательства страны в рамках ратифицированных ею международных договоров, включая конвенции МОТ.

Законы о создании новых структур также должны учитывать положения действующего законодательства, конечно, за исключением тех случаев, когда новый закон ставит целью заменить собою те, что в настоящее время действуют.

Цель закона

В законе о создании независимого органа по урегулированию споров должна быть четко обозначена его цель и задачи, отражающие направление политики. Четкая формулировка цели и задач закона делает законодателей и тех, на кого направлен этот закон, «одной командой», облегчает его понимание и выполнение соответствующими административными и судебными органами.

Участие заинтересованных сторон

Как и при разработке политики, при разработке законодательства необходимо участие всех сторон, которых оно затрагивает, а также лиц, обладающих соответствующими знаниями и квалификацией.

Участие всех заинтересованных сторон обеспечивает специально созданная для этого целевая группа либо постоянный трехсторонний орган или один из его комитетов.

Заинтересованные стороны могут участвовать в совместной разработке каждого раздела и подраздела нового закона либо их можно привлечь на более поздней стадии, представив им на обсуждение проект закона, подготовленного техническими экспертами. Лучше всего сочетать два названных подхода, обеспечивая участие заинтересованных сторон на всех этапах разработки закона.

Например, Национальный совет по экономическому развитию и труду (NEDLAC) в Южной Африке стремится обеспечить «представительный консенсус» по широкому кругу социальных и экономических вопросов и проблем развития, включая обсуждение проектов всех законодательных актов перед их представлением в парламент.

Такое обсуждение прошел, например, Закон 1995 года о трудовых отношениях, предусматривавший создание Комиссии по примирению, посредничеству и арбитражу (CCMA).

К разработке законов можно привлекать и других участников, помимо министерства труда и представителей социальных партнеров. Из числа государственных органов можно привлечь сотрудников министерств юстиции, финансов, промышленности, министерства по делам женщин, а также представителей независимых судебных органов, таких как комиссия по судебной реформе и офис представителя по правам человека.

Помимо представителей организаций работодателей и работников, к законотворческому процессу можно привлечь торговые палаты, организации экспортеров и производителей, ассоциации потребителей, общества юристов, научные круги, гражданское общество, включая религиозные объединения и организации, занимающиеся проблемами маргинализированных групп – надомных работников, детей и молодежи.

Безусловно, привлечение новых участников увеличит сроки разработки законов, однако при этом существенно повысится качество подготовленных документов и повысятся шансы на их соблюдение, ведь те, кто активно участвует в принятии решений, с большей готовностью будут их реализовывать и соблюдать.

Участие в законотворческой деятельности не ограничивается работой над законами, принимаемыми парламентом. Аналогичным образом должны обсуждаться указы, инструкции и приказы, реализация которых возложена на исполнительные органы и которые не проходят через парламент.

Простой и ориентированный на пользователя язык

Следует добиваться, чтобы проекты законов были изложены простым языком. Речь идет не об упрощении и искажении изначальной идеи и намерений, а о том, чтобы конечные пользователи («аудитория») могли понять содержание закона, но его суть бы при этом не искажалась.

Простоты изложения можно добиться следующими методами:

- Используйте короткие предложения.
- Избегайте жаргона и разговорной лексики.

- Если для передачи смысла можно использовать более краткую формулировку, сделайте это.
- Используйте короткие, а не длинные слова.
- Избегайте двойных и тройных отрицаний.
- Чаще используйте активный, чем пассивный залог.
- Используйте четкие формулировки (например, если упоминаются «дни», то должно быть понятно, о каких днях идет речь – календарных или рабочих; четко выбирайте слова: слово «должен» для обязательных к исполнению положений закона, слово «может» для тех, что предоставляются на усмотрение граждан).
- Избегается двусмысленности и нечеткости формулировок (например, четко различайте понятия «наемный работник» и «работник»: «рабочий день» и «календарный день», «преследование» как явление и «незаконное преследование»).
- Для уточнения смысла приводите конкретные примеры.
- По возможности не используйте латынь.
- Не разделяйте подлежащее и сказуемое.
- Без крайней необходимости не используйте местоимения «он» и «она».

Структура и презентация текста закона

Удобные для восприятия тексты законов отличаются не только простым языком, но и другими характеристиками, о которых речь пойдет ниже.

Учет аудитории Нужно определить конечных пользователей закона и признать тот факт, что среди них есть люди, не имеющие юридического образования. Среди конечных пользователей могут быть как высокообразованные, так и неграмотные люди. Нельзя также сбрасывать со счетов будущих пользователей (старшеклассников и студентов профтехучилищ).

Структура Определив конечных пользователей, следует продумать логическое построение текста закона.

Построение текста Необходимо избегать длинных абзацев и сплошного текста, оставляя как можно больше пробелов, особенно между статьями закона и условиями и исключениями из них.

Дополнительные материалы В помощь пользователям можно разработать проспекты и буклеты с основными положениями закона и там, где это возможно, проиллюстрировать их конкретными примерами, расчетами и рисунками.

Перевод Часто законы составляются на одном языке, а затем переводятся на другой. Это еще раз указывает на важность простого и доступного изложения, позволяющего точно передать смысл при переводе. Текст, переведенный, скажем, с английского на кхмерский язык, рекомендуется затем перевести обратно на английский, поручив это другому переводчику. Это позволит убедиться, что при переводе смысл закона не был искажен.

Проверка текста на выборочных группах Когда проект закона готов, полезно проверить его на доступность изложения, показав его выборочной группе конечных пользователей. Это позволит выявить части текста, где смысл не совсем ясен, либо язык слишком сложен для понимания.

Законодательная база предотвращения и урегулирования споров

- Закон должен отражать и раскрывать направления политики
- В законах следует учитывать опыт других стран, не обязательно копируя его в деталях, но заимствуя ценные идеи
- При разработке закона следует учитывать имеющиеся административные ресурсы, правоприменительную практику и возможность обеспечить соблюдение закона
- В законах нужно стремиться соблюдать необходимый баланс между обеспечением социальной защиты и экономической эффективностью
- В законах следует учитывать обязательства страны в соответствии с ее конституцией, ратифицированными международными договорами и действующим национальным законодательством
- В законе необходимо указывать его цель и задачи
- Разработка и подготовка законов должна осуществляться в консультации со всеми заинтересованными сторонами
- Законы нужно излагать простым и доступным языком

Учреждение независимого органа или комиссии

Учреждение независимого органа по урегулированию споров с неизбежностью потребует разработки новых законов и, возможно, внесения изменений в действующее законодательство. При разработке новых законов следует учитывать следующие моменты.

Учреждение органа

В законе должно быть формально зафиксировано создание независимого органа, который «учреждается в соответствии с настоящим законом» и ему присваивается название – например, Комиссия по примирению и арбитражу, Комиссия по посредничеству и арбитражу, Комиссия по примирению, посредничеству и арбитражу, Национальная комиссия по вопросам труда, Консультативная служба по примирению и арбитражу либо другое название, отражающее национальные реалии.

Независимость

В законе следует указать, что комиссия является независимым органом и расшифровать, что понимается под независимостью – например, что комиссия будет «независимой от всех политических партий, профсоюзов и объединений работодателей», и ее деятельность не направляется и не контролируется никакими лицами или органами, за исключением тех, которые относятся к самой комиссии. В законе, однако, следует оговорить, что независимость не означает независимость от государственного финансирования. Независимый орган, получающий государственное финансирование, будучи свободным от государственного вмешательства, тем не менее обязан соблюдать финансовые правила, установленные для государственных учреждений. Хотя этот орган учрежден в соответствии с законом, он все же финансируется государством и в этом смысле не является полностью независимым.

Функции

В законе следует перечислить функции независимого органа (комиссии). Они могут включать предоставление информации, консультирование и организацию обучения для работодателей и работников по вопросам предотвращения и урегулирования споров,

предоставление услуг по примирению (посредничеству) и арбитражу, если примирение (посредничество) не дало результатов. Конкретный набор функций будет зависеть от условий конкретной страны.

Управляющий совет

В закон о создании независимого органа необходимо включить положения, касающиеся формирования его управляющего совета.

В законе должно быть указано число членов совета, организации, которые они представляют, процедура назначения председателя (кто его назначает и каковы критерии для назначения), срок пребывания в должности председателя и членов совета и условия их назначения на второй срок. В законе можно также прописать условия и процедуры досрочного прекращения полномочий членов совета и его председателя, размеры оплаты их труда или разовой оплаты за участие в заседаниях.

В закон следует включить отдельное положение о гендерном составе совета.

Функции управляющего совета

В законе необходимо перечислить функции совета, указав на его роль в разработке стратегических направлений работы комиссии, предоставлении рекомендаций относительно политики и процедур, а также мониторинге деятельности комиссии с тем, чтобы обеспечить ее соответствие заявленным задачам и целям.

Закон должен содержать требование о соблюдении советом высоких стандартов внутреннего управления как в работе самого совета, так и в деятельности комиссии, за которую он отвечает. Необходимо также подчеркнуть обязанность совета обеспечить, чтобы комиссия действовала в соответствии с продуманной экологической политикой и практикой и гарантировала рациональное и эффективное использование государственных средств.

Директор и заместитель директора

В законе следует упомянуть о назначении директора и заместителя директора комиссии и описать процедуру их назначения (в том числе роль в этом назначении управляющего совета), перечислить

обязанности и полномочия директора и заместителя директора (в том числе их право делегировать полномочия), указать, что директор комиссии в силу занимаемой должности является членом управляющего совета и обязан посещать его заседания.

Назначение мировых посредников (медиаторов) и третейских судей (арбитров)

В законе нужно обозначить роль управляющего совета и директора комиссии в назначении сотрудников, работающих на полной и неполной ставке, особо оговорив назначение мировых посредников (медиаторов) и третейских судей (арбитров). Следует также указать требования к квалификации и профессиональному опыту при отборе мировых посредников (медиаторов) и третейских судей (арбитров), перечислить орган (органы), отвечающие за разработку условий их найма, и описать обстоятельства, при которых мировых посредников (медиаторов) и третейских судей (арбитров) увольняют с должности.

Нужно указать, что на должности сотрудников комиссии могут в равной степени претендовать как мужчины, так и женщины.

В закон следует включить положение о том, что сотрудники обязаны соблюдать свод правил поведения, принятый и одобренный управляющим советом.

В законе необходимо указать, имеют ли право сотрудники и члены комиссии выступать в качестве мировых посредников (медиаторов) и третейских судей (арбитров), а также предоставлять работодателям и работникам информацию, консультации и услуги, связанные с обучением.

Полномочия сотрудников и членов комиссии

В законе необходимо описать полномочия сотрудников в плане их участия в процедурах примирения (посредничества) и арбитража в соответствии с принципами добровольности, которые лежат в основе этих процедур.

Следует указать, что в ходе выполнения возложенных на них информационных, консультационных и обучающих функций сотрудники и члены комиссии должны соблюдать принципы недискриминации и равенства.

Назначение технического персонала

В законе необходимо предусмотреть полномочия директора комиссии назначать по согласованию с управляющим советом технических сотрудников руководящего звена, а также перечислить орган (органы), отвечающие за разработку условий найма этого технического персонала.

Фонды и ресурсы

В законе необходимо зафиксировать, что комиссия и ее управляющий совет финансируются из целевых фондов, выделяемых по решению законодательных органов на основании бюджетной сметы, которую готовит комиссия, а министр представляет смету в законодательный орган.

В законе нужно указать, что комиссия может получать средства в форме добровольных пожертвований, грантов, завещанных средств при условии, что это не будет нарушать принцип независимости комиссии.

В законе должно быть указано, что с одобрения управляющего совета комиссия вправе взимать плату за предоставление информационных и консультационных услуг и за организацию обучения для работодателей и работников.

В законе необходимо зафиксировать, что услуги по примирению (посредничеству) и арбитражу предоставляются комиссией бесплатно, а также определить, будут ли взиматься регистрационные и административные взносы со сторон, обращающихся в комиссию за разрешением спора.

В законе нужно зафиксировать, что комиссия должна вести подробную финансовую документацию, и описать стандарты и процедуры подготовки, проверки и представления в парламент финансовых отчетов.

Заключение контрактов

В законе необходимо указать, что на выполнение необходимых работ комиссия может заключать контракты с подрядчиками.

В законе нужно подчеркнуть, что подрядчики должны получать оплату за свои услуги от комиссии, а не от ее клиентов.

Пределы ответственности

В законе необходимо зафиксировать, что комиссия не несет ответственности за потери, понесенные каким-либо лицом в связи с какими-либо действиями или упущениями комиссии, управляющего совета, сотрудниками и членами комиссии и ее персоналом в случае, если упущение было непредумышленным.

Отчетность

В законе следует указать, что комиссия готовит и представляет в законодательный орган ежегодный отчет, подготовленный в соответствии с государственными требованиями к отчетности. Например, можно зафиксировать требование о представлении отчета в течение 6 месяцев после завершения финансового года, с включением в отчет заверенной аудиторами отчетности комиссии, заключения аудиторов, отчета о деятельности комиссии, включая иллюстрирующие ее статистические данные, описание достижений и недостатков, а также любой другой информации, представляемой в соответствии с государственными требованиями к отчетности.

В закон нужно включить положение о том, что годовой отчет комиссии представляется за подписью председателя управляющего совета и директора комиссии.

Политические намерения должны быть поддержаны на законодательном уровне с тем, чтобы четко сформулировать функции и полномочия комиссии.

В закон следует также включить положение о том, что парламент ежегодно принимает решение о выделении средств на финансирование деятельности комиссии, которая отчитывается об использовании выделенных средств.

При разработке законодательства полезно учитывать опыт других стран, которые также учредили независимые комиссии. Однако при этом следует обеспечить, чтобы в законе были отражены особенности конкретной страны.

Независимый орган: структура и деятельность

После того, как политика закреплена в законодательстве, необходимо разработать институциональные механизмы и процедуры, призванные обеспечить эффективную реализацию закона и предлагаемых политических мер. Это, безусловно, сложная задача для вновь созданного органа, но не следует забывать: с этой задачей уже успешно справились многие страны, выбравшие путь разрешения трудовых споров посредством создания независимого органа.

Для создания независимой комиссии нужно принять следующие меры:

- закрепить создание комиссии в законодательстве
- учредить руководящий совет комиссии
- учредить должность и офис директора и заместителя директора комиссии
- назначить и распределить обязанности между сотрудниками комиссии
- сформировать центральный аппарат и сеть региональных офисов комиссии на местах
- разработать организационную структуру комиссии
- установить контакты с правительственными ведомствами и другими органами, предусмотренными в соответствии с законом
- установить контакты с органами управления вопросами труда
- установить контакты с социальными партнерами и другими организациями.

Организационная структура

Создание организационной структуры, призванной обеспечить эффективное предотвращение и урегулирование споров - это не не просто формирование департаментов, управлений, секций и подразделений, подбор кадров, закупка оборудования, укомплектование подразделений персоналом, а затем делегирование обязанностей каждому подразделению. Все перечисленные шаги, безусловно, необходимы и важны, однако формировать организационные структуры нужно только после того, как будут определены их функции, ведь структуры создаются для выполнения конкретных функций.

При создании структур следует также учитывать децентрализованное предоставление услуг. Может возникнуть необходимость создать сеть отделений в провинциях, районах и регионах, обеспечив тем самым предоставление услуг всем, кто в них нуждается. Нужно тщательно продумать количество территориальных отделений, их местоположение и набор предоставляемых каждым из них услуг с тем, чтобы они соответствовали программным целям и задачам организации и имеющимся ресурсам. Децентрализация услуг также требует наладить координацию и коммуникацию между офисами на местах и центральным аппаратом.

Как правило, на независимую комиссию возлагаются три обязательные функции, а именно:

- предоставление работодателям и работникам информационных, консультационных услуг и обучения по вопросам предотвращения и урегулирования споров
- примирение (посредничество) сторон, участвующих в конфликтах
- арбитраж.

Перечисленные функции диктуют необходимость сформировать три департамента или управления, опирающиеся на другие отделы и подразделения, которые будут заниматься следующими вопросами:

- финансы и администрирование, включая снабжение, управление ресурсами, распределение служебных площадей, эксплуатационное содержание зданий
- управление персоналом, включая подбор и расстановку кадров, мобильность персонала, обучение и оценку эффективности работы сотрудников
- использование компьютерных систем, в том числе для планирования и организации работы системы ведения дел
- информационная деятельность, включая разъяснительную работу, отношения со СМИ, разработку сайтов.

Каждое подразделение структуры, будь то департамент, управление, секция или подразделение, должно руководствоваться в своей деятельности общими целями и задачами организации. Если эти задачи были сформулированы по согласованию с заинтересованными сотрудниками организации, то они будут более реалистичными и будут выполняться с большей готовностью.

Рабочие процедуры

Чтобы система урегулирования споров функционировала рационально и эффективно, она должна быть подкреплена соответствующими системами и процедурами. Процедуры должны быть как можно более четкими и простыми и должны соответствовать принципам эффективного управления.

Информационные и консультационные услуги и организация обучения

Ниже приведены некоторые примеры мероприятий, связанных с предоставлением информационных и консультационных услуг и организацией обучения, для которых необходимы рабочие системы и процедуры:

- прием от клиентов запросов о предоставлении помощи
- оценка реальных потребностей клиентов
- реагирование на запросы клиентов, например, разработка целевых мер, программ обучения, представление консультаций и помощи перед началом переговоров, консультирование и разработка стратегий, направленных на развитие сотрудничества на рабочих местах, консультирование по вопросам подачи и рассмотрения жалоб
- определение размеров сборов за предоставление услуг
- распределение обязанностей между сотрудниками, занимающимися предоставлением услуг
- привлечение подрядчиков для предоставления конкретных услуг
- взимание сборов за предоставляемые услуги
- оценка качества предоставляемых услуг и оценка их результатов
- составление отчетов и сбор статистической информации, в том числе о рынке труда, а также статистических данных об урегулировании споров с целью повысить эффективность работы системы и качество предоставления услуг.

Примирение (посредничество)

Предоставление услуг по примирению (посредничеству) диктует необходимость формирования рабочих систем и процедур как минимум в следующих областях:

- получение уведомлений о спорах, требующих примирения сторон (такие уведомления, как правило, составляются по специальной форме о направлении на процедуру примирения) и выявление сторон, которые могут быть заинтересованы в услугах по примирению (посредничеству)
- предложение услуг по примирению (посредничеству) сторонам спора, которые пока не обратились за такими услугами, и убеждение их в том, что примирение является для них наилучшим решением
- рассмотрение запросов о предоставлении услуг по примирению и обеспечение соблюдения необходимых процедур
- направление квалифицированного сотрудника для проведения процедуры примирения (посредничества)
- принятие соответствующих мер в случае, если назначенный для проведения процедуры примирения сотрудник имеет конфликт интересов
- создание необходимых условий для рассмотрения дела, включая место проведения, язык, доступ заинтересованным сторонам
- уведомление сторон о дате, времени и месте проведения процедуры примирения (посредничества)
- проведение процедуры примирения (для менее подготовленных мировых посредников (медиаторов) можно подготовить методические разработки и справочники)
- составление отчетов о результатах процедуры примирения (посредничества)
- регистрация случаев, когда процедура примирения (посредничества) не дала результатов и спор остался неразрешенным
- ввод информации в компьютерную систему ведения дел
- в случае, если процедура примирения заходит в тупик, информирование сторон о дальнейших шагах.

Арбитраж

Предоставление услуг арбитража диктует необходимость формирования рабочих систем и процедур в следующих областях:

- прием запросов на проведение арбитража (такие запросы, как правило, составляются по специальной форме о направлении в арбитраж)
- назначение сотрудника для проведения процедуры арбитража
- привлечение к арбитражу сотрудника, кандидатура которого согласована обеими сторонами спора
- назначение нового сотрудника для проведения арбитража в случае, если стороны не хотят, чтобы процедуры примирения и арбитража осуществлялась одним и тем же лицом
- уведомление сторон о дате, времени и месте проведения процедуры арбитража
- проведение процедуры примирения (для менее подготовленных третейских судей (арбитров) можно подготовить методические разработки и справочники)
- составление отчетов о результатах процедуры арбитража
- подготовка арбитражных определений и решений
- проведение оценки решения арбитража перед его опубликованием
- ввод информации в компьютерную систему ведения дел.

В этой главе были рассмотрены вопросы, связанные с созданием независимой комиссии по урегулированию трудовых споров или аналогичного органа. Были также рассмотрены юридические вопросы, связанные с приданием комиссии соответствующего правового статуса.

После учреждения комиссии законодательным актом, необходимо создать соответствующие структуры и рабочие процедуры, которые позволят обеспечить предоставление услуг клиентам и таким образом достичь основополагающих целей комиссии.

Структуры создаются для выполнения определенных функций, а функции определяются с учетом программы и задач организации. Структуры строятся с учетом того, чего стремится достичь данная организация.

Независимая комиссия выполняет три основные функции - предоставляет услуги по предотвращению споров, по примирению (посредничеству) и арбитражу.

Центральный аппарат и сеть представительств на местах поддерживают работу по этим трем направлениям. Кроме того, различные подразделения комиссии обеспечивают техническую поддержку в области финансов и администрирования, работы с кадрами, компьютерных систем и управления информацией.

Для записей

ГЛАВА 5
Информационно-просветительская деятельность

Участие социальных партнеров **124**

Финансирование информационно-просветительской работы **124**

Повышение информированности - непрерывный процесс **125**

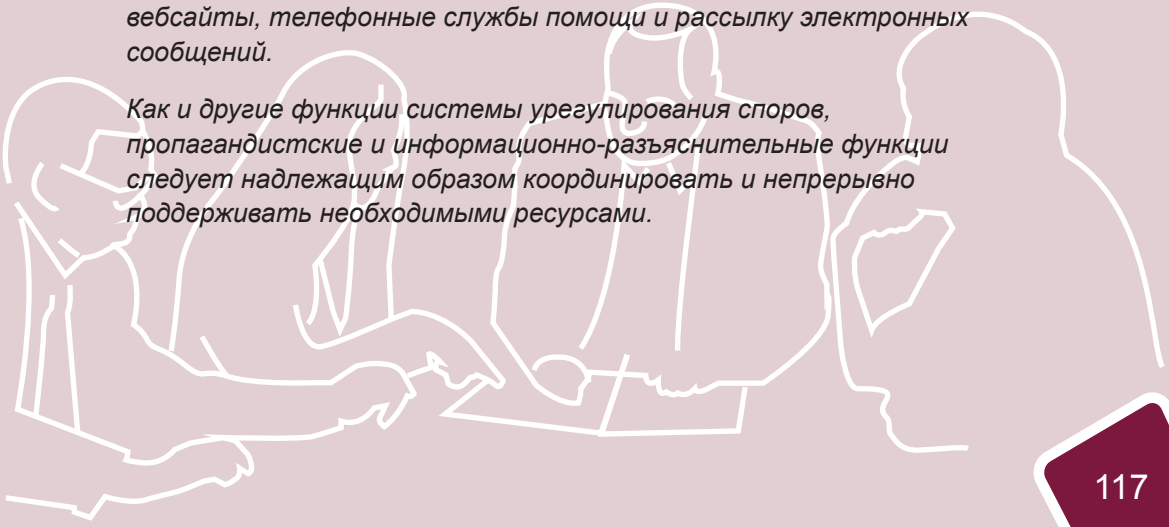
ГЛАВА 5
Информационно-просветительская деятельность

Орган по урегулированию трудовых споров обязан распространять публичную информацию, чтобы те, кому он призван оказывать помощь, знали о его существовании, о политике, которую он реализует и о законах, которые он должен исполнять. Для этого необходимы ресурсы, позволяющие наладить информационно-разъяснительную работу среди действующих и будущих пользователей, которые таким образом узнают о предоставляемых услугах и о том, что необходимо сделать, чтобы получить доступ к этим услугам.

Некоторые информационно-разъяснительные мероприятия носят общий характер и направлены на то, чтобы люди узнали и поняли характер, задачи и функции системы урегулирования споров. В этой работе важную роль играют электронные и печатные средства массовой информации, а также компьютерные технологии.

Другие информационно-разъяснительные мероприятия более тесно связаны с механизмами и процедурами предоставления конкретных услуг клиентам системы. Здесь информация предоставляется с учетом потребностей различных групп пользователей и излагается простым и доступным языком. Для предоставления информации конкретным пользователям полезно использовать современные вебсайты, телефонные службы помощи и рассылку электронных сообщений.

Как и другие функции системы урегулирования споров, пропагандистские и информационно-разъяснительные функции следует надлежащим образом координировать и непрерывно поддерживать необходимыми ресурсами.



Управляемый процесс реформирования требует, чтобы все группы, которых он затрагивает, были надлежащим образом информированы об их правах и обязанностях. Это зафиксировано в Рекомендации МОТ № 113 от 1960 года о консультациях и сотрудничестве между государственными властями и организациями работодателей и работников в отраслевом и в национальном масштабе. Рекомендация подчеркивает важность консультаций с социальными партнерами по вопросам разработки и реализации законов и подзаконных актов, затрагивающих их интересы, и по вопросам учреждения и функционирования национальных органов.

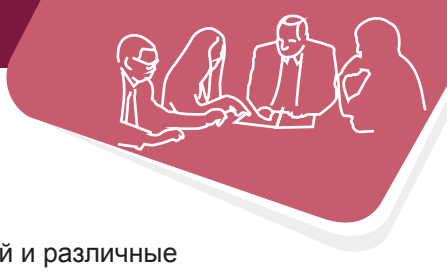
Формулирование новых подходов к предотвращению и урегулированию споров начинается с разработки политики. Представители основных заинтересованных сторон, как правило, четко представляют себе стоящие перед ними политические задачи, однако сами участники этих организаций могут быть не столь хорошо информированы. Точно так же представители заинтересованных сторон, участвующие в разработке законов, закрепляющих проводимую реформу, могут после принятия закона не полностью информировать своих участников о предусмотренных новым законом правах и обязанностях.

На стадии разработки политики необходимы следующие меры по повышению информированности:

- информировать о содержании предлагаемых политических мер
- поощрять отдельных лиц и организации предоставлять «обратную связь» по предлагаемым политическим мерам
- поощрять общественную дискуссию по предлагаемым политическим мерам
- подтверждать отправителям получение всех их комментариев.

Набор методов, применяемых для повышения информированности, зависит от объема ресурсов, которым располагают инициаторы реформы. Среди возможных каналов информирования можно назвать следующие:

- общие печатные средства массовой информации, включая статьи и колонки в газетах и периодические колонки; буклеты и брошюры, информационные бюллетени и плакаты
- печатные издания основных участников, в частности, организаций работников и работодателей
- радиопередачи



- информация в обычных теленовостях и в оплаченное эфирное время
- вебсайты всех заинтересованных организаций и различные социальные СМИ
- общественные мероприятия (совещания, конференции, съезды, выставки и т.п.)
- телефонные службы помощи.

Использование средств связи и электронных средств коммуникации является неотъемлемым элементом современной информационно-разъяснительной работы практически по всем вопросам, а также важным компонентом любой системы урегулирования трудовых споров. Именно поэтому планирование и непрерывная координация в сфере коммуникаций заслуживает приоритетного внимания.

Государство, которое финансирует реформу, несет особую ответственность за надлежащие информирование о предлагаемых мерах и за то, чтобы это информация была изложена в доступной форме, понятной всем, кого затронет реформа. Государство обязано обеспечить выделение необходимых ресурсов на информационные кампании и гарантировать, что ресурсы используются надлежащим образом и расходование средств регулярно контролируется.

На стадии введения закона в силу, когда проект должен стать законом, информационно-разъяснительная работа выходит на новый уровень, поскольку здесь речь идет уже о правах и обязанностях работодателей и работников. Заинтересованные стороны более не сосредотачиваются только на политических намерениях, им теперь важно также знать, что от них требуется, чтобы соблюсти требования закона.

В этих условиях информационно-разъяснительная работа должна осуществляться по следующим направлениям:

- четкое информирование работодателей и работников о содержании закона
- предоставление информации относительно того, что требуется от работодателей и работников, чтобы соблюсти требования закона
- разъяснение мер, которые будут приняты для выполнения закона
- разъяснение взысканий, которые будут применяться в случае несоблюдения закона
- информирование о процедурах подачи жалоб на несоблюдение закона.

Как и на стадии разработки политики, информация о предлагаемых законах и процедурах может распространяться через печатные и электронные средства массовой информации, интерактивные вебсайты, государственные вещательные сети, информационные стенды на рабочих местах, а также в ходе встреч и обучающих мероприятий. Информационно-разъяснительную работу и представление основных идей и концепций необходимо адаптировать к особенностям конкретных групп.

На стадии практических действий информационно-разъяснительная работа вновь выходит на новое измерение.

Необходимо выявить целевые группы, которые нуждаются в информационно-разъяснительной работе. Речь идет о таких группах, как:

- объединения работодателей
- работодатели
- профсоюзы
- наемные работники, не являющиеся членами профсоюза
- лица, впервые готовящиеся выйти на рынок труда
- неправительственные организации
- консультационные центры в местных сообществах.

Формат направляемой пользователям информации может быть самым разным. Например, для неграмотных работников упор следует сделать на звук и изображение, на встречи и беседы с сотрудниками органа по урегулированию споров либо на консультации через телефонные службы помощи.

Представляя информацию школьникам как будущим участникам рынка труда, следует ее адаптировать к данной аудитории, и эта информация будет по формату и акцентам отличаться от той, что распространяется среди работников, за плечами которых годы трудового стажа.

Необходимо проводить различие между общим повышением информированности и целевым предоставлением информации.

Общее повышение информированности - это чаще всего разъяснительная работа, направленная на ознакомление целевых групп с работой органа по урегулированию трудовых споров. Это

можно делать с привлечением известных людей (спортсменов, деятелей шоу-бизнеса) и местных знаменитостей, которые по телевидению или в печатных средствах массовой информации поддержат работу системы по урегулированию споров. Как правило, это короткие выступления, которые повторяются через равные промежутки времени и информируют людей о том, какую помощь они могут получить при возникновении споров, и о том, что проблемы можно решить, не обращаясь в суд.

Целевое предоставление информации происходит тогда, когда помощь оказывается реальным людям, обращающимся за помощью в орган урегулирования споров. Такая информация может размещаться на вебсайте органа по урегулированию споров, откуда пользователи могут скачать формы документов и инструкции. Информация также может предоставляться различными правительственными организациями, объединениями работодателей и профсоюзами. Весьма полезными могут оказаться также телефонные службы помощи. Клиенты получают возможность побеседовать с подготовленным и знающим человеком, который быстро предоставит необходимую информацию, разъяснит, как работает система и как нужно действовать, если человек решил подать жалобу.

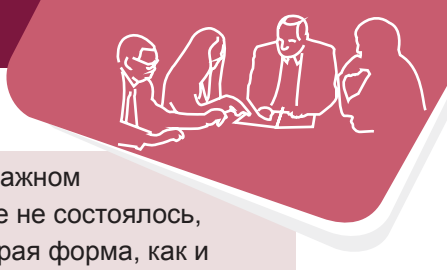
Еще один способ предоставления информации - тщательно разработанные формы документов, которые использует орган по урегулированию споров. Такие формы должны содержать пошаговые инструкции, чтобы клиенты могли легко их заполнить, и не должны быть перегружены юридическими терминами.

Например, при направлении на процедуру примирения в орган по урегулированию споров необходимо, чтобы стороны споров следовали установленной процедуре. Как правило, речь идет о заполнении специальной формы либо иного аналогичного документа, при этом в заполняемой форме уже содержится важная для клиентов информация.

В Южной Африке в форму по направлению спора на примирение в Комиссию по примирению, посредничеству и арбитражу внесена важная для пользователя информация:

- цель заполнения формы
- кто может ее заполнять
- получатель заполненной формы (как правило, это офис комиссии в провинции, где возник данный спор)

- адреса и контактная информация представительств комиссии во всех провинциях страны
- действия, которые последуют после получения формы (будет назначен мировой посредник (медиатор), который попытается урегулировать спор в течение 30 дней после получения уведомления о споре)
- информация о том, что спор может рассматривать другой орган (совет по коллективным переговорам или совет, учрежденный в соответствии с законодательством) либо частный посредник (медиатор), если это допускается законом
- информация о том, что копию данной формы необходимо передать другой стороне спора и получить подтверждение того, что это было сделано
- информация, относящаяся конкретно к спорам по поводу несправедливой трудовой практики (с указанием, что такие споры должны направляться на процедуру примирения в течение 90 дней после даты совершения нарушения, приведшего к несправедливой трудовой практике)
- информация о том, что участники спора могут воспользоваться услугами переводчиков на официальные языки ЮАР, однако при необходимости перевода на другие языки стороны должны обеспечить переводчиков за свой счет
- инструкции по заполнению раздела формы, озаглавленного «Особая/Дополнительная информация», касающаяся спора (куда вносятся сведения о срочности дела, числе людей, вовлеченных в спор, других важных трудовых и правовых аспектов конфликта)
- информация о процедуре «примирение - арбитраж» с указанием, что арбитражное разбирательство может быть назначено сразу же после процедуры примирения, если эта процедура не дала результатов; примечание о том, что сторона может возражать против процедуры «примирение - арбитраж», если сочтет это необходимым
- примечание о том, что стороны не могут отказываться от процедуры «примирение - арбитраж», если речь идет о спорах, касающихся прохождения испытательного срока
- информация о том, что споры об увольнениях должны передаваться в комиссию в течение 30 дней после увольнения.



При составлении формы запроса об арбитражном разбирательстве в случае, если примирение не состоялось, комиссия применяет тот же подход. Эта вторая форма, как и первая, выполняет двойную функцию, т.е. содержит необходимую информацию и инструкции и помогает собрать информацию о сторонах спора и о его содержании.

В форме содержится следующая важная информация:

- уведомление о том, что копию данной формы необходимо передать другой стороне спора и получить подтверждение того, что это было сделано
- требование приложить свидетельство о том, что процедура примирения не привела к урегулированию спора
- инструкция о том, как следует поступать, если сторона, направившаяся запрос об арбитраже, не хочет, чтобы дело рассматривал тот же уполномоченный сотрудник, который вел процедуру примирения
- инструкция о том, как следует поступать, если стороны согласовали между собой кандидатуру определенного уполномоченного сотрудника для арбитражного разбирательства
- инструкция о том, как следует поступать, если сторона спора хочет, чтобы арбитражное разбирательство проводил старший уполномоченный сотрудник.

Информационно-разъяснительная работа может стать составной частью общего процесса урегулирования споров. Надлежащим образом разработанные формы-запросы о проведении процедур примирения и арбитража содержат большой объем важной информации о юридических требованиях и процедурах, а также инструкций, изложенных в простой и доступной форме.

Участие социальных партнеров

Информационно-разъяснительная работа по вопросам предотвращения и урегулирования споров не является исключительно обязанностью правительственного департамента либо органа, предусмотренного в соответствии с законом. Важную роль здесь могут сыграть профсоюзы и организации работодателей.

Через свои сетевые структуры они могут непосредственно обращаться к своим членам и информировать их о новых направлениях политики, новых законах и процедурах, которые необходимо знать тем, кто вовлечен в трудовой спор.

Финансирование информационно-просветительской работы

В информационно-разъяснительной работе органы по предотвращению и урегулированию споров постоянно сталкиваются с проблемой нехватки ресурсов. Профсоюзы и организации работодателей могут получить финансовую помощь на это направление работы от своей членской базы в стране либо от международных организаций, где они являются аффилированными членами. Однако правительственные ведомства и органы, предусмотренные в соответствии с законом, финансируют свои информационные кампании, как правило, из государственного бюджета (средств налогоплательщиков).

В связи с этим возникает вопрос о том, допустимо ли в информационно-разъяснительной работе привлекать деньги спонсоров, например, частных компаний. Получение спонсорской помощи может быть воспринято как нарушение принципа независимости автономной комиссии либо объективности правительственного ведомства. В законодательстве об учреждении независимых комиссий можно предусмотреть их право получать добровольные пожертвования и гранты, однако в этом случае необходимо разработать соответствующие рекомендации, позволяющие соблюсти принципы независимости и объективности этих органов. Например, информационно-просветительная кампания, проводимая независимой комиссией, но финансируется совместно и на равной основе частным сектором и профсоюзами, является более приемлемым вариантом, чем кампания, финансируемая только частным сектором.

Однако орган по урегулированию споров может получать поддержку от своих клиентов и при этом не нарушать принципа своей независимости. Например, если этот орган успешно провел для какого-то клиента курс обучения, клиента можно спросить: «Не будете ли вы возражать, если мы расскажем об обучении, которое мы для вас организовали?» Информирование о таких историях успеха является важным элементом информационно-просветительной работы.

Повышение информированности - непрерывный процесс

Информационно-просветительная работа не должна ограничиваться только разъяснением новой политики и законодательства. Орган по урегулированию споров должен делать все возможное, чтобы используемые процедуры и процессы были ясны и понятны его клиентам, а сами клиенты и широкая общественность имели доступ к регулярно обновляемой информации. В структуре органа по урегулированию споров следует учитывать возложенные на него информационно-разъяснительные функции, которые являются неотъемлемой и важной частью работы системы урегулирования трудовых споров, а вовсе не чем-то второстепенным и малозначительным.

Как указано в главе 7, посвященной контролю качества работы, эта сфера деятельности органа по урегулированию споров также включает информационно-просветительный компонент. Орган должен регулярно проверять, приносит ли его пропагандистская деятельность желаемые результаты. Один из этих результатов, безусловно, заключается в том, что стороны спора более часто используют услуги по примирению (посредничеству) и арбитражу вместо обращения за разрешением спора в суд.

Повышение информированности по политическим, правовым и оперативным аспектам предотвращения и урегулирования споров - это важный компонент эффективного управления, предусматривающего совместное участие, прозрачность и всеобъемлющее участие.

Прогрессивные информационно-просветительные кампании содействуют процессу реформ, разъясняют и помогают принять проводимые преобразования и содействуют их реализации.

Непрерывно совершенствующиеся информационные технологии позволяют широко и оперативно распространять информацию как среди широкой общественности, так и среди целевых групп.

Для записей

Для записей

ГЛАВА 6
Совершенствование деятельности

Обучение и связанные с ним вопросы **132**

Специальные навыки **137**

Кодекс поведения **149**

Компьютеризированные системы ведения дел **154**

ГЛАВА 6

Совершенствование деятельности

В этой главе рассматривается ряд вопросов, связанных с совершенствованием деятельности системы урегулирования споров. Простор для улучшений всегда есть, идет ли речь о системе, управляемой действующим департаментом труда, или о независимой комиссии.

В главе рассматриваются четыре основных направления совершенствования работы, а именно обучение и повышение квалификации кадров, развитие навыков в конкретных областях, компьютеризированная система ведения дел, кодексы поведения сотрудников. Все названные вопросы одинаково актуальны и важны как для государственных, так и для независимых систем урегулирования трудовых споров.

Безусловно, совершенствование деятельности системы не ограничивается этими четырьмя направлениями, но если ими заниматься систематически и вдумчиво, то это поможет повысить рациональность и эффективность любой системы урегулирования споров в относительно короткие сроки.

Обучение и связанные с ним вопросы

Когда реформа направлена на возрождение существующей системы урегулирования споров, а не на создание новой, это означает, что необходимые кадры уже имеются и упор следует сделать на их переобучение на основе оценки потребностей. Программу обучения нужно построить с учетом целей возрождения существующей системы.

Целесообразно провести оценку эффективности работы персонала и еще **до начала** реализации учебных программ проверить, как используются имеющиеся кадровые ресурсы. Такие проверки, однако, могут встревожить персонал, особенно если возникнет подозрение, что за проверкой последуют сокращения и увольнения. Если в коллективе имеются подобные настроения, то еще до начала аудита или проверки следует заверить сотрудников, что их цель – вовсе не выявить кандидатов на увольнение, а улучшить общие показатели работы, определить потребности в обучении и выявить тех, чьи таланты используются не в полной мере.

Если реформа предусматривает создание нового органа, то вопрос укомплектования и подготовки кадров рассматривается лишь как один из аспектов будущих преобразований. При этом кадровые вопросы не теряют своей важности, и иногда по сложности они не уступают модели, связанной с возрождением существующей системы.

Необходимо разработать план укомплектования организации кадрами с учетом общей цели и задач. В плане следует указать общую численность руководящего, технического и вспомогательного персонала, условия найма сотрудников и их распределение в случае, если создаваемая система является децентрализованной.

Следует разработать описания должностных обязанностей (job descriptions). С этой целью можно использовать общие должностные инструкции, включив в них более детальное описание обязанностей сотрудника, а также – там, где это применимо - критерии эффективности работы и ее цели.

- Нужно также разработать профили рабочих мест (position profiles) для различных должностей.
- Следует составить и разослать тексты объявлений о вакансиях.
- Необходимо установить критерии отбора кадров с учетом требуемых компетенций их подробного описания.
- Собеседования при приеме на работу должны проводиться объективно с участием специальной комиссии.
- Затем проводятся назначения на рабочие места.
- Для вновь принятых сотрудников необходимо организовать вводный инструктаж.
- Необходимо подготовить для сотрудников настольные справочники с разъяснениями, что и как они должны делать.

Укомплектование нового органа кадрами становится особенно сложной задачей в случае, если этот новый орган принимает обязанности по урегулированию споров от действующего департамента (министерства) труда. Возникает вопрос: нужно ли принять на работу в новый орган действующих мировых посредников (медиаторов), третейских судей (арбитров) и других сотрудников органов по труду (инспекторов труда, специалистов по трудовым отношениям, помощников уполномоченных сотрудников).

К идее автоматического приема на работу в новый орган сотрудников старой системы следует относиться с осторожностью, особенно если одной из причин создания нового органа является неэффективная работа именно этих сотрудников. Этим людям необходимо дать возможность подать на имеющиеся вакансии в новом органе, но если они не пройдут отбор, им нужно будет подыскать место в департаменте труда либо в другом государственном органе. Прием на работу старых сотрудников становится особенно острой темой в периоды социально-политических преобразований в стране. В такие периоды трудоустройство работников прежних структур может вызвать вопросы относительно легитимности и доверия не только к новому органу, но и к государству, которое его учредило. У пользователей системы может создаться впечатление, что по сути ничего не изменилось.

Эффективная подготовка кадров

Обучение является важнейшим компонентом стратегии реформ. Обучение связано с затратами, поэтому чтобы обеспечить рациональное использование средств и действенность обучения, необходимо тщательно продумать потребности в обучении. Разовые учебные программы, содержание которых диктует сам поставщик услуг, зачастую дают весьма ограниченные результаты. Причин тому несколько: обучение может не соответствовать реальным потребностям слушателей, оно может быть плохо организовано, в обучении могут доминировать преподаватели, а не слушатели, в обучении может быть перекос в сторону теории, может не хватать методических материалов, обучение может не сопровождаться дальнейшими действиями.

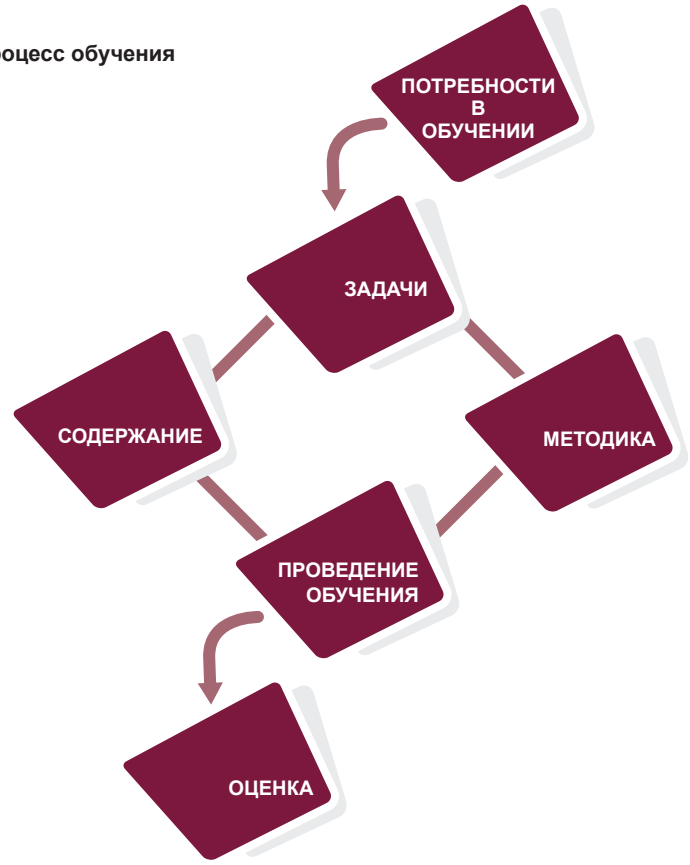
Понятие «образование» означает развитие интеллектуальных способностей человека, а обучение ставит целью развить его конкретные способности, позволяющие ему выполнять определенные задачи (набор задач) в соответствии с установленными критериями и стандартами.

Для организации эффективной подготовки кадров необходимы следующие меры:

- разработать описания должностных обязанностей с четким и подробным перечислением рабочих заданий
- оценить уровень эффективности работы путем сравнения эффективности действующего персонала с ожидаемой эффективностью; в результате такой оценки можно выявить «узкие места» в работе системы
- оценить, как можно преодолеть имеющиеся пробелы в работе – с помощью обучения или путем реализации других мер
- четко сформулировать задачи обучения
- разработать программу обучения, которая отражает его содержание и задачи
- определить методы обучения, которые позволяют увязать его содержание и задачи
- определить последовательность обучения
- определить потребности в обучении с учетом того, что это взрослая аудитория
- привлечь компетентных инструкторов, знакомых с интерактивными методами обучения и пользующихся доверием слушателей

- разработать и применить необходимые учебные материалы, в том числе аудиовизуальные
- оценить результаты обучения и наладить дальнейшие действия, призванные определить, помогло ли обучение на деле повысить качество работы не только отдельных слушателей, но и системы в целом.

Процесс обучения



Выделяемые на обучение ресурсы иногда растрачиваются впустую. Происходит это тогда, когда нет четкого представления о том, что нужно сделать, чтобы повысить эффективность работы конкретного сотрудника или группы. Необходимо регулярно проводить опросы персонала, организовывать собеседования, изучать подготовленные сотрудниками отчеты, анализировать статистические данные, беседовать с клиентами, изучать результаты индивидуальной аттестации персонала и наблюдать за ходом работы сотрудников, в том числе за процедурами примирения (посредничества).

Конечно, в учебные курсы входят некоторые элементы, непосредственно не связанные с конкретными потребностями аудитории. Они носят общий характер и направлены на расширение знаний и повышение интеллектуального уровня слушателей, а не на развитие у них каких-то конкретных навыков. Если имеются необходимые учебные материалы, то такое обучение также следует приветствовать, организовывая для этих целей индивидуальные занятия, где каждый может осваивать материал в своем темпе.

Компьютерные технологии оказали большое влияние на качество обучения. Сегодня учебные материалы легко распространять, обучение можно организовывать в любой точке, где имеется Интернет и компьютер, каждый слушатель может осваивать материал в своем темпе. Для тех, кто выразит такое пожелание, можно по-прежнему организовывать интерактивное обучение. Охват аудитории может стать поистине огромным.

Обучение могут проводить внешние поставщики этих услуг, не входящие в департамент труда или независимую комиссию, либо специальное подразделение внутри организации, занимающееся вопросами обучения и повышения квалификации персонала и укомплектованное соответствующими специалистами. Какой бы вариант ни был выбран, следует помнить: весьма полезно ежегодно готовить программу обучения для всех сотрудников организации, что позволит внедрить системный и координированный подход к повышению качества работы посредством обучения и других связанных с ним мероприятий.

Обучение руководящего состава

Успешная реализация стратегии реформ зависит не только от потенциала работающих в системе мировых посредников (медиаторов), третейских судей (арбитров) и вспомогательного персонала, но и от сотрудников руководящего звена. Они отвечают не только за свою работу, но и за работу подчиненных. Поэтому нужно тщательно отбирать кандидатов на эти должности и заниматься повышением их квалификации с тем, чтобы они могли возглавить и мотивировать вверенных им сотрудников, анализировать и делать выводы из имеющейся у них информации, выявлять проблемы и принимать решения, отслеживать работу системы и оценивать ее результаты.

Орган по урегулированию споров, будь то государственная структура или независимая комиссия, должен принимать необходимые меры для того, чтобы руководящие сотрудники могли выполнять на

надлежащем уровне обязанности, указанные в их должностной инструкции. Здесь важную роль играют эффективные программы обучения и тщательно продуманные индивидуальные программы, которые в значительной степени способствуют повышению качества работы всех системы и ее отдельных подразделений.

Специальные навыки

Действенной системе урегулировании споров требуются кадры, обладающие широким набором навыков и способностей, включая навыки устной и письменной коммуникации, подготовки отчетов, выявления и решения проблем, оптимального использования времени и планирования действий, а также аналитическими способностями, вниманием к деталям и компьютерными знаниями.

Особенно важны навыки в трех основных областях, а именно:

- предотвращение споров
- урегулирование споров путем примирения (посредничества)
- урегулирование споров в арбитраже.

Предотвращение споров

В мире труда неизбежно возникают разногласия, различия, расхождения во мнениях, трения и споры. Иногда это небольшие конфликты, которые легко урегулировать на рабочем месте, однако бывают и серьезные конфликты, последствия которых ощущаются и за пределами предприятий.

Предоставление услуг по урегулированию споров не может устранить конфликт, но может перевести разногласия в иную плоскость, позволяющую сторонам решать свои проблемы на рабочих местах, не останавливая производство товаров и услуг.

Таким образом, урегулирование споров означает не их прекращение, а прекращение враждебных действий и установление мира на рабочих местах с тем, чтобы можно было разрешить возникшие разногласия и конфликты:

- оперативно

- справедливо
- мирным путем
- организованно.

Для этого на рабочих местах нужны реально действующие системы, которые помогают наладить диалог и предотвратить эскалацию любых возникающих конфликтов. Системы предотвращения споров занимаются как индивидуальными, так и коллективными спорами, и в их работе следует учитывать важную роль, которую играют в этих вопросах профсоюзы.

Предприятия могут создавать такие системы по собственной инициативе, не привлекая специалистов по трудовым отношениям и полагаясь на механизмы диалога в форме консультаций или переговоров (или консультаций и переговоров одновременно). Предприятия могут также привлекать третью сторону – внешних специалистов, которые помогут им наладить реально действующие системы и процедуры. Здесь возможны самые разные варианты действий, в зависимости от размера предприятия, характера его деятельности, особенностей трудовых отношений на предприятии, и объема ресурсов, которое оно может выделить на создание системы предотвращения споров.

Услуги третьей стороны может предоставить:

- орган по урегулированию споров (государственное учреждение либо независимый орган, предусмотренный в соответствии с законом) или
- консультанты – представители частного сектора.

Конкретные услуги включают:

- налаживание доверия и взаимного уважения между работниками и администрацией путем создания положительного климата на рабочих местах, где они хотят вести переговоры; это достигается путем развития культуры переговоров, проведения совместного обучения и исследований, а также обмена информацией.
- конкретные программы, призванные предотвращать возникающие споры и предусматривающие создание соответствующих институциональных механизмов и процедур. Эти механизмы и процедуры основаны на желании администрации привлечь к участию работников и таким образом обеспечить, чтобы проблемы озвучивались и решались до того, как они перерастут в серьезный конфликт и разрушат существующий на предприятии

климат доверия и взаимного уважения. Речь идет о создании консультативных механизмов, в рамках которых каждая сторона может предлагать для обсуждения возникающие у нее вопросы. Предлагаемые в ходе таких консультаций решения не являются обязательными для исполнения, однако они дают администрации серьезный материал для осмысления. Институциональные механизмы также включают организацию переговорных форумов, решения которых становятся обязательными для исполнения.

- организация рассмотрения реальных, официально поданных в письменном виде жалоб работников на действия руководителей, коллег и даже клиентов предприятия, а также неофициальных жалоб, поступающих через посредников (медиаторов) или омбудсменов на рабочих местах. Как правило, для этого нужно, чтобы на предприятии действовала специальная процедура подачи и рассмотрения жалоб, позволяющая услышать тех, у кого возникли проблемы, и разрешить эти проблемы непосредственно на рабочем месте. Возможны и другие механизмы, при которых подача и рассмотрение жалоб регулируются коллективным договором, если такой договор имеется на предприятии.

Участие органа по урегулированию трудовых споров

Ответственность за предотвращение споров лежит на предприятии, которое может привлекать внешних экспертов, помогающих наладить соответствующие механизмы и процедуры и предоставляющих консультации. При этом нельзя не отметить, что и департамент по урегулированию трудовых споров, и комиссия также могут извлечь из участия в этой работе ряд преимуществ, а именно:

- Сотрудники департамента (комиссии) получают возможность посетить предприятия, встретиться с работниками и администрацией и помочь им оценить качество трудовых отношений на данном рабочем месте. Они помогают создавать системы урегулирования споров, разработанные с учетом особенностей каждого конкретного предприятия.
- Сотрудники департамента (комиссии) могут помочь предприятию лучше понять особенности ведения бизнеса в различных отраслях и при необходимости создать для него возможность специализации в определенной отрасли – в транспорте, морских перевозках, производстве, строительстве.
- Департамент (комиссия) может получать оплату за информационные

и консультационные услуги, обучение и иные услуги, предоставляемые его сотрудниками.

- Департамент (комиссия) в целом выигрывает, поскольку улучшается его имидж и репутация как профессиональной организации, отстаивающей принципы объективности, справедливости и компетентности.

Предприятие также получает преимущества вне зависимости от того, чьи услуги оно использует - департамента, комиссии или частных консультантов. Преимущества для предприятия заключаются в следующем:

- Предприятие обращается за помощью добровольно и с самого начала полностью контролирует процесс разработки и создания системы.
- Предприятие получает возможность создать систему, учитывающую его конкретные потребности и особенности.
- Диалог работников и работодателей, который происходит в процессе создания системы, особенно если его помогает наладить компетентный и опытный специалист, формирует на предприятии обстановку взаимного доверия.
- Создание реально работающей системы - это относительно малозатратный процесс.
- Привлечение внешней третьей стороны помогает выявить потенциальные очаги конфликтов и разработать конкретные рекомендации, а также содействует построению системы в целом.
- Предприятие может сохранить конфиденциальность информации.

Предоставление услуг по предотвращению споров требует от поставщиков этих услуг особых навыков. Помимо способности объективно и деликатно оценить трудовые отношения на предприятии, необходимо помочь работникам и администрации наладить взаимодействие. Таким специалистам необходимо владеть навыками эффективной коммуникации, уметь слушать и наблюдать, выступать, если нужно, в качестве эксперта, но при этом не доминировать, и в целом обладать качествами, вызывающими уважение и доверие - честностью, тактом, терпением, энтузиазмом, а иногда и чувством юмора.

Услуги по примирению (посредничеству, медиации)

Там, где споры невозможно предотвратить или урегулировать посредством диалога между работниками и работодателями, в качестве следующего шага выбирают процедуру примирения (посредничества). Следует отметить, однако, что эту процедуру можно применять на любом этапе, даже когда внутренние процедуры еще до конца не исчерпаны.

В некоторых юрисдикциях делается различие между примирением и посредничеством (медиацией), однако для целей настоящей публикации различие между этими двумя понятиями не делается. Термин «примирение (посредничество, медиация)» используется для обозначения:

- процесса, в который добровольно вступает сторона, инициировавшая спор; при этом вторая сторона обязана присоединиться к процессу
- следующего этапа коллективных и иных переговоров, который начинается, когда эти переговоры заходят в тупик
- процедуры, проводимой независимой и объективной третьей стороной, не обладающей полномочиями выносить определение или решение
- процедуры, проводимой лицом, чья роль заключается в содействии процессу переговоров с тем, чтобы помочь сторонам сформулировать широкий набор вариантов для рассмотрения и в результате достичь взаимоприемлемого соглашения
- процедуры, являющейся бесплатной для сторон (за исключением затрат времени на встречи по примирению и подготовку к дискуссиям)
- процесса, в котором соблюдаются принципы секретности и конфиденциальности
- процедуры которая организуется оперативно и отличается гибкостью и неформальным характером
- процедуры, основанной на отказе от конфронтации
- процедуры, отличающейся низкими рисками, поскольку она содействует поддержанию и, если возможно, улучшению отношений между работодателем и наемным работником.

Примирение (посредничество, медиация) может использоваться для более детального изучения интересов сторон даже в спорах о трудовых правах, а в ряде стран мировые посредники (медиаторы) обладают знаниями в определенных отраслях (например, транспорт, химическая промышленность), которые могут оказаться полезными при разработке сторонами различных вариантов решения спора.

Традиционные или новые подходы?

С течением времени подходы к коллективным и иным переговорам меняются, что диктует необходимость соответствующим образом пересматривать функции мировых посредников (медиаторов).

Позиционные переговоры

Традиционно мировые посредники (медиаторы) всегда оказывали помощь сторонам спора в позиционных переговорах, при которых стороны просто обмениваются предложениями по достижению поставленной цели. Стороны выдвигают требования и контртребования, зачастую слишком жесткие, но при этом по сути не знают и не интересуются тем, чего добивается другая сторона. Общие интересы при этом отходят на второй план, а на первый план выходят противоположные интересы, когда стороны стремятся получить максимально большую долю доходов от производства, а это, как правило, ведет к противостоянию, результатом которого может быть только выигрыш одной стороны и проигрыш другой. При этом перспективы развития отношений работников и работодателей являются для сторон относительно неприоритетными, а упор делается на сиюминутную победу в споре.

В ходе позиционных переговоров стороны заявляют свои позиции, а затем посредством постепенных и пошаговых уступок и сближения позиций пытаются достичь согласия по поводу выдвигаемых требований. При таком подходе мировой посредник (медиатор), как правило, стремится облегчить диалог сторон и сосредотачивается в основном на **процессе** примирения (посредничества), не предлагая собственных решений и путей устранения недостатков и не пытаясь тем самым оказать влияние на результаты переговоров.

Роль мирового посредника (медиатора) в такой ситуации по-прежнему остается весьма важной, однако жесткая позиция сторон спора зачастую оставляет мало места для применения посредником (медиатором) новаторских подходов и обсуждения вопросов в более широком контексте.

Переговоры по вопросам, затрагивающим интересы сторон

Сегодня все большее число стран проявляют интерес к переговорам, основанным на интересах сторон (interest-based bargaining). Имеется множество свидетельств того, что этот подход к переговорам обсуждался и анализировался в теоретическом плане, однако пока не ясно, насколько он применяется на практике и заменяет собой позиционные переговоры.

Переговоры по вопросам, затрагивающим интересы сторон, характеризуются следующими особенностями:

- интересы обеих сторон признаются законными и признается право сторон на их отстаивание,
- вопросы, обсуждаемые в ходе переговоров, рассматриваются как проблемы для совместного урегулирования, а не как конфликты, в которых одна сторона победит, а другая проиграет,
- интересы сторон выходят за рамки распределения имеющихся доходов от производства и охватывают вопросы расширения и развития производства,
- стороны заинтересованы в достижении устойчивых результатов переговоров и в выработке альтернативных решений, позволяющих и далее развивать взаимодействие.

Для данного подхода характерен отказ от конфронтации, однако среди недостатков можно назвать то, что выяснение важных для противоположной стороны проблем может занять у другой стороны достаточно много времени. В программу переговоров можно включить «встречу-знакомство», в ходе которой стороны рассказывают о своих потребностях и интересах, затем происходит обсуждение, однако оно не заканчивается принятием каких-либо решений. Переговоры по вопросам, затрагивающим интересы сторон, исходят из идеи о том, что важнее всего искать общие интересы. Однако бывают ситуации, когда интересы работников и работодателей существенно различаются. Например, работодателю выгоднее привлекать подрядных работников и передавать различные операции на субподряд (заемный труд, аутсорсинг), в то время как наемные работники выступают за гарантии занятости.

Процедура примирения (посредничества) как следующий этап после переговоров по вопросам, затрагивающим интересы сторон, существенно отличается от этой же процедуры после традиционных позиционных переговоров. Переговоры по вопросам, затрагивающим интересы сторон,

также могут зайти в тупик, и тогда нужна будет помощь третьей стороны, однако от мирового посредника (медиатора) в этом случае потребуются знания и навыки, намного выходящие за рамки простого содействия процессу переговоров. Мировому посреднику (медиатору) приходится здесь выступать в качестве методиста, специалиста и преобразователя и помогать сторонам признать интересы и потребности друг друга, при этом не навязывая сторонам своего варианта решения спора. Сторонам, участвующим в переговорах, затрагивающих их интересы, требуются новые знания, навыки и новые подходы, Это относится и к мировому посреднику (медиатору). Соответственно, следует разработать учебные программы для работников и работодателей, где желательно предусмотреть совместные занятия для обеих сторон, а также обучение мировых посредников (медиаторов) навыкам и методам ведения таких переговоров.

На практике опытный мировой посредник (медиатор) всегда найдет правильный подход, независимо от того, какой вид переговоров выбрали стороны спора. Если позиционные переговоры заходят в тупик, опытный мировой посредник (медиатор), может включить в них элементы переговоров, затрагивающих интересы сторон, и тем самым перейти от жесткого отстаивания позиций к поиску общих интересов.

Если обсуждение интересов сторон также приводит переговоры в тупик, мировой посредник (медиатор) может напомнить сторонам, что наличие общих интересов не означает автоматического решения всех проблем, и необходимо идти на взаимные уступки.

Таким образом, позиционные переговоры и коллективные переговоры, затрагивающие интересы сторон, не являются взаимоисключающими подходами. Опытные мировые посредники (медиаторы) должны владеть обеими методиками и с их помощью выводить переговоры из тупика, помогая сторонам достичь договоренности.

Роль мирового посредника (медиатора) сводится к помощи сторонам переговоров. Мировым посредникам (медиаторам) в первую очередь необходимо знать и понимать процесс коллективных и иных переговоров. Они должны владеть разными подходами к переговорам и с их помощью помогать сторонам достигать договоренностей.

Для успешной работы мирового посредника (медиатора) необходимы знания, навыки, опыт, а также определенные личные качества – умение выслушать, терпение, искренность, честность и чувство юмора.

Должностные обязанности

При назначении на должность мировому посреднику (медиатору) должны быть переданы в письменном виде его (ее) должностные обязанности. Мировому посреднику (медиатору) предлагают присоединиться к кодексу поведения и организуют первичный инструктаж, в ходе которого рассказывают о характеристиках и функционировании системы урегулирования споров. Мировые посредники (медиаторы) также проходят специальный курс обучения процедурам примирения (посредничества), и тем, кто не имеет достаточного опыта в этой области, выделяют наставника. Мировым посредникам (медиаторам) передают тексты соответствующих законодательных актов, типовые формы документов и руководства и знакомят с компьютеризированной системой ведения дел.

Описание должностных обязанностей – важный документ. В нем указывается, должен ли мировой посредник (медиатор) участвовать только во встречах по примирению сторон либо в его (ее) обязанности входят также мероприятия, предшествующие процедуре примирения (посредничества), в том числе предоставление информационных и консультационных услуг и организация обучения для работодателей и работников по вопросам предотвращения споров.

В описании должностных обязанностей необходимо указать, проводит ли мировой посредник (медиатор) слушания по арбитражу. Вопрос о том, назначаются ли на должности мировых посредников (медиаторов) и третейских судей (арбитров) отдельные сотрудники или один сотрудник может выполнять обе функции, может определяться законодательством. В случае, если в законе нет таких положений, вопрос решается в рамках самой системы урегулирования споров. Если система предоставляет услуги по модели «примирение – арбитраж», лучше будет, если один сотрудник сможет выполнять обе функции, ведь в случае неудачной процедуры примирения стороны сразу же, в рамках того же заседания, переходят к арбитражу, и обе процедуры возможно и желательно завершить в один день. При этом процедуры примирения (посредничества) и арбитража полностью соответствуют общим установленным правилам. Однако проводит их один сотрудник, хотя возможны случаи, когда закон может содержать положение о том, что каждым этапом должен заниматься отдельный уполномоченный.

Описание должностных обязанностей является документом, на основании которого проводится персональная аттестация мировых посредников (медиаторов). В ходе аттестации выявляются области, где для повышения качества работы мировому посреднику (медиатору) необходимо дополнительное обучение.

Услуги по проведению арбитража

Если процедура примирения не дала желаемых результатов, стороны могут передать спор в арбитраж.

Арбитраж - это процесс исследования материалов спора с участием третьей стороны, которая выслушивает обе стороны, в затем выносит решение. Хотя арбитраж является юридически обязательной судебной процедурой и имеет сходство с традиционным судом, все же следует отметить важные различия.

Принцип добровольности В большинстве случаев стороны прямо выражают согласие на рассмотрение спора в арбитраже, хотя в системе, учрежденной в соответствии с законом, эта процедура может быть обязательной.

Контроль Стороны могут в определенной степени влиять на процедуру арбитража - в части времени и места проведения слушаний, а также состава присутствующих.

Секретность Стороны встречаются с третейским судьей (арбитром) при закрытых дверях. В ряде случаев стороны спора могут выбирать кандидатуру третейского судьи (арбитра).

Неформальный характер Хотя процедура арбитража является не столь формальной, как судебная процедура, все же здесь действуют определенные правила, такие как правосудие на основе принципов естественного права и нормы доказательственного права.

В ходе слушаний выступают противостоящие друг другу стороны, однако их поведение и общий характер процедуры носят менее формальный характер, чем в зале обычного суда.

Конфиденциальность Ход и результаты арбитражного рассмотрения являются конфиденциальными и доступными только сторонам спора, однако если арбитраж проводит орган, учрежденный в соответствии с законом, то может выдвигаться требование вести протоколы, к которым возможен доступ других лиц.

Гибкий подход В ходе арбитражного рассмотрения стороны могут вернуться к поиску взаимно согласованного решения по всем или некоторым рассматриваемым вопросам.

Преимущества арбитража

В сравнении с судебными механизмами процедура арбитража имеет ряд преимуществ, в том числе:

Оперативность Стороны могут сами установить время рассмотрения спора, что выгодно отличает процедуру арбитража от зачастую затяжной судебной процедуры.

Гибкость Стороны могут в любой момент вернуться к процедуре примирения (посредничества).

Затраты Затраты при арбитражном рассмотрении ниже, чем при судебном.

Выбор Стороны могут сами выбрать определенного третейского судью (арбитра), обладающего опытом и знаниями по предмету спора. При судебном рассмотрении стороны судью не выбирают.

Секретность За некоторыми исключениями, слушания по арбитражу носят секретный и конфиденциальный характер.

Некоторые аспекты арбитражного рассмотрения споров

Результат арбитражных слушаний не достигается консенсусом. В результате формально спор может быть урегулирован, но не все стороны могут быть удовлетворены принятым решением. Одна из сторон может считать, что она выиграла, а другая - что проиграла. Возможны и ситуации, когда обе стороны будут считать себя в проигрыше. Среди других сложностей, связанных с арбитражем, можно назвать:

- ограниченное право на апелляцию в связи с решением третейского судьи (арбитра)
- некоторым третейским судьям (арбитрам) может не хватать профессиональных навыков и опыта
- третейский судья (арбитр) может вместо объективного рассмотрения спора отстаивать какую-то определенную позицию
- юристы - представители сторон могут не иметь опыта участия в процедуре арбитража
- в ходе слушаний юристы – представители сторон могут слишком углубиться в правовые детали, забыв о содержании спора
- слушания могут занять больше времени, чем ожидалось, по причине тактики затягивания процесса, к которой прибегает одна или обе стороны спора.

Должностные обязанности

В описании должностных обязанностей третейского судьи (арбитра) следует указать, должен ли он заниматься примирением (посредничеством) и предотвращением споров. Если штат укомплектован сотрудниками широкого профиля, то система урегулирования споров будет действовать гибко, не снижая при этом общее качество работы.

Если в какой-либо отрасли или секторе - в швейной промышленности, гостиничном бизнесе или строительстве - возникает особенно большое количество споров, то имеет смысл направить на рассмотрение этих споров третейских судей (арбитров), обладающих опытом рассмотрения споров именно в данной отрасли (секторе).

Третейским судьям (арбитрам) необходимо знать принципы естественного права и нормы доказательственного права и практику их применения, а также помнить о важности предоставления возможности высказаться каждой из сторон. Третейские судьи (арбитры) должны обладать высокими моральными качествами, постоянно сохранять объективность, должны владеть навыками аналитического мышления и письма, а также уметь поддерживать в ходе слушаний обстановку взаимного уважения.

Эффективность работы национальной системы урегулирования споров зависит от профессиональной компетентности работающих в системе мировых посредников (медиаторов) и третейских судей (арбитров).

Отбор на эти должности должен быть тщательным. Он должен основываться не только на уровне образования и опыте кандидатов, но и на целом ряде личных качеств и характеристик, необходимых для успешного взаимодействия с людьми и завоевания уважения и доверия со стороны клиентов и коллег.

Для кандидатов, отобранных на должности мировых посредников (медиаторов) и третейских судей (арбитров), необходимо организовать обучение, в ходе которого знакомить их с правовыми вопросами и процедурами, которые они должны соблюдать, и навыками, которыми они должны обладать, чтобы действовать правильно и информированно.

Чтобы быть хорошим мировым посредником (медиатором), не обязательно быть юристом. Знать законы важно, но практика свидетельствует, что хорошие мировые посредники (медиаторы) имеют самое разное образование.

Кодекс поведения

Особенности процесса предотвращения и урегулирования споров заставляют предлагать мировым посредникам (медиаторам) и третейским судьям (арбитрам) присоединиться к кодексам поведения, разрабатываемым соответствующими органами по урегулированию споров. Такие кодексы поведения ставят целью сформулировать правила и нормы поведения сотрудников и тем самым содействовать повышению качества работы всей системы.

Здесь, однако, следует отметить некоторые терминологические неточности. Разные организации называют эти документы по разному: «кодексом этики» (Code of Ethics), «сводом практических правил» (Codes of Practice), «кодексом корпоративной этики» (Code of Conduct), «кодексом поведения» (Code of Behavior). Для целей настоящей публикации, особое внимание следует уделить кодексам поведения, в которых формулируются стандарты каждодневной деятельности сотрудников организации. Термин «кодекс этики» в большей степени относится к этичному поведению бизнеса с точки зрения его социальной, экологической деятельности и с точки зрения соблюдения прав человека. Кодекс корпоративной этики, как правило, устанавливает правила этичного поведения сотрудника, в том числе в конкретных рабочих ситуациях, таких как конфликт интересов или получение подарков. Кодекс поведения в большей степени делает упор на то, что должен и что не должен делать сотрудник в процессе выполнения своих обязанностей, и в этом смысле он является полезным инструментом контроля эффективности работы персонала.

Кодекс поведения можно разработать для **всех** сотрудников системы урегулирования споров и затронуть в нем, в том числе, такие общие вопросы, как соблюдение конфиденциальности. Одновременно можно разработать кодекс поведения для мировых посредников (медиаторов) и третейских судей (арбитров).

В кодексе поведения мировых посредников (медиаторов) и третейских судей (арбитров), работающих в системе урегулирования споров, необходимо:

- перечислить конкретные категории сотрудников, на которые распространяется этот документ
- изложить положения закона, относящиеся к сотрудникам, которым адресован кодекс поведения
- указать законодательные акты (если таковые имеются), в рамках которых разработан кодекс поведения

- сформулировать цель и задачи кодекса поведения, например: «помочь сотрудникам осознать свою ответственность и обязанности перед клиентами (наемными работниками и работодателями), коллегами, перед организацией, где они работают, местным сообществом и перед самими собой» и «сформулировать рекомендации, регулирующие этические вопросы и конфликт интересов»
- простым языком перечислить вопросы, на которые распространяются стандарты поведения
- описать процедуры (с указанием временных сроков), применяющиеся в случае нарушения кодекса поведения; указать, что сотрудник имеет право быть выслушанным, и разъяснить процедуру подачи жалоб.

Содержание кодекса поведения

Кодекс поведения мировых посредников (медиаторов) и третейских судей (арбитров) должен включать следующие положения:

Обязательства, вытекающие из закона

Личные качества

Пунктуальность

Объективность

Соблюдение конфиденциальности

Получение подарков

Личная гигиена

Одежда

Повышение квалификации

Работа по совместительству

Политическая деятельность

Публичные выступления

Уход с работы (т.е. после ухода с работы не использовать конфиденциальную информацию, к которой имел доступ на прошлом месте работы; не разглашать частную информацию, касающуюся коллег по прошлому месту работы)

Обращение с клиентами	Равное обращение
	Недискриминация
	Достоинство, уважение, вежливость
	Конфликт интересов
	Личные отношения
Обращение с коллегами	Равное обращение Недискриминация
	Достоинство, уважение, вежливость
	Запугивание и преследование
	Личные отношения
Рабочее место	Использование оборудования (телефона, компьютера, Интернета, электронной почты)
	Бережное отношение к оборудованию
	Безопасная рабочая среда
	Здоровая рабочая среда (в том числе курение на рабочем месте)
Местное сообщество	Охрана окружающей среды
	Поведение всвободное от работы время

В Кодексе профессионального поведения мировых посредников (медиаторов) Федеральной службы посредничества и примирения (ФСПП) США затрагиваются следующие вопросы:

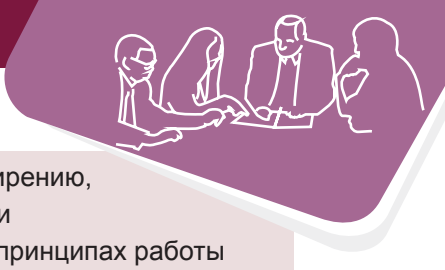
- ответственность мирового посредника (медиатора) перед сторонами спора
- ответственность мирового посредника (медиатора) перед другими мировыми посредниками (медиаторами)
- ответственность мирового посредника (медиатора) перед Федеральной службой и своей профессией
- ответственность мирового посредника (медиатора) перед обществом.

Текст данного кодекса приведен в **ПРИЛОЖЕНИИ В**, где также можно найти Кодекс поведения уполномоченных сотрудников Комиссии по

примирению, посредничеству и арбитражу ЮАР (Code of Conduct for Commissioners of South Africa's Commission for Conciliation, Mediation and Arbitration - CCMA).

Одни кодексы поведения являются юридически обязательными документами, другие нет. Если разработка кодекса предусмотрена законом и его содержание отвечает требованиям закона, то такой документ является юридически обязательным. В качестве примера можно привести принятый в Танзании в 2004 году Закон об органах по трудовым вопросам (Labour Institutions Act, 2004), который предусматривал создание Комиссии по посредничеству и арбитражу. В законе указано, что «Комиссия разрабатывает кодекс поведения мировых посредников (медиаторов) и третейских судей (арбитров) и обеспечивает соблюдение положений кодекса в ходе выполнения ими служебных обязанностей». Кодекс поведения также приобретает обязательную силу, если требование о его соблюдении включено в трудовой договор между работником и работодателем.

Даже если кодекс является добровольным и юридически не обязательным документом, он может оказать положительное влияние на поведение сотрудников. Даже при добровольном кодексе можно обеспечить соблюдение установленных норм и принятие соответствующих мер. Следует подчеркнуть, однако, что кодекс поведения – добровольный или обязательный для исполнения – сам по себе **не гарантирует**, что сотрудники будут вести себя надлежащим образом. При правильно налаженном механизме соблюдения установленных правил кодекс может стать важным инструментом повышения качества работы персонала. В кодексах четко зафиксированы нормы поведения сотрудников организации, что помогает снизить число нарушений, укрепить атмосферу уверенности и доверия в отношениях с клиентами и исключить случаи ненадлежащего использования имеющихся ресурсов.



Программное заявление Комиссии по примирению, посредничеству и арбитражу Южной Африки сопровождается заявлением о ценностях и принципах работы организации. Этот документ, хотя формально и не является кодексом поведения мировых посредников (медиаторов) и третейских судей (арбитров), но содержит весьма четкие стандарты поведения, соблюдение которых ожидается от сотрудников.

Честность

- Во всех своих действиях мы соблюдаем честность и этические принципы
- Мы выполняем взятые на себя обязательства
- В своей работе мы соблюдаем принципы подотчетности и ответственности за свои действия.

Многообразие

- Мы – единая команда высококвалифицированных специалистов, работающих на разных уровнях и представляющих все многообразие, характерное для нашей страны

Прозрачность

- Стиль нашей работы отличается открытостью и прозрачностью; в своей работе мы руководствуемся зафиксированными в законе обязанностями.

Высокое качество работы

- Мы привержены соблюдению высокого качества работы.
- Мы неустанно стремимся поддерживать высокое качество работы.

Подотчетность

- Мы постоянно сверяем свою работу с принятыми на себя обязательствами и несем ответственность за свои действия и результаты своей работы.
- Мы помогаем друг другу и преданы общему делу.

Уважение

- Мы с уважением относимся к различиям, которые существуют между людьми и их позициями, и в обращении с людьми придерживаемся принципов справедливости и уважения человеческого достоинства.
- Мы поддерживаем климат доверия, уважения, командной работы, коммуникации, а также творческий подход и принципы равных возможностей и развития потенциала сотрудников.

Компьютеризированные системы ведения дел

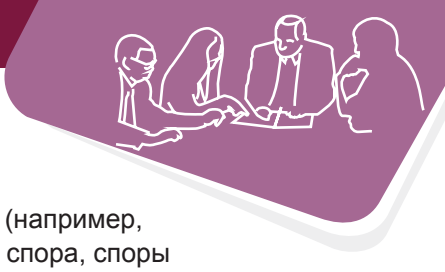
В компьютерную систему заносятся все сведения по каждому делу, направленному в орган по урегулированию споров. Система решает три основные задачи:

- содействовать надлежащему ведению дел с тем, чтобы в конечном итоге обеспечить более качественные услуги клиентам системы
- обеспечить предоставление в режиме реального времени информации, необходимой для статистических целей и анализа рынка труда
- выступать в качестве инструмента и средства управления, позволяющего контролировать, чтобы при рассмотрении всех дел соблюдались установленные правила и процедуры.

Такие системы строятся на принятии и признании идеи о том, что информация – это ресурс, который, наряду с людскими, финансовыми, административными ресурсами, оборудованием и служебными помещениями нуждается в управлении, поддержании и повышении качества работы.

Система ведения дел должна:

- обеспечивать доступ к информации по каждому делу в режиме реального времени
- фиксировать временные рамки каждого этапа ведения дела и предпринятые действия на всех этапах – от начала процедуры и ее активации до урегулирования спора



- регулировать доступ к базе данных
- обеспечить эффективную сортировку данных (например, возможность выбрать количество дел по типу спора, споры по отраслям, споры по виду профессиональной деятельности, число успешно урегулированных споров, споры по уровню дохода участников).

Какая информация?

Как правило, компьютеризированные системы ведения дел должны иметь поля для следующих данных:

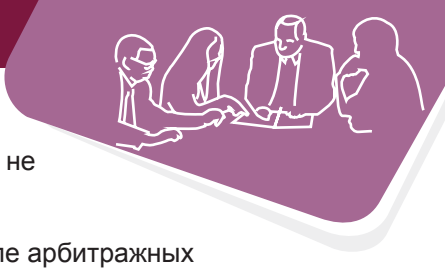
- Номер дела в системе
- Имена (названия) сторон спора
- Тип спора
- Орган, куда был направлен спор
- Отрасль (сектор) занятости
- Профессиональная группа
- Даты:
  - Дата, когда возник данный спор
  - Дата, когда спор был направлен в соответствующий орган
  - Дата, когда была начата процедура
  - Даты начала этапов рассмотрения дела (процедуры, предшествующие примирению, примирение, процедура «примирение – арбитраж»)
  - Даты, когда состоялись встречи по примирению; список присутствовавших, включая представителей сторон; какие результаты были достигнуты
  - Имя мирового посредника (медиатора)
  - Дата урегулирования спора путем примирения сторон
  - Дата, когда не удалось урегулировать спор путем примирения
  - Дата направления спора на арбитражное рассмотрение

- Дата слушаний по арбитражу; список присутствовавших, включая представителей сторон
- Имя третейского судьи (арбитра)
- Дата урегулирования спора арбитражем

- Сколько всего дней прошло с момента направления спора до начала процедуры
- Сколько всего дней прошло с момента начала процедуры до окончания процедуры примирения
- Сколько всего дней прошло с момента начала процедуры до окончания арбитражного рассмотрения
- Практические результаты
  - Подробное описание процедуры, предшествующей примирению
  - Подробное описание процедуры примирения, закончившейся неудачно
  - Подробное описание успешной процедуры примирения
  - Изложение арбитражного решения (принято ли оно в пользу работодателя или работника; сумма присужденной выплаты)
  - Доля споров, успешно урегулированных посредством примирения, от общего числа споров
- Оставить поле для ведения записей
- Возможность сканирования
- Цифровая система ведения записей

Объем информации, содержащейся в системе, зависит от потребностей конкретного органа по урегулированию споров. При этом, однако, важно, чтобы в систему в рамках стандартных административных процедур оперативно заносилось как можно больше информации и не нужно было для поиска необходимой информации прибегать к каким-то отдельным действиям.

Так, если требуются данные о числе дел, направленных на процедуру примирения (посредничества), но не прошедших эту процедуру, а также о причинах, почему это произошло, нужно в рамках стандартных административных процедур предусмотреть занесение этой



информации в систему в оперативном режиме, а не после того, как событие уже состоялось.

Еще один пример: если требуются данные о числе арбитражных слушаний, в которых стороны были представлены адвокатами, поле для этих данных легко предусмотреть в системе с тем, чтобы их можно было выбрать одним нажатием клавиши (кликом), а не просматривать все дела в поисках необходимой информации.

Разработка компьютеризированной системы ведения дел

Разработка всеобъемлющей и учитывающей конкретную ситуацию компьютеризированной системы ведения дел требует детального планирования, командной работы, технических знаний, обучения и финансовых средств. На стадии планирования необходимо четко представлять себе цель и задачи системы. Например, следует определить, должна ли система включать только статистические данные или в ее функции входит также помощь в управлении кадрами.

Логично начать процесс с документирования всех рабочих процессов, охватывающих все аспекты урегулирования споров, начиная с направления спора на соответствующие процедуры и заканчивая архивированием дел. Для каждого этапа процесса необходимо разработать пошаговые контрольные списки вопросов, при этом документирование происходит сначала на бумаге, а затем разрабатывается соответствующая компьютерная программа.

Для этих целей рекомендуется создать целевую группу в составе представителей всех подразделений системы урегулирования споров. Под руководством двух специалистов - по рабочим процессам и по компьютерным технологиям - целевая группа должна выявить и документировать различные аспекты рабочего процесса, что затем будет использовано при разработке необходимого программного обеспечения. Затраты - как по времени, так и финансовые - могут быть значительными, но их следует рассматривать как важнейшие долгосрочные инвестиции в будущее, а не как расходы в краткосрочном плане.

Когда программное обеспечение будет разработано, следует обучить персонал пользованию новой системой. Расходы на обучение нужно рассматривать как инвестицию в создание системы, которая принесет долгосрочные выгоды как администраторам системы, так и клиентам.

Проектирование и налаживание работы эффективной системы ведения дел - важнейшая задача для тех, кто разрабатывает и внедряет новые подходы к предотвращению и урегулированию споров. Важно, чтобы система урегулирования споров обладала большим объемом информации, чем сумма знаний тех, кто работает в системе.

Очевидно, что действенная система ведения дел должна быть компьютеризированной, а конечным результатом ее работы должно стать создание безбумажной (или практически безбумажной) системы. Для каждого дела нужно создать отдельный файл и заносить в него всю информацию, связанную с этим делом. В результате можно будет осуществлять поиск информации в режиме реального времени, а те, кто ведут дело, смогут оперативно отслеживать ход его рассмотрения.

В этой главе были рассмотрены четыре вопроса, которые следует проанализировать, чтобы улучшить общую работу системы. Речь идет об обучении и повышении квалификации персонала в плане конкретных навыков, о принятии кодекса поведения и внедрении компьютеризированных систем ведения дел.

Программа совершенствования системы далеко не исчерпывается названными четырьмя направлениями. Полный комплект мер должен формироваться на основе оценки, которой посвящена глава 2.

В результате оценки можно выявить многие области для улучшения, для чего потребуется выявить приоритеты, разработать планы и реализовать стратегии действий.

Один из возможных путей совершенствования системы - внедрение новых подходов ко внутренним отношениям ее руководителей и сотрудников. Здесь весомые и относительно малозатратные результаты могут дать такие меры, как налаживание информационных потоков, совершенствование коммуникации, создание атмосферы взаимного доверия и уверенности, а также общее улучшение трудовых отношений в самой системе урегулирования споров.

Для записей

ГЛАВА 7
Контроль за работой системы

Определение целей **165**

Обязанности сотрудников руководящего звена **165**

Информация **166**

Результаты оценки **168**

ГЛАВА 7

Контроль за работой системы

Необходимо осуществлять постоянный контроль за работой системы урегулирования трудовых споров и оценивать, насколько она соответствует поставленным целям и мандату.

Отслеживать можно работу отдельных сотрудников, представительств на местах или отдельных подразделений системы, однако в настоящей главе упор будет сделан на контроле работы системы в целом.

Контроль предусматривает подсчет и измерение различных показателей, при этом качественная оценка, включая опросы клиентов, может также играть важную роль.

Осуществляя контроль за работой системы, нельзя быть предвзятым, т.е. ставить перед собой задачу доказать, что она работает эффективно либо, наоборот, неудовлетворительно. Правильная постановка задачи звучит так: содействовать непрерывному улучшению работы системы с учетом требований клиентов и имеющихся ресурсов.

Контроль за работой системы предусматривает непрерывный мониторинг и сравнение запланированных показателей с реальными результатами. Такой подход можно применять к работе системы в целом, к деятельности ее отдельных подразделений и групп, региональных представительств и отдельных сотрудников.

Контроль за качеством работы предусматривает разработку соответствующих показателей и целевых ориентиров по каждому показателю. Например, в качестве показателя можно принять долю споров, урегулированных посредством примирения сторон, а целевой ориентир установить, например, на уровне 80 процентов. Иногда целевые показатели устанавливаются законом, который может содержать, например, положение о том, что процедура примирения (посредничества) должна быть завершена в течение 30 дней после направления спора на эту процедуру, а слушания по арбитражу – в течение 60 дней. Однако даже если подобные положения зафиксированы в законе, вероятность применения санкций в случае их несоблюдения невелика.

Еще один вариант действий – это разработка показателей и целевых ориентиров в рамках самой системы урегулирования споров. Показатели могут быть доведены до сотрудников в виде спущенного сверху решения высшего руководства либо могут разрабатываться и согласовываться в рамках диалога между руководителями среднего звена и их сотрудниками.

Так, перед сотрудниками могут быть поставлены следующие целевые ориентиры:

- проводить в день как минимум 3 встречи по примирению сторон либо
- проводить в день как минимум 2 процедуры по схеме «примирение – арбитраж» либо
- 4 встречи, предшествующие процедуре примирения, в день либо
- 2 арбитражных слушания в день.

Определение целей

К определению целевых ориентиров для конкретных показателей следует подходить с максимальным вниманием и осторожностью. Если целевой ориентир слишком жесткий, то это может привести к снижению качества работы системы. Так, если установить в качестве целевого ориентира 4 встречи по примирению сторон в день, то сотрудники, стремясь во что бы то ни стало выполнить эту норму, могут начать относиться к самой процедуре менее тщательно и внимательно. Результатом может стать высокое число неурегулированных споров, снижение доверия клиентов к системе примирения (посредничества) в целом и, как возможное следствие, увеличение нагрузки на систему арбитража. Иными словами, в борьбе за количество будет потеряно качество.

Целевые показатели следует согласовывать с персоналом и тем самым обеспечивать постановку реальных задач. Предварительные консультации с сотрудниками мотивируют их к тому, чтобы на деле выполнять задачи, в разработке которых они принимали непосредственное участие.

Когда показатели и целевые ориентиры определены, их следует довести до сведения сотрудников и должностных лиц, а также предусмотреть механизмы контроля за качеством работы. Можно разработать такую систему ведения дел, которая будет предоставлять информацию о работе всей системы урегулирования споров, а также ее отдельных компонентов, что позволит выявлять имеющиеся «узкие места».

Обязанности сотрудников руководящего звена

Руководящие сотрудники системы урегулирования трудовых споров отвечают за качеством не только своей работы, но и работы своих подчиненных. Они обязаны контролировать работу сотрудников и вместе с ними работать над устранением выявленных недостатков. Такой руководящий сотрудник должен обладать навыками руководства и необходимыми знаниями, чтобы поддерживать контакты с подчиненными и совместно выявлять возникающие проблемы. Кто-то из сотрудников может оказаться медлительным или ленивым, некоторым не хватает опыта и уверенности в собственных силах, другие начинают хуже работать по причине проблем в семье. Есть и те, кто сознательно задерживает рассмотрение дел (как правило, это те, кто работает

неполный день и имеет почасовую оплату), и те, кому просто не хватает навыков и знания процедур. В каждом случае нужен отдельный (ситуативный) подход, которому руководителей необходимо обучать. Систему урегулирования споров можно уподобить частной компании и применить к ней те же методы руководства. Речь идет о проведении заседаний руководящего состава, подготовке отчетов, делегировании руководителям функций, сходных с менеджерами частных компаний. Это функции планирования, организации, делегирования полномочий, надзора, а также мониторинга и оценки.

Может все же случиться так, что поставленные целевые ориентиры окажутся просто невыполнимыми. В этом случае руководители среднего звена должны обсудить проблему с высшим руководством, пересмотреть действующие целевые показатели и установить их на надлежащем уровне.

Информация

Чтобы контролировать ход работы системы, нужно обладать актуальной, оперативной и надежной информацией. Иногда такую информацию можно почерпнуть из целевых опросов, например, опросов с целью выяснить степень удовлетворенности клиентов – работодателей и работников – услугами системы. Однако наибольший объем информации содержится в компьютеризированной системе ведении дел. Данная система должна, помимо других своих функций, предоставлять информацию для целей мониторинга. Это можно обеспечить при условии, что:

(а) вся необходимая информация на деле собрана

(б) обеспечен оперативный доступ к информации

(в) информация является актуальной и оперативной

(г) организация обладает возможностями анализировать имеющуюся информацию и использовать ее для сравнения запланированных показателей работы с реально достигнутыми результатами.

Информация является основой для принятия решений и в этом смысле она является необходимой предпосылкой эффективного управления. Создание и поддержание эффективной системы ведения дел, о которой идет речь в главе 6, играет важнейшую роль не только с точки зрения контроля за работой всей системы урегулирования споров, получения статистических данных и подготовки регулярных отчетов, но и с точки

зрения отслеживания хода каждого дела, которым занимается данная система.

Контроль за работой системы включает не только сбор статистической информации, изучение отчетов и проведение опросов. Он также основывается на наблюдении за работой системы, поддержании регулярных контактов с ее клиентами, изучении статей и иных публикаций в средствах массовой информации – иными словами, на использовании всех инструментов, которые помогают улучшить качество работы системы.

Карты показателей и информационные панели

Для контроля за качеством работы сегодня все чаще используются карты показателей (scorecards) и информационные панели (dashboards). Пионерами в использовании так называемых «карт сбалансированных показателей» (‘balanced scorecards’) выступили частные корпорации. Сегодня этот инструмент широко используется органами, предусмотренными в соответствии с законодательством, и государственными учреждениями.

Карта сбалансированных показателей – это инструмент, позволяющий перевести задачи, содержащиеся в программном заявлении и стратегии организации, в конкретные, поддающиеся измерению цели, а также отследить эффективность работы организации по достижению этих целей.

Традиционно карты показателей применяются в четырех областях, а именно:

- Финансовый анализ
- Анализ степени удовлетворенности клиентов
- Внутренний анализ процессов и услуг
- Анализ тенденций роста, в частности, анализ степени удовлетворенности персонала и сохранения кадров.

Карта показателей позволяет отследить в динамике процесс продвижения к поставленным целям. Карту можно адаптировать к потребностям каждой организации, которая должна ответить с ее помощью на следующие вопросы:

- Как мы выглядим в глазах различных заинтересованных сторон?
- Как мы выглядим в глазах клиентов?
- К чему мы должны стремиться?
- Как нам наладить процесс непрерывного улучшения работы?

По карте показателей можно в динамике отследить разницу между запланированными и реально достигнутыми результатами. В карте указываются цифры (баллы) за определенный период времени.

Еще один инструмент мониторинга – **информационная панель** (dashboard), в которой используются данные с карты показателей, отражающие качество работы в определенной временной точке (например, число споров, успешно урегулированных путем примирения сторон, за этот год либо на сегодняшний день).

Карточки показателей и информационные панели позволяют количественно оценить работу системы и выявить области, нуждающиеся в улучшении. Их также можно использовать как наглядный инструмент для показа клиентам системы и другим внешним сторонам, включая тех, кто отвечает за выделение ресурсов. Знакомясь с данными карты показателей и информационными панелями, они могут убедиться, что система действует успешно и можно продолжить ее финансировать.

Результаты оценки

Контроль за работой системы и оценка результатов этой работы тесно связаны между собой. Контроль – это непрерывный процесс, требующий повседневного внимания. Оценка предусматривает периодическое подведение промежуточных итогов и выяснение, выполнены ли намеченные задачи, достигнуты ли цели, поставленные перед системой и сформулированные в ее программном заявлении.

Конечная цель стратегии реформ – сделать так, чтобы завтра было лучше, чем сегодня. Когда преобразования, намеченные на определенный период, завершены, необходимо провести оценку и определить, действительно ли реализованные шаги привели к улучшению ситуации. Выводы оценки зависят от изначально поставленных задач, от принятых конкретных мер и от критериев, использованных при сравнении.

Если, например, запланировано за два года довести долю споров, успешно урегулированных путем примирения, до 80 процентов, то по завершении этого срока следует провести оценку и выяснить, чего удалось добиться на деле. Что, если окажется, что за этот период данный показатель составил всего 50 процентов? Оценка – это не просто измерение разницы между планом и результатом, но и аргументированный анализ того, почему результаты оказались ниже, чем ожидалось.

- Был ли 80-процентный целевой показатель слишком завышенным?
- Два года – не слишком ли короткий срок?
- Было ли обучение мировых посредников (медиаторов) проведено на надлежащем уровне?
- Не получилось ли так, что одни мировые посредники (медиаторы) достигли запланированного показателя, а другие нет? Если да, то в чем причина?
- Не получилось ли так, что одни офисы достигли запланированного показателя, а другие нет? Если да, то в чем причина?
- Что говорят по этому поводу стороны спора?

Информация, которую можно почерпнуть из системы ведения дел, целевых опросов, реальных рабочих ситуаций и отчетов независимых наблюдателей, сообщений членов управляющего совета и «обратной связи» от организаций работодателей и работников и их представителей – все эти источники играют важную роль в процессе оценки. Особенно важную роль они приобретают, когда происходит коренная перестройка системы урегулирования споров и на смену традиционным механизмам в этой области приходит независимая комиссия.

- Удалось ли независимой комиссии внести вклад, который был зафиксирован в ее программном заявлении и заявлении о задачах?
- Повысилось ли качество услуг, предоставляемых клиентам? На основании чего делаются такие выводы?
- Оказала ли система ожидаемое воздействие на ситуацию в стране в области развития?
- Применяются ли в работе системы принципы эффективного управления?

Проведение оценки входит в обязанности сотрудников руководящего звена. Однако полезно бывает привлечь к оценке и внешних экспертов, имеющих опыт как в области урегулирования трудовых споров, так и в проведении оценки. Таким специалистам можно один раз в 2-3 года поручать провести анализ работы системы в целом.

Управление работой системы включает планирование, реализацию планов, а затем проверку того, помогли ли запланированные меры достичь поставленных перед организацией целей. Контроль за качеством работы является ключевым элементом данного процесса и одной из основных функций руководителей среднего звена, работающих в системе урегулирования трудовых споров.

Успешный контроль за качеством работы требует доступа к актуальной и надежной информации, а также организации обучения руководящего состава методам анализа и интерпретации полученной информации. Анализ и интерпретация информации, а также, при необходимости, организация консультаций содействуют принятию решений, а, значит, являются элементами управления работой системы на основе принципов эффективного управления.

Для записей

ГЛАВА 8
Урегулирование конфликтов на рабочих местах

Сотрудничество на рабочих местах **176**

Урегулирование конфликтов. **179**

ГЛАВА 8
Урегулирование конфликтов на рабочих местах

Настоящая глава адресована работодателям, которые заинтересованы предотвращать споры на своих предприятиях и налаживать сотрудничество в реализации соответствующих программ с работниками – как объединенными, так и не объединенными в профсоюз. В главе подчеркивается важность ***раннего предупреждения*** *споров и указывается на необходимость создавать прочные основы доверия и взаимного уважения между работодателями и работниками.*

Сотрудничество на рабочих местах

Взаимодействие между работниками и работодателями в рамках предприятия может развиваться взаимовыгодно и гармонично, либо сопровождаться конфликтами и беспорядками. Даже при взаимовыгодных и гармоничных отношениях двух сторон сама природа отношений занятости предполагает неизбежность возникновения определенных конфликтов. Такие конфликты поддаются урегулированию на рабочих местах без привлечения третьей стороны, хотя время от времени стороны могут на добровольной основе рассматривать вопрос об обращении за помощью к третьей стороне.

Сотрудничество на рабочих местах предусматривает наличие механизмов, призванных устанавливать и развивать отношения между администрацией и работниками конкретного предприятия. Сотрудничество на рабочих местах требует наличия механизмов и процедур, позволяющих работникам и администрации предприятия налаживать взаимовыгодное взаимодействие, которое включает:

- обмен информацией
- высказывание своей позиции
- выслушивание позиций друг друга
- обсуждение
- переговоры
- принятие решений.

Действенное сотрудничество на рабочих местах подразумевает наличие на предприятиях соответствующих систем и механизмов, обеспечивающих позитивное взаимодействие сторон. Такие системы могут:

- предотвращать споры посредством рассмотрения жалоб и недопущения их перерастания в более масштабный конфликт,
- оперативно решать проблемы, рассматривая жалобы по мере их появления,
- изменить к лучшему условия труда и рабочую среду,
- повысить производительность труда и конкурентоспособность предприятия,
- создать атмосферу доверия и взаимной уверенности между работниками и работодателями,

- сделать более эффективным процесс принятия решений на всех уровнях,
- продвигать общие интересы сторон,
- повысить мотивацию сотрудников путем вовлечения их во все процессы.

Итак, действенная система сотрудничества на рабочих местах

(а) улучшает процесс взаимодействия сторон и свидетельствует о приверженности предприятия принципам корпоративного управления. Это положительное влияние на процесс нелегко измерить, однако само по себе оно является важным индикатором желания разделить полномочия.

(б) помогает повысить качество работы за счет роста производительности труда, повышения конкурентоспособности и, в зависимости от ситуации на товарном рынке, ведет к росту прибыльности предприятия. Это положительное влияние на функционирование предприятия можно измерить, что является мощным аргументом в разъяснительной работе с сомневающимися работодателями.

Признавая существенные преимущества действенной системы сотрудничества на рабочих местах, Рекомендация МОТ 1952 года о сотрудничестве на уровне предприятия (№ 94) поощряет государства принимать надлежащие шаги для развития процесса консультаций и сотрудничества на рабочих местах. В Рекомендации № 94 указано, что сотрудничество на рабочих местах должно облегчаться путем поощрения добровольных соглашений между сторонами и (или) осуществляться посредством законодательства, учреждающего органы для проведения консультаций и обеспечения сотрудничества.

Основные характеристики сотрудничества на рабочих местах:

Добровольный характер

Сотрудничество на рабочих местах - добровольный процесс, хотя некоторые формы взаимодействия могут быть прописаны в законодательстве. В качестве примера можно привести

зафиксированное в законах создание и деятельность трудовых советов, совместных консультативных органов и других комитетов взаимодействия работников и администрации. Даже если создание таких органов является требованием закона, для успешного сотрудничества на рабочих местах нужно еще и чтобы обе стороны сами желали взаимодействовать друг с другом, а не принуждались к этому.

Две стороны

Сотрудничество на рабочих местах - двусторонний процесс. Он предусматривает взаимодействие между администрацией и наемными работниками. В процессе не участвует ни правительство, ни какая-либо третья сторона, если только работодатель не обратится за помощью к третьей стороне (агентству), способной предложить подходящие схемы и процедуры, адаптированные к условиям конкретного предприятия.

Неформальный характер

Институциональные механизмы сотрудничества на рабочих местах могут быть зафиксированы в качестве требования закона (речь идет о таких механизмах, как совместные консультативные комитеты и комитеты по охране труда), однако реальные процессы взаимодействия зависят от двух сторон на конкретном предприятии.

Участие профсоюзов

Сотрудничество на рабочих местах можно наладить на всех предприятиях - тех, где имеется профсоюз и где он отсутствует. Там, где есть профсоюз, важно, чтобы его представители были вовлечены в программы сотрудничества на рабочем месте. Такие программы не должны использоваться как инструмент изоляции профсоюза или замены его другими механизмами. Там, где профсоюз отсутствует, работники могут избрать своих представителей и обеспечить свое конструктивное участие в мероприятиях по развитию сотрудничества на рабочих местах.

Гибкость

Ответственность за сотрудничество на рабочих местах лежит на администрации и работниках, причем и те, и другие обладают достаточной свободой в плане собственной концепции взаимодействия. Администрация и работники могут взаимодействовать там, где они достигли согласия, и при условии, что сами этого желают.

Готовность

Для сотрудничества на рабочем месте требуется готовность обеих сторон - работников и администрации - делиться информацией,

эффективно поддерживать связь друг с другом и сосредотачиваться на возникающих вопросах, а не на личностях.

Способность

Для сотрудничества на рабочем месте от участников процесса не требуется никакой специальной или формальной квалификации. Однако им, безусловно, необходимо уметь усваивать информацию, слушать других, выявлять проблемы и в целом обладать человеческими качествами, необходимыми для налаживания отношений с людьми - честностью, вежливостью, уважением к окружающим.

Урегулирование конфликтов

Чтобы успешно решать конфликты на уровне предприятия, необходимо продумать три взаимосвязанных вопроса, а именно:

- создание благоприятной среды
- предотвращение споров
- урегулирование споров.

Создание благоприятной среды

Действенное урегулирование конфликта на предприятии начинается задолго до того, как появляются первые признаки разногласий и споров. Начальный шаг - создание атмосферы взаимного уважения между работниками и администрацией, что закладывает основы доверия и сотрудничества. Речь, в частности, идет о таких мерах, как:

- обмен информацией на односторонней и двусторонней основе посредством, например, вывешивания информационных материалов на досках объявлений, выдачи работникам вместе с выпиской из платежной ведомости информационных листков, установки ящиков для предложений, рассылки электронных сообщений, организации совещаний, выпуска информационных бюллетеней
- признание работников законными участниками процесса
- уважительное и вежливое обращение с работниками

- оперативное и справедливое разрешение возникающих недоразумений
- создание климата всеобъемлющего участия и доверия.

В Рекомендации МОТ 1967 года о связях между администрацией и работниками на предприятии (№ 129) подчеркивается важность атмосферы взаимопонимания и доверия на предприятии и формулируются три ключевых элемента политики коммуникации на уровне предприятия, цель которой - создать именно такую атмосферу.

Создание прочной основы взаимодействия требует приверженности этой идее со стороны администрации, которая должна обладать руководящими навыками, позволяющими найти правильный баланс между необходимостью обеспечить рост производства, с одной стороны, и заботой о тех, кто трудится на производстве, с другой. При этом упор делается на принципы справедливости, всеобъемлющего участия, а не на автократический и патерналистский подход.

Укрепление взаимного уважения и доброй воли - залог формирования положительной атмосферы на рабочих местах. Доверие и уважение нельзя никому навязать, они возникают там, где есть позитивные межличностные отношения и где к окружающим относятся так, как хотели бы, чтобы относились к ним самим.

Создание положительной атмосферы

- Обмен информацией
- Демонстрация взаимного уважения
- Признание работников участниками процесса
- Поощрение всеобъемлющего участия
- Разрешение недоразумений
- Укрепление доверия

Предотвращение споров

Чтобы успешно предотвращать споры на уровне предприятия, необходима приверженность обеих сторон решению проблем, а также внимание именно к тем вопросам, которые потенциально могут перерасти в масштабный конфликт. Для этого необходимо:

- разработать политику предприятия по таким важным вопросам, как охрана труда, преследования и запугивание, заработная плата и пособия, трудовая дисциплина
- разработать правила и процедуры по практической реализации политики предприятия
- обеспечить, чтобы установленные правила были доведены до всех, кого они касаются
- высказать приверженность соблюдению установленных правил
- наладить процесс консультаций между работниками и администрацией по вопросам политики и практической деятельности предприятия
- работникам и работодателям проводить анализ возникающих проблем совместно, а не по отдельности
- организовать совместное обучение работников и представителей администрации
- поощрять переговоры и совместный поиск решений
- поощрять коллективные переговоры, позволяющие сторонам обеспечить реализацию достигнутых ими соглашений
- обращаться к третьей стороне за помощью в проведении дискуссий, установлении и оценке конкретных фактов и налаживании контактов между сторонами
- поддерживать работу инспекции труда.

Коллективные переговоры – это нормотворческий процесс, в ходе которого определяются права и обязанности сторон в соответствии с коллективным договором (соглашением). Коллективный договор (коллективное соглашение) – важнейший документ в решении всех возникающих проблем и ключевой инструмент, позволяющий предотвратить перерастание споров в масштабные конфликты. Конечно, бывает так, что проблематика спора не отражена в коллективном соглашении или стороны по-разному интерпретируют соответствующие положения соглашения, что приводит к разрыву отношений между ними. В таких ситуациях важно, чтобы в коллективное соглашение были включены конкретные положения, касающиеся предотвращения споров.

Роль инспекции труда

Эффективно работающая инспекция труда может сыграть важную роль в предотвращении споров. В законодательстве ряда стран за инспекторами труда закреплен широкий круг обязанностей, включая функции мировых посредников (медиаторов), призванных содействовать поиску консенсуса по проблемам, возникающим на рабочих местах.

Традиционная роль инспекции труда, включая инспекторов по охране труда, заключается в обеспечении соблюдения законодательства, касающегося условий труда, и охрану труда на рабочих местах. Обычная форма работы – это посещение инспекторами предприятий с целью проверки соблюдения установленных правил. Такие визиты проводятся как по заранее установленному графику, так и по обращению работников. При этом, как указано в Конвенции 1978 года о регулировании вопросов труда: роль, функции и организация (№ 150), трудовые инспекторы должны стремиться выполнять более широкие функции и содействовать формированию гармоничных трудовых отношений.

Разногласия между работниками и работодателями по вопросам условий труда (заработной платы, сверхурочной работы, продолжительности рабочего дня, отпуска) и производственной среды (такие вопросы, как обращение с материалами, включая использование и складирование химических веществ, электро- и пожаробезопасность, а также шум, запыленность, температура воздуха и освещенность рабочих мест) могут легко перерасти в споры, влекущие за собой прекращение работы и иные формы забастовок.

Инспекторы труда играют важную роль в предотвращении ситуаций, при которых разногласия приводят к более масштабному конфликту. Они должны принимать своевременные меры к тому, чтобы:

- работники и работодатели были информированы о содержании законов и подзаконных актов
- работники и работодатели получали консультации относительно того, что им необходимо делать, чтобы соблюсти соответствующие законы и подзаконные акты
- законы и подзаконные акты надлежащим образом выполнялись, а в случае, если несмотря на предоставленную информацию и консультации, закон не соблюдается, вступали в силу санкции и наказания.

Профилактическая деятельность трудовой инспекции дает максимальный эффект там, где инспекторы имеют возможность регулярно посещать предприятия, где они проходят соответствующее обучение, имеют надлежащую профессиональную квалификацию и действуют объективно, не допуская коррупции.

Инспекторы труда могут играть важную роль в том числе и в предотвращении споров по вопросам трудовых прав. Они знают, какие права и обязанности зафиксированы в законе, могут разъяснить их работникам и работодателям, указав им на то, что они обязаны делать, чтобы обеспечить соблюдение законодательства. В качестве примера возьмем ситуацию, когда в ходе инспекции предприятия работник обращается к инспектору с жалобой на низкий уровень заработной платы и пособий, либо подобная жалоба поступила в адрес инспекции труда.

Налицо разногласие относительно прав работника, но его легко разрешить, если инспектор разъяснит работнику и работодателю соответствующие положения закона и расскажет, что нужно сделать для их выполнения. В результате стороны придут к решению на основе консенсуса. Спор официально не заявлен, однако действия инспектора уже на этом этапе помогают прояснить ситуацию, преодолеть путаницу и непонимание. Рассказав о том, что нужно сделать для соблюдения требований закона, инспектор помогает сторонам избежать конфронтации, которая при ином развитии событий заставила бы задействовать более формальные процедуры.

В эффективно действующей инспекции труда, в ходе визитов на предприятия, инспекторы не только контролируют соблюдение технологических правил и изучают соответствующую документацию. В график инспекции предприятия в обязательном порядке включается беседа с представителями работников и администрации. Обязательной процедурой также должно стать участие инспектора труда во встречах с работниками, по разным причинам покидающими предприятие. В ходе таких встреч инспектор получает возможность попытаться добиться консенсуса и взаимного доверия между сторонами.

Предотвращение споров

- Разъяснение политики предприятия
- Установление правил
- Соблюдение правил
- Налаживание процесса консультаций
- Поощрение совместного принятия решений
- Организация совместных расследований
- Организация совместного обучения
- Поощрение коллективных переговоров
- Поддержка деятельности инспекторов труда

Урегулирование споров

Даже при наличии различных механизмов и процедур предотвращения споров, на предприятии могут возникнуть проблемы, нарушающие гармонию трудовых отношений. Такие вопросы и проблемы следует урегулировать путем коллективных переговоров и процедур урегулирования споров, зафиксированных в коллективном соглашении.

Если в коллективном соглашении отсутствует положение, регулирующее какой-то конкретный вопрос, предприятие должно иметь в своем распоряжении процедуры, позволяющие ему разрешить его иными способами. Речь, как правило, идет о процедуре рассмотрения жалоб, при помощи которой работник может донести волнующие его вопросы до сведения администрации и тем самым обеспечить решение проблемы на уровне самого предприятия.

Рассмотрение жалоб

В жалобе, адресованной администрации предприятия, заявитель высказывает свою озабоченность, рассказывает о проблеме либо формулирует претензию относительно того, как с ним (с ней) обращались на рабочем месте. Такие жалобы фиксируют нарушения прав работников на рабочем месте, и, как правило, носят индивидуальный характер. К индивидуальным можно отнести следующие жалобы:

- жалобы на условия труда, которые, с точки зрения работника, ставят его в невыгодное положение (изменение графика начала и завершения рабочего дня, введение ночных смен, нарушение графика смен)
- жалобы на дискриминацию в отношении работника по признаку пола, семейного положения, религиозной принадлежности, моральных принципов, цвета кожи, расовой, этнической или национальной принадлежности, инвалидности, возраста, политических убеждений либо сексуальной ориентации
- жалобы на дискриминацию в отношении работника по причине его (ее) участия в деятельности профсоюза
- жалобы на дискриминацию в отношении работника по причине его (ее) отказа выполнять работу, которая, по его (ее) мнению, может принести вред
- жалобы на сексуальные домогательства либо расовые преследования работника со стороны его (ее) работодателя, представителей работодателя, коллег, клиентов работодателя.

Процедура рассмотрения таких жалоб начинается с устного обсуждения имеющихся у работника претензий в ходе встречи с его (ее) непосредственным руководителем. Стороны пытаются путем обсуждения урегулировать вопрос на месте. Если это не удается, работник прибегает к формально установленной процедуре.

Основные элементы эффективной процедуры рассмотрения жалоб:

- процедура должна быть разработана по согласованию с работниками
- процедура должна быть зафиксирована в письменном виде
- она должна быть доведена до сведения работников
- процедура должна предусматривать подачу жалоб в письменном виде и должна содержать инструкции относительно того, что следует указать в жалобе, а именно: что произошло, где, когда, кто участвовал и каких действий по решению проблемы работник ожидает от работодателя
- в процедуре должна быть предусмотрена возможность для работника встретиться с работодателем или его представителем и подать свою жалобу лично

- в процедуре должна быть предусмотрена возможность для работника прийти на встречу с работодателем в сопровождении другого лица (коллеги либо представителя профсоюза)
- в ходе встреч с работодателем сопровождающее лицо должно иметь право высказывать свою позицию
- работодатель обязан в письменном виде сообщить о мерах, которые будут приняты в связи с жалобой работника
- работник должен иметь право подать апелляцию на решение работодателя, при этом апелляцию должен рассматривать представитель администрации, ранее не участвовавший в рассмотрении жалобы
- решение по апелляции должно быть передано работнику в письменном виде
- процедура должна предусматривать четкие временные рамки для каждого этапа рассмотрения жалобы.

В процедуре следует также предусмотреть возможность привлечения в качестве мирового посредника (медиатора) третьей стороны как из числа сотрудников предприятия, так и извне.

Цель процедуры - обеспечить, чтобы жалобы рассматривались оперативно, объективно и с минимальными затратами. Сказанное не означает, однако, что по всем жалобам будут приняты решения, удовлетворяющие обе стороны. Работник сохраняет право вынести рассмотрение жалобы за пределы своего предприятия и передать рассмотрение спора уполномоченным органам в соответствии с действующим в стране законодательством.

Более подробные рекомендации относительно разработки соответствующих принципов и процедур можно найти в Рекомендации МОТ 1967 года о рассмотрении жалоб на предприятии с целью их разрешения (№ 130).

Коллективные переговоры

Коллективные переговоры – это процесс переговоров между работодателем, организацией работодателей или группой работодателей и организацией работников или группой работников с целью обеспечить взаимоприемлемые условия занятости. Результатом процесса является юридически обязательное соглашение. Кроме того, результатом является продолжение сотрудничества между работниками

и работодателями на основе решений, принятых консенсусом.

Важность создания механизмов содействия добровольным переговоров в форме коллективных переговоров подчеркивается в Конвенции МОТ 1949 года о применении принципов права на объединение в профсоюзы и на ведение коллективных переговоров (№ 98), статья 4 которой гласит:

> *«Там, где это необходимо, принимаются меры, соответствующие условиям страны, в целях поощрения и способствования 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».*

Этот принцип получил дальнейшее развитие в Конвенции МОТ 1981 года о содействии коллективным переговорам (№ 154), которая указывает, что коллективные переговоры должны быть разрешены во всех отраслях экономической деятельности и применительно к широкому кругу вопросов. Речь идет о таких вопросах, как определение условий труда и занятости, регулирование отношений между работодателем и работниками, между работодателями и их организациями и одной и более организациями работников.

В процессе коллективных переговоров разногласия неизбежны. Иногда они касаются интерпретации положений действующего коллективного соглашения, иногда включения во вновь заключаемое коллективное соглашение новых прав после того, как действие старого соглашения истекло.

Большинство таких разногласий поддается урегулированию путем переговоров на уровне предприятия. На смену конфликтующим интересам приходят общие интересы, стороны достигают компромисса, в ходе переговоров, уступок и компромиссов признают и учитывают потребности и интересы друг друга, формулируют новые права и обязанности и продолжают процесс разделения полномочий.

Переговоры – краеугольный камень урегулировании споров на основе консенсуса. Они позволяют сторонам контролировать процесс

урегулирования спора. Урегулирование споров путем переговоров указывает на зрелость системы трудовых отношений, в которой взаимодействие сторон основывается на разделении полномочий, а обычным способом принятия решений является поиск консенсуса.

Участие третьей стороны

Некоторые разногласия невозможно урегулировать силами двух сторон спора. Иногда переговоры заканчиваются неудачей, попытки их возобновить также не дают результатов, переговоры заходят в тупик. В этом случае спор направляют для урегулирования третьей стороне. Соответствующая процедура содержится в коллективном соглашении, при этом урегулирование спора перестает быть прерогативой только работников и работодателей.

Если переговоры не дают результата, стороны спора могут обратиться к процедуре примирения (посредничества), арбитража либо к судебным процедурам, в зависимости от того, что предусмотрено в конкретном коллективном соглашении либо национальном законодательстве.

Примирение (посредничество, медиация) с участием независимой третьей стороны предлагается в качестве следующего шага по урегулированию спора после неудачи переговоров. Примирение (посредничество) следует сразу за этапом переговоров, при этом мировой посредник (медиатор) не обладает полномочиями влиять на результаты процедуры. Мировой посредник (медиатор) лишь помогает сторонам достичь консенсуса, однако он должен исходить из того, что окончательное решение принимают стороны спора и только они.

В зависимости от положений конкретного коллективного соглашения, процедуру примирения (посредничества, медиации) могут проводить мировые посредники (медиаторы) из числа представителей частного сектора либо сотрудники правительственного ведомства (в том числе инспекции труда) или органа, установленного в соответствии с законодательством. Во всех случаях процедура остается неизменной: независимый и объективный мировой посредник (медиатор), применяет свои знания, навыки и методики, чтобы помочь сторонам преодолеть возникшие разногласия. Правила практически не меняются, за исключением одного момента: если процедуру примирения проводит орган, то оплаты не требуется, если же задействованы частные мировые посредники (медиаторы), то стороны выплачивают им гонорар из своих средств, либо получают на эти цели субсидию от государства.

Арбитраж с участием независимой и объективной третьей стороны – это процедура, которая, как правило, применяется в случае провала процедуры примирения (посредничества). Рассмотрение спора переходит на новый уровень, при котором третья сторона уполномочена принимать решения, которые являются для сторон окончательными и обязательными для исполнения. Поиск решений, принятых консенсусом, уступает место арбитражным решениям и определениям, основанным на представленных доказательствах, показаниях свидетелей и перекрестных допросах в ходе арбитражных слушаний.

Решение третейского судьи (арбитра) кладет конец спору, однако вероятность того, что решением будут удовлетворены обе стороны, весьма невелика. Иными словами, спор может быть решен, но не обязательно урегулирован. Получив решение третейского судьи (арбитра), стороны могут встать на путь дальнейшего противостояния, что может затруднить поиск консенсуса в будущем.

Комитет МОТ по свободе объединения многократно подчеркивал, что стороны спора нельзя принуждать к решению вопроса в арбитраже (т.е. делать арбитражное рассмотрение обязательным), за исключением случаев когда:

- стороны представляют жизненно важные службы, либо
- стороны являются государственными служащими, облеченными властью от имени государства, либо
- стороны совместно договорились передать спор в арбитраж, если процедура примирения (посредничества) не даст результатов.[1]

При эффективной арбитражной процедуре, третейский судья (арбитр) всегда разрешает сторонам (а на деле поощряет их) обратиться к процедуре примирения даже после того, как арбитражное рассмотрение уже началось. Настоящий третейский судья (арбитр) должен руководствоваться принципом «будь третейским судьей, а не адвокатом» в том смысле, что нельзя оказывать предпочтение какой-либо из сторон.

1 Свобода объединения: Свод решений, принятых Комитетом по свободе объединения Административного совета МОТ, и выработанных им принципов. Международное бюро труда. Пятое (пересмотренное) издание, 2006, параграф 564.

Судебное рассмотрение спора в гражданском или трудовом суде отражает наиболее формальный, юридический подход к урегулированию споров. Стороны передают свой спор не только третьей стороне, уполномоченной принять окончательное решение, но и вступают в весьма формализованный, требующий значительного времени и затрат, зачастую чреватый задержками и проволочками процесс, который к тому же может закончиться к неудовлетворению обеих сторон. Как и при арбитражном рассмотрении, спор может быть решен, но не обязательно урегулирован.

Урегулирование споров

Рассмотрение жалоб

Коллективные и иные переговоры

Привлечение третьей стороны для участия в процедуре примирения (посредничества), арбитража и в судебном разбирательстве

Большинство споров, возникающих на рабочих местах, касаются заработной платы и пособий, охраны труда, увольнений и сокращений, случаев дискриминации и нарушений основополагающих прав в сфере труда.

На уровне предприятий вполне можно добиться того, чтобы свести к минимуму вероятность возникновения споров. Для этого нужно создать на рабочих местах атмосферу взаимного доверия между работниками и администрацией и делать все для того, чтобы не допустить возникновения разногласий и подачи жалоб.

Какие-то жалобы и проблемы так или иначе будут возникать, но и их в большинстве случаев можно решить на уровне предприятия при условии, что там будут действовать эффективные процедуры и механизмы, что эти механизмы будут доведены до каждого работника предприятия и будут соблюдаться, а процесс принятия решений будет строиться на принципах эффективного управления.

Наладить сотрудничество на рабочих местах технически несложно. При этом со стороны администрации потребуется новаторский подход к принятию решений, основанный на разделении полномочий, а также желание признать работников законными участниками процесса.

Национальная система урегулирования споров играет важную роль в поощрении и поддержке сотрудничества на рабочих местах. Она предоставляет необходимую информацию, консультации и обучение через своих сотрудников либо через аккредитованные агентства. Такие действия направлены на развитие эффективных систем предотвращения и разрешения споров на самом предприятии, с использованием институтов и процедур коллективных переговоров.

Для записей

ГЛАВА 9
Проблемы и вызовы

Вызов, связанный с переменами **196**

Финансовая поддержка **202**

ГЛАВА 9

Проблемы и вызовы

В настоящей главе рассматриваются некоторые вызовы и вопросы, которые необходимо решать при реорганизации, перестройке и возрождении системы урегулирования трудовых споров. В случае, если систему предстоит полностью реорганизовать и перестроить (например, когда вместо действующего департамента труда создается независимый орган), вызовы будут более масштабными и многочисленными. Если же стоит задача повысить качество существующей системы (действующей под эгидой правительства или независимой), то здесь вызовы, возможно, будут не столь масштабными, что не снимает необходимости их преодолевать.

Вызов, связанный с переменами

Вопросы и вызовы, связанные с возрождением существующей системы, как, например, в случае повышения качества системы предотвращения и урегулирования споров под эгидой существующего департамента или министерства труда, или существующего независимого органа или комиссии, отличаются от вопросов и вызовов, связанных с созданием совершенно нового учреждения. Хотя масштабы перемен в обоих случаях разные, сам процесс реформирования не меняется и включает шесть основных этапов:

- Оценка существующей ситуации
- Выявление недостатков в работе системы
- Разъяснение необходимости реформы
- Разработка стратегии реформы
- Реализация стратегии реформы и применение механизмов мониторинга
- Оценка результатов.

Оценка существующей ситуации

Оценка работы системы может оказаться сложной задачей, поскольку сам по себе факт проведения оценки наводит сотрудников на мысли о возможной реформе, а, значит, может вызвать их сопротивление. Так, задача преобразования неэффективной системы урегулирования трудовых споров, действующей под эгидой правительства, в независимую комиссию может встретить сопротивление правительственных чиновников, которых затронет реформа. Эта тенденция ярко проявилась в Камбодже, когда в этой стране создавалась Комиссия по арбитражу. Должностные лица правительственных ведомств по труду почувствовали в реформе угрозу своим полномочиям и влиянию, и при оценке текущей ситуации активно настаивали на том, что реформы должны идти по линии укрепления существующей системы, а не создания нового учреждения.

Вызов

Самостоятельная оценка существующей ситуации, скорее всего, не будет такой обстоятельной, как независимая оценка. Вызов заключается в том, чтобы убедить руководителей, ответственных за принятие решений, что независимая и объективная оценка является важнейшим первым шагом в процессе совершенствования системы предотвращения и урегулирования споров.

Выявление недостатков в работе системы

Можно выявить и измерить недостатки в работе системы, но те, кто сопротивляется переменам, все равно будут их отрицать и оспаривать. Это диктует еще большую необходимость вовлекать в процесс независимую и нейтральную сторону, которая поможет выявить недостатки в работе, собрать необходимую статистическую информацию и конкретные примеры из рабочей практики, свидетельствующие о наличии проблем. Примером недостатков в работе может служить низкая доля споров, завершившихся примирением, чрезмерно продолжительные арбитражные рассмотрения споров, случаи, когда третейский судья (арбитр) явно принимает сторону одного из участников спора, а также полное отсутствие услуг по предотвращению споров. Должностные лица, сопротивляющиеся масштабным переменам, могут утверждать, что проблемы, хотя и существуют, но объясняются «отсутствием необходимых ресурсов», «недостаточной подготовкой персонала», «нежеланием работников или работодателей сотрудничать друг с другом» и т.д..

Такие должностные лица видят решение возникающих проблем не в создании новой системы, а в предоставлении дополнительных ресурсов. Лица, уполномоченные выявлять пробелы в работе и их причины, должны подходить к выполнению этой задачи тщательно и объективно. В идеале следует отдельно перечислить проблемы, поддающиеся решению через выделение дополнительных ресурсов, и проблемы, которые требуют иных решений. Так, если оценка показывает, что недостатки в работе объясняются отсутствием взаимного доверия, коррупцией среди должностных лиц, их явной необъективностью, общей тенденцией полагаться

на самообслуживание, а не на предоставление услуг клиентам, то выделение дополнительных ресурсов просто приведет к усугублению этих проблем.

Вызов

Оценка недостатков в работе системы должна проводиться объективно и по согласованию с представителями работодателей и работников, а также с самими сотрудниками. Упор на проведение оценки сверху, силами самого органа по урегулированию споров, скорее всего не даст необходимой информации и не позволит выявить недостатки в работе системы.

Разъяснение необходимости реформы

Те, кто не хотят перемен, скорее всего будут активно выступать за сохранение существующего положения дел. В системе предотвращения и урегулирования споров представителя работодателей и работников играют важную роль как клиенты системы. Они должны убедить всех в необходимости перемен. Если, например, и работодатели, и работники, и их представительные органы активно поддерживают идею создания нового независимого органа по урегулированию споров, то вероятность создания такого органа будет намного выше. Без такой поддержки и без поддержки гражданского общества и местных активистов будет трудно создать новый орган и убедить правительство в необходимости предоставить ему надлежащую финансовую поддержку.

Разъяснительная работа требует четкой коммуникации, направленной на достижение четко поставленной цели. Ораторские навыки, безусловно, важны, но в конечном итоге аудиторию больше всего убедит простой рассказ о том, чего вы намерены достичь, разъяснение идей и понятий, описание мероприятий и ожидаемых преимуществ.

Вызов

Поддержка работниками и работодателями создания нового независимого органа либо модернизации существующей системы не только желательна, но и абсолютно необходима. Работников и работодателей следует убедить в преимуществах реформ и предоставить им возможности активно участвовать в реализации всех стратегий, направленных на устранение существующих недостатков в работе системы.

Разработка стратегии реформы

Разработка стратегии реформы, направленной на возрождение существующего департамента или органа требует:

- определить, какие именно функции предстоит улучшить, включая информационные и консультационные услуги, услуги по примирению (посредничеству) и связанные с ними услуги, услуги по арбитражу и связанные с ними услуги
- обеспечить, чтобы для выполнения каждой из функций было создано соответствующее подразделение (управление, отдел, секция, ячейка, целевая группа)
- поставить перед каждым направлением четкие задачи, что определяет структуру всей организации
- сформулировать показатели эффективности работы и целевые ориентиры
- создать механизмы деятельности организации, обеспечивающие надлежащую координацию между ее задачами, функциями и структурами, включая системы коммуникации, ведения дел, мониторинга и компьютерные системы
- оценить объем и мобилизовать ресурсы в поддержку процесса обновления и обеспечить, чтобы улучшение качества работы, достигнутое в ходе реформы, было устойчивым.

Разработка стратегии реформы, предусматривающей создание нового органа урегулирования споров, представляет собой более сложную задачу. Как указано в главе 4, создание независимой комиссии или иного органа по урегулированию споров требует четко разработанной

политики и принятия законодательства, поддерживающего правовой статус этого органа.

Вызов

Стратегия реформ ставит целью реализовать политические намерения на практике, и обеспечить применение законодательства о предотвращении и урегулировании споров. Это своего рода «дорожная карта», связывающая воедино намерения и действия. Если стратегия реформ ставит целью создание нового независимого органа, то к разработке стратегии следует привлечь членов управляющего совета, директора данного органа и его руководящих сотрудников, а также представителей работников и работодателей. Совместно они определяют функции органа, его задачи и структуры, план укомплектования кадрами и механизмы его функционирования.

Если стратегия реформы ставит целью улучшить нынешнюю ситуацию и усовершенствовать действующие правила и процедуры, то такая стратегия должна содержать четкие и конкретные цели, разработанные по согласованию с теми, кого касается реформа, включая клиентов системы.

Реализация стратегии реформ и применение механизмов мониторинга

Мониторинг деятельности системы урегулирования трудовых споров является обязанностью ее руководящих сотрудников. Для выполнения этой функции они должны проходить соответствующее обучение и обладать соответствующими полномочиями с тем, чтобы совершенствовать работу по вверенному им направлению.

Мониторинг предусматривает доступ к актуальной, оперативной и надежной информации. Часть информации можно почерпнуть из целевых опросов, но основная масса данных поступает - в качестве побочного продукта - в ходе выполнения стандартных административных процедур. В административных отчетах содержатся важные данные, которые можно использовать для мониторинга деятельности организации. Для этого необходимо, чтобы:

- был обеспечен сбор нужной информации
- был обеспечен доступ к этой информации
- информация была оперативной
- имелись в наличии механизмы анализа и интерпретации информации.

Информация - основной ресурс для принятия решений, что обуславливает ее важнейшую роль в обеспечении эффективного управления. Создание и поддержание работы компьютеризированной системы ведения дел - одна из главных задач не только для мониторинга деятельности всей организации, получения статистических данных и подготовки регулярных отчетов, но и для отслеживания в режиме реального времени хода рассмотрения каждого дела, которым занимается система.

Разработка и функционирование эффективной системы ведения дел - один из основных вызовов, стоящих перед разработчиками новых подходов к предотвращению и урегулированию споров и теми, кто их реализует. Нельзя допускать ситуации, при которой уровень знаний системы в целом меньше, чем сумма знаний ее сотрудников.

Действенная система ведения дел, без сомнения, должна быть компьютеризированной. Для каждого дела нужно открыть отдельный файл, куда заносить всю касающуюся этого дела информацию. Таким образом, ход рассмотрения каждого дела можно отследить в режиме реального времени, и те, кто ведут дело, могут в любой момент проверить его статус.

Вызов

Успешная разработка стратегии реформ требует доступа к оперативной, актуальной и надежной информации. Для этого нужна тщательно разработанная система обработки информации, которая, как правило, является безбумажной и доступной лицам, ответственным за принятие решений на разных уровнях системы урегулирования споров. Сотрудников руководящего звена следует поощрять к использованию информации как ресурса для принятия решений, а также обучать их навыкам и методикам анализа и интерпретации полученной информации.

Оценка результатов

Оценить - значит измерить и сделать выводы, и на основании этого решить, успешно ли была реализована стратегия реформ. Измерение предусматривает сбор и сравнение данных; формулирование выводов требует способности анализировать и интерпретировать полученную информацию и, при необходимости, обращаться за дополнительными данными, необходимыми для оценки работы системы.

Оценку можно использовать либо для того, чтобы «доказать» правоту или неправоту, либо как инструмент улучшения существующей ситуации. Динамичная система урегулирования споров должна опираться на «культуру улучшения», а не на «доказывание». В такой системе руководящий состав и рядовые сотрудники воспринимают оценку как позитивный, а не негативный процесс.

Вызов

Система урегулирования споров должна обеспечить, чтобы оценка эффективности работы стала составной частью общей системы, чтобы руководящие сотрудники понимали цели оценки и знали ее процедуры, а сотрудникам на всех уровнях разъяснялась ее позитивная роль.

Финансовая поддержка

Меры по совершенствованию работы системы урегулирования споров предусматривают выделение дополнительных ресурсов на реализацию реформы. Небольших улучшений можно добиться путем перераспределения имеющихся средств, однако масштабные преобразования, в том числе создание независимого органа по урегулированию споров, требуют значительных дополнительных инвестиций, особенно если ставится задача обеспечить эффективную работу нового органа.

> Так, в ежегодных отчетах Комиссии по трудовым отношениям Ганы четко отражена озабоченность нехваткой ресурсов, необходимых для работы комиссии, в том числе средств из государственного бюджета, недовольство нехваткой кадров, служебных помещений и представительств комиссии за пределами столицы страны. Недостаточное финансирование не позволяет комиссии в полной мере реализовать свой потенциал и представляет собой самое большое препятствие на пути к созданию и налаживанию работы независимых комиссий в развивающихся странах мира.

Во многих развивающихся странах за функционирование системы урегулирования споров отвечают органы регулирования вопросов труда, и это лишь одна из их многочисленных функций, включая контроль за работой инспекции труда, государственных служб занятости и охраной труда на рабочих местах. Традиционно такие органы регулирования вопросов труда не получают достаточного финансирования из государственного бюджета. Причина, возможно, заключается в том, что их услуги рассматриваются как относящиеся к сфере социальной защиты и обеспечению социальной справедливости, которые не столь важны для развития экономики. С такими идеями и представлениями нужно всячески бороться, и сторонники реформ должны уметь разъяснять людям экономические преимущества, которые несут с собой новые системы и процедуры предотвращения и урегулирования споров.

Органы регулирования вопросов труда при поддержке клиентов из числа работодателей и работников должны более активно вести разъяснительную работу с теми, кто отвечает за выделение бюджетных средств, подчеркивая именно экономический эффект от своей деятельности.

С этой точки зрения показательно программное заявление Комиссии по примирению, посредничеству и арбитражу ЮАР, о котором речь идет в главе 4. В заявлении подчеркивается связь между эффективным урегулированием споров и экономическим развитием. Эту связь нужно постоянно подчеркивать не только в каждодневной деятельности системы урегулирования споров, но и при поиске финансирования для системы. Предотвращение споров и оперативное урегулирование тех споров, которые не удается предотвратить, дает положительный эффект в форме улучшения отношений между работниками и работодателями, повышения производительности труда, сокращения

временных потерь, связанных с проведением забастовок и в конечном итоге приводит к росту прибыльности предприятия. Необходимо активно пропагандировать экономические преимущества эффективных систем предотвращения и урегулирования споров.

Чтобы новый, независимый, нейтральный, пользующийся уважением и доверием орган мог работать эффективно, у него должны быть независимые источники финансирования. Он не должен получать финансирование от частного сектора, профсоюзов, политических партий и иных организаций, которые являются заинтересованными сторонами. В некоторых странах закон разрешает независимой комиссии получать добровольные пожертвования, дары и наследственные средства при условии, что это «не нарушает принципов ее независимости», однако закон не разъясняет, какие источники финансирования являются в этом смысле рискованными, а какие нет. Весьма рискованным является получение средств от бизнеса и профсоюзов. Таким образом, комиссия на постоянной основе должна финансироваться государством, которое тем самым демонстрирует свою приверженность прогрессу страны. В связи с этим возникают два вопроса.

Во-первых, как обеспечить надлежащий объем государственного финансирования на создание и функционирование нового органа?

Здесь все зависит от способности убеждать, от политической воли, поддержки заинтересованных участников, весомости аргументов в пользу реформы, понимания преимуществ, которые несет с собой предлагаемая реформа, а также конкретной политической и экономической ситуации. Как свидетельствует опыт создания Арбитражного совета в Камбодже, на стадии формирования нового органа можно привлечь финансирование из проекта технического сотрудничества. При этом, однако, нет никаких гарантий, что по завершении данного проекта новый орган начнет получать финансирование от государства.

В идеале следует еще до начала реформы заручиться долгосрочной финансовой поддержкой со стороны государства. Конечно, заявление о готовности выделить бюджетные средства само по себе еще не гарантирует, что по

истечении 4 или 5 лет реформы бюджетные средства будут выделяться регулярно. Относительно высокорискованным является и финансирование институциональной реформы системы урегулирования споров из проектов технического сотрудничества, поддерживаемых донорами. Такие проекты успешно выполняют свои задачи, однако по окончании проекта система урегулирования споров может оказаться в весьма затруднительном положении.

Во-вторых, как гарантировать независимую и адекватную финансовую поддержку на постоянной и устойчивой основе?

Услуги по примирению (посредничеству), арбитража и связанные с ними услуги должны быть бесплатными для работников и работодателей. Орган по урегулированию споров может взимать сборы за консультационные и иные услуги, включая разработку систем и проведение обучения, с предприятий, обращающихся за помощью в предотвращении споров. Кроме того, регистрационный или административный сбор может взиматься при приеме и обработке запроса на услуги примирения (посредничества) и арбитража. Однако следует отметить, что, скорее всего, объем средств, вырученных таким образом, будет невелик.

Очевидно, что государство должно взять на себя обязанность в надлежащем объеме финансировать систему урегулирования споров в подтверждение своей приверженности процессу развития страны. Организации работодателей, профсоюзы, гражданское общество и отдельные лидеры должны активно бороться за продолжение государственного финансирование системы в надлежащем объеме. В конечном итоге именно государство обязано изыскать необходимые фонды, игнорируя давление со стороны различных лоббистов.

Речь идет о выделении на нужды системы определенной доли сборов, взимаемых с предприятий, а также доли отдельных налогов и штрафов, налагаемых на предприятия за несоблюдение трудового и коммерческого законодательства.

Здесь можно сослаться на опыт стран, взимающих налоги с работников и работодателей и направляющих вырученные средства на компенсацию работникам, получивших травмы на производстве или

за его пределами. Следует упомянуть также опыт стран, обязывающих работодателей нести расходы по обязательному страхованию на случай таких происшествий. Направление определенной доли сборов или страховых взносов на профилактику несчастных случаев отвечает интересам всех сторон. Можно ли направить определенную долю дополнительных налогов на предотвращение и урегулирование трудовых споров, в частности, на полное или частичное финансирование текущих расходов независимой комиссии?

Вызов

Отсутствие средств - самое серьезное препятствие на пути создания независимой комиссии по урегулированию споров. Инициаторы реформы и те, кто поддерживает создание независимого органа по урегулированию споров, должны рассматривать финансирование как составной элемент реформы, а не как вопрос, к которому следует обратиться после создания комиссии.

Недофинансирование является предметом озабоченности и для систем урегулирования споров, действующих под эгидой органов регулирования вопросов труда. Их задача - обеспечить рациональное использование имеющихся ресурсов и убедительно аргументировать необходимость выделения дополнительных средств.

Неформальная экономика

Занятость в неформальной экономике широко распространена как в развитых, так и в развивающихся странах, но последние являются лидерами: в развивающихся странах более чем 80 процентов численности национальной рабочей силы вовлечены в неформальную экономику. Такие работники практически не имеют защиты и во многих случаях не имеют доступа к национальной системе урегулирования споров при том, что они в большей степени отвечают критериям наемного работника, чем подрядные или самозанятые работники.

Те, кто трудится в неформальной экономике (а также независимые подрядные и самозанятые работники), как правило, работают в неблагоприятных условиях, получая низкую заработную плату, не имея

надлежащей охраны труда, социальной защиты и коллективного представительства.

Многие работники неформальной экономики участвуют в отношениях «работник - работодатель», но имеют ограниченный доступ к процедурам урегулирования споров, либо не имеют его вообще. Даже при наличии такого доступа, многие работники неохотно рассказывают о своих проблемах, жалобах и возникающих спорах, опасаясь преследований и потери работы. Они считают, что иметь плохую работу все же лучше, чем не иметь никакой.

Предоставление всем работниками формальной и неформальной экономики доступа к национальной системе урегулирования споров может создать нагрузку на эту систему, но не следует забывать: доступ к ней - один их основных элементов эффективного управления. Вне зависимости от того, действует ли система под эгидой департамента труда, либо она представлена независимым органом, важнейшим вопросом остается обеспечение доступа к ней для всех работников.

Вызов

В развивающихся странах особенно большое число работников неформальной экономики не имеют доступа к системе урегулирования споров, а во многих случаях не могут обратиться с жалобой ни в один орган. Данная проблема отчасти лежит в юридической плоскости: в законодательство необходимо включить положение о том, что все наемные работники во всех секторах и профессиях имеют по закону доступ к системе урегулирования споров, куда они могут обращаться с жалобами и претензиями. Вызов заключается в необходимости создать процедуры и механизмы, призванные обеспечить работникам неформальной экономики доступ к системе урегулирования споров, не подвергаясь угрозам и риску преследований и, в особенности, увольнений.

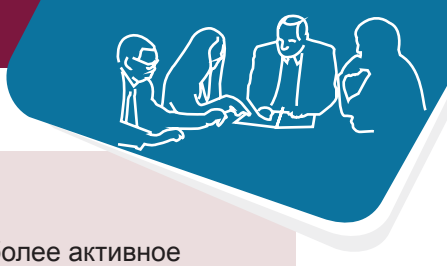
Роль юристов

Системы урегулирования споров, в которой в основном применяются судебные механизмы, обеспечивают сторонам спора право быть представленными в суде, а профессиональным юристам возможность выступать в суде от их имени.

В ряде случаев участие юристов создает в ходе заседания атмосферу противостояния и тем самым нарушает отношения работников и работодателей. Кроме того, некоторые юристы заинтересованы в затягивании дела, чрезмерно сосредотачиваются на чисто правовых аспектах спора и откладывают заседания, что не только ведет к росту судебных издержек, но и к временным потерям и накапливанию массы нерешенных дел.

По мере того как процедуры примирения (посредничества, медиации) и арбитража все более становятся основными формами предотвращения и урегулирования споров, роль юристов (адвокатов) в системе, скорее всего, будет снижаться. Все меньшее число дел будет направляться в суд, и спрос на услуги профессиональных адвокатов будет не столь высоким. Кроме того, в процессе примирения (посредничества) участие адвокатов не предусмотрено, а их участие в арбитражном рассмотрении ограничено и допускается только в случае, если и стороны, и третейский судья (арбитр) согласятся на их присутствие.

Принцип «меньше юридических формальностей» (less legality) в системе предотвращения и урегулирования споров не обязательно означает, что в ней не остается места для профессиональных юристов. Но их роль в системе может измениться: специалисты по трудовому праву после переподготовки и получения соответствующей аккредитации могут поступать на должности мировых посредников (медиаторов) на полную или неполную ставку (в том числе в независимой комиссии) или работать в качестве частных мировых посредников.



Вызов

Меньший упор на судебные процедуры и более активное использование для урегулирования споров процедур примирения (посредничества) и арбитража приводит к тому, что юристов реже привлекают в качестве представителей сторон. В результате может измениться роль юристов в урегулировании споров: из адвокатов они превращаются в мировых посредников (медиаторов) и третейских судей (арбитров). Для этого им необходимо пройти соответствующее обучение и получить аккредитацию.

Роль частных агентств

Разрабатывая новые подходы к предотвращению и урегулированию трудовых споров, необходимо проанализировать роль представителей частного сектора.

В рамках обычных коммерческих контрактов предприятия могут на основе аутсорсинга привлекать услуги официальных агентств, оказывающих правовые, бухгалтерские, компьютерные, технические, кадровые услуги, услуги питания и иные услуги. Набор конкретных услуг, сумму оплаты и объем работы предприятие и агентство обсуждают совместно, а по завершении контракта производится оплата.

Нет никаких оснований считать, что услуги, связанные с улучшением трудовых отношений на рабочих местах либо с предотвращением и урегулированием трудовых споров, чем-то отличаются от других видов услуг. Предприятия имеют право привлекать консультантов, которые предоставляют им рекомендации относительно налаживания сотрудничества на рабочих местах и получают оплату за свои услуги. Если консультанты пользуются авторитетом, обладают профессиональными знаниями, их деятельность регулируется кодексом поведения, если они уважают права работников и действуют в соответствии с законом, то такие специалисты могут снизить нагрузку на службы, финансируемые государством, поэтому следует поощрять предприятия к использованию таких услуг.

Частные лица и компании, предоставляющие подобные услуги, не получают субсидий из государственных фондов, но это обстоятельство не останавливает крупные предприятия, которые могут позволить себе

оплатить их услуги в полном объеме. Услуги частных компаний и лиц отличаются большей оперативностью, меньшей формализованностью, носят более адресный характер и гарантируют конфиденциальность. Все это привлекает некоторых работодателей, которые готовы оплачивать их услуги.

Кроме того, некоторые коллективные соглашения предусматривают привлечение частных мировых посредников (медиаторов) и третейских судей (арбитров) в случае, если коллективные переговоры заходят в тупик. При этом стоимость подобных услуг делят между собой заинтересованный профсоюз и работодатель.

Там, где параллельно используются услуги по предотвращению и урегулированию споров, предоставляемые частными агентствами и финансируемые государством (через органы регулирования вопросов труда либо независимую комиссию), важно, чтобы они не были полностью изолированы друг от друга и не соперничали друг с другом.

Иногда органы по регулированию вопросов труда и независимая комиссия могут привлекать аккредитованных специалистов, которые предоставляют некоторые услуги, связанные с предотвращением и урегулированием споров. Чтобы выполнять работу от имени органа по регулированию вопросов труда или независимой комиссии, такие агенты должны пройти аккредитацию и получить соответствующие полномочия. Речь идет о таких функциях, как, например, консультирование по вопросам предотвращения споров или участие в процедурах примирения (посредничества) и арбитража лиц, не являющихся сотрудниками системы по урегулированию споров.

Таким специалистам выплачивается гонорар в соответствии с контрактом на предоставление услуг (contract for service) - не путать с договором найма (contract of service) - который они заключают с соответствующим органом. У агентов нет прямых связей с предприятием, от которого они не получают никаких выплат. Они просто предоставляют предприятию (как работникам, так и работодателям) услуги в соответствии с контрактом, который требует от них объективности и нейтральности, недопущения конфликта интересов и соблюдения таких же общих стандартов профессиональной компетентности и поведения, которые требуются от мировых посредников (медиаторов) и третейских судей (арбитров), имеющих трудовые договоры с органом по регулированию вопросов труда или независимой комиссией.

Задача системы урегулирования споров - разработать такие аккредитационные механизмы и требования, которые гарантируют привлечение к работе только высококвалифицированных и опытных специалистов. Должны быть также разработаны механизмы лишения аккредитации тех, чьи услуги были неудовлетворительного качества. Если частных агентов привлекает орган по урегулированию споров, то их аккредитация при этом органе потребует соответствующей системы управления и мониторинга, которая гарантирует выполнение агентами возложенных на них задач и не позволяет им уронить репутацию этого органа.

Привлечение к процедурам предотвращения и урегулирования споров аккредитованных агентов весьма отличается от привлечения мировых посредников (медиаторов) и третейских судей (арбитров), работающих на неполной ставке. Последние являются сотрудниками органа по урегулированию споров, просто иногда работающими неполный день, и это единственное их отличие от основного персонала. Это не подрядные работники, с которыми заключают коммерческий контракт на предоставление услуг, а работники, имеющие договор найма.

Система урегулирования споров должна предоставлять работодателям и работникам услуги по примирению и арбитражу на бесплатной основе. Соответственно, если в коллективном соглашении между работодателем и профсоюзом имеется положение о том, что споры, попадающие под действие коллективного соглашения, направляются по согласованию между сторонами мировому посреднику (медиатору) или третейскому судье (арбитру), а услуги оплачиваются сторонами спора, то орган по урегулированию споров обязан соблюдать это положение. Процесс урегулирования споров в этом случае более не является бесплатным, но нужно помнить, что это решение основывается на консенсусе сторон и зафиксировано в их совместном соглашении.

Доступ к услугам по примирению (посредничеству) и арбитражу должен быть добровольным. Понятие «добровольность» заслуживает дополнительного пояснения. Речь идет о том, что сторона, направляющая запрос о предоставлении этих услуг, действует свободно и добровольно, при этом другая сторона спора обязана ответить, даже если эти действия для нее нежелательны.

Вызов

Рост числа посредников (агентов) из числа представителей частного сектора, предоставляющих информационные, консультационные услуги и услуги по обучению примирению (посредничеству) и арбитражу в рамках национальной системы предотвращения и урегулирования споров - это явление неизбежное. Кто бы ни предоставлял эти услуги - государство или частный сектор, задача остается неизменной: обеспечить объективность и высокое качество услуг на благо сторон спора.

Изменение ситуации на рынке труда

В некоторых странах отмечается тенденция ослабления процесса коллективных переговоров и большего упора на индивидуальные трудовые договоры. Такой индивидуальный подход к занятости свидетельствует скорее об изменении характера, чем об ослаблении трудовых отношений, но сопровождается ростом числа индивидуальных трудовых споров, в основном касающихся соблюдения действующих прав.

Это не означает, что коллективные споры по вопросам трудовых прав и интересов более не возникают, но налицо изменение уровня, на котором происходят споры, и необходимость для системы их предотвращения и урегулирования адаптироваться к росту числа индивидуальных споров о трудовых правах.

Вызов

Ослабление механизмов коллективных переговоров между профсоюзами и работодателями привело к росту индивидуальных трудовых споров, поступающих на рассмотрение системы. Перед системой предотвращения и урегулирования споров стоит задача проявить достаточную гибкость и адаптироваться к новой ситуации, при этом продолжая предоставлять качественные услуги по примирению (посредничеству) и арбитражу коллективных споров.

Споры между представителями частного и государственного сектора

Где бы ни возникали отношения занятости - в частном секторе или на государственной службе, индивидуальные и коллективные споры возникают в обоих секторах. Создание отдельных систем для урегулирования споров, возникающих в государственном и частном секторе, не обязательно обеспечит лучшее качество услуг для заинтересованных сторон.

Единый орган по трудовым спорам, обслуживающий государственный и частный сектор и отвечающий за разработку соответствующего национального законодательства, обладает рядом преимуществ. Если все же считается, что споры, возникающие в органах государственной службы, отличаются от споров в частном секторе, то в рамках единого органа можно предусмотреть определенное число мировых посредников (медиаторов) и третейских судей (арбитров), специализирующихся на государственной службе, но они не должны заниматься исключительно спорами в данном секторе.

Вызов

Система урегулирования споров должна предоставлять и частному, и государственному сектору весь набор необходимых услуг, а также обеспечивать самое высокое качество профессиональных услуг по предотвращению и урегулированию споров вне зависимости от сектора занятости.

Возрождение существующего департамента труда, призванное повысить качество услуг, касающихся трудовых споров, заставляет поднять ряд вопросов и проблем. Однако создание независимой комиссии, обладающей мандатом на весь спектр услуг по предотвращению и урегулированию споров, порождает еще большее число вопросов.

Создание нового органа взамен существующего неизбежно столкнется с сопротивлением со стороны тех, кто опасается оказаться в проигрыше в результате реформ. Необходимо, чтобы преобразования осуществлялись с осторожностью, вниманием и терпением, но одновременно и с приверженностью реформе и энергией, направленной не только на реформу во имя реформы, но и с целью улучшить работу системы и реализовать на практике принципы эффективного управления.

Создание независимой комиссии по урегулированию споров диктует необходимость обеспечить надлежащую финансовую поддержку как на начальном этапе, так и на дальнейших этапах функционирования нового органа. Требование институциональной независимости и нейтральности обязывает работодателей и профсоюзы как клиентов системы не предоставлять комиссии никакого финансирования. Финансирует комиссию государство посредством ежегодных ассигнований, основанных на стандартных бюджетных оценках, одобренных парламентом.

Развивающиеся страны особенно активно стремятся реформировать свои системы урегулирования споров посредством укрепления существующих органов регулирования сферы труда либо путем создания независимой комиссии. Чтобы достичь поставленных целей, нужны сильные и неотразимые аргументы, способные убедить законодательные органы выделить необходимые ресурсы. Особенно важно подчеркнуть экономические выгоды, которые несет с собой внедрение новых подходов к урегулированию споров.

Для записей

Для записей

ГЛАВА 10
ПРИЛОЖЕНИЕ

ПРИЛОЖЕНИЕ А **221**

ПРИЛОЖЕНИЕ Б **241**

ПРИЛОЖЕНИЕ В **242**

ГЛАВА 10

ПРИЛОЖЕНИЕ

В настоящей главе представлена информация ресурсы, которае может представлять интерес для тех, кто участвует в управлении системами урегулирования трудовых споров: в глоссарий включены определения и разъяснения широко используемых терминов; в перечень важнейших международных трудовых норм включены соответствующие конвенции и рекомендации; в качестве примеров представлены два полных профессиональных кодекса поведения и этики посредников (медиаторов) - один из Соединенных Штатов Америки, а другой из Южно-Африканской Республики.

ПРИЛОЖЕНИЕ А

Глоссарий основных терминов

Арбитраж *(Arbitration)*

Процедура, в ходе которой не суд, а одна или несколько независимых третьих сторон выносят решение по спору. В ходе арбитража третейский судья (арбитр) выслушивает доводы обеих сторон спора и по результатам выносит решение.

Арбитражные процедуры не столь формальные, как судебные, но между ними есть и определенное сходство, в частности присутствие свидетелей, право проводить перекрестный допрос, право на судебное представительство.

В большинстве случаев арбитражные решения являются окончательными и юридически обязательными. Как правило, апелляции можно подавать только в случае, если арбитражное решение противоречит закону, либо не было соблюдено право сторон быть выслушанными.

› См.также **Примирение, Содействие, Посредничество (Медиация)**.

Выявление спора *(Dispute diagnosis)*

Процесс, в ходе которого стороны спора выявляют симптомы конфликта и причины споров, что позволяет им более эффективно урегулировать споры в будущем.

Симптомы конфликта - это внешние признаки, служащие доказательством его существования. Признаки могут быть очевидными - остановка производства и локаут, и не столь очевидными - повышение текучести кадров, прогулов, увеличение расхода сырья, саботаж на рабочих местах.

Двусторонние отношения *(Bipartism)*

Взаимодействие между работниками и работодателями, либо их представительными организациями, с целью разрешения вопросов, представляющих взаимный интерес в сфере труда.

Иногда двусторонний социальный диалог может проводиться в виде коллективных переговоров или консультаций, а также заключаться в иных формах сотрудничества между обеими сторонами трудовых отношений, как между работником и работодателем, так и профсоюзами или представителями работников и объединениями работодателей.

› См.также **Социальный диалог, Трипартизм**.

Дискриминация *(Discrimination)*

Всякое различие, недопущение или предпочтение, проводимое по признаку расы, цвета кожи, пола, религии, политических убеждений, национального происхождения или социальной принадлежности, приводящее к уничтожению или нарушению равенства возможностей или обращения в области труда и занятий.

Добровольное примирение *(Voluntary conciliation)*

Ситуация, при которой стороны спора могут свободно решать, воспользоваться или нет предоставляемой им услугой примирения.

Добровольное примирение также относится к ситуациям, при которых стороны спора совместно выбирают в качестве мирового посредника (медиатора) третью сторону, а не механизмы примирения, учрежденные государством.

› См.также **Обязательное примирение**.

Добровольный арбитраж *(Voluntary arbitration)*

Ситуация, при которой процедура арбитражного рассмотрения начинается только по договоренности обеих сторон спора.

› См.также **Обязательный арбитраж**.

Добросовестность *(Good faith)*

Применительно к коллективным переговорам добросовестность означает, что стороны прилагают все усилия для достижения согласия, ведут подлинные и конструктивные переговоры, избегают неоправданных задержек, соблюдают достигнутые договоренности и добросовестно выполняют их.

Забастовка *(Strike)*

Временное добровольное прекращение работы или отказ от выполнения трудовых обязанностей группой работников одного или нескольких предприятий в целях выражения озабоченности или достижения удовлетворения их требований в отношении условий труда (зарплата, продолжительность рабочего времени, рабочее время), обеспечения безопасности трудовой деятельности и пр.

Забастовка может быть полной (работа предприятия прекращается полностью) либо частичной, например, когда работники отказываются работать сверхурочно.

› См.также **Локаут**.

Издевательства *(Bullying)*

Поведение одного лица в отношении другого, ставящее целью запугать и унизить последнего. Сюда относятся словесные оскорбления и физическое насилие, которые зачастую происходят на глазах коллег.

Ниже приведены примеры издевательского поведения в отношении работников. Такие работники:

- регулярно испытывают на себе несправедливое обращение;
- обвиняются в промахах, совершенных другими;
- получают слишком большие трудовые задания, рассчитанные на то, чтобы работник не справился с ними;
- регулярно получают угрозы увольнения;

- не получают заслуженного повышения либо получают отказ в дополнительном обучении;
- становятся объектом физического и вербального насилия.

Издевательства могут происходить с глазу на глаз, в письменной форме, по телефону, факсу и электронной почте.

Издевательства становятся причиной конфликтов и споров, которые, как правило, должны регулироваться помощью процедуры рассмотрения жалоб еще на уровне предприятия.

› См.также **Преследование**.

Индивидуальный спор *(Individual dispute)*

Разногласие между отдельным работником и его (ее) работодателем, как правило, касающееся существующих прав. Индивидуальным спором называется и такой спор, при котором несогласие с работодателем по одному и тому же вопросу высказывает группа работников, но каждый их них выступает как индивидуальный заявитель.

› См.также **Коллективный спор**.

Кодекс поведения *(Code of conduct)*

Письменный документ, устанавливающий нормы поведения, которые предписываются работнику или группе работников.

Одни кодексы являются юридически обязательными, к другим работники присоединяются добровольно.

Кодекс поведения иногда называют этическим кодексом *(code of ethics)* либо сводом правил и принципов поведения на рабочем месте *(code of practice)*.

Коллективные переговоры *(Collective bargaining)*

Определение понятия «коллективные переговоры» приводится в Конвенции МОТ №154 и распространяется на «все переговоры, которые проводятся между предпринимателями, группой предпринимателей или одной или несколькими организациями

предпринимателей, с одной стороны, и одной или несколькими организациями трудящихся — с другой, в целях:

(a) определения условий труда и занятости; и/или

(b) регулирования отношений между предпринимателями и трудящимися; и/или

(c) регулирования отношений между предпринимателями или их организациями и организацией или организациями трудящихся».

Коллективные переговоры завершаются подписанием документа, которое называют коллективным договором или соглашением.

› См.также **Конвенция о свободе объединения и защите права объединяться в профсоюзы, Переговоры**.

Коллективный спор *(Collective dispute)*

Разногласия между группой работников, которых, как правило (но не обязательно), представляет профсоюз, и работодателем или группой работодателей по вопросам существующих прав или будущих интересов.

› См.также **Индивидуальный спор**.

Коммуникация *(Communication)*

Передача информации от одной стороны другой в словесной форме (письменной и устной), а также в форме изображений или жестов, ставящая целью углубления взаимопонимания между сторонами.

Под односторонней коммуникацией понимают передачу информации одной стороной, когда получатель информации не дает никакой «обратной связи» (ответа) и никаких подтверждений того, что полученное сообщение было понято.

Двусторонняя коммуникация - это интерактивный процесс, при котором и отправитель, и получатель информации отвечают на слова, изображения и жесты друг друга в целях достижения взаимопонимания.

Консенсус *(Consensus)*

Способ достижения взаимного согласия сторонами спора.

Конфликт *(Conflict)*

Состояние или условия, характеризуемые разладом, разногласиями, антагонизмом или противостоянием между отдельным работником и его(ее) работодателем, между группой работников, в том числе объединенных в профсоюз, и их работодателем, либо между профсоюзом или группой профсоюзов и группами работодателей.

› См.также **Спор**.

Локаут *(Lockout)*

Прекращение работы, когда работодатель не допускает работников на рабочие места и закрывает предприятие.

Локаут используется с целью заставить работников принять условия, выдвигаемые работодателем, либо выполнить его требования.

› См.также **Забастовка**.

Мировой посредник (медиатор) *(Conciliator)*

Независимое нейтральное лицо, которое помогает сторонам спора найти взаимоприемлемое решение.

Мировой посредник содействует **процессу** переговоров, но не влияет на их результат.

Иногда между терминами «мировой посредник» *(conciliator)* и «посредник, медиатор» *(mediator)* проводят различие. Различие может заключаться, например, в том, что мировой посредник назначается государством, а посредник является представителем частного сектора, при этом они выполняют одинаковые функции.

В некоторых юрисдикциях (например, в США) проводится четкое различие между медиатором и мировым посредником. Медиатор действует вместе со сторонами спора и помогает им

достичь взаимоприемлемого соглашения, а мировой посредник встречается со сторонами по отдельности и не организует совместных встреч.

Мониторинг *(Monitoring)*

Одна из составляющих процесса управления, предусматривающая регулярное сравнение результатов работы отдельных сотрудников, подразделений, департаментов и организации в целом с запланированным показателями и целевыми ориентирами.

› См.также **Арбитраж, Примирение, Содействие**.

Наемный работник/работник *(Employee/worker)*

Юридический термин «наемный работник» относится к лицу, являющемуся стороной трудовых отношений. Значение термина «работник» шире и распространяется на любое лицо, выполняющее работу (например, самозанятый), независимо от того, является ли это лицо работающим по найму или нет.

› См.также **Работодатель**.

Неформальная экономика *(Informal economy)*

Термин «неформальная экономика» относится к любой экономической деятельности, которая в законодательстве или на практике не охватывается или не в полной мере охватывается официальными правовыми положениями. Под это понятие подпадает множество категорий работников и хозяйственных единиц в разных секторах экономики, в сельской местности и в городах; они являются особенно уязвимыми и незащищенными, испытывают самый серьезный дефицит достойного труда и часто не могут вырваться из порочного круга нищеты и низкой производительности; - неформальная экономика охватывает наемных работников и самозанятых, работников семейных предприятий и тех, кто переходит из одной ситуации в другую; - некоторых из тех, кто охвачен новыми гибкими моделями организации труда, кто оказывается на периферии ключевого предприятия или на самом начальном этапе производственной цепочки. Работники неформального сектора экономики часто

вовсе не имеют либо имеют ограниченный доступ к услугам и процедурам по урегулированию споров.

Обязательное примирение *(Compulsory conciliation)*

Ситуация, при которой стороны спора по закону обязаны пройти процедуру примирения, организованную государственным органом.

К обязательному примирению прибегают в некоторых странах, где процедуры коллективных и иных переговоров недостаточно разработаны, зачастую заходят в тупик и тогда работники прибегают к забастовкам. «Обязательное» в этом контексте означает, что стороны обязаны принять участие во встрече по примирению, при этом сам характер процесса примирения подразумевает, что никто не может их принуждать (и даже пытаться принуждать) к урегулированию спора.

› См.также **Добровольное примирение**.

Обязательный арбитраж *(Compulsory arbitration)*

Ситуация, когда прохождение процедуры арбитража предусмотрено законом либо требованиями государственных органов. Термин применяется также к ситуациям, когда арбитражное рассмотрение может быть инициировано любой из сторон спора, не испрашивая согласия другой, либо его может инициировать государство.

› См.также **Добровольный арбитраж**.

Организация работодателей *(Employers' organization)*

Организация, членами которой являются отдельные работодатели или/и объединения работодателей, призванная отстаивать и продвигать коллективные интересы своих членов, выступая единым фронтом при взаимодействии с профсоюзами и/или представителями работников, а также согласовывать условия и предоставлять своим членам услуги по вопросам, касающимся сферы труда и трудовых отношений.

› См.также **Конвенция о свободе объединений и защите права объединяться в профсоюзы, Профсоюз**.

Отрасль/сектор/сфера *(Industry/sector/branch)*

Группа предприятий или работодателей, производящих сходную продукцию или услугу. В качестве примеров можно привести банковский сектор, горнорудную и швейную промышленность.

Переговоры *(Negotiation)*

Процесс, в ходе которого две (или более) стороны, имеющие как общие, так и противоположные интересы, собираются вместе, чтобы высказаться и выслушать друг друга и достичь взаимоприемлемого соглашения.

› См.также **Коллективные переговоры**.

Переговоры на основе взаимного учета интересов сторон *(Interest-based bargaining)*

Процесс, в ходе которого стороны спора демонстрируют внимание к потребностям и озабоченностям друг друга и, в отличие от традиционных позиционных переговоров, не занимают жестко определенной позиции.

Иногда такие переговоры называют «взаимовыгодными» *(mutual gains bargaining)*, подчеркивая то, что стороны спора совместно изучают возникающие проблемы.

› См.также **Смешанные переговоры, Позиционные переговоры**.

Позиционные переговоры *(Positional bargaining)*

Переговоры, на которые стороны приходят, имея четко сформулированную заранее цель (цели), от которых они не готовы отступить в поисках компромисса.

Как правило, в таких переговорах стороны проводят стратегию конфронтации, и каждая из них стремится только выиграть.

› См.также **Смешанные переговоры, Переговоры на основе взаимного учета интересов сторон**.

Посредничество (Медиация) *(Mediation)*

В большинстве юрисдикций термин «посредничество» имеет то же значение, что и термин «примирение». В теории медиации выделяют некоторые аспекты термина «посредничество» («медиация»), связанные с разными подходами к процессу (при этом основные принципы работы посредника (медиатора) и налагаемый на него запрет оказывать какое-либо влияние на результаты переговоров остается неизменным).

Посредник-помощник *(Facilitative mediation)* сосредотачивается на самом процессе, не предлагая сторонам спора каких-либо вариантов действий или решений.

Посредник-оценщик *(Evaluative mediation)* выдвигает сторонам спора предложения и делает рекомендации, которые, в силу природы самого процесса, не могут носить обязательный характер.

Посредник-преобразователь *(Transformative mediation)* помогает сторонам спора признать взаимные потребности, интересы, точки зрения и ценности, но не навязывает им никаких вариантов разрешения их спора.

› См.также **Арбитраж, Примирение, Содействие**.

Предотвращение споров *(Dispute prevention)*

Механизмы и процедуры, позволяющие заинтересованным сторонам урегулировать возникающие между ними конфликты и разногласия по вопросам, представляющим взаимный интерес.

Механизмы, позволяющие справедливо и оперативно решать возникающие проблемы, тем самым устраняя риск их перерастания в масштабную конфронтацию между сторонами спора и не доводя их до стадии, когда о споре будет заявлено официально.

Предприятие *(Enterprise)*

Самостоятельная правовая единица, использующая ресурсы для производства товаров и услуг и действующая как государственная компания, холдинг, партнерство или индивидуальный предприниматель без образования юридического лица.

Одно предприятие может иметь несколько производственных единиц (цехов, отделений, филиалов).

При наличии только одной производственной единицы понятие «предприятие» и «производственная единица» совпадают.

Преследование *(Harassment)*

Преследование и принуждение на рабочем месте может проявляться в различных формах оскорбительного поведения, характеризующегося настойчивыми физическими или психологическими нападками и негативным отношением к одному работнику или к группе работников, при этом такие нападки, как правило, бывают непредсказуемыми, иррациональными и несправедливыми.

› См.также **Издевательства**.

Признание профсоюза для ведения переговоров *(Recognition of a bargaining agent)*

Признание работодателем права профсоюза *(bargaining agent)* вести переговоры в целях заключения коллективных соглашений, регулирующих условия занятости, от имени определенной группы работников, которую называют «стороной переговоров» *(bargaining unit)*.

О таком признании могут на добровольной основе договориться работодатель и профсоюз. Возможен и вариант, когда требование о признании закрепляется законодательно. В этом случае профсоюз должен предоставить подтверждение того, что он представляет необходимую минимальную долю работников на данном предприятии.

Бывает так, что профсоюз обладает исключительным или монопольным правом на ведение переговоров с работодателем, либо, наоборот, работодатель признает право на ведение переговоров за двумя и более профсоюзами.

Признание работодателем права профсоюза вести переговоры требуется в основном в странах общего права.

Примирение *(Conciliation)*

Процедура, в ходе которой независимая и нейтральная третья сторона помогает сторонам спора достичь взаимоприемлемого соглашения и урегулировать спор.

Примирение следует непосредственно за этапом переговоров. Его цель - помочь сторонам спора достичь консенсуса, не навязывая им своего варианта решения спора. Иногда эту процедуру называют «переговоры при содействии» доверенных лиц *(assisted bargaining).*

Для целей настоящей публикации термины «примирение» и «посредничество» (медиация) используются для описания одной и той же процедуры, при этом используются такие термины как «примирение (посредничество)» и «мировой посредник/медиатор».

› См.также **Арбитраж, Содействие, Посредничество (Медиация)**.

Производственная единица *(Establishment)*

Самостоятельная единица (предприятие, отдел, цех), занимающаяся производством определенных товаров и услуг либо осуществляющая производственные операции в одном месте.

Профсоюз *(Trade union)*

Организация работников/наемных работников, которая объединяет их для достижения общих целей, в частности, связанных с защитой прав и улучшением условий занятости.

Некоторые профсоюзы объединяют работников, принадлежащих к одной профессиональной группе (например, медсестры). Другие профсоюзы объединяют людей разных занятий и профессий, но работающих в одной отрасли (секторе), например, работники транспорта, гостиничного сервиса, строительства.

Профсоюзы могут объединяться друг с другом, образуя профсоюзные федерации и национальные советы.

› См.также **Конвенция о свободе объединений и защите права объединяться в профсоюзы, Организация работодателей**.

Процедура «арбитраж - примирение» *(Arb-con)*

Процесс урегулирования спора, при котором арбитраж предшествует примирению. Арбитражное решение запечатывается в конверт и не доводится до сведения сторон. Затем начинается процедура примирения, и если она завершается успешно, запечатанный конверт уничтожается. Если процедура примирения заканчивается неудачей, превалирует решение, которое находится в запечатанном конверте.

Работодатель *(Employer)*

Лицо или учреждение, принимающее на работу другое лицо или лиц (наемных работников), с которыми заключают договор найма с указанием размеров оклада или заработной платы за выполненную ими работу.

› См.также **Наемный работник/работник**.

Разрешение спора *(Dispute settlement)*

Ситуация, при которой спор завершается в результате решения, принятого независимой третьей стороной и оформленного, например, решением или определением третейского судьи (арбитра).

Спор разрешается в том смысле, что по нему принимается окончательное и юридически обязательное решение, однако этим решением не обязательно бывают удовлетворены заинтересованные стороны.

› См.также **Урегулирование спора**.

Расследование *(Investigation)*

Процесс, в ходе которого независимая третья сторона детально изучает определенный вопрос или проблему и по результатам представляет отчет. Такое расследование проводится, например, для получения информации, необходимой для рассмотрения

жалобы, особенно в случаях, связанных с дискриминацией, преследованием и сокращением штатов.

Регулирование вопросов труда *(Labour administration)*

Конвенция МОТ №150 определяет термин «регулирование вопросов труда» как «деятельность по государственному управлению в области национальной трудовой политики».

Основные сферы регулирования вопросов труда: инспекция труда (включая инспекцию охраны труда), трудовые отношения, службы занятости, различные аспекты профессионального обучения, информация о рынке труда, проведение исследований.

Эта деятельность осуществляется системой регулирования вопросов труда, включающей министерства и ведомства, региональные и местные органы, координационные и консультативные органы, органы, предусмотренные в соответствии с законодательством, и другие государственные структуры.

Независимая комиссия по урегулированию споров, созданная в соответствии с законом, также является частью системы регулирования вопросов труда.

Решение *(Award)*

Письменное решение, которое выносится по результатам арбитражных слушаний и которое иногда называют определением *(determination)*.

Свобода объединения и защита права объединяться в профсоюзы *(Freedom of association and the protection of the right to organize)*

Конвенция МОТ №87 (1948) касается свободно осуществляемого и равного права работников и работодателей на организацию с целью достижения и защиты их интересов. Работники и работодатели имеют право без какого то ни было различия создавать и вступать по своему выбору в организации, имеющие целью обеспечение и защиту их интересов. Такие организации имеют право вырабатывать свои уставы и административные

регламенты, свободно выбирать своих представителей, организовывать свой аппарат и свою деятельность и формулировать свою программу действий. Государственные власти должны воздерживаться от всякого вмешательства, способного ограничить это право или воспрепятствовать его законному осуществлению. Эти организации не подлежат роспуску или временному запрещению в административном порядке.

Организации работников и работодателей имеют право создавать федерации и конфедерации, а также присоединяться к ним, и каждая такая организация, федерация или конфедерация наделяется одинаковыми правами и обеспечивается одинаковыми гарантиями. Конвенция №87 также предусматривает их право вступать в международные организации работников и работодателей. Приобретение прав юридического лица такими организациями не может быть подчинено условиям, способным воспрепятствовать осуществлению их прав. При осуществлении прав, признанных за ними настоящей Конвенцией, работники, работодатели и их соответствующие организации должны соблюдать законность. Национальное законодательство не должно затрагивать гарантии, предусмотренные настоящей Конвенцией, и должно применяться таким образом, чтобы не нарушать их.

› См.также **Коллективные переговоры, Организация работодателей, Профсоюз**.

Смешанные переговоры *(Blended bargaining)*

Форма переговоров, сочетающая элементы традиционных позиционных переговоров с элементами взаимовыгодных переговоров *(mutual gains bargaining)* и ставящая целью не только достичь соглашения, но и расширить сотрудничество между сторонами спора в будущем.

› См.также **Переговоры на основе взаимного учета интересов сторон, Позиционные переговоры**.

Совместное решение проблем *(Joint problem solving)*

Ситуация, когда стороны спора отказываются от взаимной конфронтации и решают возникающие вопросы системно и последовательно, во многих случаях привлекая себе в помощь нейтральную третью сторону.

Такой подход позволяет сосредоточить внимание на проблемах, вызвавших спор, а не на участниках спора.

Совместные исследования *(Joint research)*

Ситуация, когда работодатель и профсоюзы соглашаются совместно изучить определенный вопрос или проблему вместо того, чтобы проводить исследования по одной и той же теме по отдельности. Такое исследование может быть поручено и третьей стороне при условии, что техническое задание и процедуры будут совместно согласованы обеими сторонами.

Содействие *(Facilitation)*

Составная часть процесса, предшествующего процедуре примирения, в ходе которого независимый и нейтральный мировой посредник (медиатор) поощряет стороны спора к диалогу и выслушиванию друг друга. Это помогает сторонам еще до начала официальных переговоров лучше понять позицию друг друга.

› См.также **Арбитраж, Примирение, Посредничество (Медиация)**.

Сотрудник, занимающийся вопросами трудовых отношений *(Industrial relations officer)*

Сотрудник системы регулирования вопросов труда, занимающийся предотвращением и урегулированием трудовых споров и другими вопросами, связанными с трудовой деятельностью.

В частном секторе такие сотрудники отвечают за вопросы, касающиеся трудовых отношений.

Сотрудничество на рабочих местах *(Workplace cooperation)*

Действующие на предприятии механизмы и процедуры, посредством которых работники и их представители взаимодействуют с представителями администрации и решают вопросы, представляющие взаимный интерес.

Это двусторонний процесс, хотя в нем может участвовать третья нейтральная сторона, которой отводится лишь разъяснительная и вспомогательная роль.

Помимо обмена информацией, наиболее распространенными формами сотрудничества являются консультации, в ходе которых вырабатываются рекомендации для администрации предприятия, а также переговоры, которые завершаются принятием имеющего обязательную силу соглашения.

Социальные партнеры *(Social partners)*

Представители работников и работодателей и их представительные организации.

Социальный диалог *(Social dialogue)*

Социальный диалог – это термин, определяющий участие работников, работодателей и правительств в процессе принятия решений в сфере занятости и в отношении проблем, возникающих на рабочих местах. Он включает все виды переговоров, консультаций и обмена информацией между представителями всех этих групп либо между представителями работодателей и работников относительно их общих интересов в области социально-экономической политики и политики в сфере труда. Социальный диалог может осуществляться на разных уровнях и в разных формах в зависимости от национального контекста.

Социальный диалог – это и средство обеспечения социально-экономического прогресса, и цель сама по себе, поскольку он позволяет людям выражать свои мнения и отстаивать их в сообществах и на рабочих местах. Социальный диалог может носить двусторонний характер и проводиться между работниками и работодателями (которых МОТ называет «социальными

партнерами») или трехсторонний характер – с участием правительств.

› См.также **Коллективные переговоры, Организация работодателей, Свобода объединения и защита права объединяться в профсоюзы, Профсоюз**.

Спор *(Dispute)*

Разногласие и конфликт между двумя и более сторонами по вопросам, представляющим взаимный интерес.

› См.также **Конфликт**.

Спор по вопросам прав *(Rights dispute)*

Разногласие между работником (работниками) и их работодателем в связи с нарушением их прав, предусмотренных действующим законодательством, коллективным соглашением либо трудовым договором.

Иногда такое противостояние называют правовым спором *(legal dispute)*.

Такой спор может быть индивидуальным или коллективным.

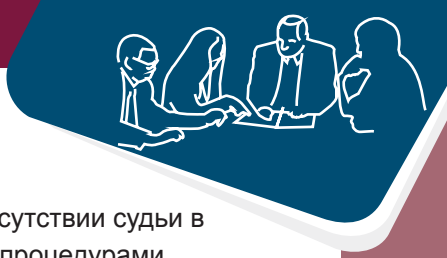
› См.также **Спор, касающийся интересов сторон**.

Спор, затрагивающий интересы сторон *(Interest dispute)*

Разногласие между работниками и их работодателем по вопросу будущих прав и обязанностей в рамках договора найма. Такие споры не касаются действующих прав и выплат. Спор возникает в связи с желанием одной из сторон установить в будущем новые права, например, предусмотреть на будущее повышение заработной платы или ввести дополнительные пособия и выплаты.

Споры, затрагивающие интересы сторон, направлены на признание новых прав. К таким спорам стороны прибегают в случае провала коллективных переговоров.

› См.также **Спор по вопросам прав**.



Судебное рассмотрение *(Adjudication)*

Процесс урегулирования спора в суде в присутствии судьи в соответствии с предусмотренными законом процедурами.

Третейский судья (арбитр) *(Arbitrator)*

Лицо, осуществляющее слушания в ходе арбитражного процесса и выносящее решение. В ряде случаев слушания проводит группа или совет в составе нескольких членов, а не одно лицо.

Трипартизм *(Tripartism)*

Основополагающий принцип и ключевая ценность МОТ, стоящая в самом центре работы организации. Трипартизм можно определить как «взаимодействие правительств, работников и работодателей (в лице их представителей) в качестве равных и независимых партнеров с целью поиска решений по вопросам, представляющим общий интерес».

› См.также **Двусторонние отношения, Социальный диалог**.

Трудовой договор *(Contract of employment)*

Соглашение, в соответствии с которым отдельное лицо (работник) обязуется выполнять на определенных условиях работу, порученную ему другим лицом (работодателем) в обмен за оплату или вознаграждение.

Трудовой договор может быть устным и письменным. Письменный договор является более предпочтительным, поскольку является подтверждающим документом, который можно использовать в процедурах предотвращения и урегулирования споров.

Трудовые отношения *(Industrial relations)*

Обусловленные трудовой деятельностью индивидуальные и коллективные отношения между работниками и работодателями в сфере труда, а также отношения между представителями работников и работодателей на отраслевом и на национальном уровнях и их взаимодействие с государством.

Уполномоченный по вопросам труда *(Labour officer)*

Сотрудник системы регулирования вопросов труда, который может заниматься проверкой условий труда, трудовыми отношениями или работать в службе занятости.

Управление *(Governance)*

Процесс принятия и реализации решений в соответствии с общепринятыми принципами, такими как участие всех заинтересованных сторон, прозрачность, оперативность, справедливость, инклюзивность, рациональность, эффективность, подотчетность и верховенство права.

Урегулирование споров *(Dispute resolution)*

Ситуация, при которой спор прекращается и стороны приходят к согласию в результате совместного поиска консенсуса с привлечением третьей стороны или без таковой.

Урегулированием спора также называют процесс или действия, к которым прибегают стороны спора для преодоления имеющихся между ними разногласий.

› См.также **Разрешение спора**.

Установление и оценка конкретных фактов *(Fact-finding)*

Процесс, в ходе которого независимая и нейтральная сторона выявляет, анализирует и интерпретирует данные, относящиеся к спору (например, оценивает, имеет ли работодатель возможность повысить заработную плату), и предоставляет сторонам спора свои рекомендации, не навязывая им собственных вариантов решения спора и строго ограничиваясь ролью эксперта.

Основная цель такой оценки - уменьшить или полностью снять возможные разногласия сторон по поводу конкретных данных и фактов.

ПРИЛОЖЕНИЕ Б

Соответствующие международные трудовые нормы

Конвенции МОТ

Конвенция 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию (№ 87)

Конвенция 1949 года о праве на организацию и на ведение коллективных переговоров (№ 98)

Конвенция 1971 года о представителях трудящихся (№ 135)

Конвенция 1978 года о регулировании вопросов труда (№ 150)

Конвенция 1958 года о защите права на организацию и процедурах определения условий занятости на государственной службе (№ 151)

Конвенция 1981 года о коллективных переговорах (№ 154)

Конвенция 1982 года о прекращении трудовых отношений (№ 158)

Рекомендации МОТ

Рекомендация 1951 года о добровольном примирении и арбитраже (№ 92)

Рекомендация 1952 года о сотрудничестве на уровне предприятия (№ 94)

Рекомендация 1960 года о сотрудничестве в отраслевом и в национальном масштабе (№ 113)

Рекомендация 1967 года о связях на предприятии (№ 129)

Рекомендация о рассмотрении жалоб на предприятии с целью их разрешения (№ 130)

Рекомендация 1978 года о регулировании вопросов труда (№ 158)

Рекомендация 1978 года о трудовых отношениях на государственной службе (№ 159)

Рекомендация 1981 года о коллективных переговорах (№ 163)

ПРИЛОЖЕНИЕ В

Кодексы поведения (профессиональной деятельности)

Соединенные Штаты Америки - Федеральная служба посредничества и примирения США
Кодекс профессиональной деятельности ПОСРЕДНИКОВ (МЕДИАТОРОВ) В ТРУДОВЫХ СПОРАХ

Преамбула

Посредничество (медиация) - профессиональная деятельность, налагающая на тех, кто ее осуществляет, определенные обязательства. Те, кто занимаются посредничеством, должны быть преданы принципам свободных и ответственных коллективных переговоров. Они должны осознавать, что несут обязательства по отношению к сторонам, участвующим в коллективных переговорах, ко всем другим посредникам, агентствам, которые управляют процессом посредничества, а также широкой общественности.

Мы признаем различные обязанности, предусмотренные законом для городских и федеральных агентств и агентств, действующих на уровне штатов. Настоящий Кодекс, однако, никоим образом не ставит целью установить или изменить какие-либо из этих обязанностей либо указать, когда и в каких ситуациях следует задействовать посредников из более чем одного агентства. Настоящий Кодекс является скорее документом, регулирующим поведение отдельного посредника.

Настоящий Кодекс ставит целью сформулировать принципы профессиональной деятельности, которым должны следовать все профессиональные посредники, работающие в городских и федеральных агентствах и агентствах, действующих на уровне штатов, а также посредники, привлекаемые сторонами на частной основе.

Обязанности посредников (медиаторов) перед сторонами спора

Основная обязанность по урегулированию трудового спора лежит на самих сторонах спора. Посредники (медиаторы) должны постоянно помнить, что соглашения, к которым стороны приходят в ходе коллективных переговоров, принимаются самими сторонами спора на добровольной основе. В обязанности посредника (медиатора) входит содействие сторонам в урегулировании спора.

Желательно, чтобы стороны приходили к соглашению посредством коллективных переговоров, не прибегая к помощи посредника (медиатора). При этом государственная политика и законодательство признают посредничество в качестве надлежащей формы участия государства в тех случаях, когда это требуется. Должны ли посредники (медиаторы) вмешаться в процесс и когда это следует сделать, обычно решают сами стороны спора. Присоединение к процессу посредников (медиаторов) по их собственной инициативе происходит только в исключительных случаях.

Посредники (медиаторы) не должны сводить свою роль только к поддержанию мира за столом переговоров. Они также играют роль экспертов, к которым могут обращаться стороны. Когда это необходимо, они должны быть готовы предоставить сторонам рекомендации и альтернативные варианты содержательного и процедурного характера, что поможет сторонам успешно провести переговоры.

Поскольку посредничество (медиация) - это фактически добровольный процесс, то для успешного выполнения посредником возложенных на него обязанностей крайне важно, чтобы стороны спора приняли его как человека честного, объективного и справедливого. О полезности посредников можно судить по тому, как они выполняют свои профессиональные обязанности. При этом проявляются личные качества посредников, а также их интеллектуальные способности, эмоциональные и социальные особенности и технические навыки, а также навыки устного и письменного общения со сторонами спора, другими посредниками и широкой общественностью.

Обязанности перед другими посредниками (медиаторами)

Посредники (медиаторы) не должны вступать в спор, в котором уже участвует другой посредник (посредники), не переговорив предварительно с ними. Посредник не должен присоединяться к спору, руководствуясь лишь тем, что в нем уже участвует другой посредник. Наоборот, основанием для вступления посредника в спор не может быть даже тот факт, что стороны спора не имеют посредника.

В ситуациях, когда в конкретном споре участвуют более одного посредника, каждый из них обязан информировать других о деталях спора с тем, чтобы надлежащим образом координировать работу, и вообще должен всячески оказывать содействие коллегам.

Посредники ни в коем случае не должны показывать своего несогласия или критического отношения к тому, что делают их коллеги-посредники. Все дискуссии о распределении ролей и функций в конкретном деле должны вестись исключительно между самими посредниками.

Обязанности посредников перед агентством и своей профессией

Агентства, отвечающие за предоставление услуг посредников сторонам коллективных переговоров, являются государственными органами. Посредники должны помнить об этом, а также о том, что они являются государственными служащими. Посредники никогда не должны забывать, что по их работе судят не только об их профессиональных качествах, но и об агентстве, представителями которого они являются. Любое ненадлежащее поведение или профессиональный промах негативно отражается не только на конкретном посреднике, но и на его работодателе, а, значит, на эффективности работы всего его агентства и других правительственных агентств и на мнении о процедуре посредничества в целом.

Посредники не должны использовать свое положение в личных целях и не должны вступать с предприятиями в какие-либо трудовые отношения, противоречащие их функциям посредников. Они не должны принимать - помимо заработной платы - никаких денежных средств и ценных вещей в качестве вознаграждения за свою работу и не должны брать на себя никаких обязательств перед сторонами спора, что может нарушить принцип нейтральности, которому они обязаны следовать при выполнении своих обязанностей.

Обязанности посредников перед обществом

Коллективные переговоры - это, по сути, частный и добровольный процесс. Основная цель посредника - помочь сторонам разрешить спор. Такая помощь не отменяет права сторон обращаться к экономическим и юридическим санкциям. При этом обязанностью посредника является упомянуть о заинтересованности общества в урегулировании данного конкретного спора, в возобновлении работы предприятия и его нормальном функционировании. При этом следует отдавать себе отчет, что посредники никоим образом не регулируют и не контролируют содержание коллективного соглашения.

В свете сказанного очевидно, что посредник может принять решение о выходе из спора в случае, если станет очевидно, что стороны намерены использовать его присутствие как правительственного должностного лица в качестве рычага влияния для достижения соглашения, которое очевидно противоречит общественным интересам.

Общепризнано, что трудовые споры разрешаются за столом переговоров, при этом посредники могут делать достоянием общественности определенную информацию, которая отбирается (1) с учетом пожеланий сторон, (2) с учетом того, насколько данная информация поможет или, наоборот, затруднит процедуру урегулирования спора, (3) с учетом потребностей информированной общественности.

Публичность не должна использоваться посредниками для укрепления собственного положения или положения агентства. Там, где в споре участвуют два и более посредников, информирование общественности должно осуществляться по взаимному согласованию между ними.

Обязанности посредников перед процессом посредничества

Коллективные переговоры - это установленная законом процедура и важный элемент нашей экономической жизни. Посредничество предусматривает разработку альтернативных решений, на которые добровольно соглашаются стороны, используя их в качестве основы для урегулирования своих проблем. Ненадлежащее давление на стороны спора подрывает принцип добровольности, поэтому посредники никогда не должны к нему прибегать.

Статус, опыт и способности посредников придают дополнительный вес их предложениям и рекомендациям, поэтому посредникам следует

весьма ответственно относиться к тому, что они предлагают и нести полную ответственность за обеспечение добросовестности и качества своих предложений.

Посредники обязаны постоянно совершенствовать свои знания о трудовых отношениях и методиках урегулировании споров, развивая свои навыки и способности.

Предложения отдельных посредников или агентств сторонам спора, заставляющие стороны сделать вывод о том, что им лучше выбрать другую посредническую «площадку», где они достигнут лучших результатов, свидетельствуют о непрофессионализме посредников и достойны всяческого осуждения.

Посредники не имеют право разглашать информацию, к которой они получили доступ вследствие своей профессиональной деятельности. Такая информация не должна разглашаться ни с какой целью, включая цели судебного разбирательства, и не должна использоваться ни прямо, ни косвенно для личных целей или выгоды посредника.

Позиция на переговорах, а также предложения, выдвигаемые сторонами посреднику в конфиденциальном порядке в ходе переговоров, не должны разглашаться другой стороне без разрешения другой стороны либо лица, от которого исходила данная информация.

Южная Африка - Комиссия по примирению, посредничеству и арбитражу

КОДЕКС ПОВЕДЕНИЯ УПОЛНОМОЧЕННЫХ СОТРУДНИКОВ ПО ПРИМИРЕНИЮ (МЕДИАЦИИ) И АРБИТРАЖУ

Настоящий Кодекс разработан в соответствии с положениями раздела 117 Закона 1995 года о трудовых отношениях № 66.

1. ЗАДАЧА

Задача настоящего Кодекса:

1.1 обеспечить поддержание доброй репутации процедуры примирения, посредничества и арбитража и Комиссии по примирению, посредничеству и арбитражу;

1.2 предоставить рекомендации всем уполномоченным сотрудникам по вопросам профессионального поведения и практики.

2. КАЧЕСТВА УПОЛНОМОЧЕННОГО СОТРУДНИКА

Чтобы процесс примирения, посредничества и арбитража считался справедливым и пользовался доверием у широкой общественности, уполномоченные должны:

2.1 в ходе выполнения своих обязанностей действовать честно, нейтрально, старательно и независимо от какого-либо внешнего давления;

2.2 вести себя таким образом, чтобы гарантировать справедливое обращение со всеми сторонами; не бояться подвергнуться критике и не руководствоваться соображениями личной выгоды;

2.3 не искать назначений для себя, что не означает, что уполномоченный не должен высказывать желания работать на какой-либо должности;

2.4 принимать назначения только в случае, если считают, что они смогут выполнить возложенные на них обязанности надлежащим образом и обладают для этого соответствующей квалификацией;

2.5 избегать вступать в финансовые, деловые и социальные отношения, которые могут негативно отразиться на их нейтральности и создать впечатление об их предвзятости;

2.6 не оказывать влияния на уполномоченных и сотрудников Комиссии по примирению, посредничеству и арбитражу, в том числе посредством подарков и других форм поощрения.

3. КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ И РАЗГЛАШЕНИЕ ИНФОРМАЦИИ

3.1 Уполномоченные обязаны сообщать обо всех случаях конфликта интересов и отношениях, которые могут повлиять на их нейтральность и создать впечатление об их предвзятости. Обязанность сообщать о таких случаях возложена на самих уполномоченных.

3.2 Уполномоченные, назначенные к участию в любом деле, должны перед тем как дать согласие на участие, сообщить в Комиссию по примирению, посредничеству и арбитражу непосредственно или через аккредитованных посредников:

3.2.1 о любой прямой или косвенной финансовой или личной заинтересованности в данном деле;

3.2.2 о любых нынешних или прошлых финансовых, деловых, профессиональных, семейных или социальных отношениях, которые могут отразиться на их нейтральности и объективности или могут создать впечатление об их предвзятости;

3.2.3 если уполномоченным не были известны обстоятельства, о которых им следовало сообщить перед назначением, то нужно сообщить о них сразу после того, как о них станет известно. Так, в ходе арбитражного рассмотрения может выясниться, что кто-то из свидетелей знаком с уполномоченным;

3.2.4 после сообщения о конфликте интересов уполномоченные могут продолжить выполнять свои обязанности, если стороны спора выразят такое желание, но они должны уйти, если будут считать, что конфликт интересов сохранится, даже если стороны спора будут настаивать на том, чтобы они остались;

3.2.5 в случае, если не удалось достичь консенсуса по вопросу о том, следует ли уполномоченному уйти или нет, уполномоченным следует продолжить работу при условии, что:

- его должностные обязанности предусматривают специальную процедуру заявления о возможных препятствиях выполнению обязанностей;
- уполномоченные, тщательно изучив вопрос, придут к выводу о том, что проблема не является серьезной и не помешает объективному выполнению их обязанностей, а их уход, наоборот, приведет к необоснованным задержкам и будет противоречить интересам справедливости.

4. ПОВЕДЕНИЕ ВО ВРЕМЯ СЛУШАНИЙ

4.1 Уполномоченные должны проводить процедуру справедливо, тщательно и беспристрастно;

4.2 В ходе рассмотрения дела уполномоченные не должны иметь никаких несанкционированных контактов ни с одной из сторон или их представителями в отсутствие другой стороны или без ее согласия.

4.3 Уполномоченным следует проявлять терпение и вежливость в обращении со сторонами спора, их представителями и свидетелями; следует поощрять такое же поведение со стороны всех участников процесса.

4.4 Если стороны договорятся вести запись заседаний, уполномоченные, действующие в качестве третейских судей (арбитров), должны соблюсти это решение сторон.

4.5 Принимая решение о проведении слушаний в одностороннем порядке (ex parte), третейский судья (арбитр) должен рассмотреть все правовые, контрактные и иные значимые обстоятельства.

4.6 Перед проведением слушаний в одностороннем порядке уполномоченный должен удостовериться, что сторона, отказывающаяся или не имеющая возможности принять участие в слушаниях, была надлежащим образом уведомлена о времени, месте и цели слушаний.

4.7 В случае, если в качестве мирового посредника или третейского судьи выступает один уполномоченный или более, уполномоченные должны обеспечить друг другу возможность в полной мере участвовать в процедуре.

4.8 Уполномоченные не должны никому делегировать свои обязанности, предварительно не уведомив Комиссию по примирению, посредничеству и арбитражу.

5. ПОСЛЕ СЛУШАНИЙ

5.1 Уполномоченные не должны разглашать ни одной из сторон содержание проекта решения, которое они обязаны довести до обеих сторон одновременно.

5.2 Подготовленные уполномоченными решения должны быть максимально определенными и четкими.

5.3 Не разрешается давать разъяснения либо интерпретацию принятого решения, если на это не получено согласие сторон.

5.4 Если достигнута договоренность о том, что сторонам разрешается запросить разъяснение принятого решения, то уполномоченные должны предоставить такую возможность каждой из сторон.

6. КОНФИДЕНЦИАЛЬНОСТЬ

Информация, которая доводится до сведения уполномоченных в конфиденциальном порядке, должна ими строжайшим образом охраняться и не разглашаться ни второй стороне спора, ни третьей стороне, если на то не получено разрешения.

7. ЮРИСДИКЦИЯ

7.1 Уполномоченные обязаны точно соблюдать все ограничения и дополнения, предусмотренные соглашением либо законодательным актом, в рамках которого они заключены.

7.2 Прямое урегулирование силами самих сторон некоторых или всех вопросов, относящихся к делу, на любом этапе процедуры, должно приниматься уполномоченными и восприниматься ими как освобождение от обязанностей, связанных с урегулированием данных вопросов.

8. ПРИМИРЕНИЕ С УЧАСТИЕМ УПОЛНОМОЧЕННЫХ, ВЫСТУПАЮЩИХ В КАЧЕСТВЕ ТРЕТЕЙСКИХ СУДЕЙ (АРБИТРОВ)

Уполномоченные, выступающие в качестве третейских судей (арбитров), могут предложить сторонам примириться, если они считают, что примирение будет правильным решением. Если стороны не согласны с предложенным решением, уполномоченные не должны проявлять настойчивость.

9. УПОР НА РЕШЕНИЯ, ВЫНЕСЕННЫЕ ДРУГИМИ ТРЕТЕЙСКИМИ СУДЬЯМИ (АРБИТРАМИ), И НА НЕЗАВИСИМЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Уполномоченные, которые выносят решения, носящие рекомендательный либо обязательный характер, могут знакомиться с решениями, вынесенными другими третейскими судьями (арбитрами), а также с судебными решениями и результатами независимых исследований. При этом они сохраняют полную ответственность за свое решение по каждом вопросу.

10. НЕДОПУЩЕНИЕ ЗАДЕРЖЕК

10.1 Уполномоченные обязаны планировать свой рабочий график таким образом, чтобы своевременно выполнять все задания Комиссии по примирению, посредничеству и арбитражу.

10.2 Уполномоченные обязаны сотрудничать со сторонами спора и с Комиссией по примирению, посредничеству и арбитражу с тем, чтобы не допустить задержек в работе.

10.3 По завершении слушаний уполномоченные обязаны строго в установленные сроки вынести решение.

11. ОПЛАТА УСЛУГ И РАСХОДЫ

11.1 Уполномоченные, работающие неполный рабочий день, должны получать оплату в соответствии с зарплатной сеткой Комиссии по примирению,

посредничеству и арбитражу и не могут заключать никаких соглашений с другими сторонами, предусматривающих оплату их труда.

11.2 Уполномоченные должны надлежащим образом фиксировать понесенные расходы и своевременно представлять отчеты в Комиссию.

12. КОМПЕТЕНЦИЯ

12.1 Если уполномоченный приходит к выводу, что рассматриваемое дело выходит за пределы его компетенции, он должен отказаться от назначения. выйти из дела или запросить техническую помощь.

12.2 Уполномоченные, выступающие в качестве мировых посредников (медиаторов), должны перед тем, как начать оказывать сторонам необходимую помощь в урегулировании спора, тщательно изучить вопросы, лежащие в его основе. В самом начале процедуры они должны тщательно продумать весь ее ход процедуры и удостовериться, что хорошо понимают позиции сторон, их потребности и ожидания.

13. ОСНОВА ПРОЦЕДУРЫ ПРИМИРЕНИЯ

Уполномоченные, выступающие в качестве мировых посредников (медиаторов), должны в самом начале процедуры заявить о том, что они будут действовать совершенно беспристрастно, и удостовериться, что обе стороны спора согласны с таким подходом.

Для записей

Программа “Социальный диалог, трудовое законодательство и трудовая администрация”

Международный учебный центр
Меуждународной организации труда

Viale Maestri del Lavoro, 10
Turin 10127 Italy

Email: socdial@itcilo.org
Тел.: + 39 011 693 6949
Факс: + 39 011 693 6350

Департамент “Управление и трипартизм”
Международное бюро труда

4, route des Morillons,
CH-1211 Geneva 22 Switzerland

Email: governance@ilo.org
Тел.: + 41 22 799 7032

ISBN 978-92-9049-700-4

9 789290 497004