



Административный совет

309-я сессия, Женева, ноябрь 2010 г.

GB.309/ESP/3

Комитет по занятости и социальной политике

ESP

ДЛЯ ОБСУЖДЕНИЯ И РАЗРАБОТКИ РЕКОМЕНДАЦИЙ

ТРЕТИЙ ПУНКТ ПОВЕСТКИ ДНЯ

Регулирование вопросов труда и инспекция труда: Проблемы и перспективы

Общий обзор

Охваченные вопросы

В настоящем документе определяется направление, в котором будет проводиться общее обсуждение пункта повестки дня 100-й сессии Международной конференции труда 2011 года в отношении регулирования вопросов труда и инспекции труда. В нем содержится общий обзор существующих проблем и будущих перспектив, и определяются ключевые области деятельности как для национальных систем регулирования вопросов труда и инспекции труда, так и для МОТ.

Последствия для политики

Будут определены позднее.

Финансовые последствия

Будут определены позднее.

Требуемые действия

Пункт 55.

Ссылки на другие документы Административного совета и акты МОТ

GB.308/5(Add.), dec-GB.308/5, GB.306/PV, GB.306/LILS/6(Corr.), GB.307/PV, GB.307/LILS/3(Rev.), GB.306/ESP/3/2, GB.297/ESP/3.

Декларация МОТ 2008 года о социальной справедливости в целях справедливой глобализации.

Глобальный пакт 2009 года о рабочих местах.

Конвенция 1978 года о регулировании вопросов труда (150) и Рекомендация (158).

Конвенция и Рекомендация 1947 года об инспекции труда (81).

Конвенция 1969 года об инспекции труда в сельском хозяйстве (129) и Рекомендация (133).

Протокол 1995 года к Конвенции 1947 года об инспекции труда.

Конвенция 1996 года об инспекции труда моряков (178).

Конвенция 1958 года о дискриминации в области труда и занятий (111).

Рекомендация 2010 года по ВИЧ /СПИДу (200).

Аналитическое резюме

В июне 2010 года Административный совет решил включить в повестку дня 100-й сессии (2011 г.) Международной конференции труда для общего обсуждения пункт о регулировании вопросов труда и инспекции труда и предложил МБТ подготовить существующий документ, определяющий направление, в котором могло бы проводиться обсуждение, а также вопросы, которые могли бы быть охвачены.¹

Рациональные системы регулирования вопросов труда и инспекции труда имеют основополагающее значение для эффективного управления рынками труда, устойчивого экономического развития и действенного осуществления международных трудовых норм. Условия, в которых работают эти учреждения, существенно преобразились за последние несколько десятилетий ввиду экономических, социальных и технологических изменений, что заставило правительства пересмотреть свои организационные структуры, роль и операционные модели. Нынешний экономический кризис создал дополнительный стимул для того, чтобы по-новому определить их роль и методы работы, повышая значимость систем регулирования вопросов труда и инспекций труда как ключевых механизмов в рамках антикризисных мер.

В последние годы министерства труда иногда утрачивали свои традиционные функции, которые переходили к другим министерствам. Для того чтобы министерства труда по-прежнему оставались в центре крупных дебатов по вопросам экономической политики, необходимо усилить их роль в координировании элементов национальной политики в сфере труда. Их способность выполнять эту роль зависит от укрепления человеческого и институционального потенциала и их усилий, направленных на использование ограниченных ресурсов с большей эффективностью и с более высокими результатами в области мониторинга с целью совершенствования своей деятельности. Актуальность работы министерств труда зависит далее от оказания содействия развитию значимого социального диалога в сотрудничестве с организациями работодателей и работников.

Инспекция труда является важнейшей частью системы регулирования вопросов труда; она выполняет основополагающую функцию осуществления положений трудового законодательства и обеспечения их эффективного соблюдения. Это обеспечивает справедливость на рабочих местах, а значит, приводит к созданию жизнеспособных предприятий и экономическому росту. Страны применяют разные подходы к организации своих систем инспекций труда.

Инспекции труда, особенно в развивающихся странах, сталкиваются с многочисленными трудностями в создании и обеспечении функционирования эффективных систем инспекции труда. Они включают применение существующих законов и нормативно-правовых актов к изменяющимся и сложным условиям труда (например, к масштабной и нерегулируемой неформальной экономике, изменяющимся трудовым отношениям или экономическому кризису). Такие преобразования вынуждают инспекторов адаптироваться, чтобы оставаться компетентными и эффективными. Несколько стран приняли на вооружение инновационные подходы и стратегии, сочетающие традиционные методы инспекции труда с новыми методами, в сотрудничестве с другими государственными органами и социальными партнерами. Даже в этом случае необходимы новые навыки и стратегии в области инспекции труда в ответ на возникновение, в частности, все более сложных цепочек поставок, производственных процессов и появление зеленых рабочих мест.

¹ GB.308/5(Add.) and dec-GB.308/5.

Последние тенденции в области инспекции труда включают повышение уровня компетенции, которой должны обладать инспекторы труда для охвата проблем, связанных с трудовыми отношениями. За прошедшие десятилетия также наблюдался рост корпоративной социальной ответственности, включая создание систем социальной отчетности и частного мониторинга.

Организации работодателей и работников могут сделать существенный вклад в повышение степени соответствия трудовым нормам на рабочих местах, способствуя при этом, в качестве стратегических партнеров, формированию приоритетов и определению видов деятельности инспекций труда посредством стабильного диалога. Сотрудничество между системами инспекции труда и другими органами государственной власти может также содействовать повышению эффективности, хотя необходимо проявлять осторожность для обеспечения того, чтобы всегда была гарантирована главная функция системы инспекции труда.

Совершенствование административных и правовых инструментальных средств систем инспекции труда имеет важное значение для повышения общей эффективности. Это включает обеспечение надлежащего планирования, программирования и цикла отчетности на основе регулярного сбора данных, а также укрепление потенциала в отношении применения нормативно-правовых актов при помощи надлежащих и законных санкций и средств правовой защиты.

У новых технологий есть потенциал в отношении дальнейшего укрепления систем регулирования вопросов труда и инспекционных служб при одновременном повышении экономической эффективности. Инновационные виды применения информационно-коммуникационных технологий могут улучшить процесс сбора данных и обмена информацией, административную транспарентность и подотчетность, а также облегчить доступ к услугам для работников и работодателей.

В документе делается вывод о том, что должным образом функционирующие системы регулирования вопросов труда и инспекции труда имеют жизненно важное значение для оказания содействия достойному труду и осуществления трудовых норм на рабочих местах. Необходимы эффективные и соответствующие стратегии и инструментальные средства для создания потенциала систем регулирования вопросов труда и инспекций труда в странах, находящихся на разных уровнях экономического развития.

МОТ может внести и уже внесла существенный вклад в эти усилия. Разработка и внедрение эффективной программы регулирования вопросов труда и инспекции труда должны основываться на систематической оценке потребностей учреждений и служб после проведения консультаций с организациями работодателей и работников. Техническая программа сотрудничества, предназначенная для удовлетворения потребностей государств-членов, с четко определенными мандатом и областями взаимодействия, а также поддающееся измерению воздействие должны быть ключом к повышению эффективности управления. Кроме того, глобальные союзы и сети внесли и продолжают вносить существенный вклад в обмен опытом и передовыми методами между национальными системами регулирования вопросов труда и инспекциями труда посредством активного вовлечения МОТ.

Содержание

	<i>Стр.</i>
Аналитическое резюме	iii
Введение.....	1
Международные трудовые нормы.....	2
Проблемы и перспективы.....	3
Новые условия работы.....	3
Приобретение влияния в процессе формирования политики.....	4
В направлении более эффективного регулирования вопросов труда:	
Укрепление потенциала и повышение эффективности управления	6
Инспекция труда наперепутье	9
Укрепление связей со стратегическими партнерами.....	10
Традиционные проблемы, требующие применения новых глобальных подходов	12
Новые и появляющиеся проблемы	13
Совершенствование административных и правовых инструментальных средств.....	15
Новые технологии на службе систем регулирования вопросов труда и инспекции труда.....	16
Заключения	18

Введение

1. В июне 2010 года Административный совет решил включить в повестку дня 100-й сессии (2011 г.) Международной конференции труда для общего обсуждения пункт о регулировании вопросов труда и инспекции труда и предложил МБТ подготовить существующий документ, определяющий направление, в котором могло бы проводиться обсуждение, а также вопросы, которые могли бы быть охвачены.
2. Удовлетворение потребности в устойчивых системах регулировании вопросов труда и инспекции труда было одним из приоритетов МОТ с момента ее основания. Важное значение динамичных и эффективных учреждений рынка труда в контексте экономического и социального развития подчеркивается в Уставе МОТ, Декларации МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации и далее подтверждается многочисленными конвенциями и рекомендациями МОТ и другими актами.¹ Ценность эффективных и результативных систем регулировании вопросов труда и инспекции труда также закреплена в Программе достойного труда, и для выполнения содержащихся в ней четырех стратегических задач требуется совокупность все более сложных видов деятельности и услуг, которые обеспечиваются такими системами и, в первую очередь, применение всеобъемлющего и комплексного подхода к организации структуры министерств труда. Действительно, как признается в Декларации о социальной справедливости, задачи Программы достойного труда являются «неразрывно связанными, взаимозависимыми и взаимодополняемыми».² Следовательно, управление процессом выполнения этих задач должно иметь такие же характерные особенности.
3. Глобальный финансовый и экономический кризис еще более подчеркнул необходимость в устойчивых системах регулировании вопросов труда и инспекции труда. Что касается преодоления последствий кризиса, то в Глобальном пакте о рабочих местах системы регулирования вопросов труда и инспекции труда признаются в качестве «важного элемента совместных действий в таких областях, как защита работников, социальное обеспечение, политика на рынке труда и социальный диалог»³ и одной из ключевых областей, имеющих особую важность для выхода из кризиса и содействия экономическому и социальному развитию.⁴ Кроме того, Комитет по

¹ См. статью 10 2) b) Устава МОТ и Раздел I A) iii) Декларации о социальной справедливости, где подчеркивается важность оказания содействия развитию социального диалога и трипартизма как наиболее подходящих методов повышения эффективности применения трудового права и функционирования учреждений рынка, включая создание эффективных систем инспекции труда. См. также МБТ: *General Survey of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations on labour inspection*, Доклад III (Часть 1(B)), Международная конференция труда, 95-я сессия, Женева, 2006 г.; *General Survey of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations on labour administration*, Доклад III (Часть 1(B)), Международная конференция труда, 87-я сессия, Женева, 1997 г.

² Декларация 2008 года о социальной справедливости в целях справедливой глобализации, Часть I(B).

³ МБТ: *Выход из кризиса: Глобальный пакт о рабочих местах* (Женева, 2009 г.), п. 17.

⁴ В апреле 2010 года министры по вопросам труда и занятости стран Группы двадцати заявили о том, что необходимо «активизировать усилия министерств труда, инспекций труда, а также других соответствующих государственных органов для обеспечения того, чтобы кризис не привел к нарушениям или ослаблению основополагающих прав в сфере труда или национальных законов о труде или к эксплуатации уязвимых категорий работников, включая молодежь и мигрантов».

периодическому обсуждению проблем занятости во время проведения Международной конференции труда 2010 года также упоминал в своих заключениях о необходимости усиления потенциала служб инспекции труда.⁵

4. С учетом широкого круга учреждений и видов деятельности, которые входят в сферу компетенции систем регулирования вопросов труда и инспекции труда,⁶ в настоящем документе акцент сделан на некоторых отобранных областях. Во-первых, хотя виды деятельности в области регулирования вопросов труда, такие как нормотворческая деятельность, политика в сфере занятости, социальная защита и социальный диалог, регулярно рассматриваются в рамках периодического обсуждения вопросов или глобальных докладов, сквозные институциональные вопросы и проблемы управления затрагиваются редко. Во-вторых, хотя вопросы в отношении служб занятости, учебных учреждений или органов социального страхования обычно обсуждаются, непосредственная деятельность министерств труда, которые составляют основу систем регулирования вопросов труда в большинстве стран, в значительной степени игнорируется. В-третьих, так как соблюдение трудового законодательства является ключевым условием для проведения эффективной политики в сфере труда, инспекцию труда следует считать фундаментальной основой систем регулирования вопросов труда.

Международные трудовые нормы

5. Одна из задач МОТ состоит в том, чтобы образовать свод международных норм с целью создания более эффективных инструментальных средств управления и поддержания процесса национального правоприменения и соблюдения международных трудовых норм.
6. Конвенция 1978 года о регулировании вопросов труда (150) и Рекомендация 1978 года (158) содержат ряд общих положений, определяющих роль, функции и организацию национальных систем регулирования вопросов труда.⁷ Они также устанавливают общую институциональную структуру для разработки, управления,

⁵ МБТ: *Conclusions concerning the recurrent discussion on employment*, Международная конференция труда, 99-я сессия, Женева, 2010 г., п. 44 iv).

⁶ См. Конвенцию 1978 года о регулировании вопросов труда (150); *статью 2* Конвенции 1947 года об инспекции труда (81); и *статью 6* Конвенции 1969 года об инспекции труда в сельском хозяйстве (129). См. в примечании 7 более подробное определение концепции регулирования вопросов труда.

⁷ Конвенция 150 была ратифицирована 70 государствами-членами (по состоянию на 15 сентября 2010 г.). В *статье 1* Конвенции определяется, что термин «регулирование вопросов труда» означает деятельность по государственному управлению в области национальной трудовой политики. На Совещании экспертов 1973 года было дано разъяснение о том, что «концепцию регулирования вопросов труда следует интерпретировать в самом широком смысле» и что она «должна охватывать все виды деятельности, осуществляемой органами государственной администрации для оказания помощи правительствам в разработке, осуществлении, контроле и оценке политики в сфере труда». Было далее отмечено, что регулирование вопросов труда «должно охватывать всю систему департаментов министерств и государственных учреждений, которые были образованы в соответствии с национальными законами и нормативно-правовыми актами для решения вопросов в сфере труда, а также институциональную основу для координации соответствующих видов деятельности и проведения консультаций и для участия работодателей и работников и их соответствующих организаций в формировании и разработке политики в сфере труда». См. МБТ: *Labour administration: Roles, functions and organisation*, Доклад V(1), Международная конференция труда, 61-я сессия, Женева, 1976 г., стр. 18-19.

координации, проверки и обзора национальной политики в сфере труда. В дополнение к этим нормам, другие соответствующие акты МОТ сосредоточены на определенных областях регулирования вопросов труда, а самое главное, инспекции труда.⁸

7. Конвенция и Рекомендация 1947 года об инспекции труда (81), наряду с Конвенцией 1969 года об инспекции труда в сельском хозяйстве (129) и Рекомендацией 1969 года (133), устанавливают основу для создания системы инспекции труда, которая была бы достаточно гибкой, чтобы учитывать различные национальные условия. Гарантия предоставления защиты как можно большему числу работников посредством инспекции труда была усилена принятием в 1995 году Протокола к Конвенции 81, который применяется к сфере некоммерческих услуг. Год спустя был принят другой отраслевой акт – Конвенция 1966 года об инспекции труда моряков (178).⁹
8. В связи с возобновлением интереса к вопросам управления и в дополнение к принятию Декларации о социальной справедливости в целях справедливой глобализации, в ноябре 2009 года Административный совет одобрил План действий по обеспечению широкомасштабной ратификации и эффективного осуществления норм, которые являются наиболее значимыми с точки зрения управления, включая Конвенции 81 и 129.¹⁰ В марте 2010 года Административный совет принял отдельный План действий¹¹ по обеспечению широкомасштабной ратификации и эффективного осуществления конвенций по вопросам безопасности и гигиены труда (БГТ).¹²

Проблемы и перспективы

9. В этом разделе внимание сосредоточено на двух основных проблемах, формирующих перспективы развития процесса регулирования вопросов труда: во-первых, на роли министерств труда в рамках национальных систем регулирования вопросов труда и их влиянии в области формирования политики; и, во-вторых, на повышении эффективности и усилении воздействия регулирования вопросов труда посредством создания потенциала и более эффективного управления.

Новые условия работы

10. Контекст, в котором действуют системы регулирования вопросов труда, изменился существенным образом за последние несколько десятилетий вследствие технологических, экономических и политических изменений, включая глобализацию торговли

⁸ В других актах МОТ также непосредственно освещаются эти вопросы, в частности, в Конвенции 1948 года об организации службы занятости (88), Конвенции 1981 года о безопасности и гигиене труда (155), Конвенции 1997 года о частных агентствах занятости (181), Конвенции 2006 года об основах, содействующих безопасности и гигиене труда (187). Более 46 конвенций и рекомендаций МОТ содержат в своих текстах ссылки на инспекцию труда.

⁹ Конвенция 81 была ратифицирована 141 государством-членом, Конвенция 129 – 49 государствами-членами, Протокол 1995 года к Конвенции 81 – 11 государствами-членами и Конвенция 178 – 15 государствами-членами (по состоянию на 15 сентября 2010 г.).

¹⁰ Декларация 2008 года о социальной справедливости в целях справедливой глобализации, Дополнение, Раздел II (A) iv); GB.306/PV, п. 208 и GB.306/LILS/6(Corr.), Добавление.

¹¹ GB.307/PV, п. 219 а) и GB.307/LILS/3(Rev.), Добавление I.

¹² Конвенция 1981 года о безопасности и гигиене труда (155), Протокол 2002 года к ней и Конвенция 2006 года об основах, содействующих безопасности и гигиене труда (187).

и возникновение региональной и субрегиональной интеграции, что заставляет государственные администрации пересмотреть свою организацию, роль и операционные модели.¹³ Кроме того, во многих странах резко изменился состав рабочей силы, и трудовые отношения стали более диверсифицированными.

11. Эти изменения оказали противоречивое воздействие на системы регулирования вопросов труда. Некоторые национальные системы регулирования вопросов труда нашли более сильные аргументы в поддержку своего существования и были усилены. Другие системы были ослаблены и, по-видимому, потеряли свое влияние и смысл существования, что потребовало переоценки их актуальности и роли. Безотносительно уровня экономического развития, системы регулирования вопросов труда в государствах-членах могут извлечь пользу из усовершенствования их структур и методов управления.
12. Текущий экономический кризис создал дополнительный стимул для того, чтобы пересмотреть роль и методы работы систем регулирования вопросов труда. Расширение круга обязанностей, возложенных на министерства труда и их учреждения, связанное, например, с массовой безработицей, усиливающей неравенство и снижающей степень гарантированности занятости, выдвинуло на первый план институциональные проблемы и трудности в области управления, с которыми национальные системы регулирования вопросов труда уже сталкивались и продолжают сталкиваться в будущем.¹⁴
13. Ухудшающиеся экономические условия вынудили многие страны принимать программы осуществления чрезвычайных восстановительных мер, что приводит к увеличению объема государственных расходов в традиционных областях политики в сфере труда, таких как занятость, профессиональная подготовка, социальное обеспечение и защита уязвимых работников.¹⁵ Это повысило уровень деятельности систем регулирования вопросов труда как ключевых механизмов в рамках антикризисных мер. С другой стороны, в связи с сосредоточением усилий в настоящий момент на вопросах финансовой консолидации, внимание стало уделяться мерам строгой экономии, а расходы министерств труда и других подразделений государственной службы все в большей степени подвергаются сокращению.
14. В этих новых и сложных условиях системы регулирования вопросов труда должны принять на вооружение стратегию осуществления изменений на основе основополагающих принципов надлежащего управления: участия, транспарентности, справедливости, инклюзивности, эффективности, подотчетности и верховенства закона.

Приобретение влияния в процессе формирования политики

15. Министерства труда (или эквивалентные им учреждения) являются частью национальных систем регулирования вопросов труда, которые охватывают «все государственные административные органы, несущие ответственность за регулирование вопросов труда и/или занимающиеся этими вопросами – независимо от того,

¹³ N. Lécuyer and J. Courdouan: *New forms of labour administration: Actors in development* (Женева, МБТ, 2002 г.).

¹⁴ J. Heyes and L. Rychly: *Labour policy and labour administration in times of crisis* (Женева, МБТ, готовится к публикации).

¹⁵ МБТ: *The financial and economic crisis: A Decent Work response* (Женева, 2009 г.).

являются ли они министерствами, ведомствами или другими государственными учреждениями».¹⁶ Поэтому в большинстве стран, функции разработки и осуществления политики в сфере труда распределены среди различных министерств и других государственных органов. В последние годы происходили многочисленные реорганизации правительственных структур, механизмов воздействия политики и перераспределение портфелей,¹⁷ при этом министерства труда иногда утрачивали традиционные обязанности, передавая их другим министерствам.¹⁸ Эта тенденция сохраняется и сегодня.

16. Когда министерства труда входят в «экономическую» группу министерств, они обладают более широкой социальной и политической функцией, особенно благодаря их центральной роли в социальном диалоге. Будущее министерств труда и их конкретного участия в вопросах политики зависит от их способности поддерживать конструктивные партнерские отношения с организациями работодателей и работников и оставаться главным каналом и поборником социального диалога в рамках правительства. Эти привилегированные отношения могут быть реализованы на практике путем привлечения социальных партнеров, чаще всего в консультативной роли, в процессе осуществления политики в сфере труда и управления соответствующими учреждениями. Такие партнерства могут быть укреплены за счет проведения более регулярных и результативных трехсторонних консультаций по вопросам политики в сфере труда и разработки трудового законодательства.
17. Еще одним способом сохранения центральной роли министерства труда в рамках крупномасштабных экономических дебатов является укрепление их позиций в процессе координации элементов национальной политики в сфере труда.¹⁹ Однако, хотя многие правительства приняли на вооружение национальную политику в области здравоохранения, образования или промышленного развития, примеры комплексных национальных программ по вопросам политики в сфере труда являются весьма редкими. МОТ недавно взяла на себя инициативу в отношении оказания содействия принятию таких комплексных мер в рамках правительственных учреждений, занимающихся социально-трудовыми вопросами, отводя при этом министерствам

¹⁶ Конвенция 150, *статья 1 b*).

¹⁷ J. Heyes: *The changing role of labour ministries: Influencing labour, employment and social policy* (Женева, МБТ, 2004 г.).

¹⁸ Генеральный директор МБТ отметил в 1999 году, что «с течением времени меняется положение министерств, ведающих вопросами труда. Многие министерства труда теперь имеют относительно узкую сферу компетенции, а когда речь заходит о более широких вопросах экономической и социальной политики, то они зачастую не принимают никакого участия в их решении. Действительно, многие страны уже отказались вообще от министерств труда; вопросами труда ведает учреждение, которое может заниматься к тому же такими смежными вопросами, как конкурентоспособность, развитие предприятий или гендерные вопросы» (МБТ: *Достойный труд*, Доклад Генерального директора, Международная конференция труда, 87-я сессия, Женева, 1999 г., стр. 41).

¹⁹ Хотя в Конвенции 150 не дается определение национальной политики в сфере труда, в этой Конвенции определяются некоторые функции, которые национальная система регулирования вопросов труда может выполнять в отношении охраны труда, занятости, трудовых отношений и оказания услуг и консультативной помощи работодателям и работникам и их соответствующим организациям. Это, в свою очередь, определяет признаки в отношении минимального содержания и значения термина «национальная политика в сфере труда». В соответствующей Рекомендации 158 более подробно описываются функциональные области трудовых норм, трудовых отношений, занятости и исследований по социально-трудовым вопросам, которые должны учитываться государствами-членами в процессе разработки политики.

труда координирующую и лидирующую роль в реализации национальных планов развития.²⁰

В направлении более эффективного регулирования вопросов труда: Укрепление потенциала и повышение эффективности управления

18. Резкий рост безработицы в период кризиса, наряду с принятием программ в области рынка труда и расширением сферы охвата систем социального обеспечения, вновь поднимает вопрос об институциональном потенциале систем регулирования вопросов труда. В соответствии с Конвенцией 150, сотрудники органов регулирования вопросов труда должны иметь соответствующую квалификацию и доступ к профессиональной подготовке, обладать надлежащим статусом и быть независимыми от ненадлежащего внешнего влияния. У них также должны быть «материальные средства и финансовые ресурсы, необходимые для эффективного выполнения своих обязанностей».²¹ Аналогичным образом, для инспекторов труда Конвенции 81 и 129 предусматривают, что персонал инспекции состоит из государственных служащих, статус и условия работы которых обеспечивают стабильность занятия ими должности и делают их независимыми от любых изменений в правительстве или любого неправомерного внешнего влияния.²² На практике это происходит нечасто.
19. Во многих странах институциональный потенциал был ослаблен из-за сокращения численности персонала и ограничения объема финансовых ресурсов вследствие предпринятых ранее мер структурной перестройки и осуществления других программ строгой экономии. В результате, эти меры часто ослабляли потенциал систем регулирования вопросов труда в отношении предоставления основных видов услуг. В других странах, где численность персонала является достаточной, должностные лица не всегда должным образом подготовлены или у них отсутствует мотивация из-за низкой заработной платы или ограниченных возможностей для карьерного роста. Зачастую также существует гендерный дисбаланс, связанный с меньшим числом сотрудников-женщин, особенно на ответственных постах.
20. Хотя многие системы регулирования вопросов труда продолжают ощущать последствия этих мер структурной перестройки, накопленный опыт оказался неоднородным во всех затронутых странах. Некоторые страны фактически преодолели эти негативные последствия и вновь подтвердили актуальность систем регулирования вопросов труда и инспекции труда как основы для надлежащего управления и экономического развития.
21. Недостаточное финансирование министерства труда является трудной и зачастую структурной проблемой, которая, тем не менее, по-прежнему заслуживает внимания, по крайней мере, в расчете на среднесрочную и долгосрочную перспективы. Внимание также необходимо уделять более эффективному использованию существующих ресурсов и более качественному общему управлению системами регулирования

²⁰ Например, в нескольких странах Западной Африки; см. МБТ: *Réformes de l'administration publique des pays membres de l'UEMOA: Impacts et perspectives*, Labour Administration and Inspection Programme (LAB/ADMIN) Working Document No. 2 (Женева, 2009 г.). Можно ознакомиться на http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_113982.pdf.

²¹ Конвенция 150, *статья 10 2*).

²² Конвенция 81, *статья 6*; Конвенция 129, *статья 8 1*).

вопросов труда. Существует возможность для усовершенствования этих систем посредством решения вопросов, связанных с неадекватными структурами управления, неэффективным управлением людскими ресурсами, неиспользуемым потенциалом в отношении исследований,²³ сбора данных и анализа, или даже с неадекватным использованием существующих информационно-коммуникационных технологий. Усовершенствования в этих областях могут привести к более эффективному процессу формирования политики, предоставлению более качественных услуг и, в конечном счете, к более эффективному регулированию вопросов труда, которые в большей степени ориентированы на удовлетворение потребностей трехсторонних участников.

22. Многие государства-члены работают над повышением эффективности систем регулирования вопросов труда. Одним из подходов, разработанных за последние два десятилетия, было внедрение методов частного сектора с целью улучшения подотчетности в государственных учреждениях. Как показывает национальный опыт различных стран, усилия по «модернизации» правительственных учреждений могут способствовать повышению качества и рентабельности услуг, которые являются более доступными и восприимчивыми к потребностям конечных пользователей.²⁴ Такие изменения не должны, однако, производиться за счет достойных условий труда для государственных служащих.
23. Измерение эффективности работы, возможно, является наиболее распространенным новшеством в сфере управления, как в развитых, так и в развивающихся странах.²⁵ Опыт, однако, выявил много возможных недостатков, таких как отсутствие подходящих показателей для определения того, достигли ли программы своих целей, или соблазн установить цели с наименее спорными результатами. Кроме того, механическое применение показателей эффективности может оказать неблагоприятное воздействие на мотивацию персонала, особенно, если цели установлены без проведения консультаций или не учитывают местные условия, или установлены там, где не достаточных средств, чтобы достигнуть этих целей.²⁶

²³ В 2009 году, по данным обследования Европейского агентства по безопасности и гигиене труда на рабочем месте (ЕС-БГТА), лишь несколько национальных инспекций труда имели ежегодный бюджет, предназначенный для проведения исследований по вопросам БГТ. См. W. Cockburn (ed.): *Labour inspectorates' strategic planning on safety and health at work: Results of a questionnaire survey to EU-OSHA's focal points*, European Risk Observatory Working Paper No. 10 (Люксембург, ЕС-БГТА, 2009 г.). Можно ознакомиться на http://osha.europa.eu/en/publications/reports/TE-80-09-641-EN-N_labour_inspectorates.

²⁴ Например, многие государственные службы занятости претерпели существенные изменения в рамках усилий по обеспечению соответствия изменяющимся условиям на рынках труда.

²⁵ Используются целевые премии на основе результатов оценки инспектором индивидуальной работы отдельных лиц и коллективной деятельности всего учреждения. Другие страны также применяют системы оценки результатов работы с целью управления итогами деятельности инспекции труда. Помимо использования показателей оценки индивидуальной работы отдельных лиц, инспекции труда также применяют объективные показатели для установления приоритетов и целей, чтобы повысить эффективность деятельности инспекций.

²⁶ При выполнении инспекторами труда своего обязательства посещать отдельные предприятия в определенный период времени, необходимо учитывать наличие материальных средств (транспорта) или область, где базируется инспектор (сельская местность или городские районы); следует также принимать во внимание качественные критерии. Иначе измерение эффективности деятельности может рассматриваться как простая формальность, привести к возникновению зависимости от доброй воли работодателя (например, предоставление работодателем транспорта инспекторам труда) и даже стать источником коррупции.

24. В случае государственных служб занятости (ГСЗ),²⁷ где широко использовались методы управления эффективностью деятельности, риски были связаны, например, с ростом операционных издержек, низкокачественными показателями результатов, «проигрыванием ситуационных вариантов» (способом улучшения оцениваемых показателей, но не по существу вопроса) или «оценкой выборочных показателей» (с упором на легко трудоустраиваемых лиц, ищущих работу).²⁸ Поэтому установление количественных показателей должно сопровождаться применением институциональных механизмов для достижения более высоких уровней качества обслуживания на основе использования стандартных процедур и проведения независимых обзоров и обследований степени удовлетворенности услугами.²⁹ Также важно оказать содействие организации «подробных и регулярных консультаций с местным персоналом, установлению корректируемых на местах показателей и премий за отличную работу учреждениям и отдельным лицам с целью минимизации этих негативных последствий».³⁰
25. Другой тенденцией стала децентрализация и передача услуг, предоставляемых системами регулирования вопросов труда, местным органам власти. Эта тенденция объясняется желанием приблизить услуги к конечному пользователю и обеспечить местным властям гибкость, чтобы апробировать и адаптировать национальные стратегии к местным условиям. Однако это не должно подрывать потенциал центральных органов власти в отношении выполнения ими своей координирующей роли, как это закреплено в Конвенции 150 и обсуждается ниже в настоящем документе.
26. Чтобы справиться с возросшими потребностями и изменениями на рынке труда, системы регулирования вопросов труда должны определить, как они могли бы более тесно работать с частным сектором. Накопленный опыт является особенно значительным в сфере деятельности служб занятости (в основном, трудоустройство через частные агентства по трудоустройству), а также в области инспекции труда (аккредитованные посредники, технические специалисты, эксперты в области БГТ и т.д.), трудовых отношений (посредники, арбитры), профессионального обучения (поставщики услуг в сфере профессиональной подготовки) или информации и исследований (консультирование частного сектора). Такие государственно-частные партнерства могут принести определенную пользу, например, улучшить процесс распространения высококачественных профессиональных знаний и расширить доступ к новой технологии. Но они также требуют осуществления регулярного мониторинга и проведения тщательной оценки их эффективности и стоимости.
27. В трудные времена, когда государственные расходы сокращаются, делается усиленный акцент на доказанные эффективность и рентабельность существующих или запланированных мер. Министерства труда управляют относительно большими объемами государственных средств. Некоторые из них, особенно фонды социального обеспечения, представляют собой значительную долю объема обязательных государственных расходов и поэтому часто являются целью при реализации планов строгой экономии. Таким образом, оценка внутренних программ получает все более

²⁷ См. GB.306/ESP/3/2.

²⁸ ОЭСР: “Public employment services: Managing performance”, in *OECD Employment Outlook* (Париж, 2005 г.).

²⁹ J. Timo Weishaupt: *A silent revolution? The discovery of management ideas and the reinvention of European public employment services*, Paper for the IMPALIA-ESPANET Conference, Люксембург, март 2009 г.

³⁰ Там же.

широкое распространение и становится важным элементом в контексте новых реформ методов государственного управления.³¹

Инспекция труда на перепутье

28. Инспекция труда является ключевым элементом системы регулирования вопросов труда, осуществляя основополагающую функцию применения трудового законодательства и содействия его эффективному соблюдению. Инспекция труда составляет ядро эффективного трудового законодательства, обладая широкими полномочиями и функциями, которые выходят за пределы собственно дисциплинарных процедур.
29. Как следует из вышеизложенного, деятельность института инспекции труда имеет двойкий характер. С одной стороны, он контролирует применение правовых положений³² (даже до проведения официальной инспекции труда),³³ особенно относительно прав работников. Эта функция не ограничивается условиями труда и вопросами безопасности и гигиены труда и защиты работников, так как инспекторы часто проводят в жизнь другие правовые положения, регулирующие социальные услуги, деятельность трудовых мигрантов, профессиональную подготовку и социальное обеспечение.³⁴ С другой стороны, инспекции труда выполняют информационно-пропагандистскую роль, предоставляя информационные, образовательные и консультативные услуги. Благодаря этому двойному характеру системы инспекции труда играют жизненно важную роль в сфере труда и должны быть в состоянии эффективно решать весь круг социально-трудовых проблем. Они являются инструментальным средством обеспечения справедливости на рабочих местах и надлежащего управления, и они имеют особое значение в тех случаях, когда на рынке труда царит хаос, как во времена экономического кризиса.

³¹ В процессе реформирования рынков труда была введена практика оценки политики (внутренней и внешней), основанной на четырех критериях: эффективности, результативности, качестве услуг и справедливости.

³² Посещение рабочих мест предоставляет уникальную возможность контролировать соблюдение норм и незамедлительно улучшать качество трудовых отношений.

³³ См. п. 2 Рекомендации 81, который призывает государства-члены принимать меры по пересмотру планов в отношении новых предприятий или производственных процессов; и статью 17 Конвенции 1969 года об инспекции труда в сельском хозяйстве (129), в которой говорится о необходимости осуществления предупредительного контроля за новыми установками, новыми материалами или веществами и новыми процессами обработки или переработки продуктов.

³⁴ Некоторые из этих функций описаны в п. 2 Рекомендации 133 об инспекции труда в сельском хозяйстве. С примерами можно ознакомиться в Разделе «Labour inspection country profiles» (Страновые ключевые характеристики инспекций труда) на http://www.ilo.org/labadmin/info/lang--en/WCMS_DOC_LAB_INF_CTR_EN/index.htm. В некоторых странах, таких как Австрия и Германия, инспекторы труда не занимаются вопросами контроля за уплатой взносов в фонд социального обеспечения на том основании, что такие дополнительные задачи препятствуют выполнению регулярных видов деятельности в области инспекции труда.

Укрепление связей со стратегическими партнерами

30. Признание инспекции труда как одной из главных функций системы регулирования вопросов труда имеет исключительно важное значение. Координация деятельности в рамках системы, а также с другими национальными инспекционными и правительственными органами и государственными или частными учреждениями, осуществляющими аналогичные виды деятельности, может содействовать повышению общей эффективности служб инспекции труда в стране.³⁵
31. Хотя многие страны применяют разные подходы к организации структуры их систем инспекции труда (например, специализированные или универсальные), в Конвенциях 81 и 129 содержится требование о том, что система инспекции труда должна находиться в ведении центрального органа власти и под его контролем. Недостаточный уровень централизованной координации в некоторых странах способствует возникновению трудностей в эффективном соблюдении положений трудового законодательства из-за дублирования усилий, неадекватного обмена данными и информацией и отсутствия полной комплексной стратегии инспекционной деятельности. Координация деятельности различных инспекционных органов в рамках системы регулирования вопросов труда могла бы гарантировать осуществление эффективных мер на всех уровнях и послужить первым шагом на пути к созданию современной инспекции труда.³⁶
32. Систему наблюдения и контроля со стороны центрального органа государственной власти можно было бы также распространить на государственные или частные учреждения, занимающиеся аналогичной деятельностью. За последние десятилетия наблюдается существенный рост числа инициатив в отношении корпоративной социальной ответственности, особенно в контексте транснациональных корпораций в экспортном секторе, включая создание систем социальной отчетности и частного мониторинга.³⁷ Такие инициативы могут дополнять деятельность государственной инспекции и содействовать улучшению условий труда. Однако существует риск, что частные инспекционные инициативы могут подорвать функционирование государственных органов, создать анклавные применения передовых методов с незначительным числом связей с остальной частью экономики и отвлекать внимание и ресурсы от

³⁵ В *статье 5 а)* Конвенции 81 указывается, что компетентный орган власти принимает соответствующие меры для того, чтобы содействовать «эффективному сотрудничеству между службами инспекции и другими правительственными службами, а также государственными и частными учреждениями, осуществляющими аналогичную деятельность». Ее дополняет *статья 4* Конвенции 150, где предусматривается, что государства-члены обеспечивают «методом, отвечающим национальным условиям, организацию и эффективное функционирование на своей территории системы по регулированию вопросов труда, функции и обязанности которой должным образом скоординированы». Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций также подчеркнул важность эффективного сотрудничества между инспекцией труда и системой правосудия (Общее замечание по Конвенции 81, 2008 г.).

³⁶ Хорошими примерами в этом отношении является Бельгия с ее скоординированной базой в области инспекции труда или Сальвадор с его новым законом о мерах профилактики (2010 г.). В Сенегале в Комиссию по надзору и регулированию деятельности учреждений в сфере социального обеспечения (COSRISS) входят представители инспекции труда, поскольку в этой стране инспекция труда отвечает за мониторинг вопросов, связанных с социальным обеспечением на рабочих местах (Декрет № 2003-1000 от 31 декабря 2003 г.).

³⁷ Эти системы следует отличать от других форм участия неправительственных организаций, которые выполняют техническую, а не инспекционную роль (например, контрольные проверки систем управления БГТ).

других секторов, которые не обязательно производят продукцию на экспорт. Кроме того, отчеты о мониторинге многих из этих частных инициатив являются конфиденциальными, что препятствует выявлению соответствующих проблем в сфере труда и разработке государственной политики для их решения. Инспекция труда должна быть в состоянии работать с различными участниками, вовлеченными в эту систему, но роль инспекции труда должна оставаться прерогативой государства. Только эффективная государственная инспекционная система может сделать частный мониторинг достоверным и эффективным, в частности, из-за дестимулирующего воздействия возможных санкций. Полезными в этой связи могли бы оказаться руководящие указания по этому вопросу для органов частного мониторинга, разработанные в соответствии с существующими передовыми методами.³⁸

33. Организации работодателей и работников могут внести существенный вклад в обеспечение более полного соблюдения норм на рабочих местах,³⁹ особенно посредством информационно-пропагандистской деятельности и повышения степени осведомленности среди своих членов. Они также могут способствовать, в качестве стратегических партнеров, определению приоритетов и видов деятельности инспекций труда на основе эффективного сотрудничества.⁴⁰ В ряде стран, и в соответствии с Конвенцией 187, были усилены консультационные механизмы путем создания национальных трехсторонних консультативных/совещательных органов по вопросам безопасности и гигиены труда. Политика и программы, одобренные работниками и работодателями, являются, в целом, более успешными и гарантируют большую устойчивость.⁴¹
34. Сотрудничество с полицией и другими органами государственной власти является другой важной проблемой. Еще более усложняет эту проблему помещение нескольких «социальных» инспекционных органов вне рамок министерств труда (например, санитарная инспекция). При рассмотрении этого вопроса в контексте экономического кризиса, важное значение приобретает сотрудничество со службами социального обеспечения и налоговыми инспекциями, особенно с точки зрения инспектирования трудовых отношений, неформальной экономики и незаявленной работы. Были

³⁸ Современный опыт деятельности государственно-частных партнерств в контексте проекта МОТ-НКФ – «Лучшая работа» по созданию более качественных рабочих мест на Гаити предоставляет информацию в отношении разработки руководящих указаний для этого вида сотрудничества.

³⁹ В контексте стратегии Европейского сообщества по вопросам безопасности и гигиены труда (2007/С 145/01), согласно различным национальным данным существуют тесные связи между действенной защитой работников и наличием представителей работников по вопросам безопасности и гигиены труда на предприятии (и, в конечном итоге, подразумеваемое и конкретное сотрудничество со службами инспекции труда). Более подробную информацию см. в Европейской обсерватории по наблюдению за рисками на <http://osha.europa.eu/en/riskobservatory/>.

⁴⁰ В *статье 5 b)* Конвенции 81 и *статье 5 l)* Конвенции 150 изложены принципы сотрудничества между сотрудниками систем регулирования вопросов труда и должностными лицами инспекций труда и работниками и работодателями и их организациями.

⁴¹ См. M.L. Vega Ruiz: *Labour administration: To ensure good governance through legal compliance in Latin America: The central role of labour inspection*, Labour Administration and Inspection Programme (LAB/ADMIN) Working Document No. 1 (Женева, МОТ, 2009 г.); M.L. Vega Ruiz: *La inspección de trabajo en Europa: Retos y logros en algunos países seleccionados aún en tiempos de crisis*, LAB/ADMIN Working Document No.3 (Женева, МОТ, 2009 г.) (имеется только на испанском языке); МБТ: *Labour inspection in Europe: Undeclared work, migration, trafficking*, LAB/ADMIN Working Document No. 7 (Женева, МОТ, 2010 г.); МБТ: *Labour inspection: What it is and what it does. A guide for employers* (Женева, МОТ, 2010 г.); и МБТ: *Labour inspection: What it is and what it does. A guide for workers* (Женева, МОТ, 2010 г.).

подписаны несколько соглашений и протоколов, в частности в Европе,⁴² и совместные или объединенные инспекции, проводимые в различных административных органах, быстро становятся одним из способов экономии ресурсов. Однако, мнению Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций, необходимо проявлять осторожность при осуществлении любых видов сотрудничества между инспекциями труда и другими органами власти, такими как полиция или иммиграционные власти для того, чтобы всегда гарантировать выполнение главной функции инспекции труда.⁴³

Традиционные проблемы, требующие применения новых глобальных подходов

35. В 2006 году в документе Административного совета о стратегиях и методах в области инспекции труда были определены главные проблемы, стоящие перед инспекциями труда.⁴⁴ Большинство этих проблем являются широко распространенными и периодически повторяющимися, что позволяет сделать вывод о необходимости применения глобального подхода, чтобы найти эффективные предложения, основанные на передовых методах, которые могли бы привести к принятию корректировочных мер. Инновационные инструменты, руководящие принципы и материалы должны помочь в решении этих проблем и они будут способствовать более динамичному обмену информацией и институциональному сотрудничеству, что может привести к принятию действенных решений в различных странах, находящихся на разных уровнях экономического развития. Например, одним из главных приоритетов должен быть сбор более качественных данных на национальном и международном уровнях. Новые соответствующие и комплексные показатели инспекционной работы и воздействия должны быть разработаны на основе общих критериев.
36. Инспекции труда, особенно в развивающихся странах, сталкиваются с многочисленными трудностями в создании и обеспечении функционирования эффективных систем инспекции труда. К этим проблемам относятся нехватка финансовых ресурсов для инвестирования средств в персонал и оборудование инспекций труда, недостаточная подготовка новых работников и существующего персонала, условия работы, которые не гарантируют стабильное продвижение по службе для инспекторов, отсутствие личной безопасности и защиты при выполнении ими своих функций, а также надлежащих нормативных рамок. Эти плохие условия часто приводят к возникновению этических проблем, которые угрожают моральному состоянию и независимости персонала, подрывая тем самым государственную функцию защиты инспекций труда. Как отмечалось выше, эти проблемы могут также иметь место в национальных системах регулирования вопросов труда в целом.
37. Безопасность и гигиена труда и предотвращение рисков являются постоянно изменяющейся проблемой, которая должна решаться на основе общих и устойчивых подходов. Они должны включать принципы безопасности и гигиены труда согласно соответствующим конвенциям МОТ.⁴⁵ Действительно, инспекторы труда сталкиваются с

⁴² См. МБТ: LAB/ADMIN Working Documents Nos. 3 and 7, op. cit.

⁴³ МБТ: *General Survey of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations on labour inspection*, 2006 г., op. cit., п. 78.

⁴⁴ GB.297/ESP/3.

⁴⁵ Например, Конвенции 155 и 187. Подход МОТ к вопросам БГТ заключается в создании и усилении национальных систем БГТ посредством законодательства и механизмов обеспечения соблюдения, включая инспекцию, а также вспомогательные службы, сбор данных и системы страхования производственных травм.

проблемами, пытаясь адаптировать применение существующих законов и нормативно-правовых актов к изменяющимся и сложным условиям рынка труда. Обеспечение достойных условий труда (в частности, заработной платы и продолжительности рабочего времени) и поддержание основополагающих принципов и прав в сфере труда лежат в основе деятельности инспекций труда. Общее соблюдение законодательных требований и разработка стратегий профилактики – в сотрудничестве с социальными партнерами и родственными учреждениями – имеют исключительно важное значение для обеспечения справедливости на рабочих местах и, следовательно, для создания жизнеспособных предприятий и экономического роста.

38. В неформальной экономике обеспечение соблюдения связано с такими социальными вопросами, как социальная изоляция, уязвимость, миграция и защита работников. Некоторые области трудовой деятельности, такие как домашний труд, всегда были постоянным источником беспокойства инспекций труда, особенно потому, что право на неприкосновенность частной жизни в домашних хозяйствах традиционно исключало эти рабочие места из сферы ответственности инспекторов. Кроме того, инспекторы сталкиваются с проблемой содействия применению трудового законодательства на рабочих местах, которые намеренно скрыты от наблюдения, и поэтому ее трудно обнаружить (например, в секторах сельского хозяйства и строительства).⁴⁶
39. Регулирование и предотвращение детского и принудительного труда являются приоритетными проблемами во многих странах, особенно там, где действия инспекторов не охватывают нерегулируемую неформальную экономику. Кроме того, более активное участие женщин на рынке труда привело к более глубокому осознанию необходимости противодействовать дискриминации по половому признаку и устранять ее в отношении условий труда, особенно в отношении оплаты труда, не говоря уже о ликвидации дискриминации по другим признакам.⁴⁷ Недавно разработанная Рекомендация МОТ 2010 года по вопросам ВИЧ/СПИДа (200) также требует пересмотра и усиления роли служб регулирования вопросов труда, включая инспекцию труда, в ответ на пандемию ВИЧ/СПИДа.⁴⁸ Учитывая важность решения таких проблем, несколько стран предприняли инновационные подходы⁴⁹ к стратегиям инспекции труда, сочетая традиционные методы с новыми технологиями, в сотрудничестве с другими государственными органами и социальными партнерами. Распространение этих успешных подходов должно быть частью программы профилактики любой инспекции.

Новые и появляющиеся проблемы

40. Из-за изменений на рынке труда за последнее десятилетие одна из усиливающихся тенденций заключалась в расширении сферы компетенции инспекций труда (особенно в странах, которые сосредотачивают усилия на проведении инспекций по вопросам БГТ), чтобы охватить другие проблемы, связанные с трудовыми отношениями. Эта тенденция является косвенным следствием связанных с кризисом (и докризисных) изменений (т.е. роста масштабов незаявленной работы). Действительно, преобразования, которые произошли в сфере труда, либо из-за проведения законодательной реформы, либо из-за изменений в методах ведения бизнеса и в практике найма, побудили инспекторов адаптироваться к новым условиям, чтобы остаться

⁴⁶ См. МБТ: *Labour inspection in Europe: Undeclared work, migration, trafficking*, op. cit., p. 12.

⁴⁷ См. Конвенция 1958 года о дискриминации в области труда и занятий (111).

⁴⁸ Рекомендация 200, п. 44.

⁴⁹ См. M.L.Vega Ruiz: LAB/ADMIN Working Documents Nos. 1 and 3, op. cit.

востребованными и эффективными. Новые технологии создают новые категории рабочих мест, что делает инспекцию условий труда особенно трудной, если опираться на традиционные методы инспекции (речь идет, прежде всего, о продолжительности рабочего времени, социальном обеспечении и заработной плате в «удаленной» (надомной) работе, а также о безопасности и гигиене труда в нанотехнологии). Таким образом, существует необходимость в системном подходе к БГТ на национальном уровне и на уровне предприятия. Кроме того, новые инспекционные методы и стратегии профилактики необходимы, в частности, в связи с растущей сложностью производственных процессов, проблемы в области БГТ (биотехнология, новые виды химикатов и риски), новыми болезнями и физическими и психологическими стрессами.⁵⁰

41. Новые формы занятости, аутсорсинг и сложные цепочки поставок еще более усложнили повседневные задачи инспекторов, что требует применения более глобальных подходов, сбора данных и проведения кампаний, охватывающих социальных партнеров, СМИ и специальные учреждения. Во время кризиса предприятия и правительства приняли на вооружение целый ряд стратегий с целью изменения условий труда. В нескольких случаях производилось замораживание зарплаты и сокращение продолжительности рабочего времени и использовались схемы перераспределения рабочих заданий, хотя они не всегда сочетаются с мероприятиями по повышению степени информированности или организации подготовки для должностных лиц, ответственных за обеспечение того, чтобы эти мероприятия проводились на законных основаниях.⁵¹ Несколько стран включили в свои национальные планы проведения инспекций в качестве приоритетов контроль за выплатой зарплаты и вопросы организации рабочего времени. С учетом изменения приоритетов в направлении создания экологически устойчивой экономики, новые программы и подходы разрабатываются инспекциями труда в таких областях, как зеленые рабочие места и экологический мониторинг.⁵²
42. Борьба с незаявленной работой, особенно в Европейском союзе⁵³ и в некоторых латиноамериканских странах, стала одной из ключевых проблем с 90-х годов и является еще более актуальной сегодня из-за воздействия экономического кризиса. Большая часть незаявленной работы приходится на небольшие компании или на компании, где занято менее 50 работников, и она выполняется в таких секторах, как строительная промышленность, мелкая розничная торговля, гостиничный бизнес и транспорт. Правительства предпринимаяют меры, чтобы преодолеть это явление, включая некоторые эффективные примеры проведения кампаний в области инспекции труда,

⁵⁰ См. МБТ: *Emerging risks and new patterns of prevention in a changing world of work*, paper for the World Day for Safety and Health at Work, Женева, 28 апреля 2010 г.; МБТ: *Guidelines on occupational safety and health management systems (ILO-OSH 2001)* (Женева, 2001 г.).

⁵¹ См. уже подготовленные доклады об оценках потребностей систем регулирования вопросов труда и инспекции труда на <http://www.ilo.org/labadmin/what/pubs/lang--en/index.htm>.

⁵² Новый пилотный эксперимент проводится в рамках проекта МОТ в Мату Гроссу (Бразилия) с целью определения стратегии инспекции труда в отношении зеленых рабочих мест. Он будет завершен в начале 2011 года.

⁵³ По мнению Европейской комиссии, проблема незаявленной работы, которая затрагивает все государства-члены Европейского союза, может быть определена как «любой вид оплачиваемой деятельности, которая является законной с точки зрения ее характера, но о которой не заявляется органам государственной власти, с учетом различий в нормативно-правовой системе государств-членов». Это определение исключает криминальные виды деятельности, а также профессиональную деятельность, о которой не нужно сообщать официально (Communication from the Commission on Undeclared Work, 7 April 1998 – COM (98) 219 final).

которые сосредоточены на этих секторах. Несколько стран фактически ужесточили санкции, применяемые в случаях выявления незаявленной работы, что привело к положительным результатам. В других случаях существование незаявленной работы привело к созданию административных структур, предназначенных для борьбы с этим явлением. В Европе, например, обсуждается вопрос о создании онлайн-платформы сообщества для оказания содействия координации усилий в борьбе с незаявленной работой.⁵⁴ Эта инициатива подтверждает тот факт, что незаявленная работа тесно связана с трудовой миграцией и что для принятия любых эффективных ответных мер требуется международное сотрудничество между национальными органами государственной власти. Различные страны организовали информационно-пропагандистские кампании, чтобы упорядочить положение незаявленных работников вместо того, чтобы рассчитывать на контрольные проверки, проводимые инспекциями труда – подход, который оказал значительное влияние на число новых регистраций и на регуляризацию работников. Эти два разных подхода показывают потенциал альтернативных программ легализации, дополняющих усиленные правоприменительные меры.

Совершенствование административных и правовых инструментальных средств

43. Как и в отношении эффективной общей системы регулирования вопросов труда, планирование, программирование и цикл отчетности имеют основополагающее значение для создания согласованной и объективной основы для инспекции труда, которая соответствует преобладающим условиям труда и определяет географические районы или сектора, где может потребоваться принятие целенаправленных мер. Там, где технический потенциал или данные являются недостаточными, чтобы выполнять эти функции, инспекции труда сталкиваются с трудностями, измеряя свои достижения и воздействие, что послужило бы не только для мониторинга эффективности распределения и использования ресурсов, но также явилось бы ценным инструментом для долгосрочного стратегического планирования. Как правило, административные данные в большинстве инспекций собираются на национальном уровне без каких-либо стандартных критериев, что затрудняет сопоставление этих данных на международном уровне. Кроме того, редко имеются гендерно-дифференцированные данные.⁵⁵ Для улучшения процессов планирования и программирования необходимо повышение уровня квалификации инспекторов на основе продуманной стратегии подготовки кадров. Привлечение социальных партнеров на макроуровне могло бы стимулировать осуществление более целенаправленных действий и применение более инновационных подходов ко всем стратегиям обеспечения соблюдения норм, которые должны быть реализованы.
44. Как отмечалось ранее, инспекции труда играют двойную роль: с одной стороны, они контролируют применение правовых положений (особенно относительно гигиены труда и безопасности), хотя, с другой стороны, они выполняют административную функцию, которая обеспечивает представление информационных, образовательных и консультативных услуг. Санкции являются единственным инструментальным средством деятельности, имеющимся в распоряжении инспекторов для того, чтобы содействовать соблюдению, или, как в этом случае, принудительно обеспечивать

⁵⁴ Рабочий семинар Европейского союза о целесообразности создания Европейской платформы по вопросам незаявленной работы, Амстердам, 9 июля 2010 г.; см. <http://www.ilo.org/labadmin/what/events/lang--en/index.htm>.

⁵⁵ См. уже подготовленные доклады об оценках потребностей систем регулирования вопросов труда и инспекции труда на <http://www.ilo.org/labadmin/what/pubs/lang--en/index.htm>.

такое соблюдение. Во многих случаях национальные правила и методы, регулирующие процесс применения санкций, являются неясными, не предоставляют достаточной свободы действий инспекторам или являются слишком громоздкими для применения на практике. Кроме того, уровень санкции иногда является слишком низким, чтобы оказывать сдерживающее воздействие, а в других случаях – слишком высоким для их реального применения. Когда санкции и правовые средства разработаны надлежащим образом специально для того, чтобы соответствовать нормативным и экономическим условиям страны, они способствуют достижению общей цели оказания содействия соблюдению. Административный процесс должен базироваться на принципе осуществления своевременных и эффективных действий и сопровождаться наложением штрафов, чтобы побуждать компании принимать корректировочные меры; такие штрафы оказывать достаточно сдерживающее воздействие с тем, чтобы препятствовать повторным нарушениям. Для инспекций исключительно важно установить соответствующие санкции и процессы для наложения и взимания штрафов, а также оперативные судебные процедуры, основанные на принципах отправления правосудия.

45. Несколько стран применяли новые и многообещающие подходы к принятию мер сдерживания.⁵⁶ В некоторых соответствующих случаях использование других мер, таких как обязательные программы обучения работодателей, могло бы заменить применение денежных санкций в целом.⁵⁷ В случаях грубых нарушений могли бы быть предприняты меры, дополняющие административные штрафы, такие как предоставление гласности названий компаний, не соблюдающих нормы, или изымания субсидий и других видов финансовой помощи. Были документально зафиксированы случаи, когда компаниям создают стимулы для досрочной оплаты штрафов (т.е. имеет место уменьшение суммы самого штрафа). Однако широко распространенным является мнение о том, что одни только меры сдерживания являются недостаточными; скорее следует применять разумное сочетание мер профилактики и санкций. Самостоятельные оценки и оценки, проводимые до выполнения контролирующих действий, а также меры по осуществлению мониторинга, могут также содействовать созданию культуры соблюдения норм.

Новые технологии на службе систем регулирования вопросов труда и инспекции труда

46. За последнюю четверть века широкое распространение персональных компьютеров и рост масштабов создания социальных сетей и использования Интернета и мобильной связи оказали огромное воздействие на то, как правительства, включая системы регулирования вопросов труда и инспекции труда, управляют услугами и предоставляют их.
47. Каждая из этих технологий может помочь приблизить государственные органы управления к широкой общественности и содействовать транспарентности процесса формирования политики. Специально разработанное программное обеспечение может значительно улучшить процесс сбора и анализа данных и усилить процесс

⁵⁶ R. Pires: *Governing regulatory discretion: Performance and accountability in two models of labour inspection work*, документ представлен в Сети для Конференции по нормативному регулированию достойного труда: Regulating for Decent Work: Innovative Labour Regulation in a Turbulent World, МБТ, Женева, 8-10 июля 2009 г.

⁵⁷ См. МБТ: LAB/ADMIN Working Documents Nos. 1 and 7, op. cit.

разработки политики и программ, ориентированных на выполнение задач.⁵⁸ Интернет является, в частности, испытанным способом распространять своевременную информацию среди широкой аудитории. Новая технология также способствует ускорению процесса предоставления услуг, в большей степени обеспечивая пользователям предоставляемый по запросу и удаленный доступ. Например, создание телефонных информационных центров улучшает связь между лицами, ищущими работу, и советниками центров по трудоустройству, что приводит к экономии времени и ресурсов. В онлайн-режиме банки вакансий могут существенно повысить доступность информации о рынке труда для ищущих работу лиц и широких кругов общественности без непосредственного участия сотрудников центров занятости. А, например, в области социального обеспечения, трудно представить себе управление многочисленными операциями с взносами и пособиями без современных компьютерных систем управления.

48. Первоначальная установка и обслуживание новых технологических систем могут быть дорогостоящим делом, но в долгосрочной перспективе эти инвестиции могут способствовать более рентабельному использованию персонала и сокращению коммуникационных расходов. В некоторой степени, информационная технология может компенсировать закрытие, сокращение или перемещение некоторых полевых служб, а также улучшить поток информации между центральными органами власти и децентрализованными бюро. Например, у локальных сетей имеется потенциал для обмена информацией не только с сотрудниками систем регулирования вопросов труда, а также, в соответствующих случаях, с различными государственными органами, такими как инспекции труда, налоговые органы или управления социального обеспечения (например, реестры рабочих мест).
49. Новые технологии могут также улучшить системы внутреннего управления органов регулирования вопросов труда в отношении составления программ и бюджета и управления людскими ресурсами. Трудовой процесс может стать еще более эффективным и подотчетным путем повышения степени транспарентности и слежения за ходом осуществления финансовых операций и управленческих решений.
50. Использование новых информационно-коммуникационных технологий в системах регулирования вопросов труда сулит целый ряд преимуществ для самих учреждений и для конечных пользователей – работников и работодателей. В развивающихся странах использование технологии, которая соответствует уровню технологического развития страны (например, мобильные телефоны) может существенно улучшить связь между поставщиками услуг и клиентами. Но внедрение новых технологий в деятельность систем регулирования вопросов труда по-прежнему является весьма неравномерным между странами и может само по себе создавать другие проблемы, такие как возникновение потребностей в дополнительной подготовке кадров и затратах, связанных с обслуживанием и обновлением программного обеспечения и оборудования, а также проблемы безопасности, связанные с персональной или конфиденциальной информацией.

⁵⁸ В 2010 году в своих Общих замечаниях по Конвенции 81, Комитет экспертов МОТ по применению конвенций и рекомендаций подчеркнул, что многим странам необходимо улучшить процесс сбора данных о рабочих местах в промышленности и в торговле, без чего инспекциям труда затруднительно принимать объективные решения в отношении составления бюджета и программ и персонала. (МБТ: *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, Доклад III (Часть 1А), Международная конференция труда, 99-я сессия, Женева, 2010 г., pp. 484-546). Использование информационных технологий является одним из очевидных способов улучшения процесса управления данными, особенно путем создания или совершенствования реестров рабочих мест.

Заклучения

51. Как отмечалось в настоящем документе и как было показано на различных примерах, должным образом функционирующие системы регулирования вопросов труда и инспекции труда имеют жизненно важное значение для оказания содействия достойному труду и для применения трудовых норм на рабочих местах. Недавно роль этих учреждений была ослаблена во многих странах в связи с социальной изоляцией, недостаточными затратами на подготовку кадров и финансовыми инвестициями или ненадлежащим управлением. Необходимы эффективные и адекватные стратегии и инструментальные средства для создания потенциала систем регулирований вопросов труда и инспекций труда в странах на разных уровнях экономического развития. Изменения, происходящие на рынке труда и обществе в целом постоянно вынуждают органы регулирования вопросов труда пересматривать свои роль, функцию и организацию, что, в конечном счете, изменяет саму модель систем регулирования вопросов труда, как на уровне формирования политики (например, с точки зрения нормативно-правовой базы, распределения ресурсов и административных методов), так и на уровне оказания услуг трехсторонним участникам в таких областях, как консультации по вопросам карьерного роста и трудоустройство, профессиональное обучение, урегулирование споров или сбор и обработка данных. МОТ может внести существенный вклад в эти усилия.
52. Для достижения этой цели, разработка и реализация программы создания эффективных систем регулирования вопросов труда и инспекции труда должны базироваться на систематической оценке потребностей учреждений и служб на основе проведения консультаций с организациями работников и работодателей. МОТ может предоставить странам сопоставимую в международном масштабе информацию об эффективных методах регулировании вопросов труда и инспекции труда. Это может содействовать сотрудничеству и обмену знаниями между национальными системами регулирования вопросов труда и инспекции труда и улучшить процесс сбора данных⁵⁹ и горизонтальное сотрудничество.⁶⁰ МОТ может способствовать укреплению как систем регулирования вопросов труда, так и систем инспекции труда путем осуществления соответствующих стратегий повышения степени информированности, особенно в сотрудничестве с организациями работников и работодателей. Этим усилиям можно содействовать посредством предоставления услуг по развитию потенциала, направленных на создание благоприятных условий, укрепление учреждений и создание технического потенциала персонала при помощи программы профессиональной подготовки.
53. МОТ недавно провела ряд оценок или проверок, определяемых спросом потребностей систем регулирования вопросов труда и/или инспекции труда. Результаты этих оценок и связанные с ними рекомендации и последующие планы действий помогают определять направление технической помощи со стороны МБТ. Такая помощь включает использование таких продуктов или инструментальных средств, как учебные материалы, содействующих выполнению задач в планах действий. Эта двоякая стратегия проведения проверок и оказания помощи является основным инструментальным средством в рамках Программы МОТ по регулированию

⁵⁹ Улучшение процесса сбора данных включает усилия по стандартизации данных и административной документации министерствами труда и, особенно инспекциями труда, с тем чтобы обеспечить большую сопоставимость на международном уровне.

⁶⁰ Горизонтальное сотрудничество означает сотрудничество между сопоставимыми иностранными учреждениями в целях обмена передовыми методами или оказания технических консультативных услуг (например, между министерствами труда или инспекциями труда из различных стран).

вопросов труда и инспекции труда (LAB/ADMIN). Существует постоянная потребность в улучшении качества продуктов и технической помощи МОТ в этих областях на основе независимо оцененных эффективных результатов и методов. Программа технического сотрудничества, разработанная с целью удовлетворения потребностей государств-членов, с четко определенными мандатом и сферой охвата и измеримым воздействием, должна способствовать повышению эффективности управления. С момента создания LAB/ADMIN в 2009 году, страны-доноры оказали щедрую поддержку в этой области работы. Существует возможность, особенно в преддверии общего обсуждения на Конференции по регулированию вопросов труда и инспекции труда, консолидировать эту поддержку посредством создания портфеля проектов в области технического сотрудничества или консорциума доноров с целью содействия разработке рекомендаций Конференции. Кроме того, МОТ должна стремиться заполнить существующие пробелы в области исследования проблем регулирования вопросов труда, которые, за одним заметным исключением государственных служб занятости, не вызвали интереса у исследователей. Это могло бы включать исследования о роли инспекций труда в обеспечении соблюдения основополагающих принципов и прав МОТ в сфере труда; изучение новых проблем в области применения норм на рынках труда с двойным режимом; распространение услуг, оказываемых органами регулирования вопросов труда и инспекции труда, на неформальную экономику; или институциональные подходы к борьбе с незаявленным трудом.

54. И, наконец, глобальные союзы и сети внесли и продолжают вносить существенный вклад в обмен опытом и передовыми методами между национальными системами регулирования вопросов труда и инспекции труда. МОТ могла бы играть центральную роль в укреплении таких платформ сотрудничества путем оказания содействия международным инициативам и координационным механизмам и создания международной сети министерств труда, включая инспекции труда. МОТ будет и далее оказывать поддержку трехсторонним участникам в разработке глобальных продуктов, включая методологии оценки потребностей систем регулирования вопросов труда и инспекции труда, пакеты учебных программ для инспекторов труда, тематические руководящие принципы для администраторов и другие инструментальные средства, которые могут быть приспособлены к национальным потребностям и контекстам.

55. Комитет, возможно, пожелает:

- a) обсудить функции, стратегии и методы регулирования вопросов труда и инспекции труда;
- b) дать руководящие указания МБТ о проведении общего обсуждения в отношении регулирования вопросов труда и инспекции труда на Международной конференции труда 2011 года;
- c) высказать мнения в отношении предложенных мер и инструментальных средств, предназначенных для усиления потенциала систем регулирования вопросов труда и инспекции труда на национальном и международном уровнях.

Женева, 20 октября 2010 г.

Вносится для обсуждения и разработки рекомендаций: