



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/1994/104/Add.19
3 July 1998

RUSSIAN
Original: ENGLISH

Основная сессия 1998 года

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ПАКТА ОБ ЭКОНОМИЧЕСКИХ,
СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВАХ

Третьи периодические доклады, представленные государствами-участниками
в соответствии со статьями 16 и 17 Пакта

Добавление

ИТАЛИЯ

[17 октября 1997 года]

* Второй периодический доклад, касающийся прав, охватываемых статьями 1-15 (E/1990/6/Add.2), представленный правительством Италии, был рассмотрен Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам на его седьмой сессии (см. E/C.12/1992/SR.13, 14 и 21).

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ВВЕДЕНИЕ	1 - 5	3
Статья 3	6 - 18	4
Статья 6	19 - 69	7
Статья 7	70 - 85	26
Статья 8	86 - 106	30
Статья 10	107 - 114	36
Статья 11	115 - 119	38
Статья 12	120 - 151	39
Статья 13	152 - 164	50
Статья 15	165	54
Статистическое добавление		55

ВВЕДЕНИЕ

1. Настоящий доклад правительства Италии об осуществлении Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, подготовленный в соответствии с положениями упомянутого Пакта, охватывает период 1991-1996 годов.
2. Как и в предыдущих случаях, доклад был подготовлен Межведомственным комитетом по правам человека, учрежденным министерством иностранных дел в 1978 году. Данный Комитет состоит из представителей ведомств, наиболее тесно занимающихся вопросами, охватываемыми Пактом, а также представителей некоторых НПО и ряда экспертов и специалистов.
3. Предыдущий доклад, а также его устное представление и обсуждение вместе с письменными ответами на конкретные вопросы, заданные Специальным комитетом, уже отразили полную картину эффективного уважения и применения принципов и норм Пакта в Италии.
4. В период, рассматриваемый в настоящем докладе, итальянская политическая сцена претерпела некоторые весьма радикальные изменения. Политические выборы 1994 года привели к власти правоцентристское правительство. После конца так называемой "Первой республики" многие новые политические силы составили часть правительственной коалиции, среди них "Вперед, Италия", "Национальный альянс" и "Лига Севера". Однако новое правительство, рассматривавшееся в качестве первого правительства "Второй республики", просуществовало весьма недолго, а его отставка была вызвана различными факторами, из которых наиболее решающим был отказ от его поддержки со стороны "Лиги Севера". Затем с участием независимых экспертов было сформировано новое правительство, которое должно было функционировать до новых выборов, в итоге состоявшихся в апреле 1996 года. Главные политические партии сгруппировались в две коалиции: правоцентристский блок "Полус свободы" (состоящий из "Вперед, Италия", "Национального альянса", Христианско-демократического центра и Объединенных христианских демократов) и левоцентристский блок "Оливковое дерево" (сформирован в основном Демократической партией левых сил и Итальянской народной партией при поддержке со стороны Партии коммунистического преобразования). Последняя коалиция одержала верх, и поэтому ей было поручено сформировать новое правительство. Она среди прочего включает ряд полунезависимых экспертов, которые были привлечены из-за своего конкретного опыта в некоторых ключевых областях.
5. Предложения и озабоченность, высказанные Специальным комитетом в своих окончательных выводах по предыдущему докладу, стали объектом тщательного изучения со стороны итальянского правительства и органов управления, более непосредственно занимающихся различными аспектами прав человека.

Статья 3

6. В течение периода, рассматриваемого в настоящем докладе, для политики итальянского правительства в вопросах равных возможностей было характерно принятие ряда значительных мер в целях реализации конкретных целей в области занятости.

7. С институциональной точки зрения особо интересно упомянуть, что различные органы и учреждения, уже существующие в итальянской системе, были теперь дополнены Комитетом по изучению равных возможностей, действующим под эгидой Верховного совета магистратуры (решение от 22 октября 1992 года). Круг ведения Комитета предусматривает выполнение двух основных задач: аналитическое изучение в магистратуре профессий, различающихся в соответствии с полом, и положение отдельных лиц за пределами сферы их занятости. Эта работа заключается в определении инициатив, необходимых для ликвидации фактического неравенства в том, что касается преодоления связанных с занятостью ситуаций, оказывающих дифференцированное воздействие на занятых лиц различного пола, и облегчения сбалансированности семейной и профессиональной ответственности путем надлежащей реструктуризации и организации работы.

8. Комитет уже разработал ряд предложений для дальнейшего рассмотрения Верховным советом магистратуры. Эти предложения касаются: выбора первого места работы при назначении магистратом (или аудитором) для гарантирования прав судей, являющихся матерями; участия женщин в исследовательских совещаниях, преобладающее число участников которых составляют мужчины; выбора докладчиков для исследовательских совещаний и комиссаров для принятия решений о назначении на должность на конкурентной основе с целью поощрения присутствия женщин в этих учреждениях; поручения женщинам рассмотрения отдельных дел, назначения их для выполнения конкретных исполнительных функций и на должности советников в Апелляционном суде.

9. Особое внимание Комитета было уделено вопросу отпуска по беременности и родам, который рассматривался с двух различных точек зрения: возможность замены отсутствующих женщин (тема, которая будет рассматриваться в министерстве труда в конце 1997 года); и поручение женщинам выполнения функций, совместимых с их особыми потребностями в период беременности и в течение первого года жизни ребенка и тем самым попытка избежать ситуаций, в которых им требовалось бы предоставление отпуска. Упомянутые факторы оказывают негативное воздействие как на профессиональный рост отдельных лиц, так и на организационную структуру учреждения в целом.

10. Помимо создания вышеупомянутого Комитета, здесь следует подчеркнуть в самом общем плане приверженность итальянского правительства изменению своей политики в секторе занятости. Поэтому последующие пункты будут посвящены рассмотрению наиболее значительных правительственных инициатив, предпринятых в связи с принципом равных возможностей.

11. Регулирование трудовых отношений развивалось по большей части в соответствии с потребностями осуществления содержания принятых МОТ Конвенций № 100 (о равном вознаграждении) и № 111 (о дискриминации в области труда и занятий).

12. Что касается нормативных аспектов, то следует упомянуть Закон № 125 1991 года ("Позитивные меры для реализации равенства мужчин и женщин на работе"), главная цель которого заключается в признании присутствия женщин на рынке труда как в количественном, так и в качественном отношении. Предусматриваются конкретные меры для достижения этой цели:

- так называемые позитивные действия (статьи 2-4), призванные увеличить число женщин в тех секторах, в которых они сильно недопредставлены, и облегчить как возможности для профессиональной подготовки, так и организацию работы, что сделало бы возможным сочетать профессиональные и семейные обязанности;
- Национальный комитет по вопросам равенства (статьи 5-6), которому была поручена задача оценки вышеупомянутых проектов в области позитивных действий путем использования конкретных ориентирующих критериев, предусмотренных в трехлетней программе на 1995-1998 годы и в четвертой среднесрочной программе Европейского союза на 1996-2000 годы; и
- советники по вопросам равенства (ст. 8), которые должны действовать на всех уровнях Комиссии по вопросам занятости (местный, региональный и центральный) и обладающие полномочиями, которые были значительно усилены по сравнению с предшествующей мерой: теперь они обладают решающим голосом, могут выступать в судах с целью отмены дискриминационных актов и прекращения дискриминационного поведения коллективного или индивидуального характера, а также могут получать любую или полную информацию, которая была бы полезной в связи с решением проблем, связанных с положением в области занятости мужчин и женщин, а также состояния профессионального найма, подготовки и продвижения по службе.

13. Вышеупомянутый закон также вводит ряд новых юридических элементов: концепцию косвенной дискриминации (ст. 4), процедуру частичного переноса бремени доказательства в судебных делах, возбуждаемых в связи с дискриминацией работающими женщинами (ст. 4), обязанность предоставлять информацию, возлагаемая на нанимателя, реализуется посредством подготовки двухгодичного доклада о кадровом положении с применением штрафных санкций в случае несоблюдения (ст. 9).

14. В докладе Национального комитета по вопросам равенства, касающемся конкретного и эффективного применения вышеупомянутого Закона № 125 1991 года, утверждается, что принципы, воплощенные в указанном Законе, остаются действенными через три года после

его вступления в силу, однако он пока еще не применялся в полной мере из-за отсутствия адекватных финансовых, административных и институциональных ресурсов. Это положение привело к возникновению ряда последствий:

- в пределах действия проектов позитивных действий произошло весьма заметное падение числа представляемых проектов, а также отмечается значительная количественная разница между представленными и одобренными проектами в северной, центральной и южной Италии: Комитет также отметил явное различие между значительно более часто утверждаемыми проектами в области профессиональной подготовки и другими категориями дел;
- в отношении Национального комитета по вопросам равенства Комитет подчеркнул тот факт, что роль этого органа в координации и установлении связей между министерством труда и другими органами и институтами, действующими в секторе равных возможностей, постоянно падает;
- что касается деятельности советников по вопросам равенства, то Комитет отмечает конкретное снижение их активности, которое выражается в уменьшении количества рассматриваемых ими дел и поэтому приводит к падению их роли: это вызвано в большинстве случаев весьма малым количеством фактически представляемых апелляций.

15. Другой мерой в сфере обеспечения равных возможностей, заслуживающей упоминания, является соглашение, заключенное между общественными движениями и итальянским правительством 23 июля 1993 года. Подробный обзор этого соглашения, приобретающего особо важное значение в связи с правом на работу, содержится в комментариях по статье 6 Пакта. В комментарии делается явная ссылка на положения, содержащиеся в ранее упомянутом Законе № 125, и на последующее введение в действие Закона № 215 от 25 февраля 1992 года "Позитивные действия по оказанию поддержки предпринимательству женщин", поскольку эти два закона рассматриваются в качестве фундаментальных инструментов, призванных обеспечить полное и широкое существование условий равенства между мужчинами и женщинами в трудовых отношениях. В преамбуле соглашения упоминаются многочисленные проблемы, возникавшие в прошлом в области занятости женщин и в вопросах равных возможностей в сфере труда. Поэтому в соглашении далее подчеркивается необходимость наличия серьезных обязательств, которые должны обеспечить полное и всестороннее осуществление действующего законодательства, предусматривая с этой целью использование дополнительных законодательных и договорных инструментов, а также расширение финансовых мер, уже частично действующих в этой области.

16. Для гарантирования эффективного прогресса в области равных возможностей и обеспечения тем самым равноправного положения женщин в обществе, и особенно в сфере труда, важное значение также придается не только уже вышеупомянутым мерам, но и принятию других мер, призванных регулировать другие аспекты рассматриваемой проблемы.

17. Среди основных мер этого рода представляется уместным напомнить преамбулу к Соглашению по трудовым вопросам, подписанному 24 сентября 1996 года, и обязательство принять во внимание директиву ЕС о часах работы, выпущенную по этому случаю; приведение правительством итальянского законодательства в соответствие с двумя другими важными директивами Сообщества - директивой 96/34/ЕС от 3 июня 1996 года о рамочном соглашении об отпуске по уходу за детьми и директивой 92/85/ЕЕС, касающейся повышения безопасности и охраны здоровья работающих женщин в период беременности и непосредственно после рождения ребенка и в период вскармливания детей грудью; а также многочисленные мнения, выраженные экспертной комиссией Национального комитета по вопросам равенства, направленные на развитие и осуществление политики по обеспечению равенства на местном уровне, и намерение создать равные условия работы и вознаграждения для мужчин и женщин в конкретных секторах.

18. Наиболее интересное из этих мнений заслуживает его точного изложения здесь с целью подтверждения действенности мер, применявшихся в различных условиях работы. Что касается городских контролеров (существующая в Италии городская полиция, не занимающаяся уголовными делами и в основном регулирующая уличное движение), то существует мнение от 11 февраля 1994 года, в котором подтверждается нарушение запрета прямой дискриминации; что касается психофизических требований для допуска к конкурсу для приема на работу в пожарные команды, то в аналогичном мнении утверждается о наличии нарушения запрета косвенной дискриминации от 21 апреля 1994 года. Что касается роли сезонных рабочих-женщин и их отсутствия по причине беременности или родов, то мнение комиссии склонилось в пользу их права на признание их найма и наличия права на выплату компенсации даже при отсутствии действующих трудовых отношений в момент наступления периода их обязательного отсутствия на работе. И наконец, что касается прогресса в продвижении по службе бортпроводников самолетов, то существует мнение комиссии от 12 сентября 1996 года. В мнении от 12 апреля 1996 года рассматриваются вопросы, связанные с работой матерей, добровольного временного прекращения работы и продвижения по службе (как автоматического, так и иного).

Статья 6

19. В период, рассматриваемый в настоящем докладе, теме права на труд, регулируемого статьей 6 Конвенции и статьей 23 Конституции Италии, уделялось самое большое внимание. Различные факторы, многие из которых являются общими почти для всех европейских стран, привели на практике к вызывающему сожаление росту уровня

безработицы. Итальянскому правительству поэтому было предложено заняться указанными проблемами и принять соответствующие нормативные и административные документы с целью уменьшения уровня безработицы, затрагивающей население всей страны.

Право на труд

20. Принятый в Италии политический курс в вопросе доступа к занятости привел к разработке и последующему введению в действие двух основных документов: Соглашения по трудовым вопросам между правительством и общественными движениями, заключенному 3 июля 1993 года, и последующего соглашения, заключенного между теми же сторонами 24 сентября 1996 года. В обоих документах особое внимание уделяется важности явления безработицы, которая сейчас приняла весьма серьезные масштабы в южных частях страны, из чего вытекает необходимость решения этой проблемы путем принятия рациональных и простых согласованных мер. Эти меры могли бы принять форму адекватной интеграции между макроэкономической политикой, политикой на рынке труда и конкретной политикой в области занятости. Использование такого средства, как заключение соглашения между политическими партиями, представляет само по себе новое явление в итальянской практике, делающее возможным определение политического курса на основе ранее достигнутой договоренности между непосредственно заинтересованными сторонами.

21. Параллельно с вышеупомянутыми соглашениями, которые будут более подробно рассмотрены ниже, следует упомянуть документ, подготовленный министерством труда и соответственно опубликованный в сентябре 1996 года. В этом документе, затрагивающем проблемы безработицы, особый акцент делается на неотложности переориентации экономической системы путем интенсивной мобилизации и на центральном уровне (при правительственной поддержке в масштабах не менее 1% ВВП), и на периферии; такая мобилизация не должна приобретать характер помощи, а, скорее, оказывать максимальное содействие в обеспечении занятости. В этой связи финансовые рычаги были отмечены в качестве одного из неотъемлемых инструментов, призванных обеспечить достижение этих целей, что должно делаться с целью подчеркнуть необходимость постоянной взаимосвязи между законностью, предпринимательством и занятостью.

22. Кроме того, такие меры должны и продолжают осуществляться в соответствии с руководящими принципами, установленными на уровне Сообщества и призванными служить целям конвергенции и закрепленными в Маастрихтском договоре и в Белой книге Делора ("Рост, конкурентоспособность и занятость. Проблемы и способы их решения на пути в XXI век"), представленной Комиссией Совету Европы в Брюсселе в декабре 1993 года.

23. Возвращаясь к соглашениям, заключенным в 1993 и 1996 годах, следует также подчеркнуть присутствие ряда различий, касающихся как текста, так и содержания.

24. Соглашение 1993 года предусматривает двойственную основу для принятия мер:

- участие представителей профсоюзов может обеспечиваться либо на традиционной основе, предусматривающей заключение на национальном уровне коллективных договоров, либо альтернативным образом путем участия иного коллективного субъекта, который определялся бы в каждом конкретном секторе или на территориальной основе;
- кроме того, еще более важное значение придается не только профессиональной подготовке и найму работников из числа молодого поколения, но также и необходимости обеспечения более значительных стимулов для проведения исследований и внедрения технических новшеств.

25. Соглашение 1996 года, с другой стороны, представляет собой более рациональную и детальную структуру, сочетающуюся с правом на труд; фактически начиная с охвата чрезвычайных финансовых мер, предусмотренных для программы, которую предстоит осуществить в двухгодичный период 1998-1999 годов (9 000 млрд. лир для проведения активной политики в области занятости, 1 550 млрд. лир в качестве ресурсов, поступающих от мер по борьбе с уклонением от уплаты налогов и от приватизации государственной собственности), в этом документе рассматривается тема занятости путем использования глубокого анализа, учитывающего различные аспекты трудовых отношений. В тексте соглашения особое внимание уделяется двум элементам: часам работы, в связи с чем в нем предусматривается возможность вмешательства для уменьшения их продолжительности до 40 часов в неделю, и трудовым договорам на ограниченный период времени (в соответствии с моделью, которая также предусматривает их преобразование в обычную занятость на неопределенный период времени) при удовлетворении некоторых определенных условий.

26. В соответствии с договоренностью с общественными движениями, предусмотренной в соглашении 1996 года, итальянское правительство должно разработать программный план по проведению политики с целью осуществления действенной проработки всего сектора вопросов, связанных с трудовыми соглашениями, и для введения в действие конкретных правил для отдельных секторов: профессиональной подготовки, исследований и модернизации, повышения занятости, политики в области инфраструктуры и определения общественного спроса, соглашений по отдельным областям.

Профессиональная подготовка

27. Для создания эффективной национальной системы обучения и профессиональной подготовки необходимы следующие меры: повышение возраста окончания школы до 16 лет и подтверждение права на обучение и профессиональную подготовку до 18-летнего возраста, а также наличие школьной системы и территориальной внешкольной системы специального образования и, помимо этого, так называемой системы подготовки без отрыва от производства, которая направлена на повышение компетентности и профессиональных навыков отдельных работников, что сделает концепцию обеспечения возможности

трудоустройства действенной и эффективной; активное участие общественных движений, не в последнюю очередь на основе возможного обновления институциональных структур обучения и подготовки; межучрежденческая координация (государственные, региональные и местные органы власти); постоянный контроль за объемом и качеством имеющихся средств для профессиональной подготовки; возобновление исследовательской деятельности.

Исследования и нововведения

28. В этой области соглашение предусматривает участие как частного, так и государственного сектора (через посредство соответствующей целевой группы, которую предстоит создать на уровне канцелярии премьер-министра). В частности, такое участие будет координироваться с проектом по реорганизации исследовательских учреждений и с предлагаемым внедрением автоматических механизмов инвестирования в проведение исследовательских работ, что обеспечит надлежащий рост ресурсов (предполагается в течение трех лет привлечь суммы, эквивалентные 2% ВВП).

Стимулирование занятости

29. Стимулирование занятости представляет собой одну из областей, в которой итальянскому правительству придется сосредоточить свои усилия на обеспечении того, чтобы итальянские граждане работоспособного возраста имели возможность вступать в сферу трудовой деятельности или возвращаться в нее. На политическом уровне в Италии предполагается добиться достижения следующих целей:

- разработка и модернизация производственной системы на экологически устойчивой основе с использованием сети услуг, координируемой на национальном уровне. Подготовка этого проекта все еще продолжается в сотрудничестве с добровольными и некоммерческими организациями;
- поддержка предпринимательской деятельности малых и средних предприятий; именно в этом направлении предполагается вести переговоры с Европейской комиссией в целях перераспределения помощи, предоставляемой для набора рабочих на предприятия, принадлежащие к конкретным категориям и действующие в конкретных частях страны, особенно в районах южной Италии и в переживающих спад промышленных районах севера и центра Италии;
- более широкие гарантии гибкости не только с целью поддержки норм и практики, способных облегчить контакты между предприятиями и рабочими, и соответственно повышения занятости, но также и для обеспечения сбалансированности при защите постоянных и временных работников;

- уделение внимания системе стимулирования занятости при переходе от пассивного социального обеспечения к обеспечению работой; эта новая стратегия действий по сути направлена на повышение универсальности и профессиональное обновление рабочей силы;
- как уже подчеркивалось в замечаниях по статье 3 Конвенции, осуществление принципа равных возможностей: это могло бы быть достигнуто в первую очередь путем изменения баланса степени занятости и профессионального состава между мужчинами и женщинами; не в последнюю очередь это относится к политике в интересах развития предпринимательства;
- повышение транспарентности правил, регулирующих рынок занятости;
- снижение косвенных расходов на рабочую силу, что, если следовать общему принципу, должно быть реализовано путем перевода взносов предпринимателей на охрану здоровья работающих в общий налоговый фонд.

30. Главное внимание в соглашении 1996 года сосредоточено на необходимости принятия мер, призванных облегчить обеспечение занятости, однако также предпринимались попытки более глубокого изучения процедур, стимулирующих занятость, которые осуществлялись бы в интересах как молодежи, занимающейся поисками первого места работы, так и безработных, которые находились в таком состоянии уже длительное время, что обеспечило бы более полную и исчерпывающую картину проблемы в целом.

31. Эти процедуры и выделенные из них конкретные цифры могут быть подытожены и описаны следующим образом:

- формы обучения профессии: этот вид договора предназначен для лиц возрастной группы от 16 до 24 лет на всей территории страны, но при этом с 16 до 26 лет на юге Италии; эти договоры могут иметь продолжительность от 18 месяцев до четырех лет;
- неполный рабочий день: занятость в течение неполного рабочего дня рассматривается как совершенно особая позиция в принятых в последнее время в Италии нормативных актах, поскольку рассматривается в качестве одного из наиболее важных инструментов в секторе занятости и способна удовлетворить потребности конкретных категорий работников; поэтому считается, что ее следует поощрять путем дифференцированных ставок взносов и введения дополнительных налоговых льгот; эта мера в первую очередь ориентирована на молодежь, впервые вступающую в сферу трудовой деятельности, женщин,

возвращающихся на рынок труда после долгого отсутствия, и лиц старшего возраста, которые желали бы постепенно прекратить работу (хотя в данном случае должно ставиться условие замены их молодыми людьми);

- стажировка: такой вид договорных отношений реализуется посредством многосторонней подготовки и ориентации с целью облегчения заключения первых договоров между молодыми людьми и предприятиями;
- профессиональная подготовка без отрыва от производства: в рамках профессиональной подготовки без отрыва от производства предусматривается два вида регулирования, причем оба из них призваны облегчить заключение трудовых договоров с учетом следующих факторов: постепенного и комплексного включения взносов в размере 0,3% от общего вознаграждения и разработки ежегодных планов;
- профессиональная подготовка с отрывом от производства; это направление деятельности следует поощрять путем продления договоров о профессиональном обучении на третий год в районах южной Италии; вышеупомянутая процедура, однако, ограничивается случаями стабилизации трудовых отношений по истечении второго года, даже хотя в таких случаях сохранение обоих стимулов и первоначальных договорных условий подтверждается на третий год;
- временная работа: этот термин используется для характеристики трудовых отношений, которые могут существовать только в определенных учреждениях и подлежат надзору со стороны компетентных органов в конкретных секторах и в соответствии с принципами, предусмотренными соглашением. Они предусматривают заключение договоров либо на ограниченный, либо на неопределенный период времени; уже рассматривалась возможность использования этой формы работы также на экспериментальной основе в сельском хозяйстве и в строительстве;
- средства для поощрения сокращения продолжительности рабочего времени и изменения структуры рабочего дня: в более общих рамках структуры осуществления предлагаемых изменений структуры рабочего дня использование средств этого типа предназначено для сокращения бремени по социальному обеспечению, которое несут работники, что также должно соответствовать положениям Директивы № 93/104 ЕС в отношении продолжительности рабочего времени, а также распределению ставок взносов на основе четырех четко определенных диапазонов еженедельной продолжительности рабочего времени;

- полезная в социальном отношении работа: применительно этой конкретной области соглашение предусматривает разработку проектов и инициатив в области экономической деятельности, касающихся конкретных сфер, включая следующие (только в качестве примера): восстановление экономической активности в переживающих спад промышленных районах, сохранение гидрогеологических условий, восстановление окружающей среды, ликвидация последствий загрязнения окружающей среды и риска, связанного с асбестом, охраняемые районы, природные парки, культурное достояние в целом;
- новые услуги по обеспечению занятости: в этой области цель заключается во вмешательстве для изменения роли государственной системы распределения рабочей силы и ее институциональной децентрализации путем передачи полномочий регионам, но при условии возможности вмешательства государства для целей регулирования, ориентации и программирования; в то же время предусматривается открыть рынок для частных субъектов: все это делается для содействия эффективному взаимодействию предложения и спроса на труд;
- уменьшение взносов на социальное обеспечение и налоговые льготы: предложения в этой области предусматривают в целом: перевод национальных взносов на цели здравоохранения в общий налоговый фонд, снижение уровня взносов, которое предстоит осуществить в южной Италии в отношении работников, нанятых в 1997 году на неопределенный период времени, и освобождение компаний от уплаты налога или налога на прибыль, полученную от определенных ремесел и профессий на двухлетний период для конкретных категорий "новых предпринимателей";
- иммиграционная политика: эту политику следует реализовывать средствами социально-экономической интеграции иммигрантов, которая должна достигаться прежде всего в жилищном секторе, секторах профессиональной подготовки и занятости путем их вовлечения в социально-культурную жизнь общества, а также посредством мониторинга и обследования социально-культурного положения рабочих из не входящих в ЕС стран на итальянском рынке труда;
- свободное передвижение работников в пределах Европейского союза и мобильность по отношению к другим странам: эта задача реализуется путем соблюдения и правильного применения нормативных положений Сообщества и разработки системы "Еурес";
- укрепление механизма обязательного перевода рабочих мест: этот инструмент должен реализовываться в сочетании с децентрализацией ряда полномочий и быстрой обработкой запросов, возникающих в связи с постепенным применением общих принципов трудовой дисциплины к предпринимателям, ранее составлявшим часть государственных учреждений.

32. Также в связи с явлением растущей безработицы и в соответствии с потребностью неотложного поощрения мер, направленных на расширение занятости, представляется особо интересным отметить ряд статистических обзоров, проведенных лабораторией по наблюдению за состоянием рынка труда, организованной в рамках министерства труда и социального обеспечения. Эти статистические обзоры, результаты которых отражены в различных таблицах, прилагаемых к настоящему докладу, были проведены в период с января 1995 года по начало 1997 года; проведенный анализ дал возможность получить общую картину тенденций в отношении ряда особо важных явлений, в частности количества работников, зарегистрировавшихся на биржах труда, количества молодых людей, впервые поступивших на работу, числа занятых работников и тех, кто ищет работу, количества работающих по договорам о профессиональной подготовке, занятости в течение неполного рабочего дня и ученичестве.

Политика в области инфраструктуры и определение спроса со стороны общественности

33. С целью обеспечения позитивного осуществления этой политики и соответственно также стабильного и конкурентоспособного экономического роста и роста занятости в предложениях предусматриваются не только различные виды вмешательства государственной администрации, но также и вовлечение местных производительных сил в осуществление мер по уменьшению различий в уровне развития инфраструктуры между северной и южной Италией.

34. Ниже перечисляются сектора деятельности, для которых общие направления политики были определены итальянским правительством и предусматривают определенные виды вмешательства с его стороны:

- государственные проекты: предлагается завершить ряд основных текущих проектов: предстоит разработать восстановительные программы для городов в соответствии с законом № 179/1992, чрезвычайную программу строительства в соответствии с законом № 203/1991 и ввести в действие закон № 183/1989 в отношении защиты почвы и реорганизации служб водоснабжения, канализации и удаления стоков, что предусматривается законом № 36/1994;
- транспорт: что касается этого сектора, то соглашение 1996 года предусматривает создание независимого транспортного управления, которому поручается задача регулирования качества, безопасности и стоимости услуг;
- окружающая среда: в области окружающей среды предлагается осуществить два плана действий: один из них составлен таким образом, чтобы предусмотреть многообразие программных соглашений между регионами, социальными слоями, природоохранными ассоциациями и операторами сетей, тогда как другой предназначен для обеспечения полного использования финансовых средств - около 3 200 млрд. лир, которые предоставляются в рамках трехлетнего плана по охране окружающей среды на 1994-1996 годы. Помимо этого министерство

обязалось создать до конца 1996 года компетентный орган, которому было бы поручено определение экологического качества продуктов и далее облегчить соблюдение процедуры оценки экологического воздействия производственных процессов;

- энергетика: в соглашении также заложены основные цели энергетической политики: упрощение и отлаживание процедур, дальнейшее расширение электроэнергетического сектора, система распределения метана, возобновляемые источники энергии и распределение бензина (газолина); на инвестиции для реализации этих целей предлагается выделить около 13 000 млрд. лир;
- информатика в обществе: в этой области соглашение поручает вопросы непосредственного управления информатикой в обществе правительству, от которого будет требоваться вмешательство для выполнения следующих функций: определения регулирующей структуры и создания независимого секторального органа, определения общественного спроса, поддержки деятельности по исследованиям и разработкам, подготовки по основам информатики и дальнейшего образования, координации между национальной и международной деятельностью.

Договоры в отношении конкретных районов

35. Канцелярии премьер-министра была поручена задача выявления районов в южной Италии, для которых характерны самые низкие темпы роста и наиболее напряженная обстановка в связи с занятостью, с целью содействия созданию новых рабочих мест и новым производственным инвестициям на особо благоприятных условиях в сфере банковского кредита и на основе соглашений, заключение которых будет предусматриваться между заинтересованными субъектами.

Техническая и профессиональная ориентация и программы профессиональной подготовки

36. Статья 3 Пакта конкретно указывает на необходимость принятия адекватных мер в сфере деятельности по профориентации и ставит задачу обеспечения полного задействования производительных сил; в соответствии с этими указаниями правительство Италии приняло во внимание эти основные принципы, в дальнейшем нашедшие свое отражение в Соглашении 1996 года, которое вводилось в действие двумя законодательными актами - Законом № 236 1993 года и Законом № 608 1996 года.

37. Статья 1 Закона № 236 от 19 июля 1993 года предусматривает создание фонда для целей занятости и осуществление чрезвычайных мер по проведению активной политики в области трудовых отношений, направленных на поддержание уровней занятости в кризисных

районах. На период в три года эти меры предусматривают предоставление стимулов для нанимателей в отношении каждого занятого полный день работника, помимо работников, занятых по состоянию на 30 мая 1993 года.

38. С целью осуществления указанного закона и надлежащего управления фондам, упомянутым в статье 1 закона, министерству труда были поручены следующие задачи:

- определение районов, по которым следует принимать меры, с тем чтобы они получали выгоду от создания фонда, что должно быть осуществлено посредством принятия соответствующего указа, подготавливаемого министром труда в консультации с министром финансов после заслушивания представителей регионов и рассмотрения предложений соответствующего Комитета, которому поручается координация инициатив, направленных на обеспечение занятости;
- определение требований, предъявляемых к работникам, которые могут рассматриваться на предмет пользования указанными благами, форм для заявок на взносы, условий произведения выплат в каждом случае путем издания министром труда распоряжений, разрабатываемых в консультации с министром финансов и после заслушивания представителей организаций профсоюзов;
- выработка критериев для получения благ и выдачи разрешений на покрытие связанных с ними расходов;
- заключение договоров с муниципальными консорциумами, компаниями, кооперативами и частными группами, а также со взаимными фондами в целях развития и расширения сотрудничества, для разработки моделей и средств активного регулирования мобильности и развития новых сфер занятости, а также для оценки осуществимости проектов министерства труда;
- выдвижение совместно с министром промышленности предложений в отношении критериев и условий использования таких сумм, которые могут быть получены в фонде, причем вышеупомянутые критерии и условия будут в итоге применяться посредством указов премьер-министра;
- по договоренности с министром промышленности привлечение для использования предложенных мер либо компаний, занимающихся развитием промышленной деятельности, в которых государство располагает активами, либо акционерных компаний, возникших в результате преобразования управляющих органов государственных предприятий или роспуска управляющих органов.

39. Статья 1-бис Закона № 236 предусматривает, что часть фонда должна выделяться на развитие новых предприятий в интересах молодежи (по-итальянски "nuove imprese giovanili") в секторах культурной деятельности, туризма и гражданских и промышленных

работ в районах южной Италии, а также в секторе социальной и иной помощи на дому и оказания содействия инвалидам или престарелым, которые более не могут обходиться собственными силами.

40. Статья 1 далее предусматривает создание еще одного фонда для развития и реализации в кризисных районах новых программ по реиндустриализации, реализации мер по внедрению новых производственных инициатив и преобразованию производственного аппарата, а также по субсидированию мер в области развития на местном уровне. Пункт 3 статьи 4 предусматривает, что любой наниматель, который не увольнял работников со своего предприятия или не уменьшал количество своего персонала в течение предшествующих двенадцати месяцев, или любой предприниматель, который принимает на постоянную работу и на неопределенный период времени лицо, зарегистрированное в списке мобильности, приобретает возможность получения месячной суммы, равной 50% пособия по мобильности, которое выплачивалось бы соответствующему работнику. Выплаты уменьшаются через три месяца, исходя из возраста работника в момент его принятия на работу.

41. Закон № 608 от 22 ноября 1998 года поручает государственной администрации, а также компаниям, в которых преобладает государственный капитал, и другим субъектам, определяемым в указе министерства труда, задачу оказания содействия проектам, являющимся полезными в социальном отношении и предназначенным для достижения целей чрезвычайного характера. В эти проекты должны вовлекаться работники, зарегистрированные в течение более двух лет в списках обмена рабочей силы первого класса, работники из списков мобильности, работники, принадлежащие к конкретным категориям, которые предстоит определить в отношении особых территориальных районов, или лица, оставшиеся без работы и имеющие право на особый режим компенсации их заработной платы.

42. Как уже указывалось в связи с видами трудовых отношений и договоров, предусмотренных соглашением 1996 года, термин "социально-полезная работа" следует понимать как работу в течение ограниченного периода времени и чрезвычайного характера, осуществляемую в таких требующих новых подходов секторах, как культурное достояние, охрана окружающей среды, восстановление городов, исследования, профессиональная подготовка и переквалификация, содействие малым и средним предприятиям путем предоставления услуг и оказание поддержки для сбыта и экспорта и услуги по оказанию личной помощи. Такой тип договора не предполагает установления трудовых отношений и для лиц, получающих в соответствии с ним занятость, не означает утрату чрезвычайного режима получения заработной платы и утраты пособия по мобильности и исключения из списков обмена рабочей силы и мобильности. Такие работники, однако, должны обеспечиваться страхованием от несчастных случаев и профессиональных заболеваний, а также от ответственности в отношении третьей стороны.

43. Категории работников, которые получают выгоду либо от дополнительного фонда заработной платы или пособия по мобильности, могут использоваться лишь в течение периодов, которые не превышают периода пользования соответствующими благами. Взносы, причитающиеся нанимателю в отношении таких работников, должны быть соразмерны числу дней, в течение которых они фактически выполняли свои обязанности.

44. Министру труда должен оказывать содействие комитет по оценке, учреждаемый соответствующим указом и имеющий задачу предоставлять консультирование по различным национальным и международным проектам и сотрудничать в подготовке ежегодного доклада об опыте осуществления этих проектов. От министра труда требуется представлять каждые полгода доклады компетентным комитетом сената и палаты депутатов в отношении использования работников, занятых социально полезной деятельностью.

45. Изучение содержания вышеупомянутых законов 1993 и 1996 годов дает возможность сделать, в первую очередь, вывод о решимости итальянского правительства обеспечить постоянство экономического, социального и культурного развития путем принятия политики соответствующих мер, и прежде всего решить давно существующую проблему занятости работающего населения. Именно с этой целью в указанном докладе также рассматриваются другие сектора, на которые распространяются меры правительства, с тем чтобы проверить, служат ли принятые правительством меры цели повышения занятости, обеспечению оптимального функционирования всей производительной структуры Италии: рассматриваемые в этой связи сектора включают государственные службы, занятость молодежи, конкретное применение Конвенции МОТ и защита трудящихся-иммигрантов, прибывших из стран за пределами Сообщества.

Государственные службы

46. Государственные службы, занимающиеся регистрацией и трудоустройством работников, в последние годы утратили часть своей компетенции в связи с происходившими перемещениями: они более не выполняют каких-либо функций по компенсации спроса и предложения рабочей силы, а, скорее, приобретают характер органов надзора и контроля за наймом, производимым нанимателями в результате прямых контактов с работниками. Поэтому наниматель - в соответствии с обязанностями, вытекающими из правил обязательного найма и квоты в размере 12% для найма лиц, относящихся к конкретным категориям - производит свободный выбор из числа работников, включенных в перечни, и нанимает их, направляя запросы соответствующим лицам (закон № 223/1991).

47. Последующие изменения правил, регулирующих деятельность указанных государственных служб, предоставили нанимателю еще большую свободу действий: на практике он может теперь нанимать работника непосредственно и несет единственную обязанность сообщить о найме на местную биржу труда в течение пяти дней; для этого ему необходимо указать фамилию работника, дату найма, вид договора, профессиональную квалификацию и экономический и нормативный режим (статья 9-бис закона № 608/1996). Поэтому местная биржа труда не имеет других функций, помимо формального

контролирования найма и соответствия индивидуального трудового договора коллективным соглашениям и действующему законодательству, регулирующему экономический режим и условия работы. Единственная конкретная задача бирж труда в настоящее время заключается в исключении фамилии нанятого работника из списков лиц, подлежащих трудоустройству.

48. Как уже предусматривалось в обсуждавшемся ранее соглашении 1996 года в отношении частного посредничества о постоянном трудоустройстве, исключительность государственного сектора также исчезнет в случае временного найма, если парламент утвердит представленный ему на рассмотрение законопроект, который уже прошел сенат: как уже указывалось, временные договоры о поставках рабочей силы предусматривают наем предприятиями одного или более работников на ограниченный период времени, который может либо указываться, либо не указываться, для удовлетворения потребностей временного характера.

49. В этом конкретном секторе министерство труда будет впредь выполнять следующие задачи:

- проверка фактического наличия необходимых требований на предприятии;
- выдача временных разрешений на деятельность по поставкам рабочей силы;
- регистрация предприятий-поставщиков в соответствующем регистре будет вестись министерством; и
- проверка надлежащего ведения деятельности по поставкам в течение первых двух лет и в случае положительной оценки выдача разрешений на упомянутую деятельность на неопределенный период времени. Однако функции надзора и контроля со стороны министерства труда в связи с деятельностью уполномоченных субъектов не ограничиваются временным двухлетним периодом.

Этот механизм продолжает действовать в течение всего периода, в который осуществляющее поставки предприятие остается зарегистрированным в вышеупомянутом реестре. Как на центральном, так и на периферийном уровне министерство труда будет играть фундаментальную роль в обеспечении временной занятости, которая может осуществляться лишь в конкретных условиях, которые предстоит определить указом министра, и под постоянным надзором компетентных органов самого министерства.

50. Особую роль в связи с подысканием рабочих мест играет также недавно созданная структура, известная под названием "Еурес". Она представляет собой сеть, выполняющую функцию информации и ориентации в отношении рынка труда Сообщества, а также спроса и предложения работы. Она была создана в осуществление правила № 2434/92 и решения № 569 ЕЭС от 22 октября 1993 года о мобилизации государственных служб занятости 15 государств-членов (а также Норвегии и Исландии, подписавших Соглашение

о европейском экономическом пространстве), вместе с другими региональными, национальными и международными операторами, действующими в области занятости (т.е. организации профсоюзов, ассоциации предпринимателей, местные региональные власти). Персонал сети "Еурес" состоит из более чем 450 евросоветников, в том числе 44 - в Италии, распределенных по всей территории ЕС и европейского экономического пространства, и составляет часть государственных служб занятости, организаций профсоюзов, федераций предпринимателей и регионов.

51. Каждый евросоветник имеет связь с сетью через информационную структуру, обеспечивающую ему доступ к двум банкам данных в реальном масштабе времени и к системе электронной почты для осуществления связи с другими членами сети в любое время. Координация "Еурес" осуществляется Европейской комиссией, которая направляет соответствующие директивы руководителям проектов и лицам, ответственным за людские ресурсы в различных государствах-членах, которые в свою очередь координируют деятельность евросоветников в пределах своей национальной территории и отвечают за свою работу перед Комиссией.

52. Евросоветники информируют, консультируют и ориентируют кандидатов на перемену места работы и предприятия, желающие задействовать у себя работников из-за границы. Эффективность сети "Еурес" непосредственно связана с качеством и разнообразием информации, содержащейся в банках данных. На основании этой информации, получаемой с экрана своего компьютера, каждый евросоветник может оценивать:

- банк данных по рабочим местам, имеющимся на уровне сообщества (BEC);
- банк данных общей информации об условиях жизни в государствах-членах (INFO 92).

53. Услуги "Еурес" являются бесплатными и предназначены для кандидатов на перемену места работы, для которых Европа представляет собой потенциал для расширения своих возможностей и тем самым улучшения своих профессиональных перспектив. Вторую категорию пользователей "Еурес" представляют собой наниматели, которые желают расширить сферу найма за пределы национальной территории.

54. Вышеупомянутые законы № 236/1993 и № 608/1996 придают министерству труда фундаментальную роль в управлении ресурсами, выделенными для стимулирования занятости, в том что касается деятельности, осуществляемой государственными службами, действующими на территории Италии.

55. Что касается Закона № 236/1993, то субъектами, участвующими в планировании мер по регулированию в рамках структуры общества, являются:

- муниципальные консорциумы; компании; кооперативы и частные группы; органы, управляющие совместными фондами в целях содействия сотрудничеству и его развития - указанным субъектам предлагается сотрудничать в разработке моделей и средств для регулирования мобильности и создания новых рабочих мест;
- компании, занимающиеся развитием промышленной деятельности, в которых государство имеет активы; акционерные компании, созданные в результате преобразования управляющих органов государственных холдингов или распущенных управляющих органов - по соглашению с министерствами труда и промышленности эти субъекты участвуют в осуществлении процедур, связанных с использованием фондов, предусмотренных в статье 1 Закона № 263.

56. Как было указано выше, Закон № 609/1996 поручает государственной администрации, компаниям, контролируемым государственным капиталом, и другим субъектам, которые должны быть определены путем принятия соответствующих указов министра труда, задачу разработки проектов, имеющих социальную направленность, хотя и при условии наличия определенных базовых предпосылок.

57. Помимо указанного следует отметить ряд других аспектов:

- вышеупомянутые проекты, имеющие социальную значимость, должны подготавливаться в соответствии с критериями, установленными министром труда и социального обеспечения по согласованию с министром общественной деятельности; они представляются министру труда и социального обеспечения, если осуществляются на национальном или межрегиональном уровне, и должны быть утверждены Центральной комиссией по занятости в провинциальном управлении по трудовым вопросам; с другой стороны, если они осуществляются на местном уровне, то они должны быть представлены в компетентное территориальное агентство по вопросам занятости и утверждены региональной Комиссией по занятости;
- направление работников на предприятия, осуществляющие полезные в социальном отношении проекты, должно производиться местной биржей труда на основе критериев, устанавливаемых министром труда и социального обеспечения, который, учитывая возможную территориальную специфику чрезвычайной ситуации с занятостью, может также определить особые условия направления работника на такие общественно полезные проекты, включая учет таких критериев, как семейные обязанности, возраст и место жительства;

- как было пояснено ранее, обладающие мобильностью работники или те, которые получают выплаты из фонда дополнения заработной платы, но отказываются от работы на общественно полезном проекте, теряют свои права на пользование режимом мобильности и на дополнение к заработной плате. Решение о таком лишении принимается провинциальным управлением труда с помощью меры, и заинтересованная сторона может подать на него апелляцию в региональное управление по трудовым вопросам.

Занятость молодежи

58. Вторым аспектом, который следует учитывать в связи с осуществлением правительственной политики в вопросах стимулирования занятости и борьбы с безработицей, являются принятые в Италии законодательные меры в сфере занятости молодежи.

59. Наиболее важным инструментом поощрения работы представителей молодого поколения является Закон № 863 от 19 декабря 1984 года. Упомянутый закон предусматривает заключение договоров о трудовом обучении на период, не превышающий 24 месяца, для лиц в возрасте от 15 до 29 лет (ст. 3). Этот возрастной предел был в дальнейшем поднят Законом № 407/1991 с 29 до 32 лет исключительно для молодежи, проживающей в различных районах южной Италии. Такие договоры имеют двойственную направленность, поскольку их целью является не только содействовать обеспечению занятости, но также и предоставить возможности для профессионального обучения молодежи и совершенствования уже имеющихся навыков. Поэтому они предусматривают трудовые отношения, которые не просто состоят в обмене услугами, предоставляемыми работником за вознаграждение, выплачиваемое нанимателем, но также и обмен полезной работой и подготовкой, которые предоставляют молодому работнику профессиональную компетентность, необходимую ему для выхода на рынок труда.

60. Такой тип договора делает возможным для государственных учреждений и частных предприятий принимать на работу молодых людей, причем всегда при условии, что никто из числа их персонала не был уволен или их персонал не сокращался в течение 12 месяцев, предшествующих подаче запроса (если только навыки и умения, требующиеся для найма, отличаются от тех, которые имелись у уволенных или сокращенных лиц). Наем посредством использования таких договоров о трудовом обучении не может осуществляться нанимателями, которые в момент подачи запроса на наем новых работников не занимали у себя на службе по крайней мере 50% работников, договоры о производственной подготовке которых истекли непосредственно в течение предшествующих 24 месяцев. Эти 50%, однако, рассчитываются таким образом, чтобы не включать работников, которые добровольно прекратили свою занятость, работников, которые были уволены по обоснованным причинам, и тех, кто отказался остаться на службе у нанимателя на основе нормального трудового соглашения на неопределенный период времени.

61. Договор о производственном обучении должен составляться в письменном виде, и работнику должна быть выдана его копия. По прекращении трудовых отношений от нанимателя требуется выдача справки с указанием вида деятельности, выполнявшейся работником, и достигнутых результатов; при отсутствии письменного договора, так же, как и в случае несоблюдения нанимателем обязательств, установленных договором, упомянутый договор рассматривается как заключенный на неопределенный период времени с самого начала его действия.

62. Продолжительность договора о трудовом обучении рассматривается как часть стажа работы в случае преобразования договора в обычный трудовой договор на неопределенный период времени либо в течение, либо по истечении срока действия договора о трудовом обучении или в течение 12 месяцев непосредственно после указанного истечения срока действия. Предприниматели, нанявшие работников на основе этих договоров о трудовом обучении, имеют право на уменьшение производимых ими взносов на социальное обеспечение от 25 до 50% в зависимости от их конкретной деятельности или территориальных районов, в которых расположены их предприятия. Сроки и условия действия договоров о трудовом обучении устанавливаются посредством проектов, разрабатываемых государственными экономическими агентствами или частными предприятиями, и утверждаются региональной комиссией по вопросам занятости.

63. Условия, регулирующие вопросы занятости молодежи, претерпели дальнейшие значительные изменения после вступления в силу законов № 236 1993 года и № 608 1996 года. Фактически, как уже отмечалось при обсуждении содержания Закона № 236/1993, часть нового фонда для целей занятости и развития предназначена для обеспечения адекватной финансовой поддержки созданию молодежью новых предприятий в различных секторах, оговоренных законом (статья 1-бис). Однако конкретная направленность договоров о трудовом обучении, благоприятствующая занятости молодежи, перестала существовать после вступления в силу Закона № 608 1996 года. Этот закон наделяет региональную комиссию по вопросам занятости полномочиями отменять без каких-либо ограничений любые возрастные пределы для работников, которые могут быть охвачены такими договорами о профессиональной подготовке.

64. И наконец, законопроект, содержащий нормы о стимулировании занятости, который уже был одобрен сенатом и в настоящее время рассматривается другой палатой парламента, вводит новые нормы, регулирующие ученичество (статья 16). Поскольку главные характеристики такого рода трудовых отношений уже были установлены в других документах, здесь будет достаточно указать на то, что формула договора об ученичестве может применяться нанимателями, которые принимают учеников из числа молодежи и за это приобретают льготы по взносам в фонд социального обеспечения, однако при этом всегда предусматривается, что соответствующим ученикам разрешается участвовать в других мероприятиях по профессиональной подготовке, предусмотренных в коллективных трудовых договорах на национальном уровне.

65. Такие инициативы в области профессиональной подготовки, которые предусматривают в среднем обязанность обеспечить подготовку в течение по крайней мере 120 часов в год, должны также регулироваться конкретными дисциплинарными мерами, лежащими в основе трудовых отношений, организации работы и мер предупредительного характера по охране здоровья и безопасности на рабочем месте.

Применение Конвенций МОТ

66. Разработка адекватной законодательной структуры для данного сектора дополняется мерами, принимаемыми итальянским правительством с целью адаптации содержания Конвенций МОТ № 81 (инспекция труда) и № 122 (о политике в области занятости).

67. Что касается первой, то важную роль в Италии играет орган, известный как инспекция по вопросам труда: этот государственный орган действует на провинциальном, региональном и национальном уровнях, в последнем случае через центральную службу, которая координирует деятельность отдельных инспекций, и функции которой охватывают общие и организационные службы, технический и текущий надзор, а также юридические службы; компетенция инспекции была расширена со вступлением в силу закона № 499 от 6 декабря 1993 года, касающегося депенализации правонарушений в области трудовых отношений.

68. Что касается второй Конвенции МОТ, то уже введен целый ряд мер на национальном уровне для обеспечения выполнения ее положений; среди них следовало бы указать следующие:

- повторное введение в действие декрета-закона № 515 от 4 декабря 1995 года - в настоящее время декрет-закон № 181 от 2 апреля 1996 года - касающегося процедур трудоустройства с уделением особого внимания возможности прямого найма работников путем направления простого уведомления о найме в течение пяти дней. Указанный декрет также касается других вопросов, в том числе правил трудоустройства в сельском хозяйстве, деятельности по расширению занятости, деятельности по распространению информации, оказанию помощи и консультированию, профессиональной подготовки и курсов по ориентации (статья 8), содействия самостоятельной занятости в южной Италии (статья 10), стимулов для повторного найма персонала (статья 12) и мер, способствующих деятельности небольших компаний (статья 13);
- указ министра от 23 ноября 1995 года, касающийся действия механизмов, предусмотренных законом № 236 1993 года, в частности фонда занятости, в отношении распределения ресурсов для создания дополнительных рабочих мест;

- декрет-закон № 40 1996 года, в котором указываются основные требования для договорных отношений для прохождения стажировки, возможность которой предусматривалась бы в трудовом договоре в соответствии с Законом № 326.

Защита трудящихся-иммигрантов из стран за пределами ЕС

69. Особое внимание уделяется инициативам по защите трудящихся-иммигрантов из стран за пределами ЕС; среди многочисленных нормативных мер в этой области здесь следует упомянуть следующие:

- указ Президента Республики от 14 августа 1996 года о создании специального органа - чрезвычайного правительственного комиссара, которому поручено заниматься вопросами иммиграции из стран за пределами Сообщества с выполнением специальной задачи по надзору за въездом в Италию и выездом из нее граждан стран, не входящих в ЕС;
- декрет-закон № 511 от 1 октября 1996 года, предусматривающий неотложные меры в отношении трудоустройства, работы и социального обеспечения в сельскохозяйственном секторе в целях упорядочения последствий роспуска Объединенной службы сельскохозяйственных взносов (ОССВ) и содействия занятости;
- декрет-закон № 512 от 4 октября 1996 года, призванный регулировать процедуры оказания помощи и неотложные меры социального и гуманитарного характера и предназначенный для содействия лицам, эвакуированным из республик бывшей Югославии (статья 1) и беженцам из Руанды (статьи 2-5);
- циркуляр № 188/96 Национального института социального обеспечения (НИСО), устанавливающий ряд нововведений в отношении норм, регулирующих трудовые отношения, охватывающие работников из стран за пределами ЕС; по существу, в этом циркуляре определяются основные требования, лежащие в основе регулирующих процедур и предусматривающие трудовые договоры, которые удовлетворяли бы как нанимателей (особенно с точки зрения более серьезных гарантий в секторе социального обеспечения), так и работников;
- телекс № TG 18946С министерства иностранных дел от 19 октября 1996 года, касающийся необходимости упрощения процедуры выдачи виз работникам из стран за пределами ЕС, нанимаемым на сезонную работу.

Статья 7

70. В соответствии с уже изложенными основными директивами по вопросам обеспечения надлежащих условий работы итальянское правительство приняло ряд мер, связанных со сферой действия статьи 7 Конвенции. Эти меры были приняты с целью обеспечения максимального уровня безопасности и адекватного вознаграждения работников.

Право на равное вознаграждение за труд равной ценности

71. Вся предусмотренная итальянским законодательством система в сфере занятости и вознаграждения за труд была подвергнута повторному рассмотрению исходя из характера и размеров вознаграждения. Основными характеристиками, которые итальянский правовой порядок связывает с размером вознаграждения, являются: достаточность, пропорциональность, детерминантность (или возможность быть конкретно определенной), обязательность, компенсация затрат и непрерывность.

72. Комплексность, по крайней мере в относительном смысле, не была сочтена необходимой для включения в число этих характеристик, что наглядно продемонстрировано постановлением № 3888 Верховного апелляционного суда от 1 апреля 1993 года в той степени, что проблема комплексности вознаграждения, учитывая двойственность такой формулировки как в смысле дохода, так и параметра для расчета прямого или косвенного вознаграждения, всегда подвергается дальнейшему рассмотрению, и решение принимается в результате коллективных переговоров.

73. Требование равноценности, с другой стороны, было подтверждено постановлением № 103/89 Конституционного суда, хотя в принципе оно было исключено недавно принятым постановлением Апелляционного суда (№ 6031 от 29 мая 1993 года).

74. Средства выплаты вознаграждения являются разнообразными: они могут принимать форму сумм денег или участия в доходах от предпринимательской деятельности или предприятий, производимых ими продуктов, участия в групповых поездках или других формах поездок, процентной доли от заключенных сделок или совместного владения собственностью с нанимателем. Неотъемлемыми элементами вознаграждения являются базовые выплаты, пособия на стоимость жизни и выплаты на иждивенцев. Системы вознаграждения могут основываться на времени, произведенной продукции или стимулах: вознаграждение обычно определяется в отношении всего года работы, однако выплачивается еженедельно, каждые две недели или ежемесячно.

75. Система корректировки заработной платы посредством выплаты пособия на стоимость жизни перестала действовать 31 декабря 1991 года (Закон от 26 февраля 1986 года и Закон № 1991 от 1990 года): в общем, однако, такое изменение методов расчета вознаграждения за труд было сведено на нет недавним решением Конституционного суда - решение № 243/43 Суда фактически подтверждает, что динамика заработной платы,

соразмерная колебаниям стоимости жизни, является необходимой для удовлетворения условия пропорциональности между вознаграждением и качеством и объемом труда, уже предусмотренного статьей 36 Конституции Италии.

76. В итальянском законодательстве, как конституционном (ст. 36-37 Конституции), так и обычном (ст. 2013 Гражданского кодекса), присутствует понятие вознаграждения за труд. Учитывая весьма общий характер конституционных положений по этому вопросу, важную роль в этой сфере играет Верховный апелляционный суд, так что некоторые из его наиболее значительных решений и постановлений заслуживают краткого обзора:

- постановление № 3888 от 1 апреля 1993 года: это решение касается сферы общественного питания и случаев дополнительных выплат и пособий за ночную работу, включаемую в обычный график работы. Помимо затрагивания этих специфических аспектов, в решении провозглашается ряд других принципов более общего характера:
 - а) в рамках общего экономического режима требования пропорциональности и достаточности касаются лишь дохода, т.е. непосредственного вознаграждения, а не дополнительного вознаграждения;
 - б) регулирование трудовых отношений осуществляется как законом, который может осуществлять вмешательство в связи с вопросами, связанными с параметрами вознаграждения, так и путем заключения коллективных договоров;
 - с) постановление подтверждает важность комплексности (см. выше).

В этом постановлении также рассматривается в качестве сложного вопроса право на достаточное и адекватное вознаграждение, которое может обоснованно считаться столпом любой экономико-юридической системы в таком государстве, как Итальянская Республика, которое основывается на труде;

- постановление № 6031 от 25 сентября 1993 года: в этом решении обсуждается наличие принципа паритетности в итальянском праве, которое отрицает его в виде общего принципа, исходя из того факта, что "оно может оказать разрушительное влияние на весь комплекс законодательных мер, связанных с договорами о трудовом обучении, а также может распространить такое влияние на области, связанные с доктринами, юриспруденцией и профсоюзами";
- постановления № 1438 от 5 февраля 1993 года и № 4301 от 9 апреля 1993 года секции по трудовым вопросам Апелляционного суда: эти постановления касаются сферы действительности коллективных договоров в рамках общего права, которая отрицалась даже самими трудящимися на том основании, что может приводить к ухудшению договорных условий.

Безопасность и гигиена труда

77. Особый интерес в связи с вопросом безопасных и здоровых санитарно-гигиенических условий труда вызывает Указ № 622 от 1994 года. Этот Указ регулирует названные условия труда в соответствии с мерами, которые уже предусмотрены тремя предыдущими указами Президента Республики, а именно: указами под ~~№№~~ 547/55, 303/56 и 164/56.

78. Однако в отличие от предыдущих перечисленных законодательных актов новый Указ вводит некоторые концептуально новые ключевые принципы: пересмотр обязанностей, возлагаемых на работодателей, администрацию и органы администрации различных управленческих уровней, в круг ведения которых входит принятие профилактических мер и мер охраны труда (статья 4), особенно в том, что касается функций, вверенных в этой связи органам управления на государственном и местном уровнях (статья 8), осуществления надзорных функций (статья 23), обеспечения информационных и консультативных услуг и оказания помощи (статья 24), а также роли и полномочий Постоянного консультативного комитета по вопросам санитарно-гигиенических условий труда и предотвращения несчастных случаев на производстве (статья 26).

79. Другие изменения, вводимые упомянутым нормативным актом, касаются более конкретного определения рабочих мест (статья 31) и требований в отношении безопасных и здоровых условий труда, которые должны обеспечиваться на этих рабочих местах (статья 33), применения более действенных мер в области надзора за соблюдением требований по обеспечению здоровых условий труда (статья 70), а также применения санкций за любые нарушения, допущенные работодателями и администрацией (статья 89).

80. Полное представление о мерах, принятых в Италии с целью более эффективного регулирования сферы, которую затрагивает статья 7 Пакта, можно получить, в частности, если мы будем рассматривать меры по обеспечению безопасных условий труда на рабочих местах под углом несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. В этом случае нас будут интересовать данные, касающиеся личности пострадавшего на производстве, вида профессиональных обязанностей, выполняемых в конкретный момент времени, места и года несчастного случая, последствий, наступивших в результате несчастного случая (временная нетрудоспособность, стойкая нетрудоспособность или смертельный исход), вида экономической деятельности, осуществляемой работодателем, и категории случая (определяемой на основе формы тяжести травмы, травмирующего фактора, области повреждения и характера травмы, а также классификации профессиональных заболеваний).

81. Можно отметить, что в рассматриваемый период, т.е. в период 1990-1995 годов, в части, касающейся несчастных случаев на производстве, отмечалась общая тенденция к уменьшению числа таких случаев во всех секторах экономики, будь то сельское хозяйство или промышленность (причем на подсектор строительной промышленности приходился самый высокий процент смертельных случаев и случаев, повлекших стойкую

нетрудоспособность); что среди наиболее часто встречающихся травмирующих факторов фигурируют "материалы, вещества и радиоактивное излучение" (25 процентов) и "условия труда" (23 процента); что самой уязвимой группой с точки зрения подверженности несчастным случаям является группа, в которую входят лица в возрасте от 30 до 59 лет (71 процент несчастных случаев). Что же касается профессиональных заболеваний, то в данном случае во внимание принимаются данные о "пенсиях, выплачиваемых пострадавшим", общая численность которых составляет 280 860 для двух секторов (промышленность и сельское хозяйство), эти данные дополняются соответствующими данными о виде профессионального заболевания и данными с разбивкой по возрастным группам (см. таблицы в Добавлении).

82. Помимо национального законодательного процесса и обзора статистических данных, о которых только что говорилось, особого упоминания заслуживают некоторые указы Италии, которые инкорпорировали директивы Сообщества, касающиеся здоровых и безопасных условий труда в законодательстве Италии. Опираясь на эту процедуру, Италия намерена и дальше двигаться по пути приведения внутригосударственной политики в области безопасных и здоровых санитарно-гигиенических условий труда в еще большее соответствие с мерами и практикой, которые уже применяются на территории других государств - членов Европейского союза.

83. В число вышеупомянутых указов входят (среди других) такие указы, как: Указ о внесении изменений в реестр несчастных случаев на производстве, повлекших временную нетрудоспособность, причем особое внимание в этом Указе уделяется случаям, когда продолжительность отсутствия на рабочем месте в результате несчастного случая составляет по крайней мере один день, отсчитываемый со дня несчастного случая (Указ от 5 декабря 1996 года); Указ, предусматривающий применение стандартных процедур в отношении соблюдения формальностей, связанных с составлением актов по фактам несчастных случаев, который уже был изменен и включен в действующее законодательство на основании Указа № 242 от 19 марта 1996 года и который предписывает малым и средним предприятиям использовать прилагаемую к Указу форму для регистрации факта получения работником травмы на рабочем месте в результате несчастного случая (Указ от 5 декабря 1996 года); Указ, касающийся порядка назначения работодателем своего представителя, который обязан выполнять специфические функции по предотвращению несчастных случаев и охране труда (Указ от 16 января 1997 года); и Указ о сокращении инспектирования рабочих мест уполномоченными медицинскими работниками до одного раза в год (от 16 января 1997 года).

Отдых и ежегодный отпуск

84. Вопрос регулирования продолжительности рабочего времени находился в центре внимания в ходе проходивших недавно дебатов как на национальном уровне, так и в рамках Сообщества. Итальянское правительство считает целесообразным последовать

примеру других государств - членов Европейского союза, осуществляющих масштабные структурные реформы. Этот процесс реформирования нашел свое отражение в принятии Советом Европейского союза 23 ноября 1993 года Директивы 93/104/ЕС. Эта Директива предусматривает соблюдение минимальных требований относительно обеспечения здоровых и безопасных условий труда посредством регламентирования продолжительности рабочего времени (ст. 1). Согласно положениям этой Директивы продолжительность ежедневного непрерывного отдыха не может быть меньше 11 часов, продолжительность еженедельного непрерывного отдыха должна составлять не менее 24 часов, а продолжительность ежегодного оплачиваемого отпуска должна быть не менее четырех недель.

85. Все еще не установлен порядок, в котором упомянутая выше Директива должна определять соотношение продолжительности еженедельного отдыха и максимального количества рабочего времени в неделю, и не решены также вопросы, связанные с работой в ночное время (которая не должна превышать 8 часов в сутки), сменной работой и почасовым графиком работы в различных отраслях частного и государственного секторов, за исключением воздушного, автомобильного, железнодорожного и морского транспорта, судоходства по внутренним водным путям, рыболовства в открытом море и других видов деятельности в открытом море, а также профессиональной подготовки медицинских работников.

Статья 8

86. Что касается свободы объединения в профессиональные союзы, которая предусмотрена статьей 8 Пакта, то положение в этой области не претерпело сколько-нибудь существенных изменений ни в плане организационной структуры профсоюзов, ни в плане законодательства и правил, регулирующих права, деятельность и свободу профессиональных союзов. Однако в этой связи стоит вкратце рассмотреть основные аспекты, связанные с организационным устройством профессиональных союзов, с тем чтобы в полной мере понять значение, которое Италия уделяет этому вопросу в своем законодательстве. При этом мы просим читателей не судить нас строго за то, что в попытке дать целостное представление о положении дел в этой области мы будем вынуждены совершать экскурсы то в минувшее, то в настоящее время.

87. Статья 39 Конституции Италии, устанавливающая в пункте 1 принцип свободного создания профсоюзных организаций, гласит также:

- что на профсоюзы не может быть возложено иных обязательств, кроме обязанностей регистрации в соответствующих учреждениях;
- что при регистрации уставов профсоюзов к ним предъявляются требования, чтобы внутренняя организация союзов была построена на демократической основе; и

- что зарегистрированные профсоюзы имеют права юридического лица.

88. Однако порядок, предусмотренный статьей 39, никогда не соблюдался в полном объеме в нашей правовой системе, поскольку осуществляемые в обычном порядке законы никогда не применялись к уставным документам организаций; главное препятствие на пути соблюдения этого порядка заключается, как нам представляется, в том, что правительство в соответствии с положениями Конституции осуществляет упорядоченный контроль как над внутренней структурой профсоюзных организаций, так и над численностью их членов. Судя по тому, что на протяжении всего периода 50-х годов и периода конца 70-х годов законодательные органы занимали в этом вопросе нейтральную позицию, можно предположить, что именно это обстоятельство привело к появлению независимых профсоюзов и созданию Единой конфедерации ВИКТ, ИКПТ и ИСТ, в задачу которой входит принятие общих директив для профессиональных союзов.

90. Со вступлением в силу так называемого Статута о положении трудящихся (20 мая 1970 года) была введена (см. ст. 19) новая должность представителя профессионального союза в определенной компании, которая по просьбе трудящихся может быть введена на любом предприятии, однако это допускается только в рамках более представительных конфедераций профессиональных союзов национального уровня (пункт а)) или в рамках профсоюзных организаций, которые подписали на национальном уровне или уровне провинций коллективные трудовые соглашения, применяемые на соответствующем предприятии (пункт б)).

91. Эта статья вызвала нарекания с точки зрения ее конституционности, вследствие чего потребовалось вмешательство Конституционного суда, который принял решение № 54 от 6 марта 1974 года. В своем решении Суд постановил, что законодатель "пожелал избежать ситуации, когда индивидуумы или немногочисленная и изолированная группа работников, которые объединяются в профессиональные союзы, членский состав которых недостаточен для того, чтобы они были основательно представлены на уровне компании, могли бы заявить свое право на выдвижение своего представителя, произвольные и неприемлемые действия которого в рамках этой компании в ущерб интересам ее работников могли бы привести к созданию непредсказуемого числа органов, которые, вмешиваясь в деятельность компании в защиту самых разнообразных и порой даже противоречащих друг другу интересов отдельных лиц, обладали бы правом требовать применения норм, направленных на решение куда более масштабных задач, в результате чего могла бы быть поставлена под угрозу или по крайней мере сковываться не только деятельность компании и работодателя, но и возможность работников отстаивать свои коллективные интересы".

92. Самым последним законодательным актом в области свободного учреждения профессиональных союзов является Указ Президента Республики № 312 от 28 июля 1995 года. Он направлен на частичную отмену положений упомянутой выше статьи 19, поскольку предусматривает упразднение фразы "ассоциаций, принадлежащих к конфедерациям, которые имеют более широкую представленность на национальном уровне"

в пункте а), а также фразы "не принадлежащих к упомянутым конфедерациям" и слов "на национальном уровне и на уровне провинций" в пункте b); этот законодательный акт был незамедлительно одобрен Конституционным судом, который подтвердил юридическую силу статьи 19. Фактически Суд счел, что, "даже несмотря на упразднение фразы "конфедерации, которые более широко представлены на национальном уровне", по-прежнему сохраняет свою значимость критерий уровня представленности в силу действия другого критерия, предусмотренного рассматриваемой нормой, а именно - критерия, касающегося факта подписания ассоциациями профессиональных союзов коллективных трудовых соглашений, применяемых на соответствующем предприятии".

Федерации и конфедерации

93. Следует отметить, что, будучи построенными на демократических принципах, структуры ныне действующих в Италии профсоюзных организаций имеют ряд общих особенностей. Как правило, структура профсоюзной организации строится по вертикали и по горизонтали. Вертикальная структура профессиональных союзов строится на основе принадлежности к тем или иным отраслям или секторам экономики и представлена профсоюзами муниципального уровня, которые входят в профессиональный союз уровня провинций, принадлежащего к той же отрасли или сектору. Выше по вертикали стоят национальные федерации, а они, в свою очередь, объединяются в конфедерации. С другой стороны, профессиональные союзы провинций имеют также свою горизонтальную структуру и входят в так называемые территориальные союзы, которые могут действовать под разными названиями, что определяется названием конкретной конфедерации на национальном уровне, к которой они принадлежат. Что же касается организаций работодателей, то они, как правило, представлены ассоциациями на уровне провинций, которые имеют свои внутренние подразделения или секции более узкой территориальной компетенции; эти ассоциации образуют федерации, а они, в свою очередь, группируются в конфедерации.

Свобода деятельности профессиональных союзов

94. Положение дел на сегодняшний день таково, что профсоюзные организации имеют юридический статус де-факто органов, поскольку неспособность Парламента осуществлять положения статьи 39 Конституции привела к тому, что деятельность этих организаций регулируется общим правом, в частности статьями 36, 37 и 38 Гражданского кодекса. Таким образом, они представляют собой ничто иное, как официально непризнанные ассоциации, т.е. де-факто органы, которые вправе осуществлять свою деятельность и формировать свою организационную структуру так, как они считают это нужным и приемлемым.

Право на забастовку

95. Право на забастовку юридически закреплено в законодательстве Италии как на уровне Конституции (статья 40), так и на уровне законов, осуществляемых в обычном порядке, причем диапазон последних варьируется от Закона № 604 от 1966 года до Закона № 146 от 1990 года, который конкретно регламентирует право на забастовку лиц, осуществляющих жизненно важные для государства виды деятельности.

96. В более общем плане, однако, положения разработанных в Италии законов, касающихся права на забастовку, отражают важность гарантированного предоставления такого права без каких-либо ограничений и отражают также ряд фундаментальных принципов, связанных с этим правом, в том числе принципов, из которых вытекает, что:

- членство в профессиональном союзе и участие в его деятельности, в том числе в забастовках, не может служить основанием для увольнения работника;
- если работник все же был уволен на этих основаниях, то он должен быть незамедлительно восстановлен на работе;
- в случаях, когда антипрофсоюзные настроения или действия наносят ущерб отношениям между работниками и работодателями, профсоюзная организация может заявить свой протест в компетентном региональном административном трибунале.

97. Принцип, который лежит в основе гарантий в отношении права на забастовку, т.е. сохранение за работником его места работы независимо от того, что могло послужить поводом для коллективных действий, был вновь подтвержден упомянутым выше Законом № 146 от 12 июня 1990 года, который касается права на забастовку лиц, осуществляющих жизненно важные для государства виды деятельности. Названный закон устанавливает нормы и правила, направленные на гармонизацию права на забастовку лиц, осуществляющих жизненно важные для государства виды деятельности с правами личности, которые охраняются Конституцией Италии.

98. Что касается жизненно важных для государства видов деятельности, то законодатель предпочел, чтобы администрация предприятий, осуществляющих жизненно важные для государства виды деятельности, и представители действующих на этих предприятиях профсоюзов оговаривали в рамках коллективных трудовых договоров условия и формы возможных забастовочных действий в консультации с ассоциациями пользователей. Согласованные таким образом процедуры должны всегда отвечать двум основополагающим правилам, а именно: по крайней мере за 10 дней до прекращения работы должно представляться соответствующее уведомление и продолжительность забастовки должна

оговариваться заранее. Однако эти правила не действуют в отношении забастовок в защиту конституционного порядка или акций протеста в ответ на серьезные события, которые угрожают здоровью и безопасности трудящихся.

99. Упомянутый Закон предусматривает также целый ряд санкций (статья 4), которые должны применяться в случае несоблюдения юридических или согласованных норм поведения, установленных для трудящихся, профсоюзных организаций, работодателей частного сектора и работников государственных служб в структуре государственных учреждений.

100. Что касается обеспечения действенного осуществления охраняемых конституцией прав личности, то соответствующее решение о конституционности тех или иных действий должно приниматься Комиссией по обеспечению гарантий, которая призвана осуществлять надзор за выполнением и применением рассматриваемого Закона. Согласно его положениям Комиссия является полностью независимым органом исполнительной ветви власти и подотчетна непосредственно председателям двух палат Парламента. Эта Комиссия призвана оценивать законность положений, предусматриваемых коллективными договорами, под углом сближения интересов трудящихся и их организаций, с одной стороны, и интересов пользователей услуг государственных служб, с другой стороны.

101. В процессе оценки законности положений коллективных договоров, представленных на ее рассмотрение, Комиссия должна разрабатывать свои собственные рекомендации в отношении тех видов деятельности, которые, по ее мнению, являются жизненно важными. Рассматриваемый Закон не содержит конкретных положений относительно юридической силы результатов оценки законности коллективных договоров. Применительно к результатам такой оценки существуют два весьма различных толкования:

- толкование, даваемое профессиональными союзами, как правило, в пользу наделения коллективных договоров преимущественной силой над результатами оценки Комиссии, что сводит такую оценку до уровня не имеющих обязательной силы консультативных заключений, предназначенных всего лишь для стимулирования сторон; и
- толкование, согласно которому результаты оценки Комиссии являются основным критерием действительной незаменимости услуг государственных предприятий. В вопросах, касающихся осуществления рассматриваемого Закона Комиссия по обеспечению гарантий должна действовать в соответствии с принципами беспристрастности. Она призвана оценивать законность положений, предусмотренных в коллективных договорах, с целью сближения интересов трудящихся и их организаций, с одной стороны, и интересов пользователей услуг государственных предприятий, с другой стороны.

102. Статьи 8, 9 и 10 Закона № 146 наделяют органы правительства особыми полномочиями в области издания указов в случаях возникновения серьезной и явной угрозы охраняемым Конституцией правам личности в результате прекращения осуществления жизненно важных видов деятельности государственными службами, вызванного забастовочными действиями. На практике такие полномочия могут осуществляться в рамках довольно сложной процедуры. Так, в случае конфликта общенационального или межрегионального масштаба премьер-министр или некоторые уполномоченные им министры, а в случае конфликтов местного масштаба префект или соответствующий орган регионов с особым статусом должны обращаться к сторонам социального конфликта с призывом воздержаться от совершения таких действий, которые влекут возникновение опасных ситуаций. Меры, направленные на примирение сторон, должны приниматься в наикратчайшие сроки, и, если они не увенчаются успехом, стороны конфликта должны подчиниться любому решению, принятому Комиссией по обеспечению гарантий.

103. В случае сохранения опасной ситуации, упомянутые выше органы после переговоров, когда это возможно, с организациями трудящихся, несущих ответственность за агитацию, а также с представителями администрации и руководства государственных служб, а в случае забастовки местного масштаба после переговоров с главой местных органов власти и с мэрами соответствующих территориальных единиц, должны издать продиктованные обстановкой указы, направленные на обеспечение выполнения жизненно важных видов деятельности, а также принять к работодателям соответствующие меры в целях обеспечения выполнения соответствующими службами своих функций в надлежащем объеме. Такая процедура примирения призвана привести в равновесие право на забастовку и охраняемые конституцией права личности.

104. Чрезвычайный указ может содержать различные положения, но при этом в нем всегда должны указываться конкретные сроки, в течение которых предусматриваемые им решения должны быть выполнены сторонами конфликта. Вместе с тем такой указ может ограничиваться обязательными к исполнению решениями, направленными на отсрочку забастовочных действий в обязательном порядке, с тем чтобы эти забастовочные действия не совпали по времени с другими забастовками, затрагивающими обеспечение услуг в одном и том же секторе.

105. Юридическим средством защиты против действия таких указов может служить их опротестование в компетентном региональном административном трибунале. Такой протест должен быть заявлен в семидневный срок со дня обнародования указа или со дня введения его в действие на предприятиях. Такое средство защиты подкрепляется временными гарантиями. Упомянутый трибунал в первом слушании и при условии наличия достаточных оснований может приостановить действие указа, в отношении которого заявлен протест, или, в соответствующих случаях, приостановить применение его отдельных положений, воздействие которых несоразмерно с необходимостью обеспечения охраняемых конституцией прав пользователей.

Согласование положений трудового законодательства с положениями конвенций МОТ

106. Что касается Италии, то положения конвенций, разработанных Международной организацией труда в области обеспечения свободы создания профессиональных союзов, применяются и выполняются соответствующим органом - Трехсторонним консультативным комитетом по вопросам координации участия Италии в различных мероприятиях МОТ, который был учрежден правительственным Указом от 21 апреля 1993 года и который функционирует в рамках Главного управления по вопросам трудовых отношений. Его задачи можно свести к следующему: Комитет призван выносить консультативные заключения (в отношении применения статьи 5 Конвенции № 144 МОТ о трехсторонних консультациях для содействия применению международных трудовых норм), касающиеся законодательных инициатив, направленных на осуществление конвенций МОТ, и предложений о выходе из таких конвенций. Он рассматривает также предложения, связанные с определением первоочередных вопросов, которые должны стать предметом будущих конвенций, и выносит рекомендации, предложения и инициативы, направленные на обеспечение соблюдения сторонами сроков исполнения проектов МОТ.

Статья 10

107. В настоящее время Италия уделяет огромное внимание своей политике в области обеспечения благосостояния населения. Эта политика охватывает в том числе динамику экономических циклов и тесно связана с политикой сдерживания роста государственного долга, а также шагами, предпринимаемыми с целью приведения государственной системы в соответствие с эффективными моделями развития в социальной, экономической и культурной областях. Она направлена, прежде всего, на удовлетворение насущных потребностей самых широких слоев населения. В этой связи и для целей рассмотрения положения дел в области применения положений Пакта ключевыми вопросами, безусловно, являются вопросы, связанные с недостатками в области жилищного строительства, экономики и культуры, а также изъянами в политике содействия упрочению семей.

108. Для того чтобы наглядно отразить политику итальянского правительства, разработанную с целью решения упомянутых вопросов, и обрисовать контуры намечаемых структурных преобразований, которые в ближайшие несколько месяцев потребуют немалой отдачи от государственных институтов Италии, ниже приводится подробная информация с уделением особого внимания недостаткам в области жилищного строительства и поискам решения наиболее серьезных проблем, связанных с этой областью.

109. Одним из показателей положения дел в этом секторе является показатель размеров жилой площади, на которой родители проживают совместно со своими детьми и другими членами семьи. Показатель размеров жилой площади имеет важное значение не только для оценки остроты проблем в области жилья, но и для оценки неравенства, которое по-прежнему имеет место в том, что касается количества и качества жилой площади, которой располагают семьи и их члены. Особую остроту эта проблема приобретает в тех случаях, когда в семьях есть дети (ряд соответствующих статистических таблиц можно

будет найти в Добавлении к настоящему докладу). По сравнению с 1984 годом жилищные условия семей и молодежи несомненно улучшились; так, зафиксировано сокращение процента людей, проживающих в "перенаселенных" домах. В то же время жилищные условия многих семей ухудшились. Например, за период 1984-1993 годов количество семей, состоящих из двух взрослых и двух детей и проживающих в перенаселенных домах, увеличилось с 62,9% до 83%, а число семей, состоящих из двух взрослых и трех детей, увеличилось за этот же период с 59,3% до 88,5%. Следует признать, что положение дел в области обеспечения жильем улучшилось лишь в очень незначительной мере.

110. Если мы будем рассматривать положение дел в области обеспечения жильем в масштабах территории страны и под углом общей численности всех семей, то процент семей, проживающих в перенаселенных домах, будет увеличиваться с севера на юг полуострова: в северной части 1,3% семей проживают в перенаселенных домах, а в южной части - 5,1% таких семей. Однако нельзя не отметить, что процент небольших по размеру семей (один взрослый и один ребенок) в густозаселенных и перенаселенных домах в северных районах страны выше (31,8%) по сравнению с аналогичным показателем для южных районов страны (5,9%). Если мы будем рассматривать положение больших семей (состоящих из трех человек и более), то перед нами предстанет совсем иная картина. Наибольшие различия в процентном отношении характерны для многодетных семей, т.е. для семей, состоящих из двух родителей и трех детей. На севере страны, например, не в густозаселенных домах проживает 14,2% таких семей, тогда как на юге страны доля таких семей составляет 2,4%. Однако если мы будем рассматривать положение таких семей, проживающих в перенаселенных домах, то ситуация вновь поменяется, поскольку доля таких семей в северной части страны составляет 13,3%, тогда как в южной части - всего лишь 5,1%.

111. Подводя итоги, можно отметить, что многодетные семьи, проживающие в густозаселенных домах, чаще всего встречаются на юге страны, можно также констатировать, что некоторые типы семей (из пяти человек) проживают в перенаселенных условиях главным образом на севере страны и в ее центральной части (семьи из трех-четырех человек).

112. Показатель размеров жилой площади, конечно, является всего лишь одним из измерителей условий, в которых ребенок живет немалую часть своей жизни. Во-первых, при расчете этого показателя взрослые и дети рассматриваются как "равные" статистические единицы, т.е. этот показатель не учитывает тот факт, что имеющаяся у семьи жилая площадь не всегда в равной мере распределяется между взрослыми и детьми. Фактически взрослые оставляют за собой гораздо большую площадь по сравнению с той, которая достается детям. Для наших непосредственных целей более точными статистическими показателями были бы, например, данные, отражающие различия в размере жилой площади, фактически занимаемой детьми и старшими членами семьи.

113. Плотность проживания на единицу жилой площади является всего лишь одним из элементов понятия качества жизни. Действительно, этот показатель всегда должен рассматриваться в увязке с наличием соответствующих бытовых услуг. Одна из таблиц в Добавлении, например, показывает долю населения, которая в 1993 году проживала в домах, оборудованных системой отопления. Из данных таблицы со всей очевидностью явствует, что семьи, в которых растут дети, имеют больше шансов жить в домах с системой отопления, чем семьи, состоящие только из взрослых. На долю семей, состоящих только из двух взрослых человек, приходится 91,6% домов с системой отопления, этот показатель для семьи, состоящей из одного взрослого и одного ребенка, достигает 94%. Однако большие семьи находятся в ином положении. Так, многодетные семьи, проживающие в домах с системами отопления, встречаются не так часто (для семей из пяти человек соответствующая доля в процентах составляет 91,5 и 87,5%).

114. Различия в условиях проживания наглядно прослеживаются также при анализе данных с разбивкой по территориальному признаку: если мы будем рассматривать все категории семей в целом, то доля семей, проживающих в домах с системой отопления, заметно выше в северной и центральной части страны. Если мы ограничимся рассмотрением семей с детьми, то различия между основными географическими районами, как правило, составляют порядка 17-20% независимо от размера семьи. Другими словами, по крайней мере в том, что касается этого конкретного удобства, семьи с детьми на юге Италии, безусловно, живут в худших условиях по сравнению с семьями центральных и северных районов страны. Однако опять-таки ничего нельзя сказать со всей определенностью о жилищных условиях детей, хотя вполне очевидно, что различия в этих условиях (которые в последние годы в любом случае стираются) обусловлены наличием в южных районах меньшего по масштабам жилищного фонда, отвечающего современным жилищным стандартам. Кроме того, не вызывает сомнения тот факт, что климатические условия в некоторых южных районах страны таковы, что жители этих районов в меньшей степени нуждаются в таких удобствах, как система отопления, чем жители северных районов страны.

Статья 11

115. В связи с вопросом аренды жилья необходимо подчеркнуть тот факт, что в последнее время правительство Италии принимает меры с целью решения обостряющейся проблемы, с которой семьи, особенно молодые супружеские пары и семьи только с одним из родителей, сталкиваются в деле аренды или приобретения жилья. Эта проблема особо остро ощущается в крупных городах с высокой плотностью населения. В этой ситуации назрела неотложная необходимость принять соответствующие меры для преодоления, согласно ныне бытующему мнению, самой сложной проблемы создания новых семей - проблемы, связанной с арендой или приобретением жилья.

116. 31 октября 1996 года правительство внесло на рассмотрение парламента законопроект, призванный стать главным механизмом для достижения следующих целей:

- оказание помощи широкому кругу молодежи посредством упразднения сложных бюрократических процедур и составления списка очередников, ожидающих получения жилья, при наличии ограниченной экономической поддержки государства в области обеспечения жильем;
- повышение уровня мобильности рабочей силы посредством содействия обмену и перераспределению имеющегося жилищного фонда; и
- стимулирование возвращения пустующих жилищ на рынок жилья.

117. Как уже говорилось, бенефициарами упомянутого выше законодательного акта будут семейные молодые люди (не старше 32 лет) и семьи, состоящие из одного родителя и одного ребенка или нескольких детей (статья 2). Предусматриваемые законодательством льготы могут предоставляться при том обязательном условии, что общая жилая площадь не должна превышать 70 м² (статья 3).

118. По самым грубым оценкам, в результате принятия упомянутого законопроекта каждый год около 27 000 человек смогут арендовать жилье и еще 13 000 человек получат возможность приобретать жилье в свою собственность. Расходы на покрытие осуществления этих мер будут в равной доле нести министерство финансов и соответствующие муниципалитеты (пункт 3 статьи 4).

119. Что касается случаев приобретения жилья в собственность, то необходимо пояснить, что почти 65 000 молодых семей будут фактически пользоваться определенными льготами, включая получение кредита на двадцать лет на приобретение недвижимости по уменьшенной процентной ставке, которая ниже текущей рыночной ставки, и в размере, не превышающем 105 млн. лир.

Статья 12

120. Правительство Италии стало придавать важное значение, особенно в последние несколько лет, включению в разрабатываемые проекты и конкретные направления политики соображений, связанных с охраной здоровья.

121. Однако в последние два десятилетия в числе основных факторов, сдерживающих разработку надлежащих программ в области здравоохранения, фигурировали присущая этому сектору особая специфика и нехватка экономических ресурсов в условиях постоянно растущего спроса на услуги здравоохранения. Начиная с принятия первого Закона о планировании здравоохранения (№ 833 от 1978 года) и вплоть до принятия нормативных актов в 1985 году (Закон № 595) и в 1991 году (Закон № 412) меры правительства ограничивались большей частью мероприятиями в области организации стационарного лечения.

122. Национальный план развития здравоохранения на трехлетний период 1994-1996 годов является одним из главных документов, охватывающих этот период. Этот план является первым из документов, призванных объединить учреждения этой области, четко разделить сферу компетенции государства и регионов, предусмотреть определенные полномочия для привлечения в сферу здравоохранения предпринимательских кругов наряду с местными учреждениями здравоохранения и местными клиниками, а также отразить незаменимую роль граждан в процессе медико-санитарного просвещения на регулярной и постоянной основе.

123. Этот План был введен в действие Указом № 502 от 1992 года, который предусматривает решение следующих задач в области планирования здравоохранения:

- осуществление конкретных программных мероприятий по обеспечению услугами здравоохранения на национальном уровне в рамках так называемой единой системы оказания медицинских услуг, т.е. осуществление комплекса мероприятий в области здравоохранения, предусмотренных этим Планом на национальном уровне, и мероприятий, предусмотренных на международном уровне;
- выявление факторов, сдерживающих достижение целей, предусмотренных планами национального социально-экономического развития, и выделение финансовых средств на осуществление каждого проекта; и
- определение круга ведения центральных и региональных ведомств в вопросах планирования здравоохранения.

124. Этот План был разработан в качестве основы для достижения ряда таких масштабных целей, как:

- обеспечение равного доступа к услугам системы здравоохранения;
- содействие принятию мер по предупреждению заболеваний;
- участие всего населения в определении первоочередных задач;
- объединение мероприятий в области здравоохранения с мероприятиями в области социального развития в целях избрания всеобъемлющего подхода к решению социальных проблем и проблем здравоохранения, с которыми сталкиваются наиболее уязвимые слои населения;
- развитие системы первичного медико-санитарного обслуживания; и
- содействие налаживанию международного сотрудничества.

125. В Плате указаны также основные направления развития системы здравоохранения посредством укрепления и усовершенствования системы оказания первичных медико-санитарных услуг, укрепления и усовершенствования структур оказания экстренной медицинской помощи, реабилитационного лечения, а также введения системы показателей для оценки эффективности мероприятий в области здравоохранения и контроля над ними. В нем определены направления по обеспечению медицинскими услугами уязвимых слоев населения посредством осуществления технических "целевых проектов" по охране здоровья матери и ребенка (см. Добавление 2), а также обеспечения медицинскими услугами взрослого населения, престарелых, больных, страдающих психическими расстройствами (см. Добавления 3 и 4), больных СПИДом (см. Добавления 5 и 6), больных, страдающих раковыми заболеваниями и хронической невропатией. Он предусматривает применение метода "аккредитации" отдельных структур или служб, будь то государственного или частного сектора, которые предлагают осуществлять медико-санитарные мероприятия в рамках Национальной системы здравоохранения. Аккредитации будут подлежать только те структуры или службы, которые располагают достаточным количеством медикаментов, технического оборудования и укомплектованы специалистами в соответствии с надлежащими стандартами, которые будут определены на национальном уровне.

126. В последние 15 лет в Италии, как и во многих других странах мира, расходы на здравоохранение постоянно увеличиваются как в абсолютном выражении, так и в пересчете на долю в валовом внутреннем продукте (ВВП). Постоянное увеличение расходов до 1991 года, однако, сменилось их существенным сокращением в последние несколько лет, и по состоянию на сегодняшний день расходы на здравоохранение в Италии контролируются на уровне, который несколько ниже, чем во многих других промышленно развитых странах. В настоящее время доля расходов на здравоохранение в Италии составляет 5,4% от ВВП, и эти расходы меньше расходов всех других стран-партнеров по ЕС, за исключением Дании и Португалии.

127. Хорошо известно, что расходы на здравоохранение не могут не увеличиваться - неизбежное явление, обусловленное главным образом старением населения и вытекающей в связи с этим обстоятельством необходимостью прибегать к медицинским услугам. В последние десятилетия особенно дали о себе знать демографические изменения в нашей стране, связанные как с резким сокращением коэффициента рождаемости, так и с увеличением срока средней продолжительности жизни. В настоящее время процесс старения населения в Италии протекает более быстрыми темпами и в более обширных масштабах, чем в других странах, и неизбежно сопровождается тенденцией к возрастанию спроса на медицинские услуги.

128. В настоящее время проводятся эксперименты с целью сдерживания расходов на услуги здравоохранения (наглядным примером сдерживания расходов в Италии служит тот факт, что расходы на лекарственные препараты, которые в 1991 году достигали 13 585 млрд. лир, в 1994 году были уменьшены до 9 772 млрд. лир), а также сокращения числа индивидуальных услуг и льгот. Последние цели могут быть достигнуты

посредством выявления характера спроса и отбора структур, оказывающих самые эффективные услуги, наряду с ликвидацией лишних и подчас бесполезных или небезопасных структур. В любом случае проблема заключается в обеспечении действительно необходимых медицинских услуг в соответствии с современными диагностическими и терапевтическими методиками на благо пользователей этих услуг (Закон № 662 от 23 декабря 1996 года, Закон о бюджете на 1997 год).

129. Ряд указов, подробности которых будут изложены ниже, представляют собой нововведения в систему финансирования больниц: на долю стационарного лечения приходится самый высокий процент расходов на здравоохранение, порядка 60% от их общего объема, и, следовательно, любой механизм, призванный сократить именно такие расходы, окажет существенное воздействие на расходование средств в целом. Введение групп диагностической классификации (ГДК) послужило толчком к переходу от системы посуточной оплаты госпитализации к системе фиксированной оплаты отдельной категории госпитализации в соответствии с поставленным диагнозом (реабилитация). Поскольку наиболее общим и постоянным показателем расходов является продолжительность пребывания в больнице, то новая система, как ожидается, приведет к сокращению количества дней, в течение которых больной находится на стационарном лечении. Эта новая система была введена в действие в январе 1996 года, и в настоящее время представляется преждевременным судить о ее эффективности: существует опасность того, что, хотя эта система и позволит действенным образом сократить продолжительность излечения отдельных больных, она в то же время может привести к увеличению общего числа стационарных больных (например, в результате повторной госпитализации), а также к существенному расширению диапазона услуг, которые должны будут оказываться вне стационаров.

130. Закон о бюджете на 1997 год предусматривает комплекс важных мер, связанных со сферой здравоохранения и направленных, в частности, на решение четырех конкретных проблем:

- сокращение числа койка-мест: эти меры предусматриваются в продолжение ранее принятых мер, направленных на сокращение количества койко-мест и расширение альтернативных форм медицинского обслуживания;
- столкновение интересов штатных медицинских сотрудников больниц и независимых частнопрактикующих врачей. Посредством применения положений упомянутого Закона правительство намерено решить эту проблему столкновения интересов, решение которой уже предусматривалось предыдущими законоположениями, которые, однако, никогда не применялись на практике. Правительство намерено распространить действие названных положений на преподавательский состав высших учебных заведений и поощрять деятельность частнопрактикующих врачей;

- закрытие психиатрических лечебниц: ряд положений этого Закона предусматривает закрытие психиатрических лечебниц, что уже было предусмотрено положениями Закона о бюджете на 1995 год;
- мероприятия в области регулирования расходов на здравоохранение: принять ряд новых законоположений в области сдерживания расходов на здравоохранение при участии в том числе врачей общей практики и более конкретно определить круг обязанностей администраторов, а также приступить к определению надлежащих методов лечения и диагностики.

131. Чтобы создать полное представление о положении дел в этой области, мы предлагаем рассмотреть более подробно суть ряда законодательных мер, касающихся сферы здравоохранения в Италии.

132. Нормативный акт № 421 от 23 октября 1992 года, который носит неолиберальный характер, предопределил принятие указов № 502 от 1992 года и № 517 от 1993 года, суть основных положений которых сводится к следующему:

- регионализация планирования и организации здравоохранения, причем при этом государство оставляет за собой право определять уровни единой системы здравоохранения и подушевые квоты медицинского обслуживания (существуют шесть уровней единой системы медицинской помощи: медицинская помощь общего профиля для обеспечения здоровья в целом и обеспечения здоровых условий труда, первичная медико-санитарная помощь, помощь специалистов, стационарное лечение, медицинская помощь на дому, эпидемиологическая помощь и связанные с ней расходы и т.д.);
- преобразование местных органов здравоохранения (*unita sanitarie locali - U.S.L.*) в местные управления здравоохранения с наделением их статусом юридического лица, сокращение их числа с 659 до 228, причем руководство каждым таким управлением возлагается на генерального директора, заместителями которого является директор по вопросам здравоохранения и директор по административному управлению;
- учреждение департамента по профилактике заболеваний и многозональных подразделений по профилактике заболеваний;
- каждая структура должна отвечать требованиям в отношении аккредитации;
- отмена с 1 января 1994 года Национального терапевтического справочника (*Prontuario Terapeutico Nazionale*), замена этого справочника рекомендуемым перечнем, реклассифицированным Единой комиссией по

лекарственным препаратам в плане наличия лекарственных препаратов с учетом их фармакологической результативности, противопоказаний и стоимости с разбивкой на три класса (А, В и С);

- обеспечение различных форм участия населения в целях гарантирования коллективных прав в рамках Национальной системы здравоохранения и использование показателей качества услуг для оценки гуманности медицинской помощи, а также степени реализации права на получение информации и оценки уровня стационарного лечения;
- финансирование структур с учетом фактически предоставляемых услуг и рассчитанных норм, которые должны быть определены на региональном уровне (группы диагностической классификации).

133. Следует также упомянуть о следующих важных мерах, принятых за последние пять лет:

- Закон № 492 от 4 декабря 1993 года, который регулирует строительство больниц и отменяет действия Закона Мариотти по организации больниц начиная с конца 1996 года;
- Закон № 549 от 1995 года (Закон о бюджете), который предусматривает разработку предварительного плана, подлежащего согласованию между региональными и местными подразделениями здравоохранения и призванного регулировать оказание услуг на местном уровне;
- Указ премьер-министр от 19 мая 1995 года о введении уставов по оказанию государственных услуг;
- Закон № 382 от 18 июля 1996 года, устанавливающий принципы структурной перестройки сети больниц к декабрю 1999 года;
- Закон № 662 от 1996 года, предусматривающий сокращение числа койко-мест в действующих лечебницах, которые в течение последних трех лет были заполнены менее, чем на 75%.

134. Устойчивое и поэтапное развитие сектора здравоохранения в позитивном направлении будет продемонстрировано далее на основе конкретных данных, касающихся ряда таких важных вопросов, как: сокращение числа мертворождений и коэффициента младенческой смертности, совершенствование мер по охране здоровья ребенка, улучшение положения дел в области обеспечения надлежащих экологических условий и санитарно-гигиенических условий труда, профилактика и лечение эпидемических, эндемических, профессиональных и других заболеваний, обеспечение медицинских услуг и помощи в случае болезни.

135. Ряд статистических таблиц, касающихся упомянутых выше вопросов, приводится в Добавлении.

Младенческая смертность

136. Что касается младенческой смертности, то, по оценкам Всемирной организации здравоохранения, к 2000 году число мертворождений в странах мира составит менее 20 на 100 живорождений.

137. В Италии, по имеющимся на сегодняшний день данным, величина этого показателя гораздо ниже среднего показателя по странам мира: так, за период 1980-1995 годов коэффициенты перинатальной и младенческой смертности уменьшились с 17,5% до 9,4% и с 14,4% до 6,2%, соответственно; однако из имеющихся таких статистических данных можно сделать бесспорный вывод о том, что между северными и южными районами страны существуют различия этому показателю.

138. В целях обеспечения принятия более эффективных мер в связи с младенческой смертностью упомянутый выше План развития национального здравоохранения на трехлетний период 1994-1996 годов предусматривает разработку соответствующего целевого проекта (progetto obiettivo), известного под названием "Охрана здоровья матери и ребенка". На подготовительном этапе осуществления этого проекта должно внимание было уделено различным данным, зафиксированным в период 1980-1995 годов. В частности, были учтены данные, свидетельствующие о том, что коэффициент смертности женщин при деторождении сократился с 13,3% до 4,5%, коэффициент фертильности сократился с 48,1% до 38,3%, средний показатель числа детей на одну женщину сократился с 1,68% до 1,19%.

139. Этот проект предусматривает достижение таких масштабных целей, как профилактика заболеваний и медико-санитарное просвещение, профилактика генетических патологий и их лечение (включая младенческие опухоли, лейкемию, хроническую почечную недостаточность, иммунодефицит и гипотериоз), надлежащее функционирование медицинских служб как в обычных, так и в неотложных случаях во всех районах страны, совершенствование амбулаторных медицинских услуг и услуг, оказываемых на дому и в поликлинике, дегоспитализация педиатрических услуг в рамках всестороннего совершенствования функционирования сети консультативных клиник.

140. Первым конкретным результатом осуществления этого проекта является учреждение в рамках министерства здравоохранения медицинской комиссии по оказанию консультативных услуг в период беременности, родов и в перинатальный период. Кроме того, следует упомянуть также о ряде мероприятий более общего характера в области распространения информации и медико-санитарного просвещения по вопросам, связанным с охраной здоровья матери и ребенка; Программу охраны здоровья младенцев, которая имеет своей целью обеспечение охраны здоровья ребенка с уделением особого внимания преодолению

таких трех проблем, как издевательства над детьми, перекармливание детей и нарушение графика вакцинации; а также Программу улучшения положения женщин, которая имеет своей целью охрану здоровья женщин, в том что касается применения противозачаточных средств, беременности, предотвращения возникновения опухолей в области женских гениталий и менопаузы.

Обеспечение надлежащих экологических условий и здоровых санитарно-гигиенических условий на производстве; эпидемические, эндемические, профессиональные и другие заболевания

141. В целях улучшения экологических условий и санитарно-гигиенических условий на производстве и, в частности, в целях профилактики и лечения некоторых патологических заболеваний, обусловленных вредными условиями, правительство осуществляло различные мероприятия на основе демографических данных по стране за период 1991-1995 годов, включенных в первый компендиум Национальной службы здравоохранения.

142. В области здравоохранения особого внимания к себе требовали такие аномальные явления, как различные формы наркомании. Специально для борьбы с этим явлением на основании Закона № 612 от 26 июня 1990 года было создано Управление по борьбе с наркоманией, злоупотреблением наркотиками и борьбе со СПИДом, призванного осуществлять сбор информации об эпидемиологических аспектах наркомании и связанных с ней патологических отклонений, а также о деятельности государственных служб, занимающихся лечением и реабилитацией лиц, страдающих наркоманией.

143. Что касается СПИДа, который на основании Правительственного указа № 288 от 28 ноября 1986 года был официально объявлен инфекционным заболеванием, то, по имеющимся данным, за период 1982-1995 годов было зафиксировано 31 819 случаев этого заболевания. 3,5% таких случаев приходилось на долю иностранных граждан, среди которых 79% были мужчины; 64,5% случаев приходилось на долю лиц, страдающих наркоманией, причем заболевание передавалось в результате введения наркотиков инфицированными шприцами; тогда как 26,2% случаев были связаны с передачей этого заболевания половым путем, а 2% - вызваны переливанием крови.

144. Сбор данных, касающихся наркомании, осуществлялся соответствующими государственными службами (известными как СЕРТ). Анализ этих данных свидетельствует, что число людей, которые прибегают к услугам этих служб, составляет 121 667 человек, причем наркоманией страдают в основном лица в возрасте 20-34 лет (82%), а наиболее часто употребляются такие наркотики, как героин (85,95%), каннабис (7,98%) и амфетамины (0,29%) (см. таблицы в Добавлении).

145. Следует упомянуть также о некоторых заслуживающих внимания инициативах, которые осуществлялись в связи с названными проблемами между 1995 и 1996 годами: пятая информационно-пропагандистская кампания, которая осуществлялась совместно с

развертыванием бесплатной телефонной службы, получившей известность как ДРОГАТЕЛ, в которую можно дозвониться по номеру 167-16600; выпуск четырех номеров "Бюллетеня по проблемам злоупотребления наркотиками и алкоголизма", в которых были опубликованы статьи, касающиеся социальных, медицинских и юридических аспектов этих проблем и, наконец, мероприятия по установлению фактов, которые осуществлялись упомянутым выше Управлением по борьбе с наркоманией, злоупотреблением наркотиками и СПИДом и которые имели своей целью определение функциональности и результативности деятельности различных занимающихся врачеванием общин, зарегистрированных в соответствующих региональных перечнях и функционирующих по всей стране.

146. Последняя информация под этим заголовком касается преобразования Указа № 20 от 18 января 1996 года в Закон под названием "О неотложных мерах по осуществлению Сводного закона № 309/1990 о борьбе с наркоманией". Одним из наиболее важных положений этого Закона является передача регионам 75% денежных средств, которые прежде распределялись из средств Национального фонда по борьбе с наркоманией; распределение средств должно осуществляться на основе двух основных показателей, а именно: число жителей конкретного региона и число случаев злоупотребления наркотиками.

Обеспечение медицинских услуг и медицинской помощи в случае заболеваний

147. Обеспечение медицинской помощи является областью, в которой были осуществлены коренные изменения и перестройка компетентных органов и структур в соответствии с новыми директивными положениями и мерами, предусмотренными Национальным планом в области здравоохранения на трехлетний период 1994-1996 годов. Этот План прежде всего устанавливает два основополагающих принципа, которые впредь будут положены в основу предоставления услуг в сфере здравоохранения:

- учреждение территориального органа, отвечающего за бесперебойное оказание медицинских услуг населению; главной задачей этого органа является предоставление следующих основных услуг: содействие работе семейных врачей, оказание комплекса медицинских услуг на дому, деятельность по госпитализации на дому, координация доступа к услугам и
- оказание неотложной медицинской помощи в рамках надлежащим образом организованной территориальной сети медицинских учреждений в целях обеспечения действенного реагирования на острые потребности населения, связанные со здоровьем.

148. Наряду с этими мерами План предусматривает также деятельность по реабилитации, которая должна осуществляться в соответствии со шкалой, состоящей из трех практических уровней и в соответствии с административными решениями, касающимися способов оплаты медицинских услуг и способов выплаты вознаграждений за их оказание. В числе мер,

запланированных в связи с медицинским вмешательством в некоторых экстренных случаях, следует упомянуть профилактику и лечение онкологических заболеваний, пересадку органов и тканей, помощь больным, страдающим нефропатией, которые бесспорно являются самыми важными элементами Плана и представляют собой незаменимый механизм наблюдения за протеканием заболеваний и реагирования на нужды и потребности населения, в том что касается охраны и обеспечения их здоровья. Таким образом, все названные мероприятия направлены на достижение цели обеспечения крепкого физического и психического здоровья человека.

149. Что касается стационарного лечения и связанных с ним расходов, то особый интерес в этой связи представляют данные, включенные в первый компендиум Национальной службы здравоохранения за период 1991-1995 годов. Действительно, эти статистические данные дают достаточно полное представление о положении дел в этой области, которое вкратце можно рассмотреть на следующих двух примерах:

- больничный потенциал: в настоящее время в стране функционируют 990 государственных больниц, 65 частных клиник и 68 психиатрических лечебниц, причем последние должны были быть закрыты или реорганизованы не позднее 31 декабря 1996 года, в результате чего общее количество койко-мест в государственных и частных больницах должно составить 375 000 (т.е. 5,4 койко-места на 100 жителей);
- потребности в области стационарного лечения: имеющиеся оценки свидетельствуют, что в госпитализации нуждаются 9,5 млн. человек в год, в день показатель госпитализации составляет в среднем 27 000 человек стационарных больных или 154 стационарных больных на 1 000 жителей в государственном секторе и 18,9 случаев госпитализации на 1 000 жителей в аккредитованных частных структурах. Количество человеко-дней в стационарах за один год составляет в общей сложности 98 млн. В год проводится почти 3 млн. хирургических операций, что приблизительно равнозначно 8 000 операций в день. Что касается финансовых аспектов этого вопроса, то в соответствии с Указом № 502 от 1992 года средства на госпитализацию должны частично выделяться из национального фонда здравоохранения, т.е. должны покрываться из средств государственного бюджета, причем остальная часть расходов должна покрываться частично за счет вспомогательных взносов, которые начиная с 1 января 1993 года и в последующий период должны обеспечивать регионы, и частично за счет механизма регионального самофинансирования - механизм, который предусматривает также оплату медицинских услуг обслуживаемым населением.

150. Помимо осуществления программы, предусмотренной упомянутым Планом, в рассматриваемый период принимались также другие важные законодательные меры в секторе, который должен находиться под постоянным контролем, включая оценку

деятельности этого сектора и внесение в эту деятельность вытекающих серьезных коррективов, с тем чтобы пользователям обеспечивались услуги оптимального качества. В ряду главных мер по данному разделу доклада перечислим следующие меры:

- Указ Президента Республики от 7 апреля 1994 года об утверждении целевого проекта "Обеспечение охраны психического здоровья населения в период 1994-1996 годов". Принятый специально для преодоления проблем, связанных с неодинаковым положением дел в области обеспечения психического здоровья в различных регионах, этот Указ предусматривает принятие комплекса мер, направленных на рациональное использование секторальных ресурсов и активизацию деятельности соответствующих структур по контролю за деятельностью учреждений этого сектора, а также создание надлежащей структурной сети в составе различных функциональных ведомств, таких, как: Департамент охраны психического здоровья, Центр охраны психического здоровья, Служба диагностики и лечения психических расстройств и местные отделения Дневного стационара и Дневного медицинского центра;
- программа мониторинга, разработанная центром САР: на основе анализа содержания различных нормативных актов и программ предлагается использовать этот механизм для принятия мер по структурной организации территориальных психиатрических служб и осуществления намеченного преобразования оставшихся психических лечебниц в местные центры медицинской помощи и общинные реабилитационные лечебные центры в сроки, установленные Указом № 724/1995;
- издание министром здравоохранения распоряжения по вопросам ориентации и координации деятельности местных органов здравоохранения, касающейся определенных категорий инвалидов (Указ Президента Республики от 24 февраля 1994 года во исполнение Закона № 104 от 5 февраля 1992 года, касающегося оказания помощи инвалидам, социальной интеграции и прав инвалидов). Эти документы определяют конкретный порядок, в котором местные органы здравоохранения должны заниматься разработкой так называемых функциональных методов диагностики, функциональных методов оформления истории болезни и составлением индивидуальных учебных планов для инвалидов, которых необходимо включить в систему школьного образования;
- распоряжения министра здравоохранения от 15 ноября 1996 года и 7 февраля 1997 года. Первое распоряжение касается льгот в области здравоохранения, которые должны предоставляться иностранным гражданам, временно проживающим в Италии, тогда как последнее - возможности предоставления этих льгот в течение 90 дней.

Статья 13

151. Что касается положений статьи 13 Пакта, то следует прежде всего отметить, что, несмотря на многочисленные реформы, которые были осуществлены в последнее время Парламентом и правительственными учреждениями, итальянская система школьного образования сохранилась в своем первоначальном виде. Упомянутые реформы призваны главным образом обновить всю систему школьного образования Италии с уделением особого внимания постепенному сокращению числа преподавателей - цель, которая реально отражает сложившуюся демографическую ситуацию и связанное с ней неизбежное сокращение контингента учащихся.

152. Современная система школьного образования Италии в организационном плане состоит из следующих уровней:

- подготовительная школа (для обучения в течение трех лет детей в возрасте от трех до шести лет);
- начальная школа (обучение в течение пяти лет детей в возрасте от шести до 11 лет);
- средняя школа первого уровня (обучение в течение трех лет детей в возрасте от 11 до 14 лет);
- средняя школа второго уровня или старшие классы средней школы (обучение в течение от трех до пяти лет в зависимости от выбранного вида обучения).

153. Кроме того, можно отметить, что система школьного образования Италии основана на трех ключевых принципах:

- обязательное школьное образование: в рамках начальной школы и средней школы первого уровня (диаграмма, показывающая нынешнюю систему школьного образования Италии, приводится в Добавлении);
- бесплатное школьное образование: этот вид образования регулируется Указом № 297 от 16 апреля 1994 года - Сводным законом законодательных мер в отношении образования, в которых закреплён принцип того, что "для зачисления или посещения начальной школы или средней школы первого уровня" никакая плата не взимается, равно как не требуются какие-либо иные взносы (статьи 143 и 176). Что касается конкретно начальной школы, то упомянутый Сводный акт предусматривает, что "учебники для учащихся, в том числе специальные учебники для слепых, должны предоставляться муниципалитетами бесплатно в соответствии с порядком, который должен устанавливаться региональным законодательством" (статья 156).

- доступность: в статье 34 Конституции закреплён принцип, в соответствии с которым школьное образование открыто для всех, в том числе для иностранных граждан. Действительно, предусматривается, что дети иностранцев, проживающих в Италии, которые являются гражданами того или иного государства - члена Европейского сообщества, могут быть зачислены в класс школы системы обязательного образования, который непосредственно следует - в зависимости от количества лет обучения - за классом, в котором они обучались в стране, в которой они родились (статья 115 Сводного акта). Администрации школ, которые зачисляют учащихся этой категории, должны разрабатывать свои учебные программы таким образом, чтобы они включали соответствующие меры по поддержке и интеграции таких учащихся, с тем чтобы:
- обучение итальянскому языку и другим предметам отражало их фактические потребности; и
- обучение языку и культуре страны происхождения увязывалось с преподаванием обязательных предметов, включённых в учебные программы.

154. Равным образом в школы могут зачисляться учащиеся из стран, не входящих в Сообщество, которые должны обращать себе на пользу "конкретные виды интеграционного обучения, основанные на языке и культуре страны происхождения" (статья 116 Сводного акта).

155. В этой связи особо важное значение придаётся правительственному циркуляру № 205 от 26 июля 1990 года о зачислении учащихся-иностранцев в систему обязательного школьного образования. Значение этого циркуляра состоит прежде всего во введении концепции межкультурного обучения. Действительно, в нём говорится, что "основная цель межкультурного обучения заключается в расширении возможностей для продуктивного совместного обучения в многокультурной и многосоциальной среде" и что "любые шаги в этом направлении, даже в отсутствие учащихся-иностранцев, направлены на преподавание различных дисциплин таким образом, чтобы не допускать формирования стереотипов и порождение предрассудков по отношению к личностям и культурам и искоренять всяческие формы проявления этнического превосходства посредством налаживания такого процесса обучения, в основу которого будет заложен незыблемый принцип уважения прав человека благодаря созданию атмосферы взаимопонимания и сотрудничества между людьми, объединённых общим стремлением к достижению целей развития и мира".

156. Вслед за этим циркуляром последовали два других: циркуляр № 138 от 27 апреля 1993 года о межкультурном обучении как средстве предотвращения возникновения расизма и антисемитизма и циркуляр № 73 от 2 марта 1995 года о межкультурном диалоге и демократических принципах совместного обучения как принципах системы школьного образования. В обоих этих циркулярах подчёркивается важное значение введения

концепции межрасовой терпимости в школах, с тем чтобы начиная с самого первого этапа обучения учащиеся осознавали то важное значение, которое придается в современном обществе уважению различных культур и традиций.

Базовое образование

157. В соответствии с положениями статей 137 и 169 упоминавшегося Сводного акта от 1994 года в части, касающейся образования, в 1995/96 учебном году по всей стране было организовано 460 курсов обучения грамоте и порядка 2 000 экспериментальных курсов среднего образования для взрослых трудящихся, по окончании которых выдается аттестат о получении школьного образования, и в 19 больницах было организовано обучение в классах начальной школы, рассчитанных на 78 учебных мест. К сожалению, данные о курсах обучения по программе средней школы пока отсутствуют, однако в этой связи следует добавить, что даже несмотря на то, что еще до вступления в силу Закона № 104 от 1992 года Главное управление среднего образования первого уровня уже проводило экспериментальные курсы обучения по программе средней школы в ряде крупных больниц (в текущем учебном году такие экспериментальные курсы организованы в 9 больницах).

158. Следует отметить также, что Закон № 104/1992 (Рамочный закон для инвалидов) предусматривает проведение занятий по программам начальной и средней школы в классах, создаваемых в больницах, в которых среди больных временно находятся инвалиды в несовершеннолетнем возрасте. Этот Закон устанавливает также, что в таких классах могут обучаться в том числе несовершеннолетние лица, не имеющие инвалидности, но тем не менее госпитализированные на срок, превышающий 30 учебных дней.

159. Рассматривая положение дел в этой области в более широком контексте, следует отметить, что развитие системы школьного образования не должно сводиться исключительно к провозглашению тех или иных принципов. Итальянская система школьного образования должна восприниматься как "общество, которое взаимодействует с более широким социальным и гражданским сообществом" и, следовательно, как институт, который стремится пропагандировать и накапливать культурные ценности и содействовать участию молодежи в этом процессе.

160. Система школьного образования должна предоставлять учащимся возможность стать участником процесса формирования общества в подлинном смысле этого слова (статья 3 Конституции) прежде всего посредством включения в программы среднего школьного образования таких дисциплин, как обучение здоровому образу жизни (Закон № 162/1990), обучение правилам безопасности дорожного движения (Закон № 285/1992) и обучение гражданским правам и обязанностям (Директива № 58 от 8 февраля 1996 года). Понятие последнего законодательного акта служит бесспорным подтверждением важного значения школы как механизма для более глубокого познания и понимания нашей государственной структуры. Действительно, эта Директива предусматривает включение в учебные

программы всех средних школ первого и второго уровней обучение гражданским правам и обязанностям, и все различные инициативы, разрабатываемые в Институте развития системы образования применительно к этому предмету в рамках конкретных программ, должны разрабатываться соответствующим комитетом по вопросам образования.

161. Кроме того, стимулирование развития системы школьного образования нашло свое отражение - особенно это касается обязательного образования - в Указе № 297 от 1994 года, который предусматривает организацию обучения по программам начальной и средней школы в классах, создаваемых в исправительных учреждениях и тюрьмах (статьи 135 и 171). Данные, предоставленные соответствующими главными управлениями, ведущими этими вопросами, свидетельствуют, что в 1995/96 учебном году обучение по программе начальной школы было организовано в десяти пенитенциарных учреждениях для несовершеннолетних, а в 19 из них было организовано обучение по программе средней школы. Кроме того, согласно представленным данным, в тюрьмах предусмотрены 250 должностей преподавателей для обучения взрослых.

162. Ряд других аспектов, связанных с системой школьного образования в Италии, отражен в статистических данных, которые приводятся в Добавлении.

163. Особого внимания в контексте рассматриваемых вопросов заслуживают положения третьего пункта статьи 13, которые затрагивают вопросы свободы родителей выбирать для своих детей конкретные виды нравственного и религиозного воспитания. Самое последнее законодательство Италии, касающееся этих вопросов, в полном объеме гарантирует свободный выбор религиозного и нравственного воспитания детей в соответствии с убеждениями их родителей. Не говоря уже о том, что Конституция гарантирует свободу совести, религии и вероисповедания для всех (статьи 3, 19 и 21), все соответствующие законы всегда согласовываются с религиозными конфессиями, которые они непосредственно затрагивают. Так, Конкордат с римской католической церковью предусматривает, что государство гарантирует всем учащимся, которые - либо сами, либо через своих родителей или опекунов - выразили желание изучать католическую религию, возможность посещать соответствующие уроки на добровольной основе. Соглашения, достигнутые с другими конфессиями (вальденсами, методистами, адвентистами, пятидесятниками, баптистами, лютеранами, общинами иудеев), предусматривают, что Республика, гарантируя плюрализм школьного образования, должна обеспечивать представителям этих конфессий возможность реагировать на запросы учащихся и их родителей "в отношении изучения религиозных фактов и их последствий", но вместе с тем признает право учащихся всех государственных школ отказываться от какого-либо религиозного обучения (законы № 206/1985, № 449/1984, № 516 и 517/1988 и № 101/1989; президентские указы № 751/1985, № 350/1987 и № 202/1990).

Статья 15

164. Касаясь весьма обширных положений статьи 15 Пакта, следует особо отметить тот факт, что итальянское правительство недавно предприняло шаги, направленные на эффективное обеспечение охраны культурных религиозных ценностей. Так, министр по делам культурных ценностей и Глава католической епископальной конференции подписали важный "меморандум о взаимопонимании". Этот документ способствует налаживанию более тесного сотрудничества между государством и церковью в области сохранения, защиты и использования исключительно важного исторического, художественного и архивного наследия церкви. Аналогичные меморандумы будут вскоре заключены с другими конфессиями. Италия является единственной страной в Европе (и, пожалуй, в мире), которая охраняет эту категорию ценностей исключительной важности в сотрудничестве с заинтересованными сторонами и в увязке защиты этих ценностей с культурными, религиозными и культурными потребностями церквей и конфессий.

Статистические добавления*

1. Возрастная структура населения по состоянию на 1 января 1995 года.
2. Мертворождения и перинатальная и младенческая смертность в Италии, 1983-1992 годы.
3. Добровольные прерывания беременности в 1982-1994 годы.
4. Средняя продолжительность жизни с разбивкой по признаку пола.
5. Население, регистрирующееся на биржах труда в течение свыше 12 месяцев (мужчины и женщины), по состоянию на 30 апреля каждого года периода 1988-1996 годов.
6. Разбивка по регионам соотношения между численностью населения в трудоспособном возрасте и численностью населения, зарегистрированного на биржах труда, сентябрь 1994 года - сентябрь 1996 года (в цифрах и в графическом изображении).
7. Численность населения, зарегистрированного на биржах труда с разбивкой по основным географическим районам и классу регистрации с указанием динамики доли этого населения в процентах, июнь 1995 года - июнь 1996 года, с разбивкой по возрастным группам и полу с указанием динамики доли этого населения в процентах, июнь 1995 года - июнь 1996 года.
8. Численность молодежи, работающей по контрактам, предусматривающим производственное обучение на рабочих местах, 1987-1995 годы.
9. Осуществление надзора за трудом несовершеннолетних, краткая национальная сводка, 1995 год.
10. Осуществление надзора за трудом несовершеннолетних, краткая национальная сводка, 1994 год.
11. Несчастные случаи на промышленных предприятиях и в секторе сельского хозяйства, в связи с которыми были выплачены компенсации к 31 декабря того года, который наступил после даты несчастного случая.

* Эти добавления можно найти в соответствующей подборке документов Управления Верховного комиссара по правам человека.

12. Пенсии в связи с профессиональными заболеваниями работников промышленности по состоянию на 31 декабря 1995 года с разбивкой по категориям профессиональных заболеваний.
13. Количество разрешений, выданных на въезд в страну в связи с воссоединением с семьей, январь-октябрь 1996 года.
14. Пересмотры бывшей статьи 10 Указа № 477 от 13 сентября 1996 года.
15. Решение проблем трудящихся-иммигрантов и их семей из стран, не входящих в Сообщество, третий квартал 1995 года.
16. Показатель перенаселенности на единицу жилой площади с разбивкой по численному и возрастному составу семей, Италия, 1984-1993 годы.
17. Наличие отопительных систем в домах с разбивкой по численному и возрастному составу семей в масштабах всей страны и с разбивкой по территориям, 1993 год.
18. Расходы на здравоохранение в процентной доле от ВВП, 1989-1995 годы.
19. Расходы на приобретение лекарственных препаратов в расчете на душу населения по всей Италии и по регионам, 1994 год. Расходы на приобретение лекарственных препаратов в Италии. Данные приводятся в неизменных ценах в лирах по курсу 1995 года и охватывают период с 1989 по 1995 год.
20. Число больниц с разбивкой по регионам, 1995 год.
21. Регистрация случаев госпитализации в государственных и частных больницах (исключая оставшиеся психиатрические лечебницы) в 1993 году, количество человеко-дней в стационарах в 1993 году с указанием изменений по отношению к 1983 году, средняя продолжительность пребывания в стационарах в 1983 году с указанием изменений по отношению к 1993 году.
22. Три основные причины наступления смерти с разбивкой по возрастным группам. Количественные данные приводятся в абсолютном выражении и в процентной доле к общему количеству смертей в каждой возрастной группе, мужчины, Италия, 1992 год.
23. Три основные причины наступления смерти с разбивкой по возрастным группам. Количественные данные приводятся в абсолютном выражении и в процентной доле к общему количеству смертей в каждой возрастной группе, женщины, Италия, 1992 год.

24. Численность людей, являющихся гражданами Италии, с разбивкой по регионам и основным географическим районам по состоянию на 1 января 1995 года.
25. Численность учащихся-иностранцев в итальянских начальных школах (государственные школы и прочие школы) с разбивкой по регионам зачисления в школы, 1991/92, 1992/93, 1993/94 учебные годы.
26. Численность учащихся-иностранцев, обучающихся в классах начальных школ с разбивкой по регионам и указанием их средней доли в каждом классе.
27. Численность учащихся-иностранцев в итальянских средних школах (государственные школы и прочие школы) с разбивкой по регионам зачисления в школы и странам происхождения. 1992/93 и 1993/94 учебные годы, в абсолютном выражении.
28. Численность учащихся-иностранцев в итальянских средних школах (государственные школы и прочие школы) с разбивкой по регионам зачисления в школы и странам происхождения. 1992/93 и 1993/94 учебные годы, в процентах.
29. Численность учащихся-иностранцев в итальянских высших учебных заведениях (государственных и прочих высших учебных заведениях) с разбивкой по регионам зачисления. 1992/93 и 1993/94 учебные годы.
