

Деятельность по поддержке ущемленных групп в Северной Ирландии без применения квот

Кристофер Мак-Крадден, Рая Муттарак, Хизер Хэмилл, Энтони Хит¹

Новое исследование показало, что инновационная программа деятельности по поддержке ущемленных групп в Северной Ирландии позволила улучшить условия трудоустройства как католиков, так и протестантов.²

Исторически сложилось так, что в сфере занятости между католиками и протестантами в Северной Ирландии существует сильное разграничение; так, католики в основном работают в определенных секторах и в конкретных фирмах, и уровень безработицы в их среде в два, а то и в три раза выше, чем у протестантов. Но в последние двадцать лет программа деятельности по поддержке ущемленных групп в Северной Ирландии осуществляет детальный мониторинг для определения состава фирм и разработки согласованных планов действий, где это необходимо, чтобы обеспечить обеим группам «справедливое участие» в трудоустройстве без установки квот.

Законодательство требует от работодателей регулярно пересматривать состав своих сотрудников с целью определения наличия справедливых условий найма и, в случае необходимости, для при-

нятия мер по исправлению положения. Эти пересмотры позволяют Комиссии, ответственной за исполнение законодательства (с 1990 по 2000 годы это была Комиссия по справедливым условиям в сфере трудоустройства, с 2000 года это Комиссия по вопросам равенства), выявлять работодателей, состав сотрудников которых не является достаточно представительным, и заключать с ними договоренности для улучшения ситуации.

Фонд Nuffield Foundation обеспечил финансирование углубленного изучения, которое в течение последних двух лет занималось изучением того, насколько любые изменения в составе трудового коллектива можно отнести к стратегиям по созданию справедливых условий в сфере занятости. Междисциплинарная группа исследователей из Оксфордского университета обнаружила не только прямую связь между соглашениями и пози-

тивными изменениями, но и то, что в целом работодатели, по всей видимости, испытали на себе эффект «перехода» с общей тенденцией к справедливым условиям в сфере занятости.

В данной статье мы предлагаем нетехнический отчет об этом исследовании и некоторые предварительные «ключевые» результаты вместе с кратким анализом некоторых эффектов для разработки законодательства. Более детальное обсуждение, включая отчет о методах исследования и анализ данных, будет опубликован позднее.

1. Справочная информация

С 1989 года в Северной Ирландии действует замечательная, инновационная программа деятельности по поддержке ущемленных групп, направленная на использование законных принудительных мер, чтобы гарантировать «справедливое участие» в сфере трудоустройства обеих общин Северной Ирландии – католиков и протестантов.

Подход Северной Ирландии в корне отличается от решения проблемы неравенства возможностей в остальной части Великобритании и немного отличается от гораздо более известных американских программ деятельности по поддержке ущемленных групп. Успех (или неуспех) подхода Северной Ирландии может иметь важные последствия для других юрисдикций, включая ЕС, которые разрабатывают способ устранения проблемы неравенства в сфере занятости (например, в контексте этнического неравенства на рынке труда).

2. Деятельность по поддержке ущемленных групп в других странах

Деятельности по поддержке ущемленных групп на рынке труда практикуется в ряде стран, особенно в Индии, где установлены квоты для трудоустройства представителей каст и племен неприкасаемых и других отсталых классов в государственном секторе, а также в США, где федеральные подрядчики, желающие получить государственные заказы, обязаны предъявлять доказательства создания справедливых условий найма с учетом пола и этнической принадлежности. Также программы действуют в ЮАР, Малайзии, Канаде, Намибии, Фиджи и, наконец, в Северной Ирландии, о которой идет речь в данной статье.

На данный момент наиболее исследованными являются американские программы. В ряде исследований сравнивался рост занятости женщин и представителей национальных меньшинств в учреждениях, являющихся федеральными подрядчиками (и, следовательно, объектами деятельности по поддержке ущемленных групп), с тем же показателем для предприятий, которые не имеют статуса подрядчиков. В соответствии с Распоряжением №112463, работодатели с федеральными заказами обязаны подавать отчеты, показывающие «недоиспользование» женщин или представителей меньшинств, а затем должны решать эту проблему путем корректирующих действий, в т. ч. с применением письменных целей и графиков. Подрядчики могут преследоваться по закону, и им могут отказать в федеральном заказе, если будет признано, что они не выполняют требования программ деятельности по поддержке ущемленных групп.

Несмотря на некоторые разногласия по поводу масштаба последствий, существует общий консенсус в отношении того, что программа для федеральных подрядчиков в целом улучшила положение афроамериканцев и женщин в сфере занятости в целом и касательно руководящих должностей в частности. Однако эта польза значительнее в периоды, когда программа привлекает к себе большее политическое внимание со стороны федерального правительства, нежели в периоды (например, в годы правления Рейгана), когда правительство склонно полагаться на исправление диспропорции силами, действующими на рынке.

3. Подход Северной Ирландии к справедливым условиям в сфере трудоустройства

Программа деятельности по поддержке ущемленных групп была учреждена на основании закона Северной Ирландии «О справедливых условиях в сфере трудоустройства» от 1989 года (который изменил и в значительной степени заменил предыдущий закон о справедливых условиях в сфере найма от 1976 года, в целом запрещавшее дискриминацию, но не требовавшее какой-либо существенной деятельности по поддержке ущемленных групп для содействия справедливым условиям трудоустройства). Этот закон был впоследствии изменен распоряжением Северной Ирландии «О справедливых условиях найма и обращения» от 1998 года (Fair Employment and Treatment Order, FETO).

Законодательство Северной Ирландии налагает на всех государственных и частных поднадзорных работодателей обязанность по выполнению регулярных

пересмотров состава своей рабочей силы для установления наличия справедливого участия в рынке труда обеих общин и принятия меры по исправлению положения, если такое справедливое участие не было достигнуто. Основным инструментом, доступный по законодательству для главного правоприменительного органа (которым изначально была Комиссия по справедливым условиям в сфере трудоустройства (Fair Employment Commission, FEC), а с 2000 года стала Комиссия Северной Ирландии по вопросам равенства (Equality Commission for Northern Ireland, ECNI)), позволял выбирать поднадзорных работодателей для изучения и в случае необходимости заключать соглашения по улучшению представленности ущемленной группы. Большинство соглашений заключались для устранения недопредставленности католиков, однако также был ряд договоренностей для устранения недопредставленности протестантов у конкретных поднадзорных работодателей.

Эти соглашения о деятельности по поддержке ущемленных групп, как правило, включали в себя процессуальные и материальные требования. Они предусматривали следующее:

- изменения в способе, которым поднадзорные работодатели выполняли свои кадровые функции, в частности, путем формализации рекламы, найма, процедур продвижения по службе, увольнения и обучения на условиях равных возможностей;
- было решено, что наиболее подходящей для поднадзорных работодателей является установленная деятельность по поддержке ущемленных групп, вклю-

чая использование целевой рекламы для недопредставленной группы, а также рекламные заявления, особо приветствующие заявки от членов недопредставленной группы;

- ежегодный мониторинг состава поднадзорных работодателей и публикацию его результатов с указанием каждого поднадзорного работодателя по имени;
- принятие установленных количественных целей, которые поднадзорные работодатели обязуются достичь, чтобы сократить недопредставленность, а также графиков реализации таких количественных целей.

ФЕС/ЕCНЮ не имели права и не могли требовать применения дискриминации по отношению к большинству или установления для него квот. (Основным исключением из этого подхода была деятельность по поддержке ущемленных групп в полиции, где своеобразная форма системы квот используется с момента начала реализации рекомендаций Доклада Паттена от 1999 г.).

Есть два основных вида соглашений, заключаемых с сотрудниками Комиссии: юридически закрепленные и добровольные. На практике большинство соглашений (около двух третей) были добровольными. Комиссия склонялась в сторону юридически обязывающих соглашений, когда ей не удавалось обеспечить удовлетворительное добровольное соглашение. В итоге, эти юридически обязывающие соглашения подкрепляются санкциями, хотя на практике Комиссия преимущественно использует убеждение, а не принуждение.

В целом, наиболее примечательные особенности законодательства и подхода Северной Ирландии к деятельности по поддержке ущемленных групп включают в себя следующее:

- симметричный характер: законодательство распространяется на недопредставленность и католиков, и протестантов;
- ориентация на результаты, а не только на процесс (хотя вопросы процесса отнюдь не игнорируются);
- определение справедливого участия, которое учитывает наличие квалифицированных кадров в соответствующем географическом регионе;
- использование юридически обязывающих и добровольных соглашений в зависимости от решения Комиссии по поводу того, какой из соглашений будет более успешным в плане обеспечения соблюдения законодательства и устранения недопредставленности;
- ограниченной меры, которые работодателям разрешено принимать для устранения недопредставленности, по сравнению с другими странами, включая США и Индию, использующими деятельность по поддержке ущемленных групп.

4. Принципы Макбрайда

Еще одной важной для работодателей политической причиной, по которой они участвуют в деятельности по поддержке ущемленных групп в Северной Ирландии, была обеспечена кампанией по установлению принципов Макбрайда. Это была кампания проживающих в США активистов, в основном из ирланд-

ско-американской общины, и нескольких правозащитных групп, направленная на оказание давления на британское правительство для того, чтобы оно принимало более решительные меры для создания справедливых условий в сфере занятости в Северной Ирландии. Одна из основных целей кампании состояла в оказании давления на американские корпорации, имеющие филиалы в Северной Ирландии, чтобы они ввели ряд антидискриминационных принципов, так называемых принципов Макбрайда. Они были названы в честь их автора Шона Макбрайда, противоречивого ирландского государственного деятеля, начальника штаба ИРА в 30-е годы прошлого века, министра иностранных дел Ирландской Республики, основателя Amnesty International и лауреата Нобелевской премии мира в 1974 году.

Принципы Макбрайда были внедрены в 1984 году. Американским компаниям с филиалами в Северной Ирландии была направлена просьба, чтобы они приняли на себя обязательства по ряду принципов деятельности по поддержке ущемленных групп и недопущения дискриминации при осуществлении своей работы в Северной Ирландии. Эти принципы имеют много общего с содержанием упомянутых выше соглашений, которые были достигнуты с FEC/ECNI. Они включали в себя, помимо прочего, следующее:

- увеличение представленности членов ущемленных религиозных групп в составе рабочих коллективов, в т. ч. на управленческих, надзорных, административных, офисных и технических должностях;
- обязательное открытое объявление всех вакансий и применение специаль-

ных мер для найма соискателей из недопредставленных религиозных групп;

- отмена бронирования мест, ограничения сроков обучения без отрыва от производства и дифференциальных критериев занятости, дискриминирующих по признаку вероисповедания или этнического происхождения;
- назначение управленца старшего звена для надзора за деятельностью компании по поддержке ущемленных групп, а также составление графиков выполнения принципов такой деятельности.

Помимо этого, каждый подписант принципов Макбрайда был обязан ежегодно отчитываться перед независимым мониторинговым агентством о прогрессе, достигнутом в осуществлении этих принципов. (Данное требование было включено в расширенную версию принципов от 1986 года).

Компаниям было предложено подтвердить свое согласие с принципами путем их «подписания». Выбранная модель соответствовала той, которая была ранее принята в принципах Салливана, касающихся ЮАР, однако, в отличие от ЮАР, в северной Ирландии не применялись никакие существенные меры, направленные на насильственный вывод инвестиций из компаний, которые не желали подписывать принципы. Принципы Макбрайда не имели в Северной Ирландии юридической силы, однако был риск экономических санкций со стороны правительства США или негосударственных структур. Например, в некоторых юрисдикциях США (таких, как Нью-Йорк) на законном уровне действовали положения о том, что фирмы с филиалами

в Северной Ирландии, могут потерять государственные или муниципальные заказы, если их дочерние предприятия в Северной Ирландии не внедрят у себя принципы Макбрайда.

Органом, контролировавшим действие принципов Макбрайда в Соединенных Штатах, был Центр исследований ответственности инвесторов (Research Responsibility Centre, IRRC). Сравнение их эффективности с действием соглашений FEC/ECNI весьма поучительно. С одной стороны, можно было ожидать, что риск экономических санкций в связи с неприятием принципов Макбрайда мог усилить их последствия, однако можно было предположить, что эти риски сократятся со временем, когда «трудности» начнут отступать (особенно после Белфастского соглашения (Соглашения Страстной пятницы) от 1998 г.), и, соответственно, давление со стороны активистов уменьшится. С другой стороны, можно было ожидать, что расширенные институциональные и юридические полномочия FEC/ECNI в отношении проверки соглашений повысят их долгосрочную эффективность.

5. Судебные разбирательства

Третий источник давления на поднадзорных работодателей в плане их участия в деятельности по созданию справедливых условий найма, по аналогии с судебными разбирательствами в США, обеспечивается исками о дискриминации, выдвигаемыми против поднадзорных работодателей отдельными истцами. С 1998 года они подаются в Суд по вопросам справедливого трудоустройства (Fair Employment Tribunal, FET), который рассматривает иски о дис-

криминации по признаку вероисповедания или политических убеждений. FET вправе, если будет установлено, что это в пользу истца, назначить финансовую компенсацию (верхнего предела которой не существует).

6. Задачи нашего исследования

Наше исследование имело пять основных целей:

- определить, эффективны ли соглашения, заключаемые между работодателями и Комиссиями, для продвижения поднадзорных работодателей на пути к справедливым условиям трудоустройства (как в профессиональном смысле, так и в показателях занятости), а также оценить, являются ли юридически закрепленные или добровольные соглашения более эффективными;
- исследовать, усилили ли другие факторы влияния на фирмы, например, отдельные дела, рассмотренные Судом по вопросам справедливого трудоустройства, и принципы Макбрайда прогресс отдельных фирм на пути к справедливым условиям занятости;
- оценить общий успех программы деятельности по поддержке ущемленных групп, учрежденной в рамках законодательства о справедливых условиях найма;
- понять основные механизмы, которые способствовали достижению прогресса в направлении справедливых условий найма;
- составить законодательные рекомендации.

7. Основные выводы

Исследование позволило сделать четыре основных вывода:

1. Соглашения были, несомненно, связаны с улучшением ситуации с созданием справедливых условий найма, как в плане представленности католиков, так и в плане представленности протестантов. Добровольные соглашения оказались более эффективными, чем юридически закрепленные, предусмотренные статьей 13;
2. Соглашения были эффективны как для повышения уровня занятости и увеличения доли заполнения управленческих/профессиональных вакансий, т. е. пользу ощутили не только работники с низкой квалификацией;
3. Не было выявлено никаких признаков того, что иски, рассматриваемые Судом по вопросам справедливого трудоустройства, или принципы Макбрайда оказали длительное воздействие на отдельных поднадзорных работодателей;
4. Улучшение ситуации с созданием справедливых условий найма не было ограничено поднадзорными работодателями, которые заключили соглашения; был отмечен эффект «перехода» на фирмы, не заключившие соглашения, таким образом, появилась общая тенденция в сторону справедливых условий найма с четким сокращением числа «экстремальных» фирм по обоим концам спектра.

8. Более подробно о результатах соглашений о деятельности по поддержке ущемленных групп

Если обратить внимание, во-первых, на различные меры правоприменительной деятельности Комиссии, мы увидим значительные эффекты как для добровольных соглашений по католикам (о росте занятости среди католиков), так и для добровольных соглашений по протестантам (о росте занятости среди протестантов). В отличие от этого, эффекты юридически закрепленных соглашений не являются существенными. Кроме того, в случае соглашений по католикам величина коэффициента юридически закрепленных документов явно меньше, чем этот показатель для добровольных соглашений.

Наиболее ярким положительным выводом является то, что добровольные соглашения Комиссии были более эффективными, нежели юридически обязывающие. Этот вывод относится как к соглашениям и по католикам, и по протестантам, к соглашениям, заключенным при Комиссия по справедливым условиям в сфере трудоустройства и при ее преемнике Комиссии по вопросам равенства, а также к результатам соглашений об общей занятости и о численности профессиональных и управленческих работников. Таким образом, по всей видимости, это очень показательный результат.

Также мы обнаружили существенное положительное влияние на долю католиков в штате поднадзорных работодателей, у которых было менее 36% католиков, и на долю протестантов у работодателей, в трудовых коллективах которых было менее 41% протестан-

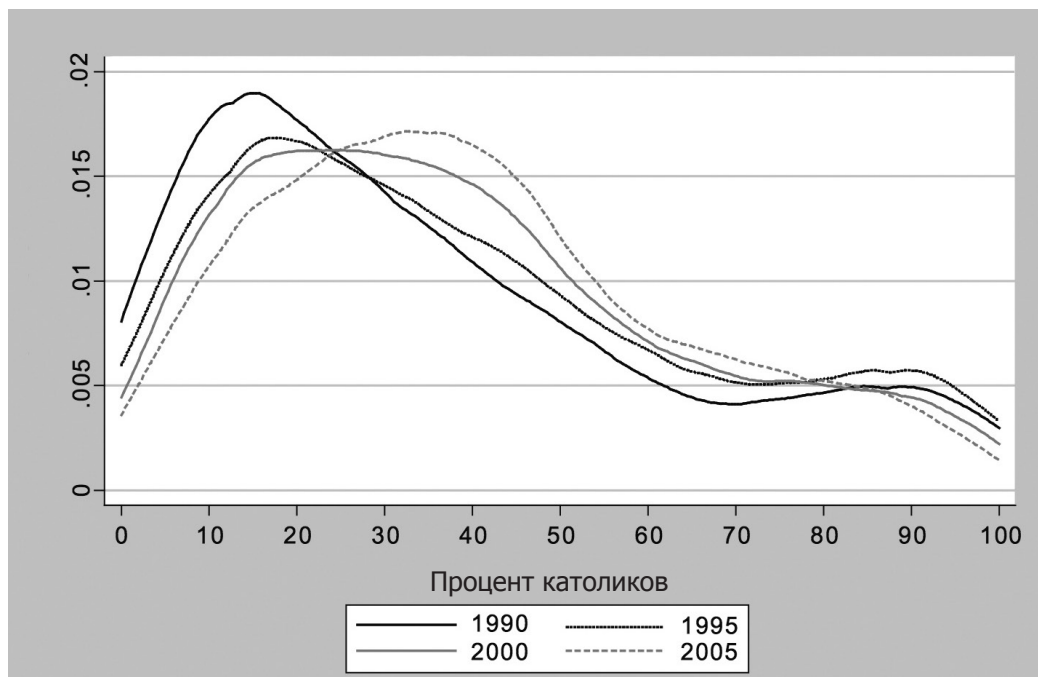
тов. Вероятно, это может быть связано с эффектом «перехода» и сокращением числа фирм, не заключающих соглашения, в двух хвостах распределения (рис. 1). Как показано на рисунке 1, в распределении поднадзорных работодателей произошел переход от бимодального в 1990 году к унимодальному в 2005 году, с уменьшением количества фирм в двух хвостах распределения.

Если не брать во внимание эти положительные результаты, мы нашли мало доказательств прямого влияния индивидуальной деятельности Суда по вопросам справедливого трудоустройства и немного

доказательств эффекта юридически закрепленных соглашений Комиссии или соглашений о принятии принципов Макбрайда.

Если этот анализ верен, то реформы, к которым стремится Комиссия в своих соглашениях, требующие более широкого освещения и популяризации ее деятельности, могут сыграть более важную роль, чем реформы, направленные на ликвидацию дискриминации в месте их применения. Так что даже если финансовые стимулы судебных разбирательств (затраты на защиту и налагаемы, финансовые санкции) заставят поднадзорных работодателей реформировать свои

Рис. 1: Распределение поднадзорных работодателей по процентному содержанию католиков в трудовых коллективах: 1990–2005 гг. (поднадзорные работодатели, не заключавшие соглашения)



Источник: Данные обратного мониторинга, 1990–2005 гг.

процедуры отбора соискателей (непроверенное предположение), само по себе это может не сказаться особым образом на степени недопредставленности ущемленных групп.

Это не в коей мере не отрицает тяжесть прямой дискриминации при найме на работу, продвижении по службе или увольнении (хотя, к сожалению, полевые эксперименты в отношении расовой дискриминации в сфере занятости в Северной Ирландии не проводились). Скорее, мы считаем, что дополнительные процессы, некоторые из которых можно было бы рассматривать как составляющие непрямую дискриминацию или возникающую вследствие предыдущих представлений о вероятной дискриминации (например, «отрицательный результат»), вполне могут быть даже более распространенными, но и более восприимчивыми к политике вмешательства.

Но если этот аргумент для объяснения различий в эффективности деятельности суда и соглашений является правильным, как мы можем объяснить различия в эффективности между добровольными и юридически закрепленными соглашениями или между соглашениями Комиссии и договоренностями о принятии принципов Макбрайда, все из которых направлены на улучшение методов найма?

Наше качественное исследование показывает, что руководство на верхнем уровне организации имеет решающее значение для эффективного осуществления реформ. Практическая реализация реформ обязательно должна предусматривать определенную степень свободы для сотрудников низшего звена: формальные процедуры, даже если они чет-

ко установлены, не способны исключить свободу действий, и способ ее реализации вполне может зависеть от того, насколько, по мнению работников низшего звена, их начальники преданы идее достижения организационных целей. Добровольные соглашения, касающиеся руководящего состава фирмы (с которыми, как правило, заключаются соглашения), убежденного в легитимности такой практики, таким образом, могут выполняться более искренне, чем юридически обязывающие соглашения, при которых руководство вынуждено принимать вмешательство.

Это все равно оставляет открытым вопрос о том, почему соглашения о принятии принципов Макбрайда были менее успешными, чем добровольные соглашения, заключаемые Комиссией. Одним из возможных объяснений является то, что в случае соглашений о принятии принципов Макбрайда используется другой принцип ориентации на них фирм. Поскольку это американские филиалы, они уже могут иметь более профессиональные и ориентированные на защиту гражданских прав должности.

Наконец, важно признать, что то, что мы не нашли прямые доказательства положительных эффектов юридически закрепленных соглашений или соглашений о принятии принципов Макбрайда для создания справедливых условий найма у отдельных поднадзорных работодателей, не в коей мере не означает, что такие соглашения вообще не имели никакой ценности. Здесь наше предыдущее разграничение прямых эффектов и эффектов перехода становится весьма актуальным. Тот факт, что Комиссия имела право навязывать юридически закрепленные соглашения, и что она

была готова использовать это право по случаю, возможно, значительно облегчило ей задачу мобилизации добровольных соглашений. Также данный факт мог быть сигналом для других поднадзорных работодателей, не заключивших соглашения, что Комиссия «имеет серьезные намерения». Сигнальный эффект этих соглашений для других поднадзорных работодателей вполне мог быть важным для общего успеха программы.

9. Эффекты для разработки законодательства

Опыт Северной Ирландии показывает, что прогресса в создании справедливых условий найма можно добиться, не прибегая к квотам, что, вероятно, будет неприемлемым с точки зрения законодательства в остальной части Великобритании или в Европе.

Фундаментальным аспектом программы Северной Ирландии является мониторинг сотрудников, нацеливание Комиссии на работодателей, не достигающих прогрес-

са, и использование согласованных программ и графиков для продвижения на пути к справедливым условиям занятости. Ключевые механизмы, обеспечившие эти благоприятные результаты, по всей вероятности, включают в себя следующее:

- профессионализация кадров у поднадзорных работодателей. В частности, назначение специального сотрудника для обеспечения соблюдения рекомендаций FEC/ECNI.
- формальные методы рекламы и найма, а не «сарафанное радио»;
- целенаправленные объявления о вакансиях для поощрения заявок от недопредставленных групп;
- внедрение политики сокращения штатов на основе определенных критериев.

Непохоже, чтобы эти меры были связаны с серьезным административным бременем для фирм, и в целом они оказались приемлемыми с точки зрения законодательства.

-
- 1 Кристофер Мак-Крадден является профессором права в области прав человека юридического факультета Оксфордского университета. Рая Муттарак – исследователь постдокторантуры факультета социально-политических наук European University Institute. Хизер Хэмилл – преподаватель социологии и член научного общества Колледжа Сейнт Кросс при Оксфордском университете. Энтони Хит – профессор социологии социологического факультета Оксфордского университета.
 - 2 Данная статья подготовлена при поддержке фонда Nuffield Foundation, грант №OPD/33573. Мы очень благодарны Nuffield Foundation за его поддержку. Мы бы не смогли выполнить эту работу без поддержки Комиссии Северной Ирландии по вопросам равенства, которая предоставила нам доступ к данным, и мы очень благодарны многим сотрудникам Комиссии за их помощь в обработке полученного нами набора данных. Также мы хотели бы поблагодарить Хайди Уэлш (бывшую сотрудницу IRRС) за неоценимую помощь в обработке информации о принципах Макбрайда вместе с другими членами нашего Консультативного совета: Эвелин Коллинз, Джонатаном Леонардом, Ричардом Лемпертом, Тимом Каннингемом, Изном Шаттлуортом и сэром Бобом Хэпплом.
 - 3 28 сентября 1965 г., 30 Федеральные правила 12319.