

Международная конференция труда, 100-я сессия 2011 г.

Доклад V

Регулирование вопросов труда и инспекция труда

Пятый пункт повестки дня

Международное бюро труда Женева

ISBN 978-92-2-423109-4 (print)
ISBN 978-92-2-423110-0 (web)
ISSN 0251-3730

Первое издание, 2011

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

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

Издания Международного бюро труда имеются в продаже в крупных книжных магазинах или местных бюро МБТ во многих странах; их можно также получить непосредственно в Международном бюро труда; просьба обращаться по адресу: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse. КATALOGИ или списки новых публикаций можно бесплатно получить по указанному выше адресу либо по электронной почте pubvente@ilo.org.

Посетите наш Интернет-сайт: www.ilo.org/publns.

Содержание

	<i>Стр.</i>
Сводное резюме	v
Введение.....	1
Предыстория вопроса	1
Цель и содержание доклада.....	2
Глава 1. Международные трудовые нормы о регулировании вопросов труда и инспекции труда	3
Регулирование вопросов труда.....	3
Инспекция труда.....	4
Глава 2. Регулирование вопросов труда	9
Основные понятия и терминология.....	9
Истоки и развитие	9
Регулирование вопросов труда и МОТ	10
Национальные системы регулирования вопросов труда.....	12
Организационная структура министерств труда	15
Институциональный потенциал органов регулирования вопросов труда.....	18
Критическая масса, необходимая для обеспечения эффекта	24
Новые условия оперативной деятельности.....	25
Потенциальные возможности министерств труда в области формирования политики.....	30
Показатели деятельности органов регулирования вопросов труда.....	37
Модернизация органов регулирования вопросов труда: пример государственных служб занятости	47
Глава 3. Новые технологии в распоряжении органов регулирования вопросов труда и инспекции труда	61
Глава 4. Инспекция труда	69
Центральный орган и его координирующая роль.....	69
Сотрудничество между органами инспекции труда	72
Сотрудничество с другими учреждениями или ведомствами.....	74
Консультации с социальными партнерами.....	77
Государственно-частные инициативы	79
Традиционные вызовы, стоящие перед органами инспекции труда	81

Новые вызовы, встающие перед органами инспекции труда в меняющемся мире	94
Совершенствование административных и юридических процедур	107
Глава 5. Стратегия МОТ в области регулирования вопросов труда и инспекции труда.....	117
Обновленная концепция МОТ	117
Реализация этой концепции посредством технической помощи со стороны МОТ	118
Вопросы, предлагаемые для обсуждения.....	123

Приложения

I. Данные в разбивке по признаку пола, касающиеся инспекторов труда, выборочные страны	125
II. Показатели работы систем инспекции труда по странам и регионам.....	126

Сводное резюме

На своей 308-й сессии в июне 2010 года Административный совет решил включить пункт о регулировании вопросов труда и инспекции труда в повестку дня 100-й сессии (2011 г.) Международной конференции труда для общего обсуждения.

Цель этого доклада заключается в том, чтобы провести общий обзор существующих проблем и перспектив в отношении систем регулирования вопросов труда и инспекции труда и определить ключевые области деятельности как для национального систем регулирования вопросов труда и инспекции труда, так и для МОТ. С учетом широкого круга учреждений и видов деятельности, которые относятся к регулированию вопросов труда и инспекции труда, в настоящем докладе внимание сосредоточено на ряде конкретных областей.

Во-первых, хотя такие виды деятельности в области регулирования вопросов труда, как нормотворческая деятельность, политика в сфере занятости, социальная защита и социальный диалог регулярно рассматриваются в МОТ в рамках докладов, посвященных периодически обсуждаемым вопросам, или в глобальных докладах, сквозные вопросы создания институционального потенциала и управления обсуждаются редко. Во-вторых, хотя, например, деятельность служб занятости, учебных заведений или органов социального страхования широко обсуждается, остается без внимания роль самих министерств труда, которые играют ключевую роль в регулировании вопросов труда в большинстве стран. В-третьих, поскольку соблюдение трудового законодательства является ключевым условием для проведения эффективной социально-трудовой политики, инспекцию труда следует рассматривать в качестве основополагающего элемента системы регулирования вопросов труда.

Международные трудовые нормы

Регулирование вопросов труда и инспекция труда прочно базируются на международных трудовых нормах. Конвенция 1978 года (150) и Рекомендация 1978 года (158) о регулировании вопросов труда содержат ряд общих положений, определяющих роль, функции и организацию национальных систем регулирования вопросов труда. 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 является достаточно гибкой, чтобы учитывать различные национальные условия.

В докладе обсуждаются основные характерные особенности этих и других ключевых актов и определяются перспективы их дальнейшей ратификации, особенно в свете информационно-пропагандистских мероприятий, предпринятых Административным советом в ноябре 2009 года для тех норм, которые считаются наиболее важными с точки зрения процесса управления, включая Конвенции 81 и 129.

Вызовы и перспективы

Новые условия деятельности

В докладе описывается, как существенно изменились за последние несколько десятилетий условия, в которых действуют органы регулирования вопросов труда, побуждая органы государственной власти пересматривать свою организацию, роль и операционные модели. В области регулирования вопросов труда эти изменения имели противоречивые последствия. Некоторые национальные службы регулирования вопросов труда нашли более веские основания для своего существования и дальнейшего укрепления своего потенциала. В других случаях, однако, службы регулирования вопросов труда оказались ослабленными и, по-видимому, утратили свое влияние и сам смысл существования, требуя переоценки своего значения и роли.

Кроме того, экономический кризис придал внешний импульс пересмотру роли и методов работы систем регулирования вопросов труда. Расширение диапазона обязанностей министерств труда и их учреждений с лета 2008 года выдвинуло на первый план проблемы создания институционального потенциала и управления, с которыми национальные системы регулирования вопросов труда уже сталкивались и будут продолжать сталкиваться в будущем. В докладе указывается, что в этих новых сложных условиях системам регулирования вопросов труда необходимо принять на вооружение стратегию изменений на основе основополагающих принципов надлежащего управления, участия, транспарентности, равенства, инклюзивности, эффективности, подотчетности и верховенства права.

Потенциал министерств труда в области формирования политики

В большинстве стран разработка и реализация политики в сфере труда осуществляется совместно различными министерствами и другими государственными органами. За последние десятилетия имели место многочисленные случаи реорганизации правительств, изменения стратегических концепций и перераспределения портфелей, причем министерства труда иногда утрачивали свои традиционные обязанности в пользу других министерств. Эта тенденция продолжается и сегодня.

В докладе делается вывод о том, что будущее министерств труда и их особая роль в решении вопросов политики зависят от их способности поддерживать значимые партнерские отношения с организациями работодателей и работников и оставаться главным проводником и сторонником социального диалога в рамках правительства. Другой способ сохранить центральную роль министерств труда в рамках широких экономических дебатов заключается в том, чтобы усилить их координирующую роль в отношении элементов национальной политики в сфере труда. Однако, хотя многие правительства приняли на вооружение национальную политику в области здравоохранения, образования или промышленного развития, примеры участия министерств труда в разработке такой политики являются редкими.

Деятельность служб регулирования вопросов труда

Во многих странах институциональный потенциал был ослаблен в связи с сокращением численности персонала и ограниченными финансовыми ресурсами в результате проведения предыдущей политики структурной перестройки и принятия бюджетных мер. Хотя многие службы регулирования вопросов труда продолжают ощущать

последствия этой политики регулирования, в докладе указывается, что опыт оказался неоднородным для всех затронутых кризисом стран. Некоторые страны фактически преодолели эти негативные последствия и вновь подтвердили важность функционирования систем регулирования вопросов труда и инспекции труда как основы эффективного управления и экономического развития.

Хотя нехватка финансирования является ключевой проблемой, внимание необходимо также уделять более эффективному использованию имеющихся ресурсов и общему управлению системами регулирования вопросов труда. В докладе показано, что есть место для усовершенствований путем принятия мер в отношении неадекватных управленческих структур, неэффективных систем управления людскими ресурсами, недостаточных по объему исследований, сбора и анализа данных или даже неадекватного использования информационных и коммуникационных технологий (ИКТ).

Государства-члены работают в направлении повышения эффективности регулирования вопросов труда, в том числе в государственных службах занятости, например, путем внедрения современных методов управления, чтобы преодолеть недостатки традиционной «бюрократической» модели. Эти реформы высвечивают важность подотчетности путем измерения показателей результативности деятельности государственных учреждений.

Еще одна тенденция, выявленная в докладе, заключается в децентрализации и передаче служб регулирования вопросов труда в ведение местных органов власти. Эта тенденция объясняется стремлением к эффективности, экономии средств и усовершенствованию систем предоставления услуг. Однако это не должно вести к подрыву потенциала центральных органов власти в плане сохранения ими координационной роли, как это предусмотрено в Конвенции 150.

В докладе отмечается, что для того, чтобы справиться с возросшими потребностями и изменениями на рынке труда, службы регулирования вопросов труда должны рассмотреть вопрос о более тесном сотрудничестве с частным сектором. Государственно-частные партнерства могут обеспечить определенные преимущества, такие как повышение уровня предоставляемых услуг и обеспечение доступа к высококачественным техническим знаниям и новой технологии. Но они также требуют осуществления регулярного мониторинга и строгой оценки их эффективности и затрат.

Модернизация систем регулирования вопросов труда: пример государственных служб занятости

Государственные службы занятости (ГСЗ) являются уникальным примером того, как один из старейших и самых традиционных компонентов систем регулирования вопросов труда продолжает адаптироваться к изменяющимся условиям и как он реорганизовал свои функции. В докладе рассматриваются некоторые из важных преобразований в рамках ГСЗ с точки зрения институциональных структур и потенциала, а также методов управления и оказания услуг.

Главная цель этих новых мер в промышленно развитых странах состояла в том, чтобы достигнуть большей гармонизации между активной и пассивной политикой на рынке труда и передать больше полномочий местным структурам. В докладе отмечается, что в развивающихся странах усилия были сосредоточены на создании современных ГСЗ и устранении недостатков с точки зрения потенциальных возможностей.

В рамках усилий по эффективному реагированию на изменяющиеся условия рынка труда, многие ГСЗ предприняли реструктуризацию своих операций, применяя новые технологии, эмпирические данные и стратегические перспективы, чтобы

повысить производительность. В докладе указывается, что несмотря на национальные отличия многие из этих преобразований имеют общие черты, главным образом, связанные со сдвигами в сторону управления, нацеленного на конечные результаты.

Обоснование расходов на социальные нужды не является единственной причиной того, что управление эффективностью деятельности будет оставаться в центре внимания ГСЗ. В докладе поясняется, что рост масштабов аутсорсинга услуг ГСЗ является еще одним доводом в пользу точного измерения эффективности деятельности и строгой подотчетности. Структуры, регулирующие договорные отношения между правительством и поставщиками услуг, различаются в значительной степени в зависимости от стран, и не существует какой-либо идеальной модели. Однако в докладе описываются различные преимущества и недостатки использования частных поставщиков услуг в ГСЗ, и делается вывод о том, что МОТ хорошо подготовлена к тому, чтобы помочь своим государствам-членам понять преимущества и опасности, связанные с аутсорсингом ГСЗ.

Новые технологии, имеющиеся в распоряжении служб регулирования вопросов труда и инспекции труда

За последнюю четверть века широкое внедрение персональных компьютеров, наряду с ростом сетей организаций, использованием Интернета и мобильной связи, оказало огромное влияние на то, как правительства, включая службы регулирования вопросов труда и инспекции труда, управляют услугами и предоставляют их.

В докладе отмечается, что все виды технологий могут способствовать сближению директивных органов с широкой общественностью и приданию прозрачности процессу формирования политики. Новая технология также способствует ускорению процесса предоставления услуг, предлагая больше возможностей для доступа по требованию и для удаленного доступа к пользователям. ИКТ могут также улучшить внутренние системы управления органов регулирования вопросов труда в областях программирования и составления бюджета, а также управления людскими ресурсами. Информационная технология в некоторой степени может даже компенсировать закрытие, уменьшение размеров или перемещение некоторых местных служб. Важно то, что ИКТ могут усовершенствовать процесс управления и обмена знаниями и информацией, особенно между центральными органами власти и децентрализованными структурами.

В развивающихся странах использование ИКТ, адаптированное к уровню технологического развития страны, может существенно улучшить взаимосвязь между поставщиками услуг и клиентами (например, по мобильным телефонам). Однако в докладе указывается, что внедрение новых технологий в процесс регулирования вопросов труда по-прежнему является весьма неравномерным в различных странах, и это может вести к появлению других проблем, таких как необходимость в дополнительной подготовке персонала, затраты, связанные с обслуживанием и обновлением средств программного обеспечения и аппаратного оборудования и проблемы охраны личной или конфиденциальной информации.

Инспекция труда на перепутье

Инспекция труда является важнейшей частью системы регулирования вопросов труда, выполняя основополагающую функцию применения и эффективного соблюдения трудового законодательства. Однако отсутствие централизованной координации в некоторых странах усложняет процесс содействия соблюдению трудового

законодательства. В докладе указывается, что координация деятельности различных инспекционных органов в пределах системы регулирования вопросов труда могла повысить эффективность действий на всех уровнях и явиться первым шагом на пути создания современных органов инспекции труда.

В конечном счете, функции обеспечения правоприменения выполняют правительства. Однако в докладе показано, что в течение предшествующих десятилетий наблюдался усиленный рост числа инициатив в отношении корпоративной социальной ответственности. Реальна опасность того, что эти частные инициативы могут подорвать государственную инспекционную функцию, создавая зависимость от систем частного мониторинга, который ослабляет потенциал национальных инспекционных органов в отношении выполнения своего мандата.

Организации работодателей и работников могут внести существенный вклад в улучшение соблюдения законодательства на рабочих местах, особенно путем проведения информационно-пропагандистских кампаний и повышения степени информированности своих членов. Будучи стратегическими партнерами, они могут также способствовать определению приоритетов и видов деятельности служб инспекции труда, опираясь на эффективное сотрудничество.

Сотрудничество с другими органами власти, включая полицию, службы социального обеспечения или налоговую инспекцию, играет важную роль в повышении эффективности деятельности органов инспекции труда. В докладе указывается, что были подписаны несколько соглашений и протоколов, в частности в Европе, а также соглашений о проведении совместных или объединенных инспекционных проверок между различными административными органами, и что это быстро становится одним из путей более эффективного использования ограниченных ресурсов.

Традиционные проблемы для инспекции труда

В ноябре 2006 года, в документе¹ Административного совета о стратегиях и методах работы в сфере инспекции труда были определены главные проблемы, стоящие перед этими службами. Большинство этих проблем являются широко распространенными и периодически возникающими. В настоящем докладе предлагается принять глобальный подход, связанный с поиском эффективных предложений, основанных на передовой практике, которые могли бы привести к устранению недостатков.

Учреждения инспекции труда, особенно в развивающихся странах, сталкиваются с многочисленными и специфическими проблемами в отношении создания и поддержания на соответствующем уровне эффективных систем инспекции труда. Эти плохие условия могут приводить к возникновению этических проблем, которые угрожают добросовестности и независимости персонала и подрывают функции государственной защиты органов инспекции труда.

Обеспечение применения трудового законодательства является особой проблемой в секторе неформальной экономики. Определенные области трудовой деятельности, такие как домашний труд, представляют собой трудности для органов инспекции труда, которые связаны с соблюдением права на неприкосновенность частной жизни в домашних хозяйствах. Инспекторы также сталкиваются с проблемой обеспечения соблюдения трудового законодательства на рабочих местах, которые преднамеренно завуалированы и которые трудно обнаружить (например, в секторах сельского хозяйства и строительства).

¹ МБТ: *Стратегия и практика в области инспекции труда*, Административный совет, 297-я сессия, Женева, ноябрь 2006 г., GB.297/ESP/3.

В докладе далее отмечается, что безопасность и гигиена труда и предотвращение рисков являются постоянными и изменяющимися проблемами, которые должны рассматриваться на основе общих и устойчивых подходов в соответствии с принципами безопасности и гигиены труда, установленными в Конвенции МОТ 1981 года о безопасности и гигиене труда (155) и Конвенции МОТ 2006 года об основах, содействующих безопасности и гигиене труда (187).

Регулирование и предотвращение применения детского труда и принудительного труда являются приоритетными проблемами во многих странах, особенно там, где деятельность инспекторов не охватывает нерегулируемую неформальную экономику. Кроме того, возросшее участие женщин на рынке труда привело к более глубокому пониманию необходимости устранения и недопущения дискриминации по признаку пола в отношении условий труда и особенно оплаты труда, а также дискриминации по другим признакам (таким как раса, национальное происхождение или статус ВИЧ/СПИДа). В докладе описываются инновационные подходы и стратегии в области инспекции труда, сочетающие традиционные методы с новыми технологиями, применяемыми в сотрудничестве с государственными органами и социальными партнерами.

Новые вызовы, встающие перед органами инспекции труда в изменяющемся мире

Преобразования, которые произошли в сфере труда в результате законодательной реформы или изменений в методах ведения бизнеса и практике найма, заставляют инспекторов приспосабливаться к ситуации, чтобы остаться востребованными и эффективными. Новые технологии создают новые категории рабочих мест, значительно усложняя мониторинг условий труда на основе традиционных методов инспекции. В целях профилактики нарушений трудового законодательства необходимы новые инспекционные навыки и стратегии в связи с возрастающей сложностью производственных процессов, проблем в области БГТ, новых заболеваний и физического и умственного напряжения.

В докладе отмечается, что новые формы занятости, аутсорсинг и сложные цепочки поставок еще более усложнили ежедневные задачи инспекторов, требуя от них применения глобальных подходов, улучшения процесса сбора данных и проведения кампаний с участием социальных партнеров, СМИ и специальных инспекторов. В период глобального экономического кризиса предприятия и правительства приняли целый ряд различных стратегий с целью изменения условий труда. В результате, несколько стран в свои национальные планы проведения инспекционных проверок включили в качестве приоритетной задачи надзор за выплатой заработной платы и организацией рабочего времени.

В связи с изменением приоритетов в направлении развития экологически устойчивой экономики, в докладе подчеркивается, что органами инспекции труда разрабатываются новые программы и подходы в таких областях, как создание зеленых рабочих мест и экологический мониторинг.

Борьба с недекларированной работой стала одной из ключевых проблем с 1990-х годов, и она является еще более актуальной сегодня в связи с последствиями экономического кризиса. Правительства принимают меры в целях борьбы с этим явлением, при этом накоплены некоторые примеры проведения эффективных кампаний по вопросам инспекции труда в отдельных секторах. Несколько стран усилили применяемые санкции. В других странах существование недекларированной работы привело к созданию административных структур, разработанных для борьбы с этой практикой. Несколько стран провели информационно-пропагандистские кампании, чтобы упорядочить положение неучтенных работников вместо того, чтобы полагаться на инспекционные

проверки, осуществляемыми службами инспекции труда. В докладе делается вывод о том, что эти подходы свидетельствуют о наличии потенциала для осуществления альтернативных программ легализации в дополнение к усиленным мерам правоприменения.

Совершенствование административных и правовых инструментальных средств

Планирование, программирование и представление отчетности имеют основополагающее значение для создания согласованной и объективной основы для инспекции труда, которая соответствует преобладающим условиям труда и определяет географические области или сектора, где требуются целенаправленные действия. Однако в докладе указывается, что административные документы в большинстве органов инспекции труда собираются на национальном уровне без применения каких-либо стандартных критериев. Кроме того, редко доступны гендерно дифференцированные данные. Для улучшения планирования и программирования необходимо значительно повысить квалификацию инспекторов труда на основе основательно продуманной стратегии в области подготовки кадров. Участие социальных партнеров на макроуровне могло бы также стимулировать принятие целенаправленных мер.

В докладе далее отмечается, что санкции являются лишь одним из инструментальных средств, имеющихся в распоряжении инспекторов труда для оказания содействия или, в данном случае, обеспечения соблюдения трудового законодательства. Штрафные санкции и средства правовой защиты дополняют общие цели обеспечения соблюдения, когда они должным образом разработаны и соответствуют нормативным и экономическим условиям страны. Для органов инспекции труда исключительно важно установить соответствующие штрафные санкции и процедуры наложения и взыскания штрафов, а также оперативные процедуры судебного разбирательства, которые отвечают требованиям отправления правосудия. Однако широко распространенным является мнение о том, что одни лишь меры сдерживания недостаточны. Скорее необходимо обеспечить правильное сочетание мер профилактики и санкций. Самооценки и оценки, проведенные до осуществления мониторинга, а также меры контроля могут также содействовать созданию культуры соблюдения норм.

Стратегия МОТ в области регулирования вопросов труда и инспекции труда

Вопрос регулирования вопросов труда и инспекции труда приобретает все более важное значение в последние годы как на национальном, так и на международном уровнях. В докладе напоминает, что это происходит в связи с повышением актуальности вопросов разработки и осуществления национальной политики в сфере труда с тем, чтобы решать проблемы и использовать возможности, связанные с глобализацией, а в последнее время – в ответ на последствия глобального экономического кризиса.

На протяжении многих лет МОТ признает важность регулирования вопросов труда и инспекции труда как ключевых элементов надлежащего управления. Декларация МОТ 2008 года о социальной справедливости в целях справедливой глобализации вновь подтвердила необходимость укреплять потенциал МОТ по оказанию содействия усилиям ее государств-членов, направленных на достижение целей МОТ, путем повышения эффективности законодательства и учреждений в области трудового права и усиления системы инспекции труда. В докладе отмечается, что создание Программы МОТ по регулированию вопросов труда и инспекции труда (LAB/ADMIN) в апреле 2009 года стало результатом применения этой обновленной концепции во имя

усовершенствования национальных систем регулирования вопросов труда и инспекции труда.

Программа LAB/ADMIN руководит работой МОТ по оказанию технической поддержки и консультативных услуг в области регулирования вопросов труда и инспекции труда, мобилизуя соответствующие технические знания в рамках МБТ и работая через сети в технических секторах и регионах с целью увеличения объема помощи трехсторонним участникам. В докладе указывается, что разработка и реализация программы технической помощи базируется на систематических оценках потребностей национальных учреждений и служб на основе национальных планов действий.

Отмечается постоянная потребность в улучшении технических продуктов и помощи МОТ в области регулирования вопросов труда и инспекции труда на основе независимых оценок высоких результатов и передовых методов. В докладе отмечается, что МОТ должна также продолжить работу по заполнению пробелов в исследованиях, которые, за известным исключением государственных служб занятости, не вызвали интереса у исследователей.

И наконец, в докладе приводится информация о ряде глобальных союзов и сетей, которые способствуют обмену опытом и передовыми методами между национальными системами регулирования вопросов труда и инспекции труда. МОТ играла и будет играть видную роль в укреплении этих платформ сотрудничества, оказывая содействие осуществлению международных инициатив и созданию эффективных механизмов координации.

Введение

Предыстория вопроса

1. Необходимости обеспечения действенных систем регулирования вопросов труда и инспекции труда всегда уделялось приоритетное внимание МОТ с первого дня ее существования. Важность авторитетных и эффективных трудовых институтов в контексте экономического и социального развития признается в Уставе МОТ, в Филадельфийской декларации и в Декларации о социальной справедливости в целях справедливой глобализации, и этот вопрос получил дальнейшее развитие в многочисленных конвенциях, рекомендациях и других актах МОТ.
2. Ценность эффективных и действенных систем регулирования вопросов труда и инспекции труда закреплена в Программе достойного труда (ПДТ). Действительно, задачи ПДТ, как это признано в Декларации о социальной справедливости в целях справедливой глобализации, «неразрывно связаны между собой, взаимозависимы и взаимодополняемы».¹ Четыре стратегические задачи Программы достойного труда должны строиться на целостных и комплексных принципах организации министерств труда.
3. Глобальный финансовый и экономический кризис высветил важность надежных систем регулирования вопросов труда и инспекции труда. В процессе преодоления последствий кризиса Глобальным пактом о рабочих местах органы регулирования вопросов труда и службы инспекции труда признаются в качестве «важного элемента инклюзивных действий по обеспечению защиты работников, социального обеспечения, проведению политики в сфере рынка труда и социального диалога», а также как ключевая мера реагирования на кризис и содействие экономическому и социальному развитию.² Кроме того, во время сессий Международной конференции труда 2010 года в заключениях Комитета по периодически рассматриваемой проблеме занятости указывалось на необходимость наращивания потенциальных возможностей служб инспекции труда.³
4. На основании вышеизложенного на сессии Административного совета МОТ в июне 2010 года было принято решение включить пункт, касающийся регулирования вопросов труда и инспекции труда, в повестку дня 100-й (2011 г.) сессии Международной конференции труда. Кроме того, Административный совет поручил МБТ подготовить документ с изложением формата общего обсуждения и вопросов, которые необходимо будет затронуть.

¹ МБТ: Декларация МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации, 97-я сессия, Женева, 2008 г. В разделе I A iii) Декларации о социальной справедливости указывается на важность содействия социальному диалогу и трипартизму в качестве наиболее рационального метода придания эффективности трудовому законодательству и соответствующим учреждениям, и в том числе в целях создания действенных систем инспекции труда.

² МБТ: *Выход из кризиса: Глобальный пакт о рабочих местах*, Международная конференция труда, 98-я сессия, Женева, 2009 г., пп. 17 и 26.

³ МБТ: Заключения, касающиеся периодически обсуждаемых проблем занятости, п. 44, *Provisional Record* No. 18, Международная конференция труда, 99-я сессия, Женева, 2010 г., с. 17.

5. Документ Административного совета⁴ обсуждался в Комитете по занятости и социальной политике (ESP), и были сформулированы различные комментарии относительно содержания и структуры настоящего доклада. Комитет особо подчеркнул необходимость уделения самого пристального внимания в докладе вопросам передовой практики, с тем чтобы обогатить процесс обсуждения на МКТ потребностей трехсторонних участников и перспектив технического содействия со стороны МОТ по проблемам регулирования вопросов труда и инспекции труда.

Цель и содержание доклада

6. Цель настоящего доклада заключается в представлении общего обзора последних изменений, сегодняшних вызовов и будущих перспектив развития систем регулирования вопросов труда и инспекции труда, а также в выявлении основных областей действий правительств, социальных партнеров и МОТ.

7. Учитывая широкий спектр учреждений и направлений деятельности, относящихся к сфере регулирования вопросов труда и инспекции труда,⁵ основное внимание в настоящем докладе уделено ряду отдельных областей. В первую очередь, в нем рассматриваются институциональные изменения, происходящие в национальных системах регулирования вопросов труда, при этом основной упор сделан на министерствах труда. Различные институциональные составляющие органов регулирования вопросов труда обсуждаются в связи с другими пунктами повестки дня МКТ. Однако сквозная роль министерств труда как основного директивного органа, действующего в рамках систем регулирования вопросов труда, не рассматривалась на сессиях МКТ после принятия в 1978 году Конвенции 150.

8. Внимание в докладе сконцентрировано также на двух кардинальных вызовах в области регулирования вопросов труда, с которыми сталкиваются как развивающиеся, так и развитые страны:

- a) потенциальные возможности министерств труда по разработке и координации политики;
- b) результативность деятельности органов регулирования вопросов труда за счет их адаптации к изменяющимся условиям и модернизации методов управления, включая использование новых технологий.

9. Далее, в докладе анализируется роль инспекции труда – одной из ключевых функций и организационных столпов органов регулирования вопросов труда. В докладе рассматриваются традиционные и новые вызовы, с которыми сталкиваются органы инспекции труда в таких областях, как безопасность и гигиена труда, экологические и психосоциальные риски, незащищенные группы, трудовое правоотношение, последствия недавнего экономического кризиса, недекларированные виды работ и трансграничные инспекционные проверки. Кроме того, в нем освещаются административные и правовые средства действий, имеющиеся в распоряжении инспекторов труда, которые могут содействовать более полному соблюдению трудового законодательства. В нем также рассматривается координирующая роль центрального органа инспекции труда, а также вопросы развития сотрудничества как внутри системы инспекции труда, так и вне ее рамок.

10. И наконец, в докладе кратко освещаются вопросы технического содействия со стороны МОТ по проблемам регулирования вопросов труда и инспекции труда.

⁴ МБТ: *Labour administration and inspection: Challenges and perspectives*, Административный совет, 309-я сессия, ноябрь 2006 г., GB.309/ESP/3.

⁵ По определению Конвенция 1978 года о регулировании вопросов труда (150) (статья 1) и Конвенция 1947 года об инспекции труда (81) (статья 3) и Конвенция 1969 года об инспекции труда в сельском хозяйстве (129) (статья 6).

Глава 1

Международные трудовые нормы о регулировании вопросов труда и инспекции труда

Регулирование вопросов труда

11. Регулирование вопросов труда касается практически всех норм МОТ в такой степени, что они требуют принятия правительствами мер, зачастую, хотя и не исключительно, усилиями министерств труда и/или других учреждений регулирования вопросов труда.

12. Общие рамки для регулирования вопросов труда установлены Конвенцией 150,¹ которая вместе с Рекомендацией 158 определяет роль, функции и организацию национальных систем регулирования вопросов труда. Оба акта отвечают современным требованиям и являются актуальными в современных социально-экономических условиях, а также применимы ко всем государствам-членам МОТ, независимо от их уровня развития или сложности их систем регулирования вопросов труда.

13. Конвенция 150 предусматривает скоординированную и эффективную систему регулирования вопросов труда, которая обеспечивает надлежащее сотрудничество с работодателями и работниками относительно видов деятельности, охватываемых более подробно другими актами МОТ. Особенность Конвенции заключается в том, что она устанавливает нормы в отношении общей системы регулирования вопросов труда, включающей различные органы, которые занимаются вопросами, касающимися трудовой политики, в том числе ее международными аспектами, предоставлением услуг и проведением консультаций с работодателями и работниками.

14. В Конвенции 150 дается определение термину «регулирование вопросов труда» как деятельности по государственному управлению в области национальной трудовой политики. В ней далее определяется, что «система регулирования вопросов труда»

¹ Конвенция 150 была ратифицирована 70 государствами-членами (30 ратификаций были зарегистрированы с момента проведения Общего обзора по вопросам регулирования вопросов труда в 1997 году, в том числе из стран Африки (10), Европы и Центральной Азии (9), Латинской Америки и стран Карибского бассейна (7), Арабских государств (2) и Азии и Тихоокеанского региона (2)). По данным Общего обзора 1997 г., существует ряд причин, по которым государства-члены не ратифицировали Конвенцию 150. К ним относятся опасения в отношении совместимости национального законодательства со сферой применения Конвенции в соответствии со статьей 7, которая предусматривает, что когда национальные условия этого требуют, то государства-члены содействуют расширению, если это необходимо – поэтапно, функций систем регулирования вопросов труда с целью охвата категорий работников, которые не являются, по закону, наемными работниками. Еще одна приводимая причина отказа от ратификации заключается в том, что некоторые государства-члены считают, что они не смогут мобилизовать необходимые ресурсы в виде персонала и бюджетных средств, чтобы отвечать требованиям, предъявляемым к эффективным системам регулирования вопросов труда согласно статье 10 Конвенции. МБТ: *Регулирование вопросов труда*, Доклад III (Часть IВ), Международная конференция труда, 85-я сессия, Женева, 1997 г. (Общий обзор, 1997 г.).

охватывает все государственные административные органы, несущие ответственность за регулирование вопросов труда и/или занимающиеся этими вопросами (статья 1). Совещание экспертов 1973 года по регулированию вопросов труда расширило значение этих терминов, указав, что «концепция регулирования вопросов труда должна интерпретироваться в самом широком смысле» и что она «должна охватывать все виды деятельности, предпринимаемые органами государственной власти, чтобы помочь правительствам в разработке, осуществлении, мониторинге и оценке трудовой политики». Эксперты далее отметили, что регулирование вопросов труда «должно охватить всю систему министерских департаментов и государственных учреждений, которые были созданы в соответствии с национальными законами и нормативно-правовыми актами для решения социально-трудовых вопросов, а также институциональную основу для координации их соответствующих действий и для консультаций, с участием работодателей и работников и их соответствующих организаций в формировании и разработке политики в сфере труда».²

15. В Конвенции 150 определены некоторые функции, которые системы регулирования вопросов труда должны выполнять в отношении охраны труда, занятости, трудовых отношений и услуг для социальных партнеров.³ В ходе выполнения этих функций компетентные органы должны участвовать на стадиях подготовки, управления, координации, проверки и обзора национальной трудовой политики (п. 1 статьи 6). В Рекомендации 158 предусмотрены более подробные положения в таких областях, как трудовые нормы, трудовые отношения, занятость и исследования по социально-трудовым вопросам, которые государства-члены могли бы учитывать в процессе формирования политики.

16. Однако Комитет экспертов МОТ по применению конвенций и рекомендаций отмечает, что перечень функций, перечисленных в Конвенции, не является исчерпывающим. В дополнение к упомянутым выше функциям, в Общем обзоре 1997 года определены другие основные функции органов регулирования вопросов труда, которые широко практикуются во многих государствах-членах. Эти области охватывают такие сферы, как безопасность и гигиена труда, социальное обеспечение, механизмы установления минимального размера заработной платы и развитие людских ресурсов.⁴

17. В Конвенции также закреплён принцип трипартизма. Поэтому различные функции служб регулирования вопросов труда должны выполняться на основе консультаций, сотрудничества и переговоров с социальными партнерами. Последний экономический кризис также убедительно подтверждает необходимость сотрудничества между службами регулирования вопросов труда посредством трехстороннего диалога при разработке ответных мер в области трудовой политики в рамках транспарентного и основанного на участии процесса.

Инспекция труда

18. Инспекция труда – одна из основных функций системы регулирования вопросов труда, и она была предметом разработки международных норм с момента создания

² Данные приводятся из документа МБТ: Общий обзор, 1997 г., *op. cit.*, п. 41.

³ Там же, пп. 44 и 45.

⁴ Там же, гл. II. В том же Общем обзоре Комитет экспертов отметил, что некоторые аспекты национальной трудовой политики становятся все более важными, такие как защита детей в сфере труда, содействие обеспечению равенства возможностей и обращения в области обеспечения занятости, профессиональная подготовка и повышение квалификации работников и на рабочих местах для работников в целом, а также для женщин и более уязвимых социальных групп и категории, в частности, молодых людей, инвалидов и сельских и городских самозанятых работников (там же, п. 45).

МОТ, и о ней упоминалось в Версальском мирном договоре и в Уставе МОТ.⁵ В дополнение к этим учредительным документам, МОТ приняла за эти годы многочисленные акты, касающиеся структуры и функционирования системы инспекции труда, либо исключительно в целях,⁶ либо в качестве важного элемента профилактики нарушений и обеспечения соблюдения трудового законодательства.⁷

19. Конвенция 1947 года об инспекции труда (81), наряду с Конвенцией 1969 года об инспекции труда в сельском хозяйстве (129), и дополняющие их Рекомендации, закладывают основу для системы инспекции труда. Конвенции 81 и 129 были определены в качестве приоритетных конвенций МОТ, что означает, что государствам-членам настоятельно предлагается их ратифицировать в связи с их важностью для функционирования международной системы трудовых норм. Совсем недавно, в Декларации МОТ 2008 года о социальной справедливости в целях справедливой глобализации было сделано особое указание на акты МОТ, которые считаются «наиболее значительными с точки зрения управления, включая трипартизм, политику в сфере занятости и инспекцию труда».⁸ Эти акты ныне упоминаются как директивные конвенции и они включают Конвенции 81 и 129. В связи с уделением первоочередного внимания достижению широкой ратификации и эффективному осуществлению этих директивных конвенций, Административный совет МБТ в ноябре 2009 года одобрил план действий по проведению информационно-пропагандистской кампании.⁹ В контексте недавнего экономического кризиса, Глобальный пакт МОТ о рабочих местах также признал актуальность актов, связанных с регулированием вопросов труда и инспекции труда в обеспечении устойчивого восстановления.¹⁰

20. Большое число ратификаций Конвенции 81¹¹ подтверждает широкую приверженность государств-членов МОТ усилиям по поддержанию на надлежащем уровне национальной системы инспекции труда и укрепляет важную роль, которую играют инспекторы труда как гаранты соблюдения трудового законодательства и предоставления работникам защиты. Ряд государств-членов, которые не ратифицировали Конвенцию,

⁵ В Части XIII Версальского мирного договора, основавшего МОТ, предусматривается, что «[каждое] государство должно предусмотреть систему инспекции, в которой должны принимать участие женщины, с целью обеспечения применения законов и положений в отношении охраны труда работников». Версальский мирный договор, Часть XIII, статья 427, п. 9. В соответствии со статьей Устава 10 2) б) Международной организации труда, функции МБТ включают оказание помощи правительствам в улучшении их административной практики и систем инспекции труда: «Кроме других функций, которые могут быть поручены ему Административным советом, Бюро ... оказывает помощь правительствам, по их просьбе и по мере своих возможностей, в выработке законов и правил на основе решений Конференции и в улучшении административной практики и системы инспекции».

⁶ Рекомендация 1919 года об инспекции труда (службы здравоохранения) (5) (отменена); Рекомендация 1923 года об инспекции труда (20); Конвенция 1947 года об инспекции труда (81); Протокол 1995 года к Конвенции 1947 года об инспекции труда (П. 81); Конвенция 1969 года об инспекции труда в сельском хозяйстве (129); Конвенция 1996 года об инспекции труда моряков (178).

⁷ В общей сложности 56 конвенций, 1 Протокол и 49 рекомендаций содержат, по крайней мере, одну ссылку на инспекцию труда (исключая отложенные или отмененные акты).

⁸ Конвенция 1947 года об инспекции труда (81); Конвенция 1964 года о политике в области занятости (122); Конвенция 1969 года об инспекции труда в сельском хозяйстве (129) и Конвенция 1976 года о трехсторонних консультациях (международные трудовые нормы) (144).

⁹ МБТ: *Ratification and promotion of fundamental and governance ILO Conventions*, Административный совет, 306-я сессия, Женева, ноябрь 2009 г., GB.306/LILS/6, Приложение.

¹⁰ МБТ: *Выход из кризиса: Глобальный пакт о рабочих местах*, op. cit., раздел 14 2).

¹¹ Из 183 государств-членов, 141 ратифицировали Конвенцию 81, причем 5 ратификаций были зарегистрированы с момента проведения Общего обзора по этому вопросу в 2006 г. (Исландия, Словакия, Таджикистан, Тринидад и Тобаго и Фиджи).

добиваются обнадеживающих успехов в этом направлении.¹² Другие страны также рассматривают вопрос о ратификации Конвенции 81, но вначале они обратились к МБТ с просьбой об оказании им технической помощи.¹³

21. Протокол 1995 года к Конвенции 1947 года об инспекции труда (81) распространяет сферу применения Конвенции на некоммерческие рабочие места, охватывая все категории рабочих мест, которые не рассматриваются как промышленные или коммерческие.¹⁴ В секторе некоммерческих служб, по оценкам, занята значительная часть сегодняшней рабочей силы (в пределах от 10 до 50% в зависимости от страны).¹⁵ Однако до настоящего времени только 11 из 141 страны, взявшей на себя обязательства по Конвенции 81, ратифицировали Протокол,¹⁶ причем только одна ратификация была зарегистрирована с 2000 года.¹⁷

22. По сравнению с широкой ратификацией Конвенции 81 значительно меньше ратификаций было зарегистрировано по Конвенции 129, в которой рассматриваются вопросы инспекции труда в сельском хозяйстве.¹⁸ И это несмотря на тот факт, что во многих странах, на сельскохозяйственный сектор приходится значительная часть рабочей силы. Комитет экспертов подчеркнул необходимость развивать виды

¹² На сессии Административного совета в ноябре 2010 г. МБТ сообщило Комитету по правовым вопросам и международным трудовым нормам, что несколько стран активно рассматривают вопрос о ратификации Конвенции 81, включая Канаду, США, Чешскую Республику и Южную Африку (см. МБТ: *Ratification and promotion of fundamental and governance ILO Conventions*, op. cit., п. 25).

¹³ В Китае и на Филиппинах МОТ недавно провела оценку потребностей инспекций труда, что должно способствовать дальнейшему осуществлению этого процесса. Таиланд также рассматривает возможность ратификации Конвенции 81 и обращается к МБТ просьбой об оказании технической помощи. См. GB.306/LILS/6, op. cit., пп. 44-48.

¹⁴ Пункт 2 статьи 1 Протокола. Протокол не конкретизирует это определение, но в предварительном докладе, подготовленном МБТ для 82-й сессии Конференции, определяет ряд видов деятельности, которые могли бы быть предусмотрены Протоколом, таких как государственная администрация; вооруженные силы, аварийно-спасательные службы; службы образования; транспорт, телекоммуникационные и почтовые службы; предприятия коммунального обслуживания; культурно-просветительские и рекреационные службы; религиозные и благотворительные учреждения (данные приводятся из документа МБТ: *Инспекция труда*, Доклад III (Часть IV), Международная конференция труда, 95-я сессия, Женева, 2006 г. (Общий Обзор, 2006 г.), п. 34).

¹⁵ Там же, п. 37.

¹⁶ Азербайджан, Гайана, Ирландия, Кипр, Люксембург, Норвегия, Объединенная Республика Танзания, Республика Молдова, Российская Федерация, Финляндия и Швеция.

¹⁷ В Общем обзоре 2006 года было отмечено несколько причин, приведенных правительствами, которые препятствуют ратификации Протокола 1995 года. Некоторые правительства указали на трудности, связанные с определением видов деятельности, предприятий и служб, охватываемых этим актом, или на тот факт, что их службы инспекции труда уже охватили все сектора экономики, что делает ратификацию Протокола излишней. Другие правительства выступили в поддержку единой конвенции об инспекции труда, применимой ко всем отраслям экономики, а не нескольких актов, охватывающих различные сектора. Еще несколько правительств отметили, что необходима техническая помощь со стороны МОТ, прежде чем приступить к рассмотрению вопроса о ратификации. Препятствия на пути ратификации включают тот факт, что инспекция государственных служащих местных и региональных органов власти осуществляется региональными, а не федеральными органами инспекции труда, или отсутствие положения в Протоколе, позволяющего исключение религиозных или церковных организаций или атомных станций и офшорных предприятий. Ограниченные людские и финансовые ресурсы, имеющиеся в распоряжении многих инспекций труда, являются одной из причин, препятствующих ратификации, особенно в развивающихся странах (Общий обзор, 2006 г., op. cit., гл. X).

¹⁸ В общей сложности 50 государств-членов ратифицировали Конвенцию 129, причем шесть государств – с момента проведения Общего обзора 2006 года (Албания, Исландия, Люксембург, Словакия, Сент-Винсент и Гренадины и Фиджи). Другие акты МОТ в отношении инспекции труда в сельском хозяйстве включают Конвенцию 1958 года о плантациях (110) вместе с Протоколом к ней (П. 110) и Рекомендацию 110, в дополнение к Конвенции 2001 года о безопасности и гигиене труда в сельском хозяйстве (184) и сопровождающей ее Рекомендации 192. В частности, Конвенция 110, которая включает подробные положения в отношении инспекции труда, была ратифицирована только десятью государствами.

деятельности в области инспекции труда в этом секторе, при уделении особого внимания к защите молодых работников и решению проблем, связанных с детским трудом.¹⁹ Несмотря на некоторые оговорки,²⁰ несколько стран сделали положительные шаги в направлении ратификации Конвенции 129. Некоторые государства-члены объявили о проведении консультаций с социальными партнерами или органами государственной власти с целью ратификации или предусматривают такие консультации. Другие страны выразили готовность пересмотреть свое отношение к Конвенции, при условии получения технической помощи, проведения трехсторонних консультаций или в зависимости от результатов оценки соответствия Конвенции национальному законодательству.²¹

23. Одной конкретной технической областью, на которую периодически обращается внимание в процессе разработки международных трудовых норм, является безопасность и гигиена труда (БГТ). Конвенция 1981 года о безопасности и гигиене труда (155) является главным инструментальным средством деятельности МОТ в области БГТ, и многие из ее положений дополнены и расширены целым рядом других актов МОТ.²² Службы регулирования вопросов труда несут особую ответственность за разработку и обеспечение применения и содействие соблюдению законодательства в области БГТ, особенно через свои системы инспекции труда. Более чем в половине стран, охваченных Общим обзором 2009 года,²³ министерства труда играли важную, если не центральную роль в разработке и осуществлении политики в области БГТ. В Конвенции 155, которая была ратифицирована 56 государствами-членами, устанавливается, что осуществление законов и положений в области БГТ должно обеспечиваться адекватной и надлежащей системой инспекции, которая, согласно Конвенции 1987 года о здравоохранении и медицинском обслуживании моряков (164), должна управляться в соответствии с положениями Конвенций 81 и 129. В Конвенции 155 также подчеркивается важность национальной политики и комплексного системного подхода к БГТ, который вновь подтвержден в Конвенции 2006 года об основах, содействующих безопасности и гигиене труда (187). На сегодняшний день Конвенция 187 была ратифицирована 16 государствами-членами. В этом контексте следует также упомянуть о недавно принятой Рекомендации 2010 года о ВИЧ/СПИДе и сфере труда (200),

¹⁹ См., например, МБТ: *International labour standards: A global approach*, 75-я годовщина создания Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций (Женева, 2001 г.).

²⁰ Правительства указали на административные, технические или экономические препятствия в качестве причин нератификации Конвенции 129. К ним относятся несовместимость национального законодательства с положениями Конвенции, например, тот факт, что трудовой кодекс исключает сельскохозяйственные виды деятельности или сельскохозяйственных рабочих из сферы своего охвата. Другие правительства отметили, что их система инспекции труда не была достаточно развитой, чтобы отвечать требованиям, изложенным в Конвенции. Несколько стран указали на трудности в создании инспекционной системы, специально предназначенной для сельскохозяйственного сектора, или на тот факт, что у них имеются национальные инспекционные системы, которые уже охватывают все области экономической деятельности. Другие страны отметили, что Конвенция не соответствует национальным особенностям сельскохозяйственной деятельности (например, неформальный характер сектора или структура землевладения), или что нехватка имеющихся у системы инспекции труда людских и бюджетных ресурсов препятствует ратификации. См. Общий обзор, 2006 г., *op. cit.*, гл. X. См. также документ GB.309/LILS/6, *op. cit.*, пп. 49-60.

²¹ См. GB.309/LILS/6, *op. cit.*, пп. 27-33.

²² Обширный свод международных актов был разработан МОТ за последние 90 лет с целью оказания помощи трехсторонним участникам в укреплении их потенциала по предотвращению опасностей и рисков на рабочих местах и управлении ими. С полным перечнем можно ознакомиться на сайте: <http://Swww.ilo.org/safework/normative/conventions/lang-en/index.htm>. См. также МБТ: *Plan of action to achieve widespread ratification and effective implementation of the occupational safety and health instruments (Convention No. 155, its 2002 Protocol and Convention No. 187)*, Административный совет, 307-я сессия, Женева, март 2010 г., GB.307/10/2(Rev.).

²³ МБТ: *Безопасность и гигиена труда*, Доклад III (Часть IV), Международная конференция труда, 98-я сессия, Женева, 2009 г. (Общий обзор, 2009 г.).

в которой упоминается о роли, которую службы регулирования вопросов труда, включая инспекцию труда, должны играть в осуществлении руководящих принципов акта.²⁴

24. Выполнение защитных и правоприменительных функций министерствами труда и службами инспекции труда сопряжено с особыми трудностями в связи с повышенной мобильностью работников в глобальной экономике и разнообразием режимов рабочего времени, которые могут скрывать трудовое правоотношение в ущерб защите интересов работника. В недавно принятой Рекомендации МОТ 2006 года о трудовом правоотношении (198) признаются эти проблемы и содержится призыв к компетентным органам принять меры во имя обеспечения соблюдения и исполнения законов и нормативных положений, касающихся трудового правоотношения, например, посредством служб инспекции труда и их сотрудничества с органами социального обеспечения и налоговыми управлениями (п. 15).

²⁴ Пункт 44. Хотя БГТ является ключевым вопросом, связанным с ВИЧ/СПИДом, существуют и другие проблемы, которые должны решать системы регулирования вопросов труда и инспекции труда, включая разработку национальных мер и программ по вопросам ВИЧ/СПИДа и сферы труда, борьбы с дискриминацией и обеспечения равенства возможностей и обращения.

Глава 2

Регулирование вопросов труда

Основные понятия и терминология

25. Как отмечается выше, Конвенция 150 и Рекомендации 158 содержат руководящие принципы о роли, функциях и организации органов регулирования вопросов труда. Эти два акта МОТ представляют собой единственную признанную международную концептуальную основу для регулирования вопросов труда.

26. В Конвенции 150 проводится различие между разработкой политики и институциональными рамками. Если «регулирование вопросов труда» означает деятельность по государственному управлению в области национальной трудовой политики, то термин «национальные системы регулирования вопросов труда» охватывает все государственные административные органы, несущие ответственность за регулирование вопросов труда и/или занимающиеся этими вопросами (статья 1).

27. Конвенция 150 не пытается определить понятие «национальной политики в области труда». Для целей настоящего доклада и в соответствии с широким толкованием понятия регулирования вопросов труда, сделанным Комитетом экспертов,¹ концепцию «национальной политики в области труда» следует понимать в самом широком смысле, то есть как охватывающую все трудовые вопросы, связанные с соответствующим мандатом МОТ.²

Истоки и развитие

28. Понимание истоков регулирования вопросов труда может помочь лучше определить текущие задачи и перспективы на будущее соответствующих органов.

29. Регулирование вопросов труда как одна из областей управления восходит ко второй половине XIX века. Министерства труда, службы инспекции труда и другие структуры регулирования вопросов труда были созданы, чтобы заниматься тем, что принято называть «социальными вопросами» или *трудовыми вопросами* в Европе или «проблемами труда» в Соединенных Штатах Америки.³ Первоначально роль органов регулирования вопросов труда заключалась в обеспечении защиты и регулирования. Оно было направлено на регулирование рынков труда путем систематического, непрерывного и обширного вмешательства правительства, направленного на улучшение

¹ МБТ: Общий обзор, 1997 г., *op. cit.*, п. 41.

² Однако следует отметить, что термин «политика в сфере труда» часто используется национальными органами регулирования вопросов труда в более узком смысле, имея в виду только защитные функции трудового законодательства.

³ Это было квалифицировано президентом Теодором Рузвельтом в его речи в Конгрессе США как «наиболее актуальная проблема, с которой имеет дело страна или фактически весь цивилизованный мир». Обращение президента к Сенату и Палате представителей, 3 декабря 1901 г.

условий труда и обеспечение баланса между интересами работодателей и работников. Поддержание социального мира и недопущение крупных социальных конфликтов⁴ было ключевой мотивацией правительств, которые постепенно развивали институты труда, от крошечных служб инспекции труда и бюро по трудоустройству до полноценных министерств труда.⁵

30. Хотя органы регулирования вопросов труда адаптируются к меняющимся условиям и новым требованиям, их развитие было связано с экономическими и социальными трудностями.⁶ Самым важным событием в послевоенной истории органов регулирования вопросов труда стало их участие в национальной политике развития. Расширение их участия в политике занятости и социальной защиты позволило министерствам труда перейти от их первоначальной узкой функции, ориентированной на защиту, обеспечение соблюдения законодательства и вынесение санкций, к функции, обеспечивающей их более активную роль в развитии национальной экономики.⁷ Это превратило регулирование вопросов труда в основной инструмент правительств, с точки зрения разработки и осуществления политики в сфере труда в соответствии с национальными целями в области развития, сохранив при этом их защитные ориентиры.

Регулирование вопросов труда и МОТ

31. С момента своего создания МОТ и системы регулирования вопросов труда были тесно связаны, так как министерства труда являются основными партнерами со стороны правительств.⁸ Эти особые взаимоотношения закреплены в Уставе МОТ.⁹

32. МОТ имеет давнюю приверженность делу укрепления министерств труда и оказывает влияние на развитие институтов труда во всем мире, особенно посредством принятия международных актов¹⁰ и различных форм технической помощи.

⁴ Эта роль поручалась многим министерствам труда при их создании. В США, например, Разделом 8 Госзакона 426-62: Закон о создании Департамента труда от 4 марта 1913 года предусмотрено, что: «министр труда имеет право выступать в качестве посредника и назначать уполномоченных по примирению в трудовых спорах, когда, по его мнению, интересы мира в трудовых отношениях могут потребовать пойти на это».

⁵ Дополнительную информацию по истории регулирования вопросов труда см. М. Валлин: «О регулировании вопросов труда, происхождение и развитие», *Международный обзор труда* (1969 г., т. 100, № 1).

⁶ J. Heyes and L. Rychly (eds): *Labour administrations in a changing world: Challenges and opportunities* (Женева, МБТ, готовится к публикации).

⁷ Во многих случаях это также сопровождалось значительным увеличением их бюджета, так как развитие служб занятости, программы развития рынка труда, страхование по безработице и другие формы социальной защиты требуют больших средств, чем функции регулирования.

⁸ Данные за 2010 г. ясно свидетельствуют о явном преобладании представителей министерств труда в делегациях государств-членов на Международной конференции труда. Из 166 стран, которые приняли участие в 99-й сессии Международной конференции труда, 164 страны прислали делегата, в 124 случаях – министра из министерства труда или из министерств с эквивалентными функциями, таких как министерство занятости, социального обеспечения, социальных вопросов, трудовых ресурсов, благосостояния или человеческих ресурсов. Источник: МБТ: *Окончательный список участников*, Международная конференция труда, 99-я сессия, Женева, 2010 г.

⁹ Конвенции и рекомендации МОТ непосредственно принимаются на конференциях МОТ, на которых правительства представлены в основном «техническими» министерствами (министерства труда или эквивалентные им ведомства), которые, в соответствии со статьей 11 Устава МОТ, могут связываться непосредственно с Генеральным директором.

¹⁰ Например, резолюцией 1928 года правительствам было предложено создать адекватный и специализированный департамент, способный осуществлять подготовку и обеспечивать применение всех законов и нормативных правовых актов о труде, особенно в отношении инспекционных служб, связей с Международным бюро труда, консультативных органов, урегулирования трудовых споров, составления и опубликования статистических данных и подготовки отчетов и других документов по трудовым вопросам (Резолюция о создании государствами-членами служб по социальным вопросам).

33. Это обязательство было вновь подтверждено в 2008 году в Декларации МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации (Декларация 2008 г.). Декларация подтверждает необходимость укрепления потенциала МОТ по оказанию содействия государствам-членам в достижении целей МОТ в контексте глобализации. В частности, в ней подчеркивается необходимость поощрения социального диалога и трипартизма в качестве средства для «придания эффективного характера трудовому законодательству и трудовым институтам, в том числе в отношении признания трудового правоотношения, содействия нормальным трудовым отношениям и создания эффективно действующих систем инспекции труда».¹¹

34. Приверженность МОТ развитию потенциала трехсторонних участников, в том числе министерств труда и систем регулирования вопросов труда,¹² в последнее время привела к обеспечению технической помощи и технического сотрудничества, координируемых через ее Программу регулирования вопросов труда и инспекции труда (LAB/ADMIN), осуществление которой началось в апреле 2009 года. Это сотрудничество охватывает практически все области трудовой политики, в том числе помощь в разработке законов и политики и развитии институционального потенциала.

35. Конкретный вид помощи по просьбе правительств ориентирован в основном на институциональные аспекты министерств труда и их учреждений. Он состоит в оценке или аудиторской проверке их органов регулирования вопросов труда и систем инспекции труда.¹³ Эти оценки основаны на функциональном анализе существующих вопросов в сфере труда и механизмов инспекции труда. Выводы и рекомендации, основанные на принципах МОТ и сравнительной международной практике, представляются правительствам в форме технических меморандумов МОТ (см. вставку 2.1).

Вставка 2.1

Оценка органов регулирования вопросов труда и инспекции труда в Южной Африке, 2009-10 гг.

Оценка системы регулирования вопросов труда и инспекции труда в Южной Африке была предложена Департаментом труда (DoL) в 2009 году в поддержку ведомственной программы реформ. Общая цель оценки заключалась в оказании помощи Южной Африке в повышении эффективности и результативности ее системы регулирования вопросов труда и службы инспекции труда, а также в разработке ряда рекомендаций для осуществления таких улучшений.

В разработанном на этой основе техническом меморандуме МОТ были рассмотрены следующие вопросы:

- ❑ структура головного офиса и отделений в провинциях;
- ❑ административное управление государственными службами занятости;
- ❑ реорганизация и укрепление системы инспекции труда;
- ❑ ратификация конвенций МОТ, особенно Конвенции 81;
- ❑ инновационная политика в области труда в период кризиса;
- ❑ техническая помощь МОТ.

¹¹ Часть I A) iii).

¹² Устав Международной организации труда, статья 10 2) b) гласит: «МБТ оказывает помощь правительствам по их просьбе и по мере своих возможностей в выработке законов и положений на основе решений Конференции и в улучшении административной практики и системы инспекции».

¹³ С 2006 г. МБТ провело 44 аудиторские проверки органов регулирования вопросов труда и инспекции труда по просьбе правительств следующих стран: Албания, Ангола, Армения, Белиз, Буркина-Фасо, бывшая югославская Республика Македония, Гватемала, Гвинея, Гаити, Гондурас, Джибути, Индия, Иордания, Йемен, Китай, Кот-д'Ивуар, Казахстан, Кения, Ливан, Либерия, Мали, Мавритания, Маврикий, Республика Молдова, Непал, Никарагуа, Объединенная Республика Танзания, Объединенные Арабские Эмираты, Оман, Перу, Руанда, Сальвадор, Сент-Люсия, Сенегал, Сирийская Арабская Республика, Того, Тринидад и Тобаго, Филиппины, Центральноафриканская Республика, Чад, Черногория, Эфиопия, Южная Африка и Ямайка.

На основании технического меморандума Департамент труда внес ряд изменений в свои внутренние структуры, включая создание подразделения по обеспечению соблюдения норм и деятельности инспекционных служб. Он также предпринимает шаги в направлении ратификации Конвенции 81 МОТ.

Рекомендации по укреплению системы инспекции труда были реализованы посредством ряда совместных мероприятий, финансируемых за счет норвежского проекта технического сотрудничества, сосредоточенных в основном на подготовке управленческих кадров, формировании корпуса инструкторов инспекции труда и на стратегических изменениях в системе регулирования вопросов труда.

Источник: МБТ: Memorandum to the Department of Labour, South Africa, 2010.

Национальные системы регулирования вопросов труда

36. Конфигурация систем регулирования вопросов труда и их учреждений варьируется в зависимости от национальных условий. Есть, однако, некоторые общие черты, которые можно выявить:

- Хотя стержнем системы регулирования вопросов труда обычно являются министерства труда, но некоторые связанные с этой деятельностью функции часто выполняют другие министерства и ведомства, такие как министерства социальных дел или социального развития, трудовых ресурсов, образования, миграции, внутренних дел, финансов, здравоохранения, по делам молодежи.
- Ключевые функции, касающиеся труда и занятости, часто выполняются одним министерством.¹⁴ Большинство министерств труда, например, занимаются вопросами трудовых отношений, но есть и примеры, когда функции занятости иногда связываются с деятельностью министерств экономики и финансов.¹⁵
- Программы в сфере труда и занятий часто сочетаются с социальными вопросами. Это отмечается более чем в половине государств-членов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). В развивающихся странах вопросы социальной защиты часто разделены между министерствами, отвечающими за различные системы социального обеспечения, управляемые отдельными учреждениями,¹⁶ и часто под руководством министерства финансов.¹⁷
- Ответственность за профессиональную подготовку обычно разделяется между министерствами труда, отвечающими за производственную и текущую подготовку кадров, и министерствами образования, в ведении которых находится система профессионально-технического образования.¹⁸ Более специализированное

¹⁴ Например, в Коста-Рике, Кении, Литве, Чешской Республике и Южной Африке.

¹⁵ Например, в Финляндии, Венгрии и Швейцарии.

¹⁶ См. МБТ: *Социальное обеспечение: Новый консенсус* (Женева, 2001 г.).

¹⁷ В Сенегале Министерство финансов контролирует основные системы социального обеспечения и представлено в их советах управляющих совместно с Министерством труда. Кроме того, министерства финансов осуществляют надзор за органами, ответственными за системы, основанные на внесении взносов, в Барбадосе, на Багамских Островах, в Гайане, Тринидаде и Тобаго. В Малайзии Министерство финансов контролирует Страховой фонд наемных работников, а Организация социального обеспечения действует под эгидой Министерства людских ресурсов.

¹⁸ Например, вопросы профессиональной подготовки находятся в ведении Департамента высшего образования в Южной Африке или Министерства народного образования и Национального института профессиональной подготовки в Коста-Рике. В Камбодже, напротив, она находится в ведении Министерства труда. В Гайане Совет по техническому и профессиональному образованию и подготовке кадров подчиняется Министерству образования, в то время как Совет промышленного обучения – Министерству труда, людских ресурсов и соцобеспечения.

обучение может осуществляться под контролем соответствующих министерств, таких как министерства здравоохранения, сельского хозяйства, транспорта и коммунальных услуг.¹⁹

- В некоторых случаях, министерства труда несут общую ответственность за государственную службу²⁰ или за трудовую миграцию, особенно в странах со значительной долей трудящихся-мигрантов.²¹
- Предоставление услуг все чаще делегируется полугосударственным органам.²² Эти «учреждения», однако, могут пользоваться очень разной степенью автономии в плане управления, финансирования и оказания услуг.
- Осуществление политики, а иногда и разработка политики, как правило, входит в функции местного (на уровне штата, региона или провинции) правительства, особенно в странах с федеральным или квазифедеральным устройством.²³
- Отмечается растущая тенденция к применению аутсорсинга в целях предоставления услуг в области регулирования вопросов труда, когда в этих целях привлекаются как общественные, так и частные поставщики услуг (как некоммерческие, так и коммерческие организации) на условиях различных подрядных договоренностей.

37. Хотя разработка политики в сфере труда является обязанностью государства, реализация зачастую поручается специализированным государственным учреждениям. Это можно рассматривать как долгосрочную тенденцию в области государственных услуг и регулирования вопросов труда.²⁴ Связанные с проблемами труда учреждения, такие как государственные службы занятости (ГСЗ), учреждения и фонды профессиональной подготовки, органы безопасности и гигиены труда, советы по посредничеству, примирению и арбитражу имеют давнюю традицию и, при обеспечении надлежащего регулирования, контроля и координации со стороны министерства труда, могут способствовать оказанию более эффективных и высококачественных услуг.

38. Вместе с тем возникает вопрос, не подменяют ли эти учреждения собой министерства труда, особенно в тех случаях, когда министерство является слабым. Это может происходить, в частности, когда принимается новая политика и министерства

¹⁹ В. Гаськов (ed.): *Vocational education and training institutions: A management handbook and CD-ROM* (Женева, МБТ, 2006 г.), с. 25.

²⁰ Например, во многих африканских странах, но также в Бельгии, Франции, Словакии и, в последнее время, в Эквадоре.

²¹ Например, в Доминике, Египте, Индонезии, Люксембурге и Испании.

²² Например, занимающиеся вопросами трудоустройства, профессионально-технической подготовки, БГТ, посредничества и арбитража или реализации различных программ социальной защиты.

²³ В ряде стран эти услуги зачастую предоставляются одним учреждением (трудовым центром или аналогичным учреждением), объединяющим различные связанные с трудом функции, такие как инспекция труда, трудовое брокерское обслуживание, выплата пособий по безработице или других пособий или направление в программы профессиональной подготовки. Совместное использование помещений и других объектов может позволить сэкономить средства, однако сочетание обслуживания с широким кругом полномочий (таких, как трудоустройство и инспекция труда) в одном «бюро труда» может привести к дезориентации населения и даже послужить препятствием для работодателей при размещении рекламы о вакансиях.

²⁴ Уже к 1973 г. эта тенденция была выявлена Совещанием экспертов МОТ по регулированию вопросов труда: «Широкая озабоченность по поводу эффективных методов управления конкретными программами регулирования вопросов труда при активном участии представителей работодателей и работников в некоторых странах приводит к созданию для этих целей специализированных полугосударственных структур, наделенных определенной административной автономией». МБТ: *Role, functions and institutional development of labour administration*, рабочий документ для Совещания экспертов по регулированию вопросов труда, Женева, 15-26 октября 1973 г., п. 38.

труда стремятся использовать существующие учреждения для выполнения задач, выходящих за рамки их первоначального мандата. Например, когда существующему фонду социального обеспечения или компании по страхованию на случай безработицы предлагается осуществлять управление более крупными системами социального обеспечения или когда вопросы безопасности и гигиены труда делегируются органам без обеспечения гарантий того, что министерство будет продолжать выполнять свои функции, связанные с выработкой политики. Другой риск, связанный с ростом числа учреждений, проявляется в ослаблении технического потенциала в рамках министерства труда в связи с уходом квалифицированных сотрудников именно в эти учреждения.

39. Конвенция 150 не предусматривает никакой конкретной структуры для систем регулирования вопросов труда, но требует, чтобы ее функции и обязанности «координировались надлежащим образом» (статья 4). Это требование не может быть интерпретировано только в чисто институциональном плане, как и интеграция политических функций в одном органе сама по себе не гарантирует согласованности политики. В этой связи проводимые МБТ аудиторские проверки регулирования вопросов труда позволяют регулярно выявлять случаи сильного «дробления структур» даже в рамках одного министерства, где подразделения с взаимосвязанными задачами не проводят консультации друг с другом и не обмениваются информацией и ресурсами (человеческими и материальными) просто потому, что они проводят в жизнь различные законы или из-за отсутствия соответствующих механизмов управления.

40. Надлежащая координация в рамках системы регулирования вопросов труда остается сложной задачей, особенно в федеративных государствах, где разработка и осуществление политики часто имеют децентрализованный характер и где закон определяет один набор функций для федерального уровня, а другой – для уровня штатов.

41. Эффективная координация является более сложной задачей, когда децентрализация осуществляется по политическим мотивам, а не из соображений прагматического управления. Реформы должны проводиться с учетом уровня ответственности за политику и того, в какой степени децентрализация остается совместимой с существованием единого рынка труда.

42. В странах, где как федеральные, так и местные органы власти несут ответственность за вопросы труда, часто действует как федеральная система регулирования вопросов труда, так и специализированная система регулирования вопросов труда в каждом правительстве штата или провинции (см. вставку 2.2). В этой ситуации отмечается еще более острая необходимость в координации действий между различными уровнями регулирования вопросов труда.

43. В других странах система регулирования вопросов труда имеет децентрализованный характер в оперативном смысле, а разработка политики в области труда и подготовка законов и нормативных правовых актов всецело является ответственностью центрального правительства. В этой связи, в то время как вопросы политики и связанная с ними подготовка законов о труде являются централизованными, реализация политики и законов, в том числе деятельность инспекции труда, службы занятости, а также разрешение споров, находятся в ведении различных местных органов регулирования вопросов труда.²⁵

²⁵ На Филиппинах, например, органы регулирования вопросов труда осуществляют свою деятельность через 16 региональных отделений по вопросам труда и занятости. В Иордании Министерство труда является координационным центром системы регулирования вопросов труда, а оперативные вопросы решаются децентрализованно посредством отделений на местах, расположенных в каждой провинции и в Аммане. В Белизе регулирование вопросов труда осуществляется через десять региональных бюро по вопросам труда.

Вставка 2.2**Координация политики в сфере труда в Индии и Пакистане**

В Индии принимаемые на национальном уровне законы применяются на уровне штатов. Законодательные органы штатов могут принимать нормативные правовые акты для осуществления таких законов, а также принимать свое собственное законодательство по целому ряду вопросов, связанных с трудом. Это может привести к тому, что в некоторых штатах уровень защиты будет выше, чем в других, что создает основу для нарушения баланса между различными законами, которые действуют в интересах справедливости и равенства для работников, с одной стороны, и повышения конкурентоспособности и эффективности для работодателей, с другой. Соответственно, различные системы регулирования вопросов труда на уровне штатов и характер принимаемых ими мер могут оказывать влияние, выходящее за пределы непосредственной области защиты работников, и могут, например, играть роль в принятии инвестиционных решений, касающихся размещения предприятий.

В Пакистане, на уровне провинциальных правительств, действуют департаменты труда и трудовых ресурсов. Эти департаменты работают в соответствии с положениями национальной политики и законов, в рамках общей ответственности Министерства труда, трудовых ресурсов и по делам находящихся за рубежом пакистанцев, но имеют высокую степень автономии в осуществлении национальной политики и законов. Эта автономия подкрепляется правовыми полномочиями провинциальных правительств по принятию законов, касающихся трудовых вопросов, которые иногда подменяют национальное законодательство, а иногда и противоречат ему.

Источник: R. Heron: Challenges and perspectives of labour administration (Женева, МБТ, готовится к публикации).

44. Многие страны ОЭСР недавно децентрализовали различные аспекты политики рынка труда в попытке улучшить адресный характер связанных с ним льгот, прав и обязанностей²⁶ и лучше приспособить оказываемые услуги к условиям на местных рынках труда и к проводимой на этом уровне политике. Такая децентрализация касается, в частности, области активной политики на рынке труда, в то время как системы пособий по-прежнему в основном регулируются и управляются из центра.

45. Эти усилия в области децентрализации создают смешанную картину. С одной стороны, есть неоспоримые преимущества в наличии партнеров на уровне местного правительства, которые способствуют адаптации программ рынка труда к местным потребностям. Они также могут содействовать достижению консенсуса и сотрудничеству, а применительно к пассивной политике – обеспечить повышение адресности связанных с ней льгот, прав и обязанностей. С другой стороны, если разница между политическими мерами становится чрезмерной, то это может способствовать неравенству и тем самым спровоцировать критические замечания.

46. Кроме того, успех децентрализации процесса регулирования вопросов труда, как и в других областях государственного управления, во многом зависит от потенциала местных органов власти выполнять новые обязанности, поэтому он должен сопровождаться развитием потенциала как с точки зрения персонала, так и материально-технического оснащения местных отделений.

Организационная структура министерств труда

47. Структура и внутренняя организация министерства труда сами по себе служат отражением мандата министерства и модели осуществления политики.

²⁶ H. Immervoll, *Minimum-income benefits in OECD countries: Policy design, effectiveness and challenges*, Social, Employment and Migration Working Paper No. 100 (Париж, ОЭСР, 2010 г.).

48. Существуют три основные модели, которые не исключают друг друга и часто сочетаются в рамках одной страны. К ним относятся: прямые методы управления (когда большинство мероприятий входят в сферу компетенции министерства труда и его департаментов); косвенное управление (управление через децентрализованные департаменты) и делегированное управление (обращение к существующим или вновь создаваемым независимым органам, подчиненным министерству труда).

49. Независимо от выбора модели и/или их сочетания министерства труда обычно состоят из подразделений, которые могут быть сгруппированы по трем основным категориям: технические отделы; службы обеспечения управления; общие административные службы. Пример стандартной организационной структуры приведен во вставке 2.3.

50. Вспомогательные административные службы отвечают за управление людскими, материальными и финансовыми ресурсами министерства труда.²⁷ Их место в структуре министерства является вполне очевидным. С другой стороны, структура подразделений поддержки управления и технических подразделений может существенно различаться в разных министерствах.



²⁷ Общие административные службы обычно занимаются вопросами бюджета, ведением счетов, внутренним аудитом, управлением людскими ресурсами, закупками, транспортом, обслуживанием и эксплуатацией зданий, вопросами безопасности, библиотекой, документацией и публикациями.

51. Службы обеспечения управления имеют решающее значение для надлежащего функционирования министерства труда и обычно включают такие вопросы, как общее планирование, разработка программ и оценка, юридические консультации, подготовка юридических документов, поддержание международных отношений, а также исследования и статистика. Они оказывают прямое воздействие на способность министерства труда разрабатывать проекты законодательных актов, влиять на законодательные программы в других министерствах и формировать национальную внешнюю политику (в том числе политику по отношению к МОТ). Они также играют решающую роль в обеспечении работы технических подразделений, предоставляя статистические данные, результаты исследований и другие данные, необходимые для эффективной разработки политики. Прежде всего, они играют центральную роль в разработке политики, планов и программ министерства.

52. В этих службах должны работать высоко образованные и опытные сотрудники, чьи знания выходят за рамки трудовой сферы. Службы обеспечения управления обслуживают все министерство, а не отдельные технические департаменты, и их лучше всего сосредоточить в крупных централизованных подразделениях. Поэтому большинство стран ставят службы обеспечения управления в подчинение не руководителей технических подразделений, а непосредственно подчиняют их аппарату высшего руководства министерства (например, Генерального директора, заместителя министра, ответственного секретаря или должностного лица, занимающего эквивалентную должность).

53. Технические подразделения в большинстве министерств соответствуют таким функциональным областям, как трудовые отношения, трудовое законодательство, занятость, социальное обеспечение, инспекция труда и условия труда. В их обязанности входит осуществление контроля за управлением и осуществлением политики и законодательства в области труда, разработка проектов новой политики и законодательных актов и рекомендаций и представление докладов об их применении. Кроме того, они часто несут ответственность за анализ статистических данных и составление аналитических отчетов с мест, за развитие и поддержание национальных баз данных, подготовку ежегодных докладов, а также за проведение прямых консультаций с организациями работодателей и работников.

54. Одна из конкретных функций министерств труда заключается в содействии национальному межпрофессиональному или отраслевому социальному диалогу, ведению коллективных переговоров и обеспечению посредничества между сторонами в случае трудовых споров. Министерства обычно включают специальные департаменты по вопросам трудовых отношений, которые оказывают помощь в ведении коллективных переговоров, посредничестве и т.д. Как указывается ниже в настоящем докладе, в некоторых странах министерство также предоставляет широкий спектр технических и административных услуг различным органам, обеспечивающим социальный диалог.

55. Как упоминалось выше, первоначально роль министерств труда заключалась в том, чтобы защитить работников и, следовательно, в течение многих лет они в приоритетном порядке занимались регулированием условий труда (компонент защиты). В последние десятилетия выросло значение компонента «занятость» (расширение занятости и проведение пассивной/активной политики на рынке труда) с точки зрения обеспечения институционального потенциала, соответствующих фондов и общей важности.²⁸ Это относится также и к области социального обеспечения. Сегодня во многих странах три компонента труда, занятости и социальной защиты объединены в одном министерстве – министерстве труда.

²⁸ См., например, J. Freyssinet: *Négociier l'emploi: 50 ans de négociations interprofessionnelles sur l'emploi et la formation* (Paris, Editions Liaisons, 2010).

Институциональный потенциал органов регулирования вопросов труда

Сохраняющиеся недостатки

56. Ни один орган регулирования вопросов труда не может удовлетворительно решать свои задачи и достичь достаточного влияния без соответствующих материальных средств и финансовых ресурсов, а также без соответствующего квалифицированного и обученного персонала, который пользуется статусом, гарантирующим его независимость от давления извне.²⁹ Часто это не так, о чем свидетельствуют различные источники, включая материалы исследований и аудиторских проверок МБТ. Хотя большинство министерств труда утверждают, что их возможности и ресурсы непропорционально малы по сравнению с целями, которые должны быть достигнуты, отсутствие институционального потенциала особенно остро ощущается в развивающихся странах.

57. Структуры бюджетов министерств труда напрямую несопоставимы, поскольку бюджеты отдельных министерств обычно соответствуют конкретному мандату, который варьируется в разных странах. Кроме того, общие расходы правительства в сфере труда могут быть распределены по многочисленным министерствам и ведомствам.³⁰ И в этой связи Комитет экспертов выразил сожаление в своем Общем обзоре 1997 года, что информация, представляемая МБТ странами, ратифицировавшими Конвенцию 150, относительно применения статьи 10, часто имеет неточный характер и редко сопровождается цифровым материалом о персонале и бюджете.³¹

58. Отдельные данные свидетельствуют о том, что в то время как в некоторых странах бюджет министерства труда представляет значительную долю государственного бюджета и даже увеличился в последние годы,³² в других странах бюджеты министерств труда намного ниже по сравнению с другими министерствами. И по сравнению с бюджетными ассигнованиями в промышленно развитых странах бюджетные ресурсы в развивающихся странах отличаются особой скудностью.³³

59. Вызывает беспокойство то, что в докладах о техническом сотрудничестве и в экспертных заключениях, а также на различных региональных совещаниях неоднократно отмечалось, что потенциал органов регулирования вопросов труда в некоторых странах или регионах остается на том же уровне, что и десятилетия назад, когда

²⁹ Конвенция 150, ст. 10.

³⁰ Не существует соответствующей категории в Международной классификации функций органов государственного управления (КФОГУ).

³¹ МБТ: Общий обзор, 1997 г., *op. cit.*, п. 161.

³² Недавно был отмечен рост ассигнований в бюджет Министерства труда, например, в Папуа- Новой Гвинее и Вануату. В Коста-Рике бюджет Министерства увеличился с 38,5 млрд колонов в 2005 г. до 246,7 млрд колонов в 2010 г., в основном, в связи с увеличением трансфертов в различные учреждения и программы социальной помощи и, более конкретно – с момента принятия в 2009 г. Закона № 8783, который заменил собой Закон № 5662 о социальном развитии и семейных пособиях, а также других законодательных актов. В Сальвадоре бюджет увеличился в реальном выражении на 61% за период с 2005 по 2009 гг.

³³ Бюджет Министерства труда и общественных дел Германии, например, является самым крупным бюджетом по сравнению с любым другим министерством Германии (143,2 млрд евро в 2010 г., что эквивалентно примерно 40% государственного бюджета). Из этой общей суммы 59 млрд евро были выделены на политические меры на рынке труда (в том числе 23,9 млрд евро для обеспечения базовых доходов безработных и 11 млрд евро – на меры активной политики на рынке труда). С другой стороны, в некоторых африканских странах бюджетные ассигнования министерств труда составляют менее 1% от государственного бюджета (например, в Бенине 0,76% (2005 г.) и в Того 0,13% (2010 г.)). В Центральной Америке, например, бюджетные ассигнования представляют 0,15% в Никарагуа (2010 г.) и 0,11% в Доминиканской Республике (2010 г.).

внимание было сосредоточено на низком уровне политического влияния министерств труда и на скудных ресурсах, выделяемых органам регулирования вопросов труда.³⁴ Проведение политики структурной перестройки в 1990-х годах, особенно в Африке,³⁵ но также в Азии и Латинской Америке,³⁶ сопровождалось резким сокращением государственных расходов,³⁷ а в некоторых случаях, оказало серьезное влияние на потенциал национальных органов регулирования вопросов труда, не позволяя обеспечивать даже основные услуги. Последствия этих сокращений уже описаны в Общем обзоре 1997 года, но, к сожалению, они по-прежнему могут ощущаться и сегодня в системах регулирования вопросов труда многих стран, независимо от усилий правительств многих стран, направленных на преодоление таких последствий, и частой критики со стороны социальных партнеров.

Дефицит людских ресурсов

60. Эффективность политики и качество и количество предоставляемых услуг в значительной степени зависят от потенциала работников органов регулирования вопросов труда.

61. По разным данным МОТ, многие системы регулирования вопросов труда, особенно в развивающихся странах, крайне недоукомплектованы кадрами, несмотря на значительные усилия, которые в последнее время предпринимают некоторые страны. Кроме того, отмечаются глубокие расхождения между регионами. Например, в то время как количество сотрудников государственных служб занятости в Европе может исчисляться десятками тысяч, в какой-либо африканской стране с сопоставимым населением количество сотрудников не может составлять более чем несколько сот человек, а зачастую намного меньше.³⁸ Во многих случаях эта серьезная нехватка персонала является результатом политики структурной перестройки, внедренной в 1990-е годы, которая предусматривала значительные сокращения работников государственного сектора. Как отмечается далее в докладе, аналогичные расхождения существуют и в службах инспекции труда.

62. Большинство работников органов регулирования вопросов труда являются государственными служащими, несмотря на тенденции как в развитых, так и в развивающихся странах к увеличению числа сотрудников, нанимаемых на условиях подряда и временных контрактов.³⁹ Набор и подбор кадров для органов регулирования вопросов труда, а также условия их занятости в основном регулируются положениями о гражданской службе. Широко признается, что длительная и стабильная служба в госаппарате способствует росту профессионального уровня инспекторов труда, сотрудников

³⁴ МБТ: *Role, functions and institutional development of labour administration*, op. cit., pp. 408-412.

³⁵ М. Oumarou: *Réformes de l'administration publique des pays membres de l'UEMOA: impacts et perspectives*, Working Document No. 2, LAB/ADMIN (Женева, МБТ, 2009 г.).

³⁶ МБТ: *Human resource development in the public service in the context of structural adjustment and transition*, доклад на совместное совещание по развитию людских ресурсов в системе государственной службы в контексте структурной перестройки и переходного периода, Женева, 14-18 декабря 1998 г.

³⁷ В период между 1987 и 1996 гг. Всемирный банк работал не менее чем в 68 развивающихся странах и странах с формирующимся рынком по программе кадровой реформы, которая затронула институциональный потенциал органов государственного управления. Организация Объединенных наций: *Unlocking the human potential for public sector performance: World Public Sector Report 2005* (Нью-Йорк, 2005 г.).

³⁸ Например, если число сотрудников в государственных службах занятости Германии в 2008 г. составляло 96.000 чел., а в Соединенном Королевстве – 70.000 чел., то в Южной Африке насчитывалось в общей сложности 480 сотрудников ГСЗ, а в Кении – 38.

³⁹ Например, в Сальвадоре, 353 сотрудника из 677 сотрудников Министерства труда и социального обеспечения были заняты в 2009 г. на условиях подряда. В Гондурасе, насчитывалось 114 работников, занятых на условиях подряда, и 511 постоянных работников в Секретариате труда и социального обеспечения (информация представлена правительствами Сальвадора и Гондураса).

служб занятости и других специалистов в области труда. Тем не менее, условия службы, предлагаемые в учреждениях регулирования вопросов труда, как правило, не являются привлекательными для квалифицированных работников, особенно для высококвалифицированных технических специалистов, даже во многих промышленно развитых странах.

Вставка 2.4
Аудиторская проверка МБТ людских ресурсов
в Министерстве труда Шри-Ланки

Эта аудиторская проверка МБТ охватывала всех сотрудников указанного министерства посредством сбора информации на основе вопросника и дополнялась собеседованиями и консультациями с ключевыми сотрудниками. Основные выводы аудиторской проверки заключаются в следующем:

- ❑ Министерство имеет доступ к всеобъемлющей и современной компьютеризированной базе данных о всех сотрудниках, что служит основой для планирования людских ресурсов.
- ❑ Возможности для перераспределения имеющихся сотрудников очевидны.
- ❑ Отмечается очевидная необходимость улучшения подготовки кадров.
- ❑ Создан компьютерный учебный центр и осуществляется профессиональная подготовка должностных лиц на всех уровнях, хотя существует явная необходимость в дальнейшем повышении квалификации персонала.
- ❑ Запланированы и проводятся курсы английского языка целевого характера.
- ❑ Сотрудники министерства приобрели ценный опыт в планировании и проведении аудита людских ресурсов.

Источник: R. Heron: Challenges and perspectives of labour administration (Женева, МБТ, готовится к публикации).

63. Многие органы регулирования вопросов труда также страдают от высокой текучести кадров, так как трудно удерживать молодых и высококвалифицированных сотрудников. Основная причина заключается в низком и неконкурентоспособном уровне заработной платы,⁴⁰ о чем обычно сообщают сотрудникам МОТ в различных регионах. Кроме того, во многих странах отсутствует система планирования карьеры и малочисленны стимулы для развития карьеры, когда продвижение по службе объективно осуществляется не на основе заслуг и трудового стажа. Плохие перспективы карьерного роста или их отсутствие, наряду с ограничениями на прием новых сотрудников, привели к тому, что в органах регулирования вопросов труда работают разочарованные и пожилые люди.

64. Частые политические изменения во многих странах также могут способствовать нестабильности среди руководства министерств труда. Некоторые страны рассматривают стабильность среди сотрудников как факт, обеспечивающий благоприятные последствия для разработки политики, и принимают законодательство, предусматривающее четкое разделение между политическими и административными назначениями старших госслужащих⁴¹ или вообще запрещающее политические назначения.⁴² В

⁴⁰ Что касается заработной платы, министерства труда зачастую не могут конкурировать не только с частным сектором, но также и с другими министерствами, такими, как министерство финансов, или с государственными учреждениями.

⁴¹ Например, в Индии, где все министерства возглавляют члены Кабинета министров, которым оказывают поддержку секретариаты Министерства. Министру труда помогает и консультирует его Секретарь по труду, который не является политическим назначенцем.

⁴² Например, в Дании и Соединенном Королевстве не предусматривается никаких политически мотивированных назначений, за исключением политических советников, не входящих в обычную иерархическую структуру.

других странах, однако, топ-менеджеры меняются со сменой правительства. Это потенциально оказывает неблагоприятное влияние на согласованность и преемственность политики.⁴³

65. В целом, органы регулирования вопросов труда сами обучают своих сотрудников, по крайней мере, в форме первоначального инструктажа (см. вставку 2.5). Однако национальные учебные стратегии по подготовке сотрудников органов регулирования вопросов труда часто отсутствуют. В результате этого обучение часто проводится не на постоянной основе и в некоторых случаях зависит от финансирования со стороны доноров. Это приводит к отсутствию последовательного национального подхода с негативными последствиями для развития потенциала сотрудников органов регулирования вопросов труда.

Вставка 2.5
Новая программа подготовки кадров в Министерстве труда
и социальных дел Германии

Федеральное Министерство труда и социальных дел Германии осуществляет новую учебную программу, специально разработанную для него. Программа частично является реакцией на новые разработки в рамках Постановления о развитии карьеры на федеральной службе, в котором уточняется, что каждое министерство должно разработать свою собственную «концепцию РЛР». Каждый сотрудник будет иметь право на 12 дней дополнительного обучения в год. Министерство разработало программу из обязательных предметов, которые необходимо будет пройти в течение пяти лет службы после назначения, а также набор вариантов последующих действий. Обоснованием для разработки программы является повышение профессиональной квалификации опытных сотрудников и решение проблемы низкого уровня участия в сфере профессионального обучения должностных лиц старше 50 лет. Министерство также надеется обеспечить обучение специально для женщин, инвалидов и сотрудников, занятых на условиях неполного рабочего времени, и расширить возможности обучения для сотрудников среднего и нижнего классов государственных служащих.

Источник: J. Heyes: Labour ministries and labour administration in transition: Recent developments and future prospects (Женева, МБТ, готовится к публикации).

66. Органы регулирования вопросов труда выиграли бы от введения всеобъемлющей программы обучения, охватывающей вопросы введения в должность, переподготовки и повышения профессиональной квалификации, а также обеспечивающей доступ к учебным ресурсам в электронном и печатном форматах. Хотя и существует значительный объем учебных материалов по проблемам регулирования вопросов труда, они часто не доходят до тех, кто мог бы ими воспользоваться.

67. Создание учебных подразделений в рамках системы регулирования вопросов труда, наряду с подготовкой инструкторов из числа отобранных должностных лиц, может систематизировать деятельность по развитию потенциала. Такие подразделения могут стать координационными центрами как для мероприятий по коллективной подготовке, так и для разработки и адаптации материалов для самостоятельного обучения на основе соответствующих компьютерных технологий. В некоторых органах регулирования вопросов труда предусматривается обязательное проведение учебных мероприятий, направленных на формирование более профессионального поведения и позитивного психологического климата.⁴⁴

⁴³ См. A. Matheson et al.: *Study on the political involvement in senior staffing and on delineation of responsibilities between ministers and senior civil servants*, Working Paper on Public Governance No. 6 (Париж, ОЭСР, 2007 г.).

⁴⁴ В Иордании, например, руководство по инспекции труда включает Кодекс поведения для инспекторов труда в целях укрепления профессионального поведения и позитивного отношения.

68. В целом, проявляются серьезные различия между странами, так как органы регулирования вопросов труда иногда пользуются услугами существующих централизованных учебных заведений госслужбы⁴⁵ и/или своих собственных учебных заведений,⁴⁶ в то время как другие полагаются на сотрудничество с внешними учебными заведениями или университетами.⁴⁷

Техническое оборудование и управление данными

69. Отсутствие соответствующего технического оборудования по-прежнему остается одной из проблем, в первую очередь, но не исключительно, в развивающихся странах. Это влияет не только на потенциал органов регулирования вопросов труда осуществлять свою работу, например, проводить инспекционные проверки, программы обучения или трудоустройства, но и на их способность разрабатывать политику. Например, осуществление сбора информации вручную сотрудниками служб занятости или инспекторами труда, либо данных из коллективных договоров, их анализ и использование для разработки политики связано с большими трудностями. Даже если информация существует в электронном формате, ее не так просто направить другим подразделениям и руководству в связи с отсутствием единой информационной сети. Аналогичным образом, органы регулирования вопросов труда во многих случаях не делятся информацией с другими государственными органами или не имеют доступа к их базам данных.⁴⁸ Это может быть в некоторых случаях связано с техническими и/или политическими проблемами. Однако, отсутствие надежной, современной и всеобъемлющей базы данных, охватывающей все аспекты труда, условий труда и трудовых отношений, является общей проблемой для многих органов регулирования вопросов труда.⁴⁹

70. Следовательно, органы регулирования вопросов труда страдают от отсутствия актуальной, достоверной и исчерпывающей информации, необходимой для принятия решений. Эта проблема должна решаться путем использования всего объема информации, полученной в рамках всей системы регулирования вопросов труда, ее оценки, выявления пробелов в информации и создания информационной системы, построенной на потребностях пользователей, а не поставщика. Эффективная координация административных регистрационных записей может существенно повысить доступность

⁴⁵ Например, в странах с французскими административными традициями и в нескольких странах Латинской Америки.

⁴⁶ Например, Армения, Франция, Индия, Иордания, Мексика и Тунис. В Шри-Ланке Национальный институт социально-трудовых исследований (в рамках Министерства трудовых отношений и рабочей силы) был открыт в 2008 г. Его роль заключается в участии в таких мероприятиях, как программы рабочего образования, рабочие совещания, семинары, конференции, а также в подготовке публикаций и информационной деятельности, имеющих отношение к занятости.

⁴⁷ Университеты и другие внешние учебные заведения иногда проводят специальные курсы/программы, нацеленные на регулирование вопросов труда. В Тринидаде и Тобаго, например, Колледж по трудовым и кооперативным исследованиям «Cipriani» предлагает широкий спектр курсов по таким проблемам, как социально-трудовые исследования, безопасность и гигиена труда и управление вопросами окружающей среды и управление людскими ресурсами на условиях как неполного, так и полного рабочего времени, позволяющих получить профессиональные аттестационные свидетельства, дипломы или степень бакалавра искусств. Степень бакалавра искусств, например, помогает получить требуемую научную подготовку на степень уровня бакалавра для специалистов и практических работников в таких областях, как трудовые отношения, экономика труда и трудовых ресурсов и управление людскими ресурсами, занятыми в объединениях предпринимателей, профсоюзах и на государственной службе.

⁴⁸ Например, министерства труда часто не имеют доступа к реестрам рабочих мест, которые ведут налоговые службы, или к реестрам участников систем страхования, которые ведут учреждения социального обеспечения.

⁴⁹ См., например, C.S. Venkata Ratnam et al.: *Labour administration in selected Asian countries* (Бангкок, Региональное бюро МОТ для стран Азиатско-Тихоокеанского региона, 2008 г.). Это подтверждается также результатами различных аудиторских проверок МБТ органов регулирования вопросов труда и инспекции труда.

информации и данных практически бесплатно. Улучшение сбора, анализа и распространения информации представляет собой приоритетную область развития потенциала в рамках многих систем регулирования вопросов труда, особенно там, где осуществляется переход на принципы управления результативностью работы.

71. Серьезной проблемой, о которой неоднократно сообщалось, является отсутствие автомобилей и других транспортных средств, которыми могли бы пользоваться сотрудники органов регулирования вопросов труда, а также слабое управление транспортом, в том числе недостаточный уровень возмещения транспортных расходов. Отсутствие телефонов и ограниченный доступ к Интернету препятствуют эффективной коммуникации и координации между министерством и отделениями на местах, а также между подразделениями на местах и их клиентами. Во многих случаях, строения и другие служебные помещения органов регулирования вопросов труда оказываются недостаточными и труднодоступными, особенно для инвалидов, стариков и даже для людей, не имеющих частных транспортных средств. Иногда эти отделения не отвечают основным нормам условий труда, что создает опасность для здоровья и безопасности работников и отрицательно сказывается на их производительности. В других случаях отсутствует даже приемная или консультативная служба. Однако некоторые страны приложили существенные усилия к улучшению физической инфраструктуры и материально-техническому оснащению органов регулирования вопросов труда (см. вставку 2.6).

Вставка 2.6

Укрепление органов регулирования вопросов труда и инспекции труда в Алжире

В последние годы Алжир проводит работу в целях укрепления и модернизации системы регулирования вопросов труда, чтобы позволить министру труда, занятости и социального обеспечения осуществлять реальное влияние на социально-экономическую политику страны. Это позиционное влияние в правительстве и администрации является результатом высокого уровня политической поддержки трудовых вопросов, а также роли и положения организаций работников и работодателей.

Программа модернизации включает план действий по обеспечению занятости, принятый в 2008 году, в сочетании с инвестициями в размере 286 млрд динаров, в целях содействия созданию 3 млн рабочих мест за период с 2010 по 2014 годы. Усилия в области модернизации также сосредоточены на системе инспекции труда страны путем реорганизации и укрепления институтов инспекции труда, найма дополнительных инспекторов, а также расширения полномочий инспекторов. За период с 2000 по 2009 годы бюджет органов инспекции труда увеличился на 120%. Это увеличение позволило дать инспекторам привлекательную профессиональную заработную плату, а также обеспечить их более качественным оборудованием, необходимым для выполнения своей работы, и даже расширить физическое присутствие органов инспекции труда по всей стране. В результате, в настоящее время один автомобиль выделяется на каждые шесть инспекторов (по сравнению с 1 на каждые 15), что позволяет инспекторам находиться в инспекционных поездках три дня в неделю. Это привело к увеличению числа проверок с 82.000 в 2006 году до 126.000 в 2009 году. За это же время количество компьютеров увеличилось с одного на 50 инспекторов до одного компьютера на каждого инспектора труда.

Источник: МБТ: Миссия по оценке потребностей в области регулирования вопросов труда, 20-25 марта 2010 г.

Критическая масса, необходимая для обеспечения эффекта

72. Эти недостатки требуют обеспечения более эффективного управления повсюду, однако практические решения могут различаться в зависимости от местных условий. В целом ряде развивающихся стран повышение качества управления вряд ли может быть достигнуто без увеличения численности персонала и финансирования, особенно там, где органы регулирования вопросов труда были ослаблены в результате резкого сокращения кадров, а также гражданских конфликтов и войн.

73. Для того чтобы органы регулирования вопросов труда имели влияние и оправдывали свое существование, они должны достичь некоторой критической массы в плане финансирования и кадрового обеспечения. Например, даже если службы инспекции труда или государственные службы занятости достаточно хорошо организованы и если обеспечивается надлежащее управление ими, они все равно не будут иметь требуемого уровня общенационального воздействия до тех пор, пока не будут в состоянии охватить определенную часть предприятий или помочь определенной доле лиц, ищущих работу.⁵⁰

74. Разрыв между дерзновенными планами, которые часто выражаются в правовых и политических документах, и скромной реальной действительностью создает чувство разочарования и может ослабить доверие общества и уверенность в важности этих услуг. Таким образом создается порочный круг, когда министерство труда не может управлять большими средствами, так как не может обосновать потребность в них на основе конкретных результатов. Более эффективное использование существующих источников, как людских, так и материальных, является частью решения проблемы. В некоторых случаях, однако, порочный круг можно разорвать только путем существенного увеличения средств, предназначенных на поддержку четко определенных, реалистичных и обоснованных политических целей.

75. Ответственность за распределение ресурсов, как правило, несут национальные правительства,⁵¹ но органы регулирования вопросов труда во главе с министерствами труда должны прилагать больше усилий, чтобы убедить политиков и чиновников, распоряжающихся бюджетом, в том, что органы регулирования вопросов труда вносят ценный вклад в экономику страны. Для этого нужно, чтобы органы регулирования вопросов труда продемонстрировали свой вес в экономическом развитии, в том числе путем предотвращения или скорейшего урегулирования трудовых споров, свой вклад в повышение производительности труда или в сокращение числа несчастных случаев на производстве, в частности, посредством целенаправленных программ подготовки кадров, повышения квалификации и эффективного трудоустройства. Короче говоря, их ориентация на проблемы развития служит отправной точкой к тому, чтобы убедить лиц, ответственных за распределение ресурсов, в ключевой роли органов регулирования вопросов труда.

⁵⁰ Например, в странах к югу от Сахары среднее соотношение между консультантами по вопросам занятости и лицами, ищущими работу, составляет 1:4.000, в то время как в Латинской Америке оно равно 1:350, а в Европе – 1:150. Что касается финансирования и материально-технического обеспечения, положение еще хуже. World Association of Public Employment Services (WAPES): *Africa Region Activity Report 2008 and Activity Plan 2009* (Nuremberg, 3 Dec. 2008).

⁵¹ В некоторых случаях финансирование осуществляется органами местного самоуправления. В качестве примера можно привести социальную помощь, службы занятости (Бельгия), пособия по безработице (США, в бескризисные периоды) или профессионально-техническую подготовку (Швейцария).

Новые условия оперативной деятельности

Экономическая, социальная и политическая среда

76. Функции и структуры органов регулирования вопросов труда определяются политической, социальной и экономической средой, в которой они действуют. Эта среда значительно изменилась за последние десятилетия и до сих пор продолжает меняться в связи с финансовым и экономическим кризисом.

77. Последствия для экономического и социального развития были подробно описаны в многочисленных документах МОТ и нет необходимости повторять здесь их выводы. Однако следует отметить, что органам регулирования вопросов труда придется иметь дело с экономическими и социальными проблемами, такими как: высокая и хроническая безработица; обострение глобальной конкуренции; рабочая сила, которая становится все более диверсифицированной, мультикультурной, более образованной и мобильной. Во многих странах особенности рабочей силы меняются с увеличением доли работающих женщин, сокращением экономически активной молодежи и общим старением населения. Кроме того, многие страны сталкиваются с ростом неравенства в области доходов и заработной платы и хроническим гендерным неравенством. В некоторых странах отмечается также высокий уровень распространения ВИЧ/СПИДа, туберкулеза и малярии среди трудоспособного населения.⁵² Кроме того, множится количество форм занятости и увеличивается доля работников в неформальном секторе экономики.

78. Эти два последних элемента подчеркивают актуальность деятельности органов регулирования вопросов труда, которые должны расширять свои услуги и распространять их на работников, которые не имеют формального трудового договора, но которые имеют право на защиту, как это предусмотрено в Конвенции МОТ 150,⁵³ и о чем идет речь далее в разделе об инспекции труда в настоящем докладе. В этой связи, Рекомендация МОТ 2006 года о трудовом правоотношении (198) служит руководством для национальных органов регулирования вопросов труда.

79. Демократические реформы во многих частях мира расширили сферу рыночной экономики, что вызвало необходимость в соответствующей адаптации органов регулирования вопросов труда. Кроме того, процесс глобализации, особенно в форме региональной интеграции, и его прямое воздействие на мир труда (например, свободное передвижение рабочей силы и стандартизация трудового права) создает необходимость гармонизации некоторых аспектов регулирования вопросов труда и улучшения горизонтального сотрудничества между национальными органами регулирования вопросов труда.⁵⁴

Последствия недавнего экономического кризиса

80. С точки зрения регулирования вопросов труда, экономический кризис представляет собой и серьезный вызов, и историческую возможность. Органы регулирования вопросов труда должны не только смягчать социальные последствия кризиса, но и адаптировать политику в области труда к построению более прочного механизма

⁵² МБТ: *Изменение моделей и структур в сфере труда*, Доклад I(C), доклад Генерального директора, Международная конференция труда, 95-я сессия, Женева, 2006 г.

⁵³ Статья 7 Конвенции 150 МОТ предоставляет органам регулирования вопросов труда полномочия на распространение своих услуг за пределы формальной экономики и на осуществление этой деятельности на благо всех работающих лиц.

⁵⁴ Например, для того чтобы стать государством-членом Европейского союза, страны-кандидаты должны решить многочисленные вопросы, связанные с политикой в сфере труда, и соответственно адаптировать свои органы регулирования вопросов труда.

регулирования на будущее. Таким образом, кризис открывает возможность как модернизации механизмов обеспечения услуг, так и укрепления роли министерств труда в области макроэкономической политики.

81. Последствия кризиса для занятости и уровня жизни во многих частях мира привлекли внимание к важности министерств труда и других компонентов национальной системы регулирования вопросов труда.⁵⁵ Кроме того, признание Группой двадцати ведущей роли МОТ в решении проблемы «кризиса в сфере занятости»⁵⁶ представляет возможность для того, чтобы органы регулирования вопросов труда и министерства труда играли более активную роль в рамках государственных структур.⁵⁷

82. В связи с кризисом и ростом безработицы, органам регулирования вопросов труда необходимы дополнительные ресурсы.⁵⁸ Большинство стран восприняли кризис как возможность расширения и корректировки существующих социальных программ, а также принятия новых (см. вставку 2.7).⁵⁹ Политика в сфере рынка труда занимает видное место во многих национальных программах восстановления,⁶⁰ в результате чего некоторые правительства укрепляют потенциал институтов труда, особенно государственных служб занятости, которые должны оказывать эффективные услуги все большему числу лиц, ищущим работу. Количество персонала в ГСЗ выросло в большинстве государств-членов ОЭСР,⁶¹ а также в некоторых развивающихся

⁵⁵ Например, министр труда и социального обеспечения Намибии в своем выступлении по вопросам мотивации от 19 мая 2010 г., охарактеризовав последствия экономического кризиса с точки зрения нетерпимости высокого уровня безработицы, заработной платы на уровне ниже прожиточного минимума и эрозии условий труда, подчеркнул, что «в этих обстоятельствах роль Министерства труда и социального обеспечения никогда не была столь важной для социально-экономического развития [его] нации».

⁵⁶ 2 апреля 2009 г. на Лондонской встрече на высшем уровне по вопросам экономического роста, стабильности и рабочих мест лидеры Группы двадцати приняли глобальный план восстановления и реформ. В п. 26 лидеры Группы двадцати обязались поддерживать рынки труда, способствующие занятости, и призвали МОТ в сотрудничестве с другими соответствующими организациями оценивать принимаемые меры и определять действия, необходимые в будущем. Совсем недавно в Сеуле, Республика Корея, (ноябрь 2010 г.), лидеры Группы двадцати призвали МОТ продолжать разработку мер, обеспечивающих восстановление и рост рабочих мест. План будет в дальнейшем доработан под председательством Франции в Группе двадцати в 2011 г.

⁵⁷ См. R. Torres: «Incomplete crisis responses: Socio-economic costs and policy implications», *Международный обзор труда* (2010 г., т. 149, № 2).

⁵⁸ Например, расходы на государственные службы занятости и активную политику на рынке труда (АПРТ) в Чешской Республике в 2009 г. оказались в три раза выше, чем было предусмотрено в бюджете Министерства труда (15 млрд чешских крон по сравнению с бюджетом в 5 млрд чешских крон). Основной причиной было увеличение расходов на пособия по безработице. Дополнительные средства на АПРТ были выделены из фондов ЕС.

⁵⁹ МБТ: *Защитим людей, стимулируя создание рабочих мест: От принятия антикризисных мер к обеспечению экономического подъема и устойчивого роста*, послание Генерального директора МБТ лидерам Группы двадцати, Питтсбургский саммит, 24-25 сентября 2009 г. (Женева, 2009 г.).

⁶⁰ В среднем, страны с развитой экономикой потратили 3,9% своего ВВП на программы по восстановлению, в то время как развивающиеся страны и страны с формирующимся рынком потратили 7,3% от своего ВВП. Что касается структуры расходов, то развивающиеся страны и страны с формирующимся рынком в меньшей степени делали акцент на проблемах рынка труда и на социальных расходах, так как только одна десятая часть общего стимулирующего пакета средств была направлена на реализацию этих инициатив. В отличие от этого, в целом, страны с формирующимся рынком выделяют одну пятую своего стимулирующего пакета ресурсов на решение проблем рынка труда и на социальные меры.

⁶¹ По данным ОЭСР, численность персонала увеличилась на 10% или более в Германии, Венгрии, Японии, Мексике, Польше и Турции (ОЭСР: *Перспективы занятости ОЭСР 2010: Выйти из кризиса занятости* (Париж, 2010 г.), с. 52). Во Франции в 2009 г. были набраны дополнительно 1.840 новых консультантов по вопросам трудоустройства помимо 500 сотрудников контактного центра. В Германии в 2008 г. правительство набрало 1.000 новых сотрудников в бюро по трудоустройству помимо 5.000 в 2009 г. В Испании государственные службы занятости наняли 2.145 сотрудников для своих отделений занятости и 1.500 консультантов для оказания помощи в поисках работы. Нидерланды ввели центры мобильности, которые стимулируют перемещение работников между предприятиями.

странах.⁶² В таких странах, как Австралия и Швейцария, где финансирование определяется на основе нагрузки, поступления на деятельность ГСЗ резко возросли. В некоторых странах кризис потребовал принятия новых программ и создания структур по борьбе с ростом безработицы.⁶³

Вставка 2.7

Внедрение системы пособий по безработице на Багамских Островах

В апреле 2009 года правительство Багамских Островов разработало Программу пособий по безработице, устанавливающую новый компонент в системе социального обеспечения страны (Закон о национальном страховании с поправками 2009 года). Эта программа была введена в действие в период массовых увольнений, когда уровень безработицы в стране достиг двузначной цифры, и стала одним из элементов ответа страны на глобальный экономический и финансовый кризис. После предварительного этапа в 14 месяцев программа перешла к своей постоянной фазе.

В реализации программы участвуют как департамент труда в Министерстве труда и социального развития, так и Совет национального страхования (СНС), который действует под эгидой Министерства финансов. Департамент труда отвечает за регистрацию безработных и выдачу карточек учета безработных. Директор по вопросам труда, или его представитель, встречается с безработным по крайней мере раз в четыре недели, оказывает помощь в поиске работы, дает указания и советы в отношении мер, связанных с поисками работы (доступность, готовность, интервью и обучение), и выдает необходимые документы. СНС осуществляет административное управление взносами и выплатой пособий по безработице в тесном сотрудничестве с департаментом труда.

На предварительном этапе отмечалась значительная необходимость в удовлетворении требований большого числа претендентов на пособие по безработице (около 20.000 чел.) в течение короткого периода времени. Первоначальный запрос о выплате пособия по безработице можно было представить только в специальных центрах на всей территории страны, в том числе в подразделениях биржи труда, в отделениях национального страхования или в других отделениях местных органов власти. По мере роста спроса было набрано дополнительно от 15 до 20 временных сотрудников, чтобы справиться с этим объемом работы. После предварительного этапа некоторые из этих лиц остались работать в СНС на постоянной основе. Благодаря работе комплексных центров, выплаты пособий по безработице осуществлялись в течение четырех дней после установления права на него (по аналогии с другими краткосрочными пособиями, находящимися в ведении СНС).

Источник: Субрегиональное бюро МОТ для Карибского бассейна, Порт-оф-Спейн.

83. Существуют различные мнения о влиянии кризиса на основные тенденции в области политики. Тем не менее, кризис способствовал пересмотру некоторых из предположений, на которых строилась экономическая политика в течение последних 30 лет, в связи с чем были пересмотрены подходы, в частности, связанные с международными финансовыми учреждениями.⁶⁴ Например, МВФ признал, что сила и качество институтов рынка труда могут оказать заметное воздействие на международные усилия по обеспечению устойчивого роста и развития, играя важную роль в ограждении

⁶² Например, в Аргентине, на Багамских Островах, в Камбодже, Камеруне, Коста-Рике, Доминиканской Республике, Сальвадоре, Гайане, Гондурасе и в Малайзии.

⁶³ См. МБТ: *The financial and economic crisis: A Decent Work response*, Административный совет, 304-я сессия, Женева, март 2009 г., GB.304/ESP/2; и МБТ: *Преодоление глобального кризиса в отношении рабочих мест: восстановление экономики на основе мер по обеспечению достойного труда*, Доклад I(A), доклад Генерального директора, Международная конференция труда, 98-я сессия, Женева, 2009 г.

⁶⁴ R. Torres: *Incomplete crisis responses*, op. cit.

населения от экономических потрясений и усилении социальной сплоченности.⁶⁵ МВФ подчеркнул, в частности, позитивную роль пособий по безработице, как автоматического стабилизатора.⁶⁶

84. В этом контексте в значительных масштабах разрабатывались и применялись различные инновационные политические меры на рынке труда, особенно меры, направленные на защиту существующих рабочих мест или на упрочение защиты уязвимых категорий работников. К ним относятся, например, расширение возможностей в сфере профессиональной подготовки, укрепление структур по оказанию помощи в поисках работы, а также различных государственных программ занятости. Во время недавнего экономического кризиса большое внимание уделялось субсидируемым правительством программам распределения работы, что в значительной мере помогло предприятиям адаптировать режим рабочего времени к колебаниям спроса и таким образом уменьшить необходимость в увольнении избыточной рабочей силы (см. вставку 2.8).

Вставка 2.8

Субсидируемые правительством программы распределения работы

В контексте нынешнего глобального экономического спада, многие органы регулирования вопросов труда внедрили или расширили программы своих государственных служб занятости, в рамках которых правительства частично субсидировали расходы на заработную плату предприятий в рамках схем распределения работы. Идея распределения работы заключается в разделении меньшего объема работы среди того же числа работников, чтобы избежать увольнений, либо в использовании этой меры для создания рабочих мест.

Концепция распределения работы возникла еще во время Великой депрессии и находит свое отражение в духе Конвенции 1935 года о сорокачасовой рабочей неделе (47). Конвенция, принятая в разгар депрессии, устанавливает принцип 40-часовой рабочей недели и в ее преамбуле отмечается, «что необходимо предпринять усилия для сокращения в возможно большей мере продолжительности рабочего времени во всех категориях занятости».

Сокращение продолжительности рабочего времени при распределении работы часто, хотя и не всегда, связано с сокращением заработной платы пропорционально сокращению продолжительности рабочего времени. Однако, эта потеря доходов может быть компенсирована за счет субсидирования правительства заработной платы. Эти субсидии зачастую предоставляются путем частичного пособия по безработице, хотя они могут поступать из общих государственных доходов.

Распределение работы означает нечто большее, чем «сокращение заработной платы». Это – мера, призванная разделить бремя тяжелого экономического положения – не только среди работников, но и между работниками, работодателями и правительствами. Надлежащим образом разработанная и реализованная политика распределения работы может способствовать поддержанию совокупного спроса путем предотвращения дефляции заработной платы и сокращения будущих расходов, связанных с наймом и потерей человеческого капитала до восстановления рынка труда.

Источники: J.C. Messenger: *Work sharing: A strategy to preserve jobs during the global jobs crisis*, TRAVAIL Policy Brief No. 1, June 2009 (Geneva, ILO); IMF: "The human costs of recessions", in ILO–IMF: *The challenges of growth, employment and social cohesion*, дискуссионный документ на Совместную конференцию МОТ-МВФ в сотрудничестве с канцелярией премьер-министра Норвегии, Осло, 13 сентября 2010 г.

85. Различные формы социального диалога на национальном уровне, чаще всего при активной роли министерств труда, помогли сохранить социальный мир путем поиска

⁶⁵ МОТ-МВФ: *The challenges of growth, employment and social cohesion*, дискуссионный документ на Совместную конференцию МОТ-МВФ в сотрудничестве с канцелярией премьер-министра Норвегии, Осло, 13 сентября 2010 г.

⁶⁶ O. Blanchard, G. Dell’Ariccia and P. Mauro: *Rethinking macroeconomic policy*, IMF Staff Position Note (12 Feb. 2010). См. также S. Cazes, S. Verick and C. Heuer: *Labour market policies in times of crisis*, Employment Working Paper No. 35 (Женева, МБТ, 2009 г.).

согласованных решений по смягчению воздействия кризиса. Ведение коллективных переговоров, особенно там, где этот процесс получил развитие и систематически продвигался еще до начала кризиса, способствует, например, нахождению альтернативных решений вместо увольнений во многих компаниях.⁶⁷

86. Учитывая, что меры политики в области труда представляют собой лишь некоторые из компонентов в рамках более крупных пакетов мер восстановления, в большинстве стран ведущую роль в координации антикризисной политики по-прежнему играют министерства экономики и финансов. Тем не менее, министерства труда играли ключевую роль, когда дело дошло до информирования о государственной политике, осуществления мер, направленных на создание и защиту рабочих мест, расширения социальной защиты, укрепления и адаптации услуг, оказываемых органами регулирования вопросов труда, и проведения консультаций с организациями работодателей и работников о предлагаемых мерах на основе социального диалога.

87. Хотя правительствам удалось избежать экономического краха путем введения беспрецедентных чрезвычайных мер в начале кризиса, эти мероприятия имеют значительные последствия с точки зрения ослабления государственных финансов. Кризис поднял вопрос о перспективных долгосрочных трудностях, связанных с медленным экономическим ростом, сокращением государственных доходов и дальнейшим снижением государственных расходов. Этот сценарий еще более усиливает последствия и без того сложной демографической ситуации в большинстве промышленно развитых стран (например, темпы старения населения и роста соотношения числа иждивенцев к численности работающего населения). Принятие мер жесткой экономии, чтобы справиться с этим нарушением финансовой сбалансированности может повлиять на финансирование органов регулирования вопросов труда. Возникающий в этой связи эффект может проявиться двояко: а) сокращение программ социальной защиты и создания рабочих мест, а также других программ, осуществляемых органами регулирования вопросов труда; б) сокращение операционных затрат с точки зрения кадров и заработной платы.⁶⁸ Сокращение персонала может привести к увеличению рабочей нагрузки в то время, когда существует повышенный спрос на услуги органов регулирования вопросов труда,⁶⁹ тем самым ухудшая условия труда должностных лиц, что ставит под угрозу эффективность и качество предоставляемых услуг.⁷⁰

⁶⁷ L. Rychly: *Social dialogue in times of crisis: Finding better solutions*, DIALOGUE Working Paper No. 1 (Женева, МБТ, 2009 г.).

⁶⁸ Представляется, что воздействие кризиса на государственное управление будет особенно значительным в Европе и США. В восьми странах Европы было сокращено в общей сложности 172.000 сотрудников органов государственного управления за год, закончившийся в июне 2010 г., в то время как в США общий уровень занятости в государственных органах упал ниже уровня, отмечавшегося до спада, впервые в июле 2010 г., причем только в третьем квартале 2010 г. в органах местного самоуправления было сокращено 143.000 человек. С 2008 года сократилась заработная плата работников государственной администрации в некоторых европейских странах, в основном в рамках пакетов мер финансового оздоровления, согласованных с международными организациями, или в рамках подготовки к аукционам облигаций. См. МБТ: *Отраслевая направленность деятельности МОТ: Новая информация об отраслевых аспектах, касающихся глобального экономического кризиса: государственное управление*, Административный совет, 309-я сессия, Женева, ноябрь 2010 г., GB.309/STM/1/1.

⁶⁹ Экономический кризис уже увеличил нагрузку на многие органы регулирования вопросов труда, особенно на учреждения, занимающиеся проблемами лиц, ищущих работу. По данным ОЭСР, средняя нагрузка на персонал увеличилась во многих ГСЗ таких государств-членов ОЭСР, как Турция и Соединенное Королевство (примерно на 50%), Чешская Республика, Новая Зеландия и Мексика (ОЭСР: *Перспективы занятости ОЭСР 2010*, *op. cit.*). Аналогичным образом, во Франции нагрузка на должностных лиц ГСЗ значительно возросла после 2008 г. Если в соответствии с планами центров занятости Франции на каждого советника должно было приходиться 60 лиц, ищущих работу, то в некоторых регионах это соотношение составляет вплоть до 180:1. (P. Marini: *Rapport général fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2010, Annexe No. 32, Travail et Emploi* (Paris, Sénat, 2009)).

⁷⁰ Например, 20-процентное сокращение государственных расходов в 2009 г., как сообщается, практически парализовало работу ГСЗ в Республике Молдове.

88. В целом, кризис высветил необходимость мер корректировки и адаптации. Важно, чтобы органы регулирования вопросов труда извлекли уроки из недавнего кризиса и научились корректировать политику и институциональный потенциал с целью обеспечения большей готовности к смягчению последствий возможных будущих экономических потрясений. В этих целях МОТ разработала набор сбалансированных принципов политики, в том числе Глобальный пакт о рабочих местах (июнь 2009 г.), призывав национальные правительства превратить политику, ориентированную на создание рабочих мест, и возможности для достойного труда в стержневой элемент антикризисных мер. Кроме того, Инициатива по обеспечению минимальных норм социальной защиты (апрель 2009 г.), выдвинутая совместно МОТ и ВОЗ, направлена на сочетание принципов социальной справедливости и экономического развития как один из способов преодоления жизненных рисков.⁷¹

Потенциальные возможности министерств труда в области формирования политики

Особая роль министерств труда

89. Министерства труда играют определенную роль в содействии сочетанию социального и экономического развития в интересах сбалансированного и устойчивого роста. В дополнение к своим «отраслевым» или «линейным» функциям, связанным с разработкой конкретных мер политики в области труда, они выполняют также и «горизонтальную» функцию, вытекающую из их взаимоотношений со сферой труда, как блюстителей социального мира. Действительно, их роль в развитии здоровых трудовых отношений является существенным элементом, который позволяет им занимать особое положение.

90. Чтобы выполнить эту роль, министерства труда должны обладать потенциалом для разработки, принятия, реализации и оценки своей собственной политики, а также для того, чтобы выступать за политику, ориентированную на обеспечение занятости, в рамках других более широких целей политики правительства.

91. Однако их реальное влияние на процесс разработки политики и место в иерархии государственных органов нельзя рассматривать как нечто само собой разумеющееся. Общая картина, как видно из различных публикаций МОТ и других источников, является неоднородной: многие министерства труда уже являются влиятельными и их деятельность весьма зрима, в то время как другим удалось поднять свой статус, а также свои бюджетные ассигнования. Во многих странах, однако, влияние министерств труда снижается и они не обладают достаточным потенциалом для выполнения своих функций.

92. Государственные приоритеты, в том числе акцент на трудовой политике, определяют, занимает ли министерство труда видное место среди государственных органов и в какой степени оно может влиять на более широкую экономическую политику. Проекты реформ, принятие нового трудового законодательства, пересмотр систем пенсионного обеспечения или реструктуризация органов регулирования вопросов труда могут, хотя и временно, сконцентрировать внимание на вопросах труда и отвечающих за них учреждениях. Кроме того, политическая власть в руках министра труда (его/ее стаж работы в правительстве или его/ее положение в политической партии) также является решающим фактором. В странах с коалиционным правительством,

⁷¹ Принципы, предусмотренные этой инициативой, подчеркивают необходимость обеспечения всеобъемлющей, последовательной и скоординированной социальной защиты и проведения политики в области занятости в целях предоставления услуг и социальных выплат на протяжении всей жизни, уделяя особое внимание уязвимым группам населения.

распределение министерских обязанностей между членами коалиции также может иметь большое значение. Эти соображения хотя и имеют основополагающее значение, выходят за рамки рассматриваемых в настоящем докладе вопросов.

93. В следующем разделе доклада рассматриваются три институциональные особенности, которые непосредственно влияют на роль министерств труда с точки зрения формирования политики: мандат, стратегические и координационные функции и сотрудничество с организациями работников и работодателей.

Эволюция мандата

94. Мандат министерств труда часто основывается на конституционных и других законах и определяет их функции по сравнению с другими правительственными ведомствами.

95. Многие министерства труда в последнее время сталкиваются со значительными изменениями этих мандатов. Как указывалось выше, министерства труда являются стержнем системы регулирования вопросов труда. Тем не менее, они обычно разделяют некоторые из обязанностей, связанных с проблемами труда, с другими государственными ведомствами или входят в состав министерств, отвечающих за несколько направлений деятельности. Это означает, что помимо традиционного мандата в области труда и занятости министерство труда часто отвечает за другие направления деятельности, иногда лишь отдаленно связанные с трудовыми вопросами. Эти механизмы могут быть продиктованы прагматическими соображениями.⁷² Однако сочетание портфелей часто оказывает прямое влияние на то, как формулируется и реализуется политика. Например, соответствующие роли министерств труда, внутренних или иностранных дел в области миграции могли бы объяснить, какие соображения учитываются в первую очередь при выдаче разрешений на работу: с точки зрения рынка труда, безопасности или внешнеполитических аспектов. Разделение обязанностей в области профессиональной подготовки между министерством труда и министерством образования может оказывать влияние на ориентацию учебных программ и на их связь с потребностями рынка труда.⁷³ Точно так же, сочетание «социальных вопросов» с «программой занятости» может влиять на баланс между потребностями в защите и императивами создания рабочих мест.⁷⁴ Сочетание трудовых вопросов и проблем занятости обеспечивает очевидные преимущества в установлении баланса между условиями занятости и потребностями рынка труда, например, при разработке политики в сфере доходов.

96. Теоретически, координация осуществляется проще, если различные аспекты политики в области труда рассматриваются в рамках одного министерства. Опыт свидетельствует, однако, что институциональная интеграция не всегда приводит к улучшению координации. Даже в рамках одного министерства, строгие границы между департаментами могут привести к отсутствию согласованности политики, если

⁷² Например, преумножение направлений деятельности может быть связано с небольшим размером страны. В Вануату трудовые вопросы находятся в ведении Министерства внутренних дел, наряду с такими областями как полиция, иммиграция, дела провинций, выборы, тюремные службы и борьба со стихийными бедствиями. В Сент-Ките и Невис за трудовые вопросы отвечает Министерство иностранных дел, иммиграции, национальной безопасности, труда и социального обеспечения.

⁷³ То, как разделяется сфера ответственности между этими двумя министерствами, повлияет на то, будет ли уделяться внимание развитию систем ученичества и непрерывной профессиональной подготовки работника или программа обучения будет ориентирована на безработных, чтобы помочь им получить работу.

⁷⁴ Например, в Японии Министерство здравоохранения, труда и социального обеспечения было создано в 2001 г. после слияния Министерства труда и Министерства социального обеспечения. Целью слияния является содействие развитию более согласованного подхода к социальным и трудовым вопросам. Правительство Соединенного Королевства в 2001 г. создало Министерство труда и пенсионного обеспечения, которое взяло на себя ответственность за социальное обеспечение и политику в области занятости.

различные подразделения не будут сообща преследовать четко определенные общие цели под управлением разумного руководства.

97. В последнее время некоторые правительства проводили эксперименты со слиянием своих министерств труда (или его компонента занятости) с министерством экономики и финансов.⁷⁵ Эта мера, как правило, была оправдана на том основании, что экономический рост является главной предпосылкой создания рабочих мест и что это необходимо для достижения эффекта синергии между экономической политикой и политикой в области занятости. Мнения в отношении эффективности этой меры разделились. Это может привести к созданию более мощного и влиятельного министерства экономики и занятости, но это также может привести к маргинализации политики, проводимой в интересах работников.⁷⁶ Такое слияние может в краткосрочной перспективе позволить устранить определенные трения между экономическими и «расходными» министерствами и ускорить осуществление реформ на рынке труда. В долгосрочной перспективе, однако, они могут значительно ослабить шансы на то, чтобы органы регулирования вопросов труда могли выдвигать свои аргументы на уровне правительства о компонентах политических программ в области занятости, регулирования рынка труда, качества создаваемых рабочих мест или о связи между политикой в области доходов и созданием рабочих мест (например, эффект от минимальной заработной платы). Различные мнения высказываются также и в отношении ряда последних слияний и их последствий для программы трудовых отношений,⁷⁷ которая была традиционно связана с трудовыми вопросами и считается одной из основных функций национальной системы регулирования вопросов труда.⁷⁸

98. В большинстве стран, министерство финансов оказывает большое влияние на разработку и осуществление политики, в том числе политики в области труда. Это влияние отражает тот факт, что министерства финансов обычно определяют ведомственные бюджеты.⁷⁹ Во многих странах бюджеты для активной политики на рынке труда являются результатом переговоров между министерствами труда и финансов. Как правило, чем больше финансовые последствия этой политики, тем более

⁷⁵ Например, в Германии (2002-05 гг.), Франции (2007-10 гг.), Финляндии (2008 г.), Венгрии (2010 г.), Швейцарии (1999 г.). С другой стороны, в Республике Молдове трудовые вопросы были переданы из Министерства экономики во вновь созданное в 2009 г. Министерство труда, социальной политики и семьи.

⁷⁶ Когда в 1995 г. Министерство занятости Соединенного Королевства было объединено с Министерством образования и ответственность за трудовые отношения была передана в Министерство торговли и промышленности (в настоящее время Министерство по делам бизнеса, инноваций и ремесел), это вызвало сопротивление со стороны Британского конгресса тред-юнионов на основании того, что министерство, которое должно заступаться за безработных, уязвимых лиц и лиц, подвергающихся эксплуатации, не будет представлено за столом переговоров Кабинета министров (выдержка из: R. Aldrich, D. Crook and D. Watson: *Education and employment: The DfEE and its place in history* (London, Institute of Education, University of London, 2000)).

⁷⁷ Например, Министерство занятости Соединенного Королевства, созданное в 1916 г., было распущено в 1995 г., и ответственность за трудовые отношения была передана в Министерство торговли и промышленности, которое в основном отвечает за вопросы конкурентоспособности. Кроме того, в Ирландии, вопросами трудовых отношений с 2010 г. занимается Министерство предпринимательства, торговли и инноваций. Для более подробной информации см. J. Heyes: *The changing role of labour ministries: Influencing labour, employment and social policy* (Женева, МБТ, 2004 г.).

⁷⁸ См. Рекомендация МОТ 1978 года о регулировании вопросов труда (158), пп. 7-10 и Общий обзор, 1997 г., *op. cit.*, гл. II (Часть IV).

⁷⁹ Например, в Ирландии необходимо получить заключение Министерства финансов в отношении новых предложений, прежде чем они могут быть представлены на рассмотрение правительства. В Соединенном Королевстве велико влияние министра финансов на формирование ведомственных целей через Всеобъемлющие обзоры расходов, посредством которых формируются ведомственные бюджеты, а также через Соглашения по государственной службе, которые представляют собой ряд целей, согласованных между министерствами и Казначейством. В Германии любой предложенный законопроект должен пройти обсуждение на предмет финансирования с участием всех министерств.

влиятельным становится министерство финансов. В некоторых странах, например в Дании, в 1990-е годы министерства финансов играли важную роль в обсуждении реформы рынка труда. Однако, иногда высказывается озабоченность в связи со способностью министерства финансов анализировать и правильно интерпретировать состояние рынка труда.⁸⁰

Вставка 2.9
Недавние структурные преобразования в Федеральном
министерстве труда и социальных дел Германии

Федеральное министерство труда и социальных дел было создано в 1949 году. В период между 2002 и 2005 годами обязанности в области политики были временно переданы новому Федеральному министерству экономики и труда (BMWA). Министерство взяло на себя ответственность за трудовое законодательство и вопросы занятости, а также за сферу политики, за что ранее отвечало Министерство экономики. Ответственность за социальное обеспечение (например, за пенсии) была передана новому Министерству здравоохранения и социального обеспечения. Тем не менее, ответственность за пособия по безработице была сохранена за Министерством экономики и труда. BMWA было создано незадолго до того, как занимавший тогда пост канцлера Герхард Шредер заявил о своем намерении проводить либеральные экономические реформы в соответствии с Национальной программой 2010 и рекомендациями Комиссии Хартс. Эти реформы предусматривали увеличение взносов работников в систему социального обеспечения, больший акцент на «активную» политику в области занятости, снижение ограничений, касающихся занятости временных работников, нанимаемых через агентства, и изменения в системе пособий по безработице. В 2005 году министерства, отвечающие за экономические и трудовые вопросы, были разделены, и вновь восстановленное Министерство труда и социальных дел вновь стало отвечать за социальное обеспечение.

Источник: J. Heyes: Labour ministries and labour administration in transition, op. cit.

99. Поскольку министерства труда выполняют защитные функции, а также играют экономическую роль, их отношения с другими «экономическими» министерствами являются логичными. Однако, в связи с повседневными контактами министерства труда со сферой труда через свои отделения на местах, органы инспекции труда и центры трудоустройства благодаря их взаимодействию с организациями работодателей и работников обладают уникальной перспективой и голосом, который должен быть услышан.

Стратегические и координирующие функции

100. Общие функции министерств в процессе принятия решений, как правило, включают установление приоритетов, планирование и разработку политики и законодательных актов, проведение межведомственных консультаций, подготовку представлений в правительство, помощь парламентскому процессу и продвижению проектов, а также реализацию, мониторинг и оценку.⁸¹ Оптимальный процесс разработки политики в области регулирования вопросов труда состоит из двух элементов: долгосрочная перспектива/стратегия и потенциал в сфере координации.

101. Такие события, как катастрофы в горнодобывающей промышленности, крупномасштабные увольнения или общенациональные забастовки, привлекают внимание СМИ и позволяют взглянуть на ежедневные мероприятия учреждений регулирования

⁸⁰ J. Heyes: *The changing role of labour ministries*, op. cit.

⁸¹ См. ОЭСР: *The role of ministries in the policy system: Policy development, monitoring and evaluation*, Sigma Paper No. 39 (Париж, 2007 г.).

вопросов труда. Однако регулирование вопросов труда это нечто большее, чем повседневная работа. Политика в области труда должна осуществляться в рамках среднесрочной и долгосрочной перспективы. В действительности, социальные системы в отдельных странах и даже регионах, как правило, являются относительно стабильными в течение долгого времени,⁸² так как они не только вписываются в местные традиции и институциональные структуры, но и определяются относительно стабильными факторами, такими как экономическая структура страны, состав рабочей силы, авторитет социальных партнеров, системы трудовых отношений и демографические изменения.

102. Органы регулирования вопросов труда должны формироваться с перспективой на будущее.⁸³ Они должны отвечать требованиям гибкости⁸⁴ и отзывчивости, которые имеют особое значение в периоды экономического и социального кризиса,⁸⁵ им должно быть присуще долгосрочное стратегическое мышление, охватывающее различные области политики и министерских обязанностей. Эти стратегии должны выходить за горизонт политических циклов, участвуя в более широких социальных консультациях, причем не только в пределах политического спектра, но и с естественными партнерами в области регулирования вопросов труда: с организациями работников и работодателями.

103. Сфера трудовой политики имеет междисциплинарный и многогранный характер. Сфера труда касается практически всех граждан, включая тех, кто готовится войти в состав рабочей силы, и тех, кто уже на пенсии. Политика в области труда предусматривает права, а также обязательства и санкции. Взаимодействие между трудом и другими дисциплинами, даже с техническими, имеет многогранный характер. Идеально функционирующая система регулирования вопросов труда требует обеспечения основного баланса между различными субъектами, а также координации между ее ключевыми компонентами, такими как трудовое законодательство, политика в области занятости, социальная защита и трудовые отношения. Чтобы быть в центре дискуссий по экономическим вопросам, министерства труда должны лучше выполнять или укреплять свою координирующую роль по всем элементам национальной политики в области труда, в соответствии с Конвенцией 150 МОТ.

104. Однако министерства труда могут столкнуться с трудностями в обеспечении своей координирующей роли в чрезмерно разрозненных системах регулирования вопросов труда. Как было отмечено Комитетом экспертов по применению конвенций и рекомендаций в его Общем обзоре 1997 года, проблемы могут возникнуть в связи с большим количеством сторон, участвующих в процессе принятия решений, координации политики и действий на национальном уровне. Это неизбежно ставит вопрос о

⁸² См. Esping-Andersen: *The three worlds of welfare capitalism* (Cambridge, Polity Press, 1990).

⁸³ Многие из существующих учреждений в области социального обеспечения были созданы во время Великой депрессии 1930-х годов и остаются относительно неизменными на протяжении десятилетий (например, Администрация социального обеспечения в США).

⁸⁴ В соответствии с Конвенцией 150, ратифицирующее государство может передать или поручить определенные виды деятельности по регулированию вопросов труда неправительственным организациям (НПО), в частности, организациям работодателей и работников или их представителям. Этот аспект Конвенции указывает на присущую ей гибкость, позволяющую поддерживать актуальность систем регулирования вопросов труда, несмотря на неизбежные изменения в макроэкономической и социальной политике.

⁸⁵ Например, во время каждого крупного спада начиная с 1950-х годов Конгресс США проводил временную программу выплат дополнительных, финансируемых из федерального бюджета, пособий по безработице в течение дополнительных недельных отрезков времени до тех пор, пока не восстановится экономика и не улучшатся перспективы трудоустройства. См. US Congress Joint Economic Committee: *Extending the federal unemployment insurance benefits program* (Nov. 2010).

том, какова должна быть структура механизма регулирования вопросов труда, чтобы все его части работали слаженно, как единое целое.⁸⁶

105. Такая координация должна опираться на соответствующий институциональный фундамент. Это может быть достигнуто с помощью национальных экономических и социальных советов и аналогичных органов,⁸⁷ комиссий по планированию или консультативных советов, в которых представлено министерство труда. Однако такие механизмы не будут иметь большого значения, если они не будут осуществлять всеобъемлющую политическую программу.

106. Как ни удивительно, но в то время как правительства многих стран принимают национальную политику в области общественного здравоохранения, национального образования и промышленного развития, министерствам труда редко поручают подготовку и представление документов для правительств по всеобъемлющей национальной политике в области труда. МОТ в последнее время приняла меры по содействию принятию таких всеобъемлющих стратегий в рамках государственных ведомств, ответственных за трудовые вопросы, тем самым наделяя министерства труда координирующей и руководящей ролью в национальных планах развития. Национальная политика в области труда может выступать в качестве средства повышения роли органов регулирования вопросов труда как в развивающихся, так и в развитых странах (см. вставку 2.10).

Вставка 2.10

Буркина-Фасо: разработка национальной политики в области труда

Министерство труда и социального обеспечения Буркины-Фасо недавно представило правительству проект национальной политики в области труда и оперативный план действий. Эти документы помогут укрепить и разъяснить политику страны в сфере труда, поскольку в них излагаются конкретные меры по достижению поставленных целей. Они также обеспечивают, чтобы стратегия министерства, касающаяся сокращения масштабов бедности, была приведена в соответствие с положениями Конвенции 150. Кроме того, в процессе распределения ресурсов в министерстве были приняты программный бюджет, а также сметы расходов, чтобы сделать государственный бюджет эффективным инструментом осуществления политики в области труда. Важной частью этого нового политического подхода будет упорядочение отраслевой политики в сфере труда.

⁸⁶ На национальном уровне необходимо координировать вклад различных министерств и ведомств в обеспечение проведения предлагаемой политики в области труда и занятости, совместимой с политикой других министерств и ведомств. Например, трудовую политику, направленную на усиление защиты предприятий и работников в неформальном секторе экономики, необходимо увязывать с политикой органов, ответственных за развитие малого предпринимательства, региональное развитие, профессиональную подготовку, а также по делам женщин, молодежи, сельского хозяйства и других учреждений.

⁸⁷ Например, механизмы по улучшению координации были разработаны в Ирландии. Комитет по экономическому возрождению при Кабинете министров страны возглавляет Таойсич (премьер-министр), и в его состав входят представители ключевых ведомств, таких как Министерство социальной защиты населения, Министерство финансов, Министерство предпринимательства, торговли и инвестиций, Министерство образования и профессиональной подготовки. Группа старших должностных лиц по экономическому возрождению консультирует этот комитет Кабинета министров. Существует также группа старших должностных лиц по рынку труда, которая также представляет на рассмотрение Комитета предложения и документы. Кроме того, создана координационная группа по повышению квалификации кадров. Эту группу возглавляет Министерство образования и профессиональной подготовки, и в ее состав входят учебные заведения и службы по обеспечению подготовки. Ее целью является улучшение координации в области образования и профессиональной подготовки.

Сотрудничество с организациями работников и работодателей

107. В соответствии со статьей 5 Конвенции 150, участие работников и работодателей и их организаций в процессе формирования национальной политики в области труда должно быть обеспечено путем консультаций, сотрудничества и переговоров, в той мере, в какой это совместимо с национальными условиями, на национальном, региональном и местном уровнях. В этой статье четко указано, что такие меры не являются прерогативой органов государственной власти. Существует много способов, адаптированных к национальным условиям, позволяющих обеспечить такое участие на практике.

108. Трехстороннее сотрудничество открывает возможности для работников и работодателей, чтобы быть услышанными, и позволяет им участвовать в формулировании политики в таких областях, как разработка законов о труде, оперативные аспекты деятельности органов инспекции труда, предотвращение и разрешение споров, службы занятости, а также БГТ.

109. Социальный диалог выходит за рамки сферы трудовых вопросов благодаря усилиям экономических и социальных советов и аналогичных органов, которые предусматривают участие других министерств, таких как министерства финансов, экономического развития, промышленности, сельского хозяйства и образования. Однако фактически министерства труда представляют собой наиболее очевидный канал проведения трехсторонних консультаций.

110. Министерства труда в целом ряде стран отвечают за управление секретариатами национальных трехсторонних органов. Некоторые из этих органов были созданы в качестве консультативных механизмов при министре труда,⁸⁸ и даже функционируют иногда как отраслевые структуры по установлению заработной платы, а также консультируют министра по вопросам минимальной заработной платы и условий труда в различных секторах экономики.⁸⁹ Весьма часто министерства труда и их технические департаменты являются основными авторами документов для этих трехсторонних совещаний. В других странах, несмотря на то что отношения между министерством труда и социальными партнерами менее институционализированы, они, тем не менее, играют важную роль.⁹⁰

111. Министерства труда также участвуют в расширении диалога между работодателями и работниками, что выходит за рамки простого создания благоприятной законодательной базы. Их роль заключается в том, чтобы заложить объективную основу для коллективных переговоров между сторонами путем предоставления социальным партнерам данных и официальных прогнозов в отношении цен, заработной платы, занятости и производительности труда. В некоторых странах, сотрудники министерств также содействуют процессу переговоров, возглавляя отраслевые комитеты по коллективным переговорам. Министерства труда могут также содействовать сотрудничеству на рабочем месте путем содействия органам на уровне предприятий, в том числе за

⁸⁸ Например, Консультативный совет по вопросам труда в Доминиканской Республике, созданный Верховным указом в 1999 г., или Консультативный совет по вопросам труда в Занзибаре, созданный в 2005 г. на основе Закона о занятости Занзибара.

⁸⁹ Например, деятельность отраслевых советов по заработной плате в Объединенной Республике Танзании регулируется Законом об учреждениях по труду (2004 г.).

⁹⁰ В Бельгии Национальный совет по труду (НСТ) и Центральный совет экономики (ЦСЭ) являются независимыми органами, созданными на основе закона, которые самостоятельно нанимают своих сотрудников и организуют свою деятельность за счет финансирования из государственного бюджета. Вместе с тем, представитель Федеральной службы по вопросам занятости, труда и социального согласия (эквивалент Министерства труда) принимает участие в заседаниях НСТ для обеспечения взаимосвязи между НСТ и министерством и осуществления контроля за выполнением норм и исполнением бюджета.

счет создания рабочих советов, комитетов по охране труда, совместных консультативных органов, комитетов по социальному обеспечению и других органов, направленных на поощрение диалога в рамках предприятия. Министерства труда во многих регионах мира также оказывают помощь в разрешении трудовых споров путем оказания услуг по примирению, посредничеству и/или арбитражу как напрямую, так и через специализированные агентства.⁹¹

112. Органы регулирования вопросов труда обеспечивают работников и работодателей широким спектром услуг. В то же время, тесное сотрудничество с социальными партнерами позволяет министерствам труда обеспечивать обратную связь с правительством по таким вопросам, как изменения на рынке труда и социальных условий, чтобы оно могло адаптироваться и принять соответствующие меры по исправлению положения, если это необходимо.

113. Социальные партнеры традиционно участвуют в управлении учреждениями, находящихся в ведении министерства труда, или обладают консультативным статусом в них. Например, это можно отметить в различных учреждениях социального обеспечения, особенно в органах социального страхования, финансируемых полностью или преимущественно за счет взносов работников и работодателей, или в программах страхования по безработице.⁹² Социальные партнеры участвуют в управлении ГСЗ во многих странах либо в составе правлений, как в Австрии и Германии, либо в качестве консультантов, как в Чехии и Турции. Аналогичным образом, социальные партнеры часто представлены в руководящих и аналогичных органах управления учреждений профессионально-технического образования,⁹³ а также примирения, посредничества и арбитража.

114. Привилегированные отношения между министерствами труда и социальными партнерами, как в плане участия в разработке политики, так и с точки зрения институциональных связей, являются конкретным аспектом регулирования вопросов труда. Укрепление этих взаимоотношений является одной из стратегических целей регулирования вопросов труда как средства повышения потенциала по разработке политики, статуса и влияния самих органов регулирования вопросов труда.

Показатели деятельности органов регулирования вопросов труда

Модернизация

115. В последнее десятилетие, сталкиваясь с проблемой ухудшения экономических условий и ужесточением национальных бюджетов, многие правительства ввели различные меры с целью повышения эффективности и производительности государственного сектора. Это включает укрепление административного контроля при опоре на традиционные ценности и этику государственных служащих. В то же время,

⁹¹ Во многих странах, таких как Ирландия, Кения, Южная Африка, Объединенная Республика Танзания, Соединенное Королевство и Соединенные Штаты Америки, были созданы учреждения, поддерживающие прочные институциональные связи с Министерством труда, для оказания консультативной помощи социальным партнерам в случае трудовых споров, а также для оказания услуг в области примирения, посредничества или арбитража в рамках досудебных процедур. Закон Камбоджи о труде (2007 г.) предусматривает создание арбитражного совета для урегулирования коллективных трудовых споров в тех случаях, когда они не могут быть разрешены путем примирения. Арбитражный совет является независимым и беспристрастным трехсторонним органом, состоящим не менее чем из 15 членов. Министерство труда и профессионального обучения отвечает за функционирование секретариата Арбитражного совета.

⁹² См. МБТ: *Social security: A new consensus*, op. cit. (Женева, 2001 г.).

⁹³ См. В. Гаськов (ed.): *Vocational education and training institutions*, op. cit.

некоторые страны стремились к модернизации государственных учреждений с помощью методов управления, применяемых частным сектором.⁹⁴

116. Эти методы, полностью или частично, были приняты многими государственными органами во всем мире, но главным образом в промышленно развитых странах. В области регулирования вопросов труда был осуществлен лишь ограниченный анализ влияния этих методов на повышение эффективности, совершенствование разработки политики и повышение качества услуг. Хотя некоторые успехи очевидны, были выявлены также и недостатки, связанные с нежелательными последствиями частных моделей управления государственным сектором. Как отмечается далее, ГСЗ оказались наиболее подходящими для тестирования квазирыночных методов. Аналогичным образом, социальное обеспечение стало одной из сфер регулирования вопросов труда, где были введены методы измерения показателей деятельности и другие современные методы управления.⁹⁵

117. Внимание, уделяемое сокращению расходов и инновациям, подчеркивает необходимость изменений как в частном, так и в государственном секторах. Хотя социальные ожидания в отношении роли государства, возможно, изменились, с течением времени они не уменьшились.⁹⁶ Правительства постоянно испытывают давление и должны обеспечивать более качественные услуги и повышать прозрачность своей деятельности. Руководители государственных органов, в том числе органов регулирования вопросов труда, стали выполнять новые обязанности, даже несмотря на то, что их сфера деятельности и инструменты по-прежнему коренятся в традиционной практике и приоритетах.⁹⁷ В то же время, изменения в сфере управления государственным сектором часто становятся предметом противоречий. Принятие методов частного сектора ставит под сомнение совместимость частных методов управления с общественными интересами. Это вызывает особую обеспокоенность у органов регулирования вопросов труда, которые несут ответственность за соблюдение принципов социальной справедливости.

Управление производственными показателями

118. Проблемам повышения эффективности государственного управления в последнее время уделяют внимание многие правительства. Что касается регулирования вопросов труда, то эта задача приобрела новую актуальность с учетом нынешнего экономического кризиса и увеличения спроса на эти услуги во многих странах. Управление показателями направлено на то, чтобы дать должностным лицам, и особенно руководителям, стимулы для принятия решений и распределения ресурсов с целью получения лучших результатов.

⁹⁴ Применение методов частного сектора в государственном секторе было включено в концепцию «нового государственного управления». См., например, J. Steward and K. Walsh: "Change in the management of public services", in *Public Administration* (1992, Vol. 70, No. 4, Dec.); или C. Hood: "A public management for all seasons?", in *Public Administration* (1991, Vol. 69, No. 1, Mar.). См. также ОЭСР: *Public administration after "New Public Management"* (Paris, 2010).

⁹⁵ См., например, Международная ассоциация социального обеспечения (МАСО): *Measuring performance in social security institutions: Outcome-oriented management*, доклад на Международную конференцию, Таормина, 29-30 марта 2001 г.

⁹⁶ ОЭСР: *Public sector modernisation: The way forward*, Policy Brief (Париж, ноябрь 2005 г.).

⁹⁷ O. Huerta Melchor: *Managing change in OECD governments: An introductory framework*, OECD Working Paper on Public Governance No. 12 (Paris, OECD, June 2008).

119. Установление долгосрочных целей является первым шагом на пути к улучшению стратегических ориентиров, опирающихся на конкретные результаты.⁹⁸ Более конкретные результаты и итоги⁹⁹ дополняют эти цели и часто связаны с бюджетным циклом.¹⁰⁰ Планы действий министерств труда могут быть направлены на цели, связанные с их мандатом, а также на повышение организационной эффективности и выполнение общей стратегии правительства.¹⁰¹

120. В настоящее время в государственных учреждениях широко используются контракты по обеспечению производственных показателей, чтобы увязать достижения организации и ее сотрудников с коллективными и индивидуальными целями.¹⁰² В учреждениях регулирования вопросов труда они превратились в инструмент управления целями. Хотя контракты по обеспечению производственных показателей иногда заключаются только с высшим руководством, во многих странах такие меры применяются ко всем категориям персонала (например, в Бельгии, Бразилии, Канаде, Нидерландах, Южной Африке и Соединенном Королевстве), включая сотрудников органов регулирования вопросов труда (например, в Лесото), советников по вопросам занятости и инспекторов труда (например, в Кении). Исследования показали некоторые из опасностей, связанных с такими контрактами по обеспечению производственных показателей, в том числе трудности в установлении правильных и поддающихся измерению результатов и итогов, тенденцию сосредоточить внимание на легкодоступных целях или манипулирование результатами.¹⁰³ Тем не менее, исследования ОЭСР позволили сделать вывод, что потенциальные проблемы, связанные с исполнением контрактов, не означают, что следует отказаться от измерения производственных показателей и управления ими. Скорее – это призыв к осторожности и прагматизму.¹⁰⁴

121. Для того чтобы программы управления производительностью были эффективными, они должны подкрепляться системами оценки качества. В ряде стран оценка производственных показателей присуща административной культуре. Такая практика

⁹⁸ На Фиджи концепция Министерства труда, трудовых отношений и занятости заключается в том, чтобы «всем работникам были обеспечены основополагающие принципы социальной справедливости и права в сфере труда в соответствии с конвенциями МОТ». Его концепция устанавливает десять стратегических целей, охватывающих стабильные трудовые отношения, безопасность и гигиену труда на рабочих местах, равные возможности и создание новых рабочих мест (веб-сайт Министерства по адресу: <http://www.labour.gov.fj>). Подобные заявления появляются во многих учреждениях, подчиненных Министерству труда. Например, концепция системы социального обеспечения Филиппин заключается в «разработке и продвижении жизнеспособной, всеобщей и справедливой системы социальной защиты и социального обеспечения посредством оказания услуг мирового класса» (M.C.C. Ciriaco: “Measuring results and performance appraisal system”, в MACO: *Measuring performance in social security institutions*, op. cit.).

⁹⁹ «Итоги» представляют собой результаты деятельности правительства (т.е. товары и услуги), тогда как «результаты» подразумевают воздействие этих итогов.

¹⁰⁰ Министерство труда и социального обеспечения Свазиленда имело план на 2010 г., который подразделяется на шесть основных целей и результатов, более подробно разработанных в виде конкретных итогов/результатов, которые осуществляются посредством целого ряда видов деятельности с указанием жестких сроков исполнения. В Коста-Рике в 2009 г. Министерство труда и социального обеспечения осуществляло Институциональный стратегический план, в котором установлены цели, итоги и показатели, координируемые через центральное бюро планирования.

¹⁰¹ Например, в Объединенных Арабских Эмиратах стратегия Министерства труда смещается от эксклюзивного поставщика услуг в сторону органа, обеспечивающего разработку политики в связи с применением концепции электронного правительства как основы повышения организационной эффективности в области людских ресурсов, организационной структуры, корпоративной культуры и трудовых норм.

¹⁰² A.C.L. Davies: *Accountability: A public law analysis of government by contract* (New York, Oxford University Press, 2001).

¹⁰³ См. A. Ketelaar, N. Manning and E. Turkisch: *Performance-based arrangements for senior civil servants, OECD and other country experiences*, Working Paper on Public Governance No. 5 (Paris, OECD, 2007).

¹⁰⁴ *ibid.*

часто является частью внутренних оперативных процедур и время от времени проводится внешними экспертами, например, в Канаде (Квебек). Оценки используются для различных целей, включая определение областей для снижения операционных издержек и улучшения методов управления, например, в Соединенном Королевстве. Они также широко используются для оценки эффективности работы персонала, будь то в качестве основы для развития карьеры или в качестве источника стимулирования и повышения производительности (см. вставку 2.11).¹⁰⁵ Хотя она выполняет важную функцию мониторинга, значение оценки производственных показателей заключается в объективном анализе, который воссоздает точную картину в динамике и позволяет избегать субъективного подхода.

Вставка 2.11
Системы управления производственными показателями
в двух учреждениях по трудовым отношениям
в Соединенном Королевстве и в США

Системы управления производственными показателями (СУПП) в Службе консультаций, примирения и арбитража (СКПА) Соединенного Королевства и Федеральной службе посредничества и примирения (ФСПП) США во многом отличаются друг от друга, но взятые вместе, они предлагают набор ценных уроков, в том числе:

- ❑ Должна быть установлена тесная взаимосвязь между СУПП и более широкими стратегическими целями организации.
- ❑ Принятая модель СУПП должна «соответствовать целям» и отражать основные направления деятельности организации, решая в то же время вопросы индивидуального развития.
- ❑ Эффективная система управления производственными показателями имеет решающее значение, но только как часть процесса взаимодействия между менеджером и сотрудником.
- ❑ Успешное внедрение и функционирование любой СУПП зависит от широких и конструктивных связей и консультаций с рабочей силой.
- ❑ Чувство ответственности всех заинтересованных сторон имеет существенное значение, поскольку это воспринимается как приверженность высшего руководства. Сторонники СУПП должны быть как на уровне руководства, так и на низовом уровне.

Каждая СУПП имеет четко определенный период действия. Изменения во внешней среде деятельности предприятия, нацеленность на решение оперативных задач или бюджетные трудности неизбежно потребуют внесения изменений или всеобъемлющей реструктуризации текущей СУПП. Главная задача состоит в том, чтобы предвидеть необходимость в изменениях и составлять соответствующие планы.

Ни одна из этих организаций не внедрила систему оплаты труда, связанную с показателями деятельности. Вместо этого, ФСПП управляет системой вознаграждения гражданских служащих США, которая предусматривает ряд специальных дополнительных выплат за производственные показатели для отдельных работников и/или групп работников.

Источник: K. Hall: Managing individual performance: The ACAS and FMCS case studies (Женева, МБТ, готовится к публикации).

¹⁰⁵ A.G. Sylva: "A case study of the experience of the Gambia Social Security and Housing Finance Corporation with the system of performance contract and memorandum of understanding", в MACO: *Measuring performance in social security institutions*, op. cit.

Оплата труда по производственным показателям

122. Размеры оплаты труда государственных служащих традиционно основываются на трудовом стаже и устанавливаются централизованно утвержденной и возрастающей шкалой окладов, в которой основным стимулом производительности служит продвижение по службе.

123. Усилия, направленные на укрепление системы управления производственными показателями, предполагают более высокий уровень управленческой гибкости в вознаграждении за достижение коллективных или индивидуальных целей. Система оплаты труда по производственным показателям (ОТПП), расценивается как инструмент совершенствования индивидуальных стимулов и подотчетности, а также закрепления особо способных сотрудников. С другой стороны, ОТПП также используется в качестве средства сдерживания расходов на оплату труда или того, чтобы компенсировать государственным служащим утрату ими гарантированной занятости в связи с внедрением срочных контрактов. Постепенно политика ОТПП стала распространяться от высшего руководства и на другие категории персонала.¹⁰⁶ Тем не менее, как отмечается в недавних исследованиях ОЭСР, процентная доля базового оклада, связанная с производственными показателями, в целом оставалась скромной для работников, не связанных с выполнением управленческих функций (5-10%), в то время как у менеджеров она была выше (около 20%).¹⁰⁷

124. Следует отметить, что во многих странах даже традиционные системы, основанные на стаже работы, позволяют вознаграждать хорошую работу с помощью премий. Во Франции, например, еще до принятия Основного закона, касающегося законоположений о финансах в августе 2001 года, бюджетная реформа, направленная на внесение существенных изменений в сферу государственных финансов (раздел 35 Закона № 46-2294 от 19 октября 1945 года, касающийся статуса государственных служащих), предусматривала возможность выплаты премий за высокие производственные показатели (*prime de rendement*).¹⁰⁸ Кроме того, система поощрения госслужащих в США предусматривает выплату поощрительных премий. В Соединенном Королевстве руководящие принципы Кабинета министров предусматривают, что все подразделения государственной службы, участвующие в коллективных переговорах, предусмотрят в своих пакетах вознаграждения системы ОТПП.

125. Пока имеется мало данных о воздействии систем ОТПП в рамках самих органов регулирования вопросов труда. Тем не менее, существует обширная литература по ОТПП в области государственного управления в целом, особенно в странах, находящихся в авангарде реформ государственного управления.¹⁰⁹ Эти исследования свидетельствуют о положительном, хотя и временном воздействии на производительность. Они указывают на трудности, связанные с практическим применением этих систем, в основном по причине проблем, касающихся контроля и измерения производительности труда отдельных сотрудников на основе объективных и количественных показателей. Кроме того, расходы, связанные с принятием и применением этих систем, часто являются высокими и не всегда оцениваются в полной мере. В некоторых исследованиях признается положительное влияние на постановку целей и повышение качества обслуживания, но также отмечаются позиции сотрудников, которые считают, что

¹⁰⁶ Например, в Канаде, Ирландии, Италии и Норвегии система ОТПП применяется на уровне руководства, а в некоторых других странах она распространяется только на отдельные министерства.

¹⁰⁷ ОЭСР: *Paying for performance: Policies for government employees*, Policy Brief (Paris, May 2005).

¹⁰⁸ V. Forest: *Nouvelle fonction publique et l'individualisation des rémunérations en France* (Женева, МБТ, готовится к изданию).

¹⁰⁹ Канада (1964 г.), Дания (1987 г.), Новая Зеландия (1988 г.), Испания (1984 г.), Соединенное Королевство (1985 г.) и США (1978 г.).

ОТПП не повышает уровень их мотивации, а скорее способствует «расколу, подрывает принципы морали, вызывает зависть и препятствует сотрудничеству на рабочих местах».¹¹⁰ В этих же исследованиях отмечается, что, по мнению некоторых руководителей, ОТПП сужает сотрудничество между сотрудниками и руководством. Некоторые авторы указывают на опасность субъективного подхода и даже произвола, что может иметь негативные последствия для легитимности государственных учреждений в глазах сотрудников и общественности.¹¹¹

126. В исследовании ОЭСР делается вывод о том, что значение и влияние ОТПП не следует переоценивать. Успех ОТПП опирается в большей степени на качество процесса измерения производительности, чем на уровень оплаты труда. Самое главное, ОЭСР высказывает мнение, что ОТПП требует зрелой и основанной на доверии культуры государственной службы и рекомендует координировать применение этой системы ОТПП с сотрудниками и профсоюзами.¹¹²

127. Концепции управления производительностью и ОТПП были разработаны и внедрены в промышленно развитых странах с давно установившимися органами государственной администрации. Некоторые из этих методов быстро распространились и на страны с переходной экономикой и развивающиеся страны, следуя последней тенденции среди правительств обращаться к частным консалтинговым компаниям и применять методы управления, распространенные в частном секторе. Однако, как представляется, среди исследователей достигнут консенсус, что по вопросу необходимости выполнения определенных предварительных условий для того, чтобы эти реформы стали успешными, как с точки зрения эффективного управления в целом, так и с точки зрения потенциала управления в целях проведения оценок эффективности и наличия доверительных отношений между руководством и сотрудниками.

128. Наличие государственного сектора с прозрачными и строго соблюдаемыми правилами является обязательным условием для внедрения ОТПП и других методов управления, используемых в частном секторе. Кое-кто утверждает, что в странах со слабо развитой системой государственного управления больше пользы можно было бы получить от реформирования «устаревшей» системы административных рычагов и улучшения условий занятости, перспектив служебного роста и профессионального развития государственных служащих, чем от принятия методов оплаты на основе производственных показателей. ОЭСР также критически относится к попыткам некоторых стран с переходной экономикой использовать методы ОТПП для определения значительной части базовых окладов.

129. Нужны дополнительные исследования и тематические разработки для определения преимуществ, связанных с применением ОТПП в органах регулирования вопросов труда, как в министерствах труда, так и в их учреждениях. Особое внимание должно быть уделено предпосылкам для введения этой формы вознаграждения, а также ее влиянию на трудовые отношения на государственной службе.

Работа с государственным и частным секторами

130. В связи с тем, что политика в области труда и регулирование вопросов труда требуют межсекторального подхода, сотрудничество между правительственными ведомствами и другими органами государственной власти (государственно-государственное

¹¹⁰ D. Marsden and S. French: *What a performance: Performance related pay in the public services* (London School of Economics and Political Science, 1998). См. также: F. Cardona: "Performance related pay in the public service", OECD-SIGMA Presentation to the Second Conference of the Institute of Public Administration and European Integration, October 2002.

¹¹¹ F. Cardona, "Performance related pay in the public service", op. cit.

¹¹² ОЭСР: *Paying for performance*, op. cit.

партнерство) необходимо практически во всех областях регулирования вопросов труда. Такое сотрудничество может осуществляться, например, между министерством труда и другими министерствами и ведомствами по разработке программ создания рабочих мест; между министерством труда и статистическими управлениями по сбору достоверной статистической информации о рынке труда,¹¹³ между Генеральной инспекцией труда и специализированными службами инспекции труда (если они существуют) для координации их инспекционной деятельности или совместного использования баз данных; между службами инспекции труда и судебными органами в судебном преследовании работодателей за нарушение трудового законодательства; между министерствами труда и местными органами власти по вопросам общественных работ или социальной защиты,¹¹⁴ или между министерствами труда, министерствами внутренних дел и министерствами иностранных дел в регулировании проблем трудящихся-мигрантов.

131. Такое взаимодействие может быть узким или широким в зависимости от числа партнеров и может выиграть от «объединения или совместного использования ... ресурсов ... двумя или несколькими заинтересованными сторонами, чтобы решить конкретную проблему или создать возможность, которая не может быть решена в индивидуальном порядке».¹¹⁵ Хотя такой эффект синергии между двумя государственными органами желателен, на практике нелегко наладить формальные отношения сотрудничества в государственном секторе, где законы, правила и иерархические отношения, как правило, превалируют над неофициальными отношениями сотрудничества.¹¹⁶

132. Типичной областью, в которой необходимо сотрудничество между органами регулирования вопросов труда и внешними государственными и частными структурами, является сфера исследований и статистики. В сегодняшних бюджетных условиях акцент делается на необходимости продемонстрировать эффективность политических программ и принимаемых мер. Акцент делается на «научно обоснованной» разработке политики, строящейся на достоверных, четких и всеобъемлющих результатах исследований. Хотя многие министерства имеют свои собственные исследовательские подразделения и аналогичные органы,¹¹⁷ партнерство с внешними организациями, университетами, статистическими управлениями и научно-исследовательскими институтами – как государственными, так и частными – может стать необходимым, чтобы воспользоваться этими принципами (см. вставку 2.12).

¹¹³ В докладах, поступающих из развивающихся стран, часто указывается, что статистические данные о занятости и безработице отсутствуют или устарели.

¹¹⁴ Например, Канада ввела новый вид федерально-провинциального партнерства, которое было впервые заключено между Канадой и провинцией Онтарио в ноябре 2005 г., одновременно с соглашениями между Канадой и провинцией Онтарио о развитии рынка труда. Соглашение о партнерстве было разработано, чтобы восполнить большой пробел за счет программ, доступных для незастрахованных безработных (женщин-иммигрантов, молодых людей), т.к. регулярные активные программы в рамках соглашений о развитии рынка труда сосредоточены главным образом на оказании услуг лицам, имеющим страховку по безработице. H. Mosley: “The trade-off between flexibility and accountability in labour market policy”, in S. Giguère and F. Froy (eds): *Flexible policy for more and better jobs* (Париж, ОЭСР, 2009 г.).

¹¹⁵ B. Gray: *Collaborating: Finding common ground for multiparty problems* (San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1989).

¹¹⁶ См., например, исследования о партнерстве между Министерством труда и пенсионного обеспечения и Министерством здравоохранения Соединенного Королевства в целях обеспечения медицинской реабилитации: K. Greasley, P.J. Watson and S. Patel: “The formation of public-public partnerships: A case study examination of collaboration on a ‘back to work’ initiative”, in *International Journal of Public Sector Management* (2008, Vol. 21, No. 3).

¹¹⁷ Во многих странах, таких как Коста-Рика, Доминиканская Республика, а также некоторые африканские страны, существуют обсерватории на рынке труда, действующие под эгидой министерства труда, которые занимаются исследованием структуры рынка труда, его характеристик и тенденций, разрабатывают предложения по политике и программам в области занятости.

Вставка 2.12

Партнерство между Корейским институтом труда и органами регулирования вопросов труда

Основанный в 1988 году, Корейский институт труда (КИТ) за последние два десятилетия стал одним из ведущих аналитических центров в Республике Корея. В нем занято около 100 сотрудников, обладающих знаниями по широкому спектру дисциплин, в том числе экономисты, социологи, специалисты по эконометрике, ученые по вопросам управления и специалисты по эргономике.

КИТ способствовал внедрению новых учреждений рынка труда и повышению потенциала органов регулирования вопросов труда в целях разработки политики. С момента своего создания, КИТ осуществил многочисленные научно-исследовательские проекты по проблемам трудовых отношений в стране. Его исследования охватывают широкий круг вопросов, касающихся, в частности, рынка труда и политики в области занятости, развития людских ресурсов и управления ими, трудовых отношений, трудового законодательства и нормативных правовых актов по вопросам труда и социального обеспечения работников.

КИТ также вносит вклад в развитие трипартизма. На основе проводимых независимых и профессиональных исследований, КИТ предоставляет социальным партнерам соответствующие данные, информацию и вносит политические предложения по спорным вопросам. На основе углубленных и объективных исследований КИТ, представители правительства, работодатели и работники получают объективную основу для социального диалога и достижения консенсуса на переговорах по национальной политике в области труда, который способствует повышению авторитета и легитимности государственной политики, а также повышению прозрачности процесса принятия решений.

Источник: G. Casale, A. Sivananthiran and C.S. Venkata Ratnam (eds): *Re-engineering labour administration to promote decent work* (Женева, МБТ, 2006 г.).

133. Деятельность государственных органов регулирования вопросов труда в области национальной политики в области труда, как это определено в Конвенции 150, по существу, входит в сферу ответственности правительства. Это не исключает возможности, однако, того, что некоторые функции в области регулирования вопросов труда осуществляются в сотрудничестве с частным сектором (государственно-частное партнерство).

134. Органы регулирования вопросов труда всегда были приобретателями товаров и услуг частного сектора за счет использования коммерческих контрактов, однако аутсорсинг основных функций регулирования вопросов труда традиционно ограничивался лишь несколькими техническими областями. Например, во многих странах профессиональная подготовка обеспечивается предприятиями и другими частными поставщиками услуг. Органы регулирования вопросов труда также традиционно используют частные консалтинговые услуги для подготовки исследований, обучения персонала или разработки автоматизированных информационных систем. Часто это делается посредством заключения целевых контрактных договоренностей.

135. В последнее время наблюдается также тенденция обращаться к частному сектору по вопросам, которые традиционно считались основными функциями органов регулирования вопросов труда, такие как трудовые отношения (частные посредники или арбитры), вопросы занятости (частные службы по трудоустройству и учебные заведения), социальные услуги и социальная помощь (см. вставку 2.13).

Вставка 2.13**Улучшение социальных услуг на условиях подряда в Нью-Йорке**

Нью-Йорк предоставляет своим гражданам социальные услуги, которые имеют большое значение для благополучия граждан и на которые расходуется значительная часть бюджета города. Хотя некоторые виды услуг предоставляются непосредственно департаментами городского правительства и государственными служащими, более распространенным средством административного управления этой деятельностью и предоставления этих услуг стало привлечение некоммерческих организаций, с которыми город заключает подрядный договор. В 2010 финансовом году город заключил более 7.000 таких договоров о предоставлении индивидуальных услуг на общую сумму более 3,7 млрд долл. США.

Достижение более эффективных и деловых взаимоотношений между городом и его поставщиками услуг является важной задачей для администрации муниципальных образований. В последнее время как город, так и организации, представляющие интересы некоммерческих поставщиков услуг, прилагают значительные усилия, чтобы усовершенствовать процесс заключения подрядных договоров, в частности путем измерения производственных показателей. Это позволяет должностным лицам осуществлять мониторинг и измерять качество предоставляемых услуг, а также обеспечивать подотчетность частных подрядчиков за свои производственные показатели по договору о подряде. Для этого были разработаны системы, которые точно и быстро информируют о предоставляемых услугах и позволяют правительству незамедлительно оплачивать эти услуги при сохранении жесткого контроля за расходованием общественных средств.

Источники: J. Krauskopf, B. Chen and J. Casey: The role of contracting in government–nonprofit relations: New York City initiatives, provider capacity and constraints, and recent national developments, draft for presentation at the 32nd Annual APPAM Research Conference, Boston, 4–6 November 2010; J. Krauskopf: "Performance measurement in human services contracts", in New York Nonprofit Press (2008, Vol. 7, Issue 2, Feb.).

136. Развитие договорных отношений с частным сектором имеет ряд преимуществ, таких как доступ к высококачественным техническим знаниям или новым технологиям, замена частными ресурсами ограниченных средств государственных бюджетов, более качественное и быстрое обслуживание клиентов или привлечение специализированного потенциала для управления крупными и сложными проектами.¹¹⁸

137. Государственно-частное партнерство также создает новые проблемы в сфере регулирования вопросов труда, поскольку оно требует новых управленческих и операционных навыков, включая подготовку, ведение переговоров о заключении контрактов и осуществление контроля за ними, установление цен на услуги, разработку проектов, подготовку технических заданий, проведение торгов и оценку проектов.

138. Несмотря на аутсорсинг предоставления услуг частному сектору, органы регулирования вопросов труда должны быть в состоянии контролировать и оценивать промежуточные и конечные результаты деятельности, связанной с предоставлением этих услуг, и принимать соответствующие решения, так как ответственность в конечном итоге возлагается на государство. Для правительств аутсорсинг не должен быть единственным обычным методом предоставления услуг, а должен использоваться только тогда, когда правительство может гарантировать личные права и юридические обязательства, продолжать играть свою роль в области разработки политики и надлежащим образом следить за эффективностью деятельности частных поставщиков и за качеством предоставляемых услуг.

¹¹⁸ R. Heron: *Labour administration: A modern, developmental approach* (Бангкок, МБТ, 2007 г.).

Некоторые уроки, извлеченные из усилий по модернизации

139. Некоторые важные уроки можно извлечь из недавних реформ в области регулирования вопросов труда, которые рассматриваются в обследованиях МОТ, в материалах о проверках регулирования вопросов труда и инспекции труда, документах Организации Объединенных Наций и ОЭСР, а также в других соответствующих источниках.

140. По мере изменений, происходящих в обществе, к этим переменам постоянно адаптируются органы регулирования вопросов труда. Как было подчеркнуто МОТ в 2006 году, в сфере труда происходят глубокие изменения,¹¹⁹ и органы регулирования вопросов труда должны реагировать на них, предлагая новую политику, новые услуги и новые способы обеспечения соблюдения существующих законов, даже за пределами реального сектора экономики.

141. Хотя изменения в административных структурах и перераспределение ресурсов настоятельно необходимы, существует множество причин, по которым к этим изменениям не следует подходить легкомысленно, так как сформированные учреждения обеспечивают стабильность и преемственность, которые необходимы для согласования политики и для формирования у сотрудников необходимого потенциала, знаний и взаимоотношений для решения сложных вопросов государственной политики.

142. В отличие от «самопровозглашенного универсального значения»¹²⁰ предписаний нового государственного управления (НГУ), не существует единого общего подхода к реформе системы государственного управления. Существование правительств, действующих на основе правил, служит основным условием для проведения реформ рыночного типа.¹²¹ Результаты реформ, опирающихся на НГУ, в действительности привели к смешанным результатам, и не следует забывать, что реформы такого рода влекут за собой значительные транзакционные издержки.¹²²

143. Для успешного проведения модернизации и изменения формы управления, правительства должны консультироваться с социальными партнерами. В сфере труда крайне важно обеспечить баланс между различными точками зрения, чтобы добиться решений, имеющих устойчивый и легитимный характер. Органы регулирования вопросов труда должны использовать опыт социальных партнеров и регулярные возможности для социального диалога.

144. Роль МОТ должна заключаться в оказании помощи органам регулирования вопросов труда учиться друг у друга на успехах и неудачах с надлежащим учетом национальных и региональных различий, которые могут повлиять на выбор методов реформы.

¹¹⁹ МБТ: *Изменение моделей и структур в сфере труда*, op. cit.

¹²⁰ E. Sol and M. Westerveld: *Contractualism in employment services: A new form of welfare state governance* (The Hague, Kluwer Law International, 2005).

¹²¹ A. Schick: "Why most developing countries should not try New Zealand reforms", in *The World Bank Research Observer* (1998, Vol. 13, No. 1, Feb.).

¹²² См., например: L. Bordogna: *Moral hazard, transaction costs and the reform of public service employment relations*, DIALOGUE Paper No. 19 (Женева, МБТ, 2008 г.).

Модернизация органов регулирования вопросов труда: пример государственных служб занятости

Новые условия и новые вызовы

145. Государственные службы занятости (ГСЗ) представляют собой уникальный пример того, как один из ранних и наиболее традиционных компонентов системы регулирования вопросов труда постоянно адаптируется к меняющимся условиям и как в течение десятилетий он реорганизует свои функции. Кроме того, благодаря многочисленным международным и региональным механизмам обмена информацией, взаимного обучения и сравнительного анализа,¹²³ инновационная практика, разработанная в одной стране или регионе, может быстро тиражироваться в других странах и регионах.

146. С момента повторного крупномасштабного роста безработицы в середине 1970-х годов, ГСЗ стали одним из основных инструментов правительств, используемых для решения проблем на рынке труда и впоследствии испытывших на себе прессинг, заставивший их повысить эффективность своей деятельности. В связи с перераспределением государственных расходов и переходом от пассивной к активной политике на рынке труда, которую поощряли многие правительства в 1990-х годах,¹²⁴ ГСЗ стали играть более активную роль не только в оказании услуг по трудоустройству, но также и в разработке и тестировании программ, направленных на решение проблем конкретных групп безработных, таких как хронические безработные и молодые работники. Учитывая финансовые ограничения,¹²⁵ ГСЗ вынуждены были и далее осуществлять на более систематической основе оценку существующих программ с целью их замены на более эффективные с точки зрения затрат. Недавний экономический кризис также стал проверкой эффективности ГСЗ во многих странах под давлением и при участии средств массовой информации и широкой общественности.

147. Чтобы удовлетворить эти требования, администрация служб занятости претерпела существенные преобразования, как с точки зрения институциональной структуры и потенциала, так и методов управления и оказания услуг. В данном разделе доклада будут кратко рассмотрены и проиллюстрированы эти параметры на примере отдельных стран.

148. Приведенные выше замечания относятся, главным образом, к промышленно развитым странам и к странам со средним уровнем доходов, однако в развивающихся странах ГСЗ не получили заметного развития.¹²⁶ Как отмечалось выше в настоящем докладе, многие развивающиеся страны пытаются преодолеть отсутствие технического потенциала для эффективного оказания услуг в области занятости, что усугубляется слабым политическим интересом и недостаточной поддержкой. В результате рабочая сила не регистрируется или не обеспечивается услугами, а ГСЗ либо не используются, либо не пользуются доверием и авторитетом у работодателей и работников. Соответственно, правительства не могут извлечь выгоду из потенциала ГСЗ, чтобы способствовать развитию экономики и ее формализации. Этот потенциал получил широкое признание. МОТ могла бы решить этот вопрос в сотрудничестве с другими заинтересованными сторонами в этой области, такими как WAPES и ОЭСР.

¹²³ Например, МОТ, ОЭСР, Всемирная ассоциация государственных служб занятости (WAPES) и Европейская сеть глав государственных служб занятости.

¹²⁴ См., например, ОЭСР: *Перспективы занятости ОЭСР 1993*, гл. 2: "Active labour market policies: Assessing macroeconomic and microeconomic effects" (Paris, 1993).

¹²⁵ Например, после заключения Пакта стабильности и роста и создания Экономического и валютного союза в Европе в 1990-х гг.

¹²⁶ МБТ: *ILO support for the role of public employment services in the labour market*, Административный совет, 306-я сессия, Женева, ноябрь 2009 г., GB.306/ESP/3/2.

Институциональные изменения

149. В последнее время во многих странах были изменены институциональные механизмы ГСЗ. Основная цель этих новых мер в промышленно развитых странах заключается в том, чтобы достичь большей согласованности между активной и пассивной политикой на рынке труда и делегировать больше ответственности на местный институциональный уровень. В развивающихся странах усилия были сосредоточены на разработке современных ГСЗ и преодолении пробелов в потенциальных возможностях. В некоторых из них в этих целях были приняты новые законы и созданы новые учреждения.

150. Для повышения согласованности между активной политикой на рынке труда и мерами по поддержке доходов, а также для того, чтобы предоставить лицам, ищущим работу, и другим получателям услуг возможности воспользоваться услугами по системе «одного окна», повышающими доступность услуг и информации, службы трудоустройства были объединены в ряде стран с национальной администрацией выплаты пособий по безработице, следуя примеру реформ, проведенных в Новой Зеландии в 1998 году и в Соединенном Королевстве в 2002 году (см. вставку 2.14).¹²⁷

Вставка 2.14

Изменение методов управления – служба Jobcentre Plus в Соединенном Королевстве

Jobcentre Plus является государственной службой занятости (ГСЗ) в Соединенном Королевстве. Сформированная в 2002 году, она объединила бывшее агентство по выплате пособий и службу занятости после проведения значительных структурных и организационных преобразований. Некоторые из ключевых уроков, извлеченных из успешного управления изменениями в сложной среде включают:

Взаимодействие с заинтересованными сторонами

- ❑ Раннее выявление ключевых заинтересованных сторон и взаимодействие с ними обеспечивают заинтересованность в самом начале этого процесса в надлежащих рамках управления и конструктивного сотрудничества.

Управление осуществлением

- ❑ Специальная группа старших руководителей программы сосредоточивает свои усилия на успешном руководстве инициативами в области преобразований, начиная от разработки концепции до ее претворения в жизнь.

Управление основными рисками, вопросы и решения

- ❑ Разработка управляемой на централизованной основе процедуры оценки рисков, связанной с планом, касающимся конкретных программ, для обеспечения того, чтобы управление рисками стало неотъемлемой частью ежедневного контроля за выполнением программы.

Руководство и организация

- ❑ Назначение способного руководителя программы, поддерживаемого группой знающих специалистов.

Коммуникации

- ❑ Определение аудитории и четкое обоснование изменений с изложением планируемого прогресса и предстоящих задач.

Подготовка предприятия к переменам

- ❑ Подготовка подробного руководства по вопросам планирования и реализации в целях обеспечения успешного проведения оперативных изменений.

¹²⁷ В Норвегии, Новой Зеландии и Соединенном Королевстве службы трудоустройства были объединены со службой пособий по утрате трудоспособности и для одиноких родителей. В Финляндии и Нидерландах они были частично переданы на местный уровень, где службы трудоустройства могут быть объединены со службой выплаты пособий по социальной помощи.

Подготовка кадров к переменам

- Привлечение на раннем этапе персонала к сочетанию обучения с развернутым осуществлением перемен в целях максимального использования рабочего времени сотрудников и сведения к минимуму негативного воздействия на реализацию задач предприятия.

Работа в партнерстве с поставщиками/партнерами

- Сотрудничество с поставщиками/партнерами во имя обеспечения ясности и общего понимания требований.
- Раннее выявление областей, в которых профессиональные навыки сотрудников не отвечают современным требованиям, и подрядные договоренности с частными поставщиками услуг в целях обеспечения надлежащей поддержки.
- Осуществление жесткого финансового контроля, подкрепляемого официальными коммерческими и финансовыми ревизиями.

Источник: S. Davidson: Jobcentre Plus – Transforming services for the future (Jobcentre Plus, Oct. 2010).

151. Во Франции реорганизация ГСЗ проводилась в рамках общего пересмотра государственной политики, осуществление которого началось в июле 2007 года. Это привело к созданию нового государственного учреждения *Pôle emploi* в 2008 году,¹²⁸ в рамках которого были объединены Национальное агентство занятости (ANPE) и агентство по вопросам занятости в промышленности и торговле (Assedic).¹²⁹

152. Усилия по достижению более тесной взаимосвязи между политикой в области занятости и социального обеспечения также стимулировало последние реформы в Ирландии, которые были частью переустройства всей системы регулирования вопросов труда.¹³⁰ До марта 2010 года ответственность за политику в области занятости и пособия по безработице возлагалась на два отдельных ведомства. Ответственность за

¹²⁸ Закон № 2008-126 от 13 февраля 2008 года о реформе ГСЗ.

¹²⁹ Цель этого объединения заключалась в том, чтобы преодолеть институциональное разделение между деятельностью по трудоустройству (ANPE) и выплатой пособий по безработице и управлением ими. На национальном уровне службы занятости действуют в рамках Генеральной делегации по вопросам занятости и профессионального обучения (DGEFP), которая с 2007 г., находится под руководством Министерства экономики и финансов, но которая также должна сотрудничать с Министерством труда, солидарности и государственной службы, а также с Министерством по делам иммиграции, интеграции, национальной идентичности и развития. На местном уровне службы занятости населения включают *Pôle emploi*, региональные управления по вопросам предпринимательства, конкуренции, потребления, труда и занятости (DIRECTE) и Ассоциации профессионального обучения взрослых (AFPA).

¹³⁰ 1 марта 2010 г. система регулирования вопросов труда была реорганизована следующим образом:

- i) Министерство предпринимательства, торговли и занятости было переименовано в Министерство предпринимательства, торговли и инноваций (МПТИ). МПТИ по-прежнему несет ответственность за трудовые отношения и защиту рабочих мест.
- ii) Ответственность за программу повышения квалификации передана из МПТИ в Министерство образования и профессиональной подготовки (бывшее Министерство образования и науки). Это привело к первому в истории объединению вопросов профессиональной подготовки и повышения квалификации. Есть надежда, что это приведет к повышению эффективности и укреплению взаимодействия, что позволит повысить качество оказываемых услуг. Следует также считать, что реформы позволят использовать более эффективный и комплексный подход к деятельности в области образования и профессиональной подготовки, направленной на обеспечение развития рынка труда и удовлетворение будущих потребностей в квалифицированных специалистах.
- iii) Ответственность за «трудовую активизацию» передается в настоящее время Министерству социальной защиты (бывшему Министерству по делам семьи и социальным вопросам), которое отвечает за социальные пособия.
- iv) Четвертое министерство – Министерство по делам общины, равенства и ирландцев – отвечает за меры воздействия на рынок труда, осуществляемые через общественные группы. Программы нацелены на такие группы, как инвалиды и «не оседлое население», чтобы поощрять их возвращение на работу.

политику в области труда и занятости возлагалась на Министерство предпринимательства, торговли и занятости (сегодня – это Министерство предпринимательства, торговли и инноваций), а ответственность за социальное обеспечение несло Министерство по делам семьи и социальным вопросам. Оказание услуг в области занятости и административное управление выплатой пособий пока осуществляются отдельно. За первое отвечает служба ГСЗ и Агентство по обучению и трудоустройству (ФАС). За последнее несут ответственность местные бюро социального обеспечения. ФАС несет ответственность за ученичество, повышение квалификации и обучение безработных лиц.¹³¹

153. В Германии структуры ГСЗ (Федеральное агентство занятости или *Bundesagentur für Arbeit* – БА) были созданы в 1927 году и сохраняли свои основные черты десятилетиями (в том числе систематическое включение социальных партнеров в систему своего управления). Наиболее значительная перестройка этих структур произошла в начале 2000-х годов в рамках реформ «Комиссии Хартс», которые должны были превратить ГСЗ в современного поставщика услуг, в то время как служба оказания помощи безработным лицам была объединена со службой социальной помощи. В рамках этих институциональных реформ были предприняты усилия к улучшению отношений между персоналом и клиентами посредством перемещения большей части персонала в службы трудоустройства и оказания консультационных услуг. Кроме того, бюджетные статьи в рамках министерства были в основном заменены системой соглашений, заключаемых на основе переговоров, в которых устанавливаются целевые показатели.

154. Австрийская ГСЗ (*Arbeitsmarktservice* – AMS) в течение десятилетий была государственной структурой, полностью интегрированной в министерство труда. Она претерпела существенные реформы в 1994 году, когда AMS была выделена из структуры министерства и вновь запущена как государственное предприятие в сфере обслуживания, созданное в соответствии с Законом о государственной службе занятости (AMSG). С созданием AMS изменилась вся структура управления австрийской ГСЗ и была установлена культура социального партнерства. На национальном уровне AMS возглавляют два члена Совета директоров, избираемых Административным советом и утверждаемых в Канцелярии федерального Министерства по труду, социальным вопросам и защите прав потребителей. Трехсторонний Административный совет является центральным органом, принимающим решения и обладающим реальной политической властью. Он преобразует руководящие принципы министра в оперативные цели, исполняет бюджет, а также утверждает или отклоняет состав Совета директоров и всех управляющих на субнациональном уровне.

155. В последние годы значительные изменения претерпела система регулирования вопросов труда в Дании. До 2009 года государственная служба занятости (*Arbejdsformidlingen* – AF), представляла собой правительственное агентство по регулированию политики на рынке труда. В соответствии с системой, сформированной в 1994 году, регулирование рынка труда было значительно децентрализовано, причем политическая ответственность была возложена на 14 региональных отделений ГСЗ. С 2001 года все эти структуры были изменены на поэтапной основе. С августа 2009 года муниципалитеты взяли на себя полную экономическую ответственность за всех безработных (в том числе за выплату пособий), хотя и с компенсацией со стороны государства. Таким образом, правительство Дании фактически «муниципализировало»

¹³¹ Ответственность за ФАС была передана из МПТИ в Министерство образования и профессиональной подготовки. Однако, планируется далее передать функции ФАС, связанные с «активизацией рынка труда», Министерству социальной защиты населения. Министерство образования и профессиональной подготовки будет нести ответственность за деятельность ФАС в области образования и подготовки. Функции, связанные с оказанием поддержки и поисках работы, в конечном итоге будут выполняться единым органом обслуживания.

датскую систему регулирования рынка труда, снижая роль ГСЗ до агентства по мониторингу на региональном уровне.

156. Коренная перестройка была проведена в Республике Корея, где в связи с финансовым кризисом 1998 года была создана новая сеть служб занятости, которые стали называться Центрами гарантии занятости (ЦГЗ). Эта реформа интегрировала все три основные функции ГСЗ в одну службу (биржа труда, выплата пособий по безработице и направление лиц на активные программы рынка труда). Муниципалитеты и местные органы власти продолжают оказывать самостоятельные услуги в области занятости через свои информационные центры о рабочих местах при финансовой поддержке со стороны Министерства труда.¹³²

Вставка 2.15

Меры, направленные на совершенствование служб занятости Особого административного района Гонконг, Китай

Меры, направленные на улучшение деятельности ГСЗ в Особом административном районе Гонконг (ОАР), Китай, включают следующие (в скобках указан год начала их осуществления):

- ❑ компьютеризация всех центров трудоустройства, включая создание единой компьютерной сети (1997 г.), телефонного центра службы занятости (1998 г.), создание веб-сайта интерактивной службы занятости (ИСЗ) (1999 г.) и разработка Программы информации и содействия занятости (1998 г.) были направлены на укрепление взаимоотношений с работодателями и на содействие заполнению вакансий;
- ❑ создание гиперссылки с ИСЗ на другие сайты по вопросам занятости и предоставление возможности частным агентствам занятости размещать информацию о вакантных рабочих местах на ИСЗ (2000 г.);
- ❑ интеграция центров трудоустройства с отделениями и бюро Отдела по трудовым отношениям, чтобы оказывать услуги по методу «одного окна» лицам, ищущим работу (1998 г.);
- ❑ запуск программы приобретения опыта работы и профподготовки для молодежи (2002 г.); Программы занятости для людей среднего возраста (2003 г.); Специальной программы стимулирования для местных домашних помощников (2003 г.); однолетней экспериментальной Программы содействия самозанятости молодежи (2004 г.);
- ❑ запуск Программы стажировки и повышения качества подготовки молодежи; смягчение правил в рамках Программы стимулирования для местных домашних помощников (2005 г.);
- ❑ создание двух новых центров рабочих мест в отдаленных районах ОАР Гонконг (2006 г.).

Источник: G. Casale, A. Sivananthiran and C.S. Venkata Ratnam: *Re-engineering labour administration*, op. cit.

157. В Камбодже Национальное агентство занятости (НАЗ) было создано в 2009 году для обеспечения эффективного и действенного функционирования служб занятости и содействия сбору и распространению информации о рынке труда. Созданное в качестве Специального оперативного агентства в рамках Национального совета по подготовке, оно отвечает за управление работой центров трудоустройства и проведение серии инициатив по развитию потенциала своих сотрудников. Региональные центры трудоустройства обеспечивают эффективный механизм в Камбодже для оказания услуг на рынке труда, в частности для распространения информации о рынке труда в отдельных районах, оказания услуг по поиску работы и трудоустройству, предоставления

¹³² D. Grubb, J. Lee and P. Tergeist: *Addressing labour market duality in Korea*, OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 61 (Париж, ОЭСР, 2007 г.).

консультаций и рекомендаций для лиц, ищущих работу, и обеспечения программ развития рынка труда, таких как обучение/переобучение в целях трудоустройства.

Управление эффективностью работы ГСЗ

158. С 1990-х годов система управления многих ГСЗ, особенно в странах ОЭСР, претерпела существенные изменения в связи с тем, что политики стремятся повысить эффективность мер на рынке труда. В целях реагирования на изменяющиеся условия на рынке труда многие ГСЗ провели реструктуризацию своей оперативной деятельности, воспользовавшись новыми технологиями, накопленным опытом и стратегическими перспективами, тем самым повышая производительность.¹³³

159. Несмотря на национальные различия, эти «радикальные изменения»¹³⁴ в системе управления ГСЗ имеют некоторые общие черты (см. вставку 2.16), в основном, связанные с децентрализацией различных аспектов политики на рынке труда:¹³⁵ сдвиг в сторону управления производительностью, управление качеством и улучшение управления индивидуальными системами, введение квазирынков и укрепление сотрудничества или слияние учреждений, занимающихся выплатой пособий, служб занятости и образовательных учреждений.¹³⁶

Вставка 2.16 **Основные изменения в сфере управления ГСЗ в странах ОЭСР**

Основные изменения, прошедшие в 1990-х годах в ГСЗ в отдельных странах ОЭСР, включают следующие:

- ❑ изменения в организационной структуре с акцентом на децентрализации и формировании сетевых связей между поставщиками услуг;
- ❑ оказание услуг на бирже труда посредством частных агентств занятости и повышение конкурентоспособности контрактов на оказание услуг, предоставляемых ГСЗ;
- ❑ улучшение качества предоставляемых услуг с акцентом на обслуживании клиентов;
- ❑ стратегия перетрудоустройства, включающая меры, направленные на поиск работы и меры активизации, а также целенаправленные действия в интересах обездоленных людей, ищущих работу;
- ❑ внедрение новых технологий путем предоставления информации через Интернет, самообслуживания, а также информационных систем управления.

Источник: D. Lippoldt and M. Brodsky: "Public provision of employment services in selected OECD countries: The job brokerage function", in D. E. Balducchi, R. W. Eberts and C. J. O'Leary (eds): *Labor exchange policy in the United States* (Kalamazoo, W.E. Upjohn Institute, 2004).

¹³³ D. Lippoldt and M. Brodsky: "Public provision of employment services in selected OECD countries: The job brokerage function", in D.E. Balducchi, R.W. Eberts and C.J. O'Leary (eds): *Labor exchange policy in the United States* (Kalamazoo, W.E. Upjohn Institute, 2004).

¹³⁴ *ibid.*

¹³⁵ ОЭСР: *Managing decentralisation: A new role for labour market policy* (Париж, 2003 г.).

¹³⁶ J.T. Weishaupt: *A silent revolution? The discovery of management ideas and the reinvention of European public employment services*, доклад, представленный на совместную конференцию IMPALLA-ESPANET "The European Social Model in a Global Perspective", Люксембург, март 2009 г.

160. В 1990-х годах в ряде промышленно развитых стран внедрены системы управления производственными показателями.¹³⁷ Эти системы основаны на различных типах показателей, которые должны продемонстрировать связь между ресурсами, выделяемыми на программы (входные данные), их непосредственными результатами (выходные данные) и их конечным воздействием (результаты) (см. вставку 2.17).

Вставка 2.17				
Общие показатели в системах измерения показателей деятельности ГСЗ				
Измерение на входе	Измерение на выходе	Измерение качества в процессе	Измерение промежуточных результатов	Измерение конечных результатов
☐ Время персонала ☐ Расходы на персонал ☐ Расходы на программы ☐ Данные по бюро ☐ Расходы на соблюдение и обработку	☐ Регистрация вакансий ☐ Завершенные интервью ☐ Направления на подготовку или другая поддержка ☐ Измерение проникновения на рынок труда ☐ Завершение индивидуального плана ☐ Попытки устройства на работу ☐ Санкции	☐ Оценка интервью или планов ☐ Обследование удовлетворения клиентов ☐ Обследование удовлетворения работодателей	☐ Общее измерение промежуточных результатов ☐ Специальное измерение промежуточных результатов ☐ Измерение проникновения на рынок труда ☐ Измерение продолжительности выплаты пособий ☐ Измерение результатов по вакансиям ☐ Гибридное измерение	☐ Уровень занятости ☐ Уровень безработицы ☐ Бездействие ☐ Производительность ☐ Оплата труда в долгосрочной перспективе/послужной список бенефициариев
Источник: A. Nunn, T. Bickerstaffe, B. Mitchell: <i>International review of performance management systems in Public Employment Services</i> , Department for Work and Pensions Research Report No. 616 (Her Majesty's Stationery Office, 2009), table 7.1.				

161. Характер использования итоговых показателей и их частотность в каждой стране могут быть разными. Некоторые из них используются широко, такие, например, как направление в различные программы (обучение, внешнее обеспечение или другие формы поддержки), собеседования с получателями помощи, регистрация вакантных мест или завершение индивидуальных планов. Другие меры, такие как устройство на работу на испытательный срок (например, в Эстонии, Словении и США) или санкции, применяются редко. Иногда показатели сопровождаются более подробными данными о сроках проведения мероприятий (Швеция), качестве вакансий с точки зрения уровня квалификации (Австрия) или их продолжительности, либо акцент делается на конкретных группах получателей помощи (Франция, Ирландия и Норвегия). Этот «объем» показателей является полезным для оценки масштабов деятельности и объема работы. Они не могут, однако, предоставить полную картину качества предоставляемых услуг. Для достижения этого в некоторых странах также используются процедуры измерения качества и «обратная связь с потребителями» (Нидерланды, Швеция и США).

¹³⁷ Австрия, Бельгия, Финляндия, Франция, Италия, Нидерланды, Швеция и Соединенное Королевство.

162. Для измерения воздействия ГСЗ на социальные условия, отслеживаются итоговые показатели. К этим показателям относятся общий уровень занятости и безработицы, уровень занятости для отдельных групп работников или даже более широкие экономические показатели, связанные с показателями рынка труда. Однако, представляется, что для целей управления более широкое распространение получили промежуточные показатели итогов деятельности. Эти показатели касаются в основном численности лиц, изменяющих свой статус безработных на статус занятых лиц (меры оттока). Эти цифровые показатели оттока иногда сопровождаются более конкретной качественной информацией о типах новых контрактов (Литва) и могут указывать на конкретные мероприятия, такие как меры по активизации, обучению или поддержке в иной форме (Австрия, Бельгия, Дания и Венгрия) или указывать на продолжительность занятости, устанавливая некоторые пороговые значения (Австралия, Франция и Новая Зеландия).

163. Другой широко используемый показатель результативности отражает продолжительность выплаты пособий (Дания, Эстония, Франция, Литва и Швеция). В Швейцарии, например, большое значение в оценке показателей деятельности придается скорейшему повторному трудоустройству (см. вставку 2.18).

Вставка 2.18

Взвешенные показатели деятельности, используемые ГСЗ в Швейцарии

Деятельность служб занятости регулярно контролируются с помощью четырех показателей, для которых установлен различный вес:

- скорость реинтеграции безработных на рынке труда (вес: 50%);
- предупреждение хронической безработицы (вес: 20%);
- предупреждение истощения фонда пособий по безработице (вес: 20%);
- недопущение неоднократной регистрации для получения пособий (вес: 10%).

Эти показатели используются для установления рейтинга отделений ГСЗ, который должен обеспечивать условия, требующие, чтобы работники этих отделений постоянно повышали свои показатели работы.

Источник: N. Duell, P. Tergeist, U. Bazant and S. Cimper: *Activation policies in Switzerland*, OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 112 (Париж, ОЭСР, 2010 г.), п. 16.

164. Применение систем управления эффективностью деятельности, безусловно, зависит от механизмов управления в отдельных странах, а также от общего качества управления. Действительно, «структура управления служб занятости является основным фактором, определяющим успех» этих систем,¹³⁸ так как она должна позволять отслеживать результаты программ, предотвращать искусственное манипулирование измерением результатов (игровое моделирование), дискриминацию клиентов, находящихся в неблагоприятном положении (привилегированный отбор и предварительная регистрация) и защищать права отдельных граждан на пособия.

165. ГСЗ как в промышленно развитых странах, так и в странах с переходной экономикой используют традиционную систему управления по задачам (УПЗ). Эта система предусматривает некоторую оперативную свободу действий на более низких уровнях административного управления. Однако такие системы работают по-разному в зависимости от того, осуществляются ли они в рамках систем ГСЗ с высоким уровнем централизации (как в Японии или Соединенном Королевстве), которые используют методы управления «сверху вниз» в сочетании со сложными системами руководящих принципов и проверок, или в децентрализованных системах, где местные целевые показатели

¹³⁸ ОЭСР: *Перспективы занятости ОЭСР 2005*, гл. 5, “Public employment services: Managing performance” (Париж, 2005 г.).

деятельности устанавливаются самостоятельно на месте или на основе договоренностей с министерствами или ведомствами.

166. В странах с федеральной системой, таких как Австрия, местные отделения ГСЗ выполняют не только функции обеспечения услуг, но также и ограниченные функции, связанные с выработкой политики (см. вставку 2.19).

Вставка 2.19
Установление целевых показателей ГСЗ
в федеративном государстве: пример Австрии

На национальном уровне, министр по труду, социальным вопросам и защите потребителей формулирует широкие цели и задачи политики правительства в области занятости. Совет директоров и трехсторонний Административный совет ГСЗ (AMS) затем преобразуют эти широкие руководящие принципы в годовые конкретные оперативные цели. С Административным советом также проводятся консультации, прежде чем министр объявит свои «широкие» цели для австрийского рынка труда, хотя министр не обязан этого делать.

На национальном уровне разрабатываются стратегические цели для всей страны в целом, однако после возобновления деятельности ГСЗ в 1994 году значительно повысился уровень их ответственности и расширилось «пространство для маневра» для региональных отделений ГСЗ. На уровне *земель*, руководители отделений *земель* не только транспонируют национальные цели, но и формулируют свои региональные цели; сотрудничают с правительствами *земель*, муниципальными органами власти или любыми другими заинтересованными сторонами; планируют и распределяют бюджет среди местных отделений ГСЗ в своем регионе; направляют, поддерживают и контролируют деятельность местных отделений ГСЗ; и выбирают инструменты и программы, которые касаются конкретных вопросов, имеющих отношение к экономике *земли*.

На окружном уровне местные отделения ГСЗ оказывают услуги своим клиентам на рынке труда. Эти отделения определяют принципы осуществления политики на местном уровне, но должны также выполнять задачи, поставленные федеральными и *земельными* властями. Руководители отделения *земли* осуществляют повседневную оперативную деятельность и проводят консультации, в случае необходимости, с трехсторонним консультативным комитетом, состоящим из шести человек (*Regionalbeiräte*). Хотя политическое влияние социальных партнеров на местном уровне является менее значительным, они пользуются определенным «правом вето», например, в связи с приемом на работу работников из не входящих в ЕС стран.

Источник: J.T. Weishaupt: Managing public employment services: Trends and experiences with recent governance reforms (Женева, МБТ, готовится к публикации).

167. С годами традиционные системы УПЗ стали усложняться и включать меры, обеспечивающие стратегическую и всеобъемлющую оценку функций ГСЗ.

168. В некоторых странах показатели деятельности анализируются и интерпретируются посредством «сбалансированной шкалы».¹³⁹ В Нидерландах, например, «сбалансированная шкала» сочетает в себе все показатели деятельности и используется для определения рейтинга и оценки местных бюро занятости. «Сбалансированная шкала», объединяющая нескольких целей и обеспечивающая сравнение данных на входе и выходе, а также показателей деятельности и управленческих поощрительных мер, также используется в таких странах, как Норвегия или Швеция. Подобный метод, в форме шкалы показателей стоимости, используется в Финляндии, где в 2004 году была

¹³⁹ Сбалансированная шкала предусматривает сочетание финансовых и нефинансовых показателей, каждый из которых сравнивается со значением целевого показателя в рамках одного краткого отчета.

проведена реформа в области оценки показателей деятельности и подотчетности.¹⁴⁰ В других странах, таких как Канада, Чешская Республика, Дания, Эстония и Ирландия, разрабатываются краткие отчеты о показателях деятельности, которые включают в себя количественные и качественные данные. В Австралии для определения рейтинга и оценки показателей деятельности и общего качества работы внешних поставщиков услуг используется система присвоения звезд.

169. Обоснование государственных расходов – это не единственная причина того, что в будущем будет и далее оставаться в центре внимания измерение показателей деятельности ГСЗ. Еще одна причина точного измерения и строгой отчетности заключается в расширении круга субъектов операций ГСЗ, о чем речь идет ниже.

Аутсорсинг оказания услуг

170. Пожалуй, наиболее значительные изменения в функционировании ГСЗ связаны с аутсорсингом основных видов деятельности ГСЗ и созданием «квазирынка» в сфере трудоустройства, а также других видов услуг, что привело к разделению функций ГСЗ между государственными органами (законодатель и заказчик) и поставщиками услуг (государственными или частными).¹⁴¹

171. В этом разделе доклада не рассматривается вопрос о регулировании деятельности частных агентств занятости в соответствии с положениями Конвенции МОТ 181, в ней основное внимание уделяется договорным отношениям между ГСЗ и частными или государственными поставщиками услуг в сфере трудоустройства.

172. Этот метод по-прежнему характерен лишь нескольким странам, причем передовые позиции в этом плане занимают Австралия и Нидерланды, а также некоторые другие страны ОЭСР. Тем не менее, эта тенденция распространяется и на страны с формирующимся рынком, в частности в Азии (например, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Малайзия, Пакистан, Шри-Ланка и Таиланд).

173. Для введения квазирынков в службах занятости чаще всего приводятся такие аргументы, как конкуренция, предполагаемая эффективность и преимущества качества обслуживания, наряду с подходом, в большей степени ориентированным на обслуживание, и выбор клиента. Использование частных поставщиков услуг также предполагает расширение потенциала в краткосрочной перспективе для оказания услуг (например, как мера реагирования на нынешний кризис в сфере занятости) без увеличения числа штатных сотрудников ГСЗ. Однако далеко идущие реформы государственных систем в Австралии и Нидерландах были направлены также на обеспечение экономии средства и стали реакцией на недовольство показателями деятельности государственных систем.

174. Существуют значительные различия между тем, в какой степени страны используют частных поставщиков услуг, организацией этих программ, а также системами передачи этих функций на подряд и мониторинг.

175. В таких странах, как Австрия и Германия, частные поставщики услуг используются для заполнения «узкоспециализированных функций». Их роль остается незначительной, о чем свидетельствует их доля на рынке. Однако их сфера деятельности расширяется в связи с поощрением использования поставщиков услуг частного сектора.

176. В Швейцарии решение о привлечении частных служб по трудоустройству к реализации федерального законодательства о службах занятости реализуется посредством

¹⁴⁰ I. Nio: *Measuring effectiveness and operational efficiency of the Finnish PES*, Blue Paper 04 (Vienna, Synthesis Forschung, 2006).

¹⁴¹ Такие преобразования следует отличать от функционирования частных агентств занятости, о которых идет речь в Конвенции МОТ 1997 года о частных агентствах занятости (181).

кантональных бюро занятости. Активная политика на рынке труда, как правило, осуществляется частными, но иногда и государственными некоммерческими организациями. Частные поставщики услуг, как правило, специализируются на конкретных мерах, и они обычно привлекаются по заказу логистических центров кантональных бюро занятости, а также заключают договоры о предоставлении услуг с центрами страхования по инвалидности и муниципальными службами социального обеспечения.¹⁴²

177. В Австралии услуги в области занятости, начиная с середины 1990-х годов, осуществлялись, главным образом за счет контрактов, заключаемых с частными и некоммерческими поставщиками услуг общин, причем в качестве единственного заказчика выступает Департамент по вопросам занятости и трудовых отношений. Хотя правительство Австралии передает на подряд большинство своих услуг в сфере занятости, важно отметить, что лица, ищущие работу в Австралии, обращаются в первую очередь в государственное агентство (Centrelink). Услуги предоставляются многими учреждениями, а не одним поставщиком, и показатели деятельности всех поставщиков услуг подлежат мониторингу и оценке на основе установленных показателей.¹⁴³

178. Другие страны, такие как Дания, Франция, Нидерланды и Соединенное Королевство, передают на аутсорсинг услуги, оказываемые длительно безработным лицам, хотя ГСЗ продолжают оказывать определенную помощь и краткосрочно безработным.

179. В Соединенном Королевстве ГСЗ (Jobcentre Plus – JCP) имеют давнюю традицию привлечения различных местных заинтересованных сторон и НПО к осуществлению программ развития рынка труда, однако такие частные субъекты, в том числе местные предприятия, были наиболее распространены в 15 зонах занятости, которые впервые были созданы в регионах, испытывающих экономические трудности в 2000 году. С момента принятия гибкого нового курса (ГНК) в 2008 году,¹⁴⁴ ГСЗ стали нести ответственность за оказание услуг лицам, ищущим работу, в течение первых 12 месяцев безработицы. По истечении этого срока лицо, нуждающееся в пособии по безработице, направляется в третий сектор или к частному подрядчику. В течение этого времени была также пересмотрена система передачи услуг на условиях подряда. В результате, в настоящее время значительная часть подрядных договоров была заключена с профессиональными агентствами по трудоустройству на региональном уровне.¹⁴⁵

180. В Германии подрядные торги проводятся и контракты заключаются ГСЗ на региональном уровне, а на консорциумы служб занятости (ARGE) не распространяется ни система управления показателями, ни руководящие принципы Федерального агентства по труду.¹⁴⁶

181. Такие основы регулирования договорных отношений между правительством и поставщиками услуг значительно различаются в разных странах. Как отмечается ОЭСР, «практика, существующая в других странах, не может быть тиражирована в иных экономических условиях в зависимости от ситуации на рынке труда, а также в различных институциональных структурах, имеющих собственную историю. Идеального

¹⁴² N. Duell et al.: *Activation policies in Switzerland*, op. cit.

¹⁴³ В 2009 г. из 115 поставщиков услуг по трудоустройству в Австралии три агентства были государственными учреждениями, 71 – некоммерческими организациями и 41 – коммерческими частными компаниями.

¹⁴⁴ Партнерство с организациями государственного, частного и третьего сектора, сотрудничающими в целях максимального использования инноваций, ведущих ко все более масштабным и качественным результатам, является одним из ключевых элементов ГНК.

¹⁴⁵ Во избежание монополизма договорные нормы предусматривают, что в большинстве регионов должно быть не менее двух генеральных подрядчиков.

¹⁴⁶ P. Tergeist and D. Grubb: *Activation strategies and the performance of employment services in Germany, the Netherlands and the United Kingdom*, OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 42 (Париж, ОЭСР, 2006 г.).

формата для рыночной конкуренции, который продемонстрировал бы свою ценность в более широком ряде стран, попросту не существует».¹⁴⁷

182. В этом контексте результаты последних исследований указывают на некоторые преимущества и недостатки.¹⁴⁸ Например, в Соединенном Королевстве, где деятельность частных поставщиков услуг до недавнего времени ограничивалась территориальными зонами, обозначенными в качестве зон занятости, в оценочных отчетах отмечались относительно благоприятные краткосрочные результаты в области трудоустройства в них по сравнению с районами, управляемыми центрами занятости Jobcentre Plus. В Германии первые результаты оценки Программы на 2010 год, опубликованные в 2006 году, показали, что результаты, касающиеся новых контрактов, были ниже ожидаемого уровня, а также то, что реформы проводились еще не достаточно долго, чтобы можно было сделать окончательные выводы об их эффективности.¹⁴⁹ Кроме того, в Австралии, где с 1998 года услуги в области занятости представлялись главным образом посредством частных и некоммерческих поставщиков на уровне общины, предварительная оценка показала, что воздействие основных услуг на результаты в области занятости оказалось незначительным, хотя, возможно, оно было не хуже, чем в рамках предыдущих государственных систем.¹⁵⁰

183. Недавнее исследование по Швеции позволило сделать вывод, что в частных агентствах по трудоустройству отношение к безработным имеет более четко выраженный индивидуальный характер и они в большей степени удовлетворены своими социальными работниками, чем в ГСЗ.¹⁵¹ Вместе с тем, исследование не обнаружило каких-либо существенных различий между частными и государственными учреждениями с точки зрения вероятности получения работы. В сравнительном исследовании о квазирынках в Австралии, Дании и Нидерландах сделан вывод к заключению о том, что пока еще мало данных об итогах и последствиях перехода к квазирынкам в рамках политики в области занятости.¹⁵² Авторы также утверждают, что аутсорсинг таких традиционных функций государственных органов представляет собой не только техническое и административное мероприятие, а может иметь также важные последствия для содержания этой политики.

184. Опыт частных поставщиков услуг в области занятости в таких странах, как Австралия или Нидерланды, заслуживает дополнительного внимания со стороны исследователей и политиков. Система Сети рабочих мест в Австралии добилась хороших результатов в течение последнего десятилетия. Вместе с тем, австралийский пример также показывает, что для успешного аутсорсинга необходимо обеспечить выполнение ряда обязательных условий с точки зрения гарантий качества, в частности, наличия надлежащей системы для измерения относительных показателей деятельности в области трудоустройства различных поставщиков услуг, в которой учитывались бы

¹⁴⁷ L. Struyven: *Design choices in market competition for employment services for the long-term unemployed*, OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 21 (Париж, ОЭСР, 2004 г.), п. 20.

¹⁴⁸ P. Tergeist and D. Grubb: *Activation strategies and the performance of employment services*, op. cit.

¹⁴⁹ *ibid.*

¹⁵⁰ См. ОЭСР: *Innovations in labour market policies: The Australian way* (Paris, 2001). See also A.M. Dockery and T. Stromback: "Devolving public employment services: Preliminary assessment of the Australian experiment", in *International Labour Review* (2001, Vol. 140, No. 4).

¹⁵¹ H. Bennmarker, E. Grönqvist and B. Öckert: *Effects of outsourcing employment services: Evidence from a randomized experiment*, Working Paper 2009:23 (Uppsala, Institute for Labour Market Policy Evaluation, 2009).

¹⁵² T. Bredgaard and F. Larsen: "Quasi-markets in employment policy: Do they deliver on promises?", in *Social Policy and Society* (2008, Vol. 7, No. 3); *idem*: "Implementing public employment policy: What happens when non-public agencies take over?", in *International Journal of Sociology and Social Policy* (2007, Vol. 27, No. 7/8).

изменения характеристик клиентов и которая не страдала бы от пристрастного отношения и «отбора лучших».

185. МОТ имеет все возможности, для того чтобы помочь своим государствам-членам понять преимущества и недостатки аутсорсинга, осуществляемого ГСЗ, участвуя в систематическом обмене информацией и сопоставимым опытом и предоставляя объективную экспертную оценку роли независимого контроля, особенно в связи с тем, что должностные лица, отвечающие за разработку и осуществление политики, напрямую заинтересованы в «успехе» передачи некоторых услуг на подряд.¹⁵³

¹⁵³ D. Finn: *Contracting out welfare to work in the USA: Delivery lessons*, Отчет об исследовании № 466 (Лондон, Министерство труда и пенсионного обеспечения, 2007 г.).

Глава 3

Новые технологии в распоряжении органов регулирования вопросов труда и инспекции труда

186. За последние 30 лет широкое распространение компьютеров на рабочих местах и рост использования услуг Интернета и мобильной связи изменили подход государственных органов, в том числе учреждений регулирования вопросов труда и инспекции труда, к предоставлению услуг. Такие термины, как «электронное правительство», и все чаще используемый термин «мобильное правительство» широко применяются для обозначения применения информационных и коммуникационных технологий (ИКТ) в целях повышения эффективности и результативности органов государственного управления и оказываемых ими услуг и одновременно для повышения их транспарентности и расширения возможностей участия граждан в демократическом управлении.¹

187. Технологии электронного правительства могут укреплять системы органов регулирования вопросов труда и инспекции труда по ряду направлений.² В частности, Интернет может сближать политиков и общественность, тем самым повышая уровень осведомленности, оперативность распространения информации и прозрачность процесса формирования политики на основе консультаций.³ Кроме того, специализированные компьютерные программы позволяют совершенствовать сбор и анализ данных о рынке труда и инспекционных проверках,⁴ укрепляя объективную основу для разработки и оценки политики и программ. Новые технологии также могут ускорять предоставление и конкретизировать содержание услуг, оказываемых трехсторонним участникам, и расширять доступ к пользователям по запросам и на расстоянии. Что

¹ См. A. Pavlichev and G. Garson (eds): *Digital government: Principles and best practices* (Hershey, Pennsylvania, Idea Group Publishing, 2004).

² См. J. Fellows: *The role of new technologies in the management and delivery of labour administration and inspection services* (Женева, МБТ, готовится к публикации).

³ В 2010 г. МБТ провело исследование с целью изучения национальных веб-сайтов министерств труда и органов инспекции труда в 50 странах всех регионов. Как показали его результаты, несмотря на широкое использование специальных страниц в Интернете, посвященных деятельности органов регулирования вопросов труда, резкие различия наблюдались в их содержании и полезности. На большинстве сайтов размещались, по крайней мере, базовые сведения о трудовом законодательстве, а также соответствующие публикации. Веб-сайты в африканских и арабских государствах, как правило, были труднодоступны и, в целом, уступали другим регионам по объему статистических данных, онлайн-услуг государственных услуг по трудоустройству и услуг в области инспекции труда. Помимо Африки, в большинстве регионов информация в Интернете также учитывала потребности и озабоченность работников и работодателей. С неопубликованными результатами исследования можно ознакомиться в документах LAB/ADMIN.

⁴ Проект МОТ по реализации положений рекомендаций Белого доклада в Центральной Америке и Доминиканской Республике, направленный на оказание содействия в целях совершенствования практики ведения реестров в Коста-Рике (обновление реестров дел, заведенных службами инспекции труда) и в Гондурасе (подготовка дел к разбирательству в трудовом суде и совершенствование судебных процедур).

касается деятельности государственных служб занятости, централизованные телефонные центры обслуживания помогают устанавливать связь между лицами, ищущими работу, и персоналом служб занятости, при этом сокращая административные издержки.⁵ То же самое относится к онлайн-базам данных о вакансиях, которыми удобно пользоваться, потому что они доступны в любое время и из любой точки. Кроме того, в области социального обеспечения современные компьютерные системы значительно повышают результативность таких важных административных аспектов работы с взносами и выплатами пособий, как оперативность, точность и подотчетность.

Вставка 3.1 **Информационная сеть по труду во Франции (SITERE)**

SITERE – это внутренняя компьютерная сеть, которая была создана Министерством труда Франции в 2000 году. Ее три основные функции – оказание помощи в проведении проверок, поиск документов и обмен информацией. Сегодня на сайте сети в Интранете содержится около 3.000 документов, подготовленных центральными и местными органами власти; это полезный инструмент в повседневной работе инспекторов труда.

Ядро и главный интерфейс системы, *CAP SITERE*, позволяют инспекторам вносить все сведения, связанные с внутренними совещаниями, а также данные, собранные в ходе инспекционных проверок. Инспекторы могут отслеживать историю проверок на данном предприятии, готовить инспекционные планы действий и создавать статистические таблицы на основе данных проверок, которые используются при подготовке ежегодных отчетов. На сайте пользователям предлагаются и другие практические приложения. *Rédac* позволяет инспекторам выгружать документы в систему для ведения дел по результатам своих проверок. *Madeira* дает возможность пользователям вести поиск и обмениваться информацией об опасных или запрещенных видах оборудования. *RHRC* – это приложение, которое позволяет центральному органу регулирования эффективнее отслеживать дела, связанные с прекращением трудовых отношений.

Источник: Ministry of Labour, Labour Relations, Family, Solidarity and Urban Affairs, France: *L'inspection du travail en France en 2008* [Labour inspection in France in 2008], доклад, подготовленный в соответствии со статьями 20 и 21 Конвенции МОТ 81.

188. Даже с учетом всех потенциальных преимуществ создание и эксплуатация системы ИКТ может быть дорогостоящим мероприятием с точки зрения оборудования и технического персонала. Правительства также должны помнить о необходимости периодической модернизации или замены устаревшего оборудования и программного обеспечения. В долгосрочной перспективе эти инвестиции должны значительно повысить уровень производительности, сократить расходы на внутреннюю и внешнюю связь, обеспечить более выверенное распределение ресурсов и мониторинг. Использование ИКТ расширяет географический охват услуг, оказываемых органами регулирования вопросов труда, без необходимости создавать, поддерживать и комплектовать штатами региональные бюро по труду.

189. ИКТ могут применяться для оптимизации систем внутреннего управления в органах регулирования вопросов труда, будь то управление общими программами и бюджетом, оптимизация управления людскими ресурсами или поддержание единых стандартов обслуживания между централизованными и децентрализованными подразделениями. Так, автоматизация документооборота повышает своевременность и

⁵ В Чили, Колумбии, Малайзии, Омане и Соединенном Королевстве, например, граждане могут даже отправлять текстовые запросы на оповещение в случае появления вакансии. Телефонные центры обслуживания могут также информировать работников об их правах, как это происходит в Соединенном Королевстве, где в мае 2009 г. открылась «справочная линия по вопросам зарплаты и трудовых прав», которая оказывает помощь уязвимым категориям работников.

прозрачность деятельности в области финансов и управления. Что касается людских ресурсов, то ИКТ не только улучшает учет, но и открывает двери инновационным подходам к обучению персонала, включая дистанционное обучение и самостоятельный профессиональный рост. В Бельгии, например, Федеральная государственная служба занятости, труда и социального диалога занимается созданием компьютерной сети для проведения исследований, касающихся дискриминации в сфере труда; эта сеть будет использоваться, в частности, для обучения инспекторов труда способам обнаружения и устранения таких случаев. ИКТ также могут способствовать организации удаленных рабочих мест, позволяющих персоналу эффективнее сочетать работу и семейные обязанности без ущерба для производительности.

190. Информационная технология – мощный инструмент улучшения координации деятельности органов регулирования вопросов труда. Локальные сети и платформы Интранета также могут способствовать обмену информацией между должностными лицами органов регулирования вопросов труда, а также между заинтересованными государственными учреждениями, такими как службы инспекции труда, налоговые органы и органы социального обеспечения (например, путем организации совместного доступа к реестрам рабочих мест). В Испании, например, рассматривается законопроект, который заложит правовую основу для формирования единой и комплексной информационной системы органов инспекции труда и социального обеспечения. Эти системы обладают возможностями по созданию социальных сетей, которые также могут быть использованы для организации совместных виртуальных рабочих мест в рамках интерактивного Интернет-сообщества, содействующего расширению профессионального взаимодействия и даже воспитывающего чувство организационной самобытности и общности интересов.

191. Новые технологии в сфере регулирования вопросов труда и инспекции труда внедряются крайне неравномерно в странах, которые находятся на разных уровнях экономического развития. В развивающихся странах проблема с внедрением новых технологий в практику работы органов регулирования вопросов труда и инспекции труда нередко усугубляется нехваткой финансовых ресурсов и недостаточным уровнем развития инфраструктуры ИКТ, а также отсутствием специальных технических знаний и низким уровнем грамотности среди взрослого населения.⁶ В ряде случаев правдивая оценка технического потенциала в этих странах говорит о том, что базовые и недорогие административные реформы могут помочь достичь большего, чем амбициозные инвестиции в ИКТ.⁷ Новые технологии могут легко создавать иллюзию современности и эффективности, в то время как они – всего лишь инструмент, который может пригодиться тем учреждениям, которые способны извлечь из него максимальную пользу.

192. Тем не менее, существуют примеры скромных и недорогих решений, которые позволяют создавать полезные системы ИКТ в соответствии с уровнем технологического развития страны. Например, мобильные телефоны, которые все шире используются в странах с формирующимся рынком и в развивающихся странах,⁸ могут существенно улучшить связь между поставщиками услуг и клиентами, а также между

⁶ V. Ndou: “E-government for developing countries: Opportunities and challenges”, in *Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries* (2004, Vol. 18), at www.ejisd.org.

⁷ Так, проверки МОТ показали, что простые улучшения в организации хранения бумажных документов (например, в шкафах, а не на полу) – это недорогой способ, который позволяет улучшить делопроизводство и облегчить доступ к важным документам.

⁸ Мобильные технологии уже приняты к использованию правительствами таких стран, как Бангладеш, Кения, Нигерия, Филиппины и Уганда, и они обеспечивают оказание широкого спектра услуг в области сельского хозяйства, здравоохранения, образования и санитарии. См. J. Fellows: *The role of new technologies*, op. cit.

руководителями органов регулирования вопросов труда и их сотрудниками, которые могут работать в отдаленных районах. В Кении Национальный фонд социального обеспечения рассматривает вопрос об использовании сотовых телефонов в качестве средства регистрации и постоянной связи с работниками малых предприятий и микропредприятий.⁹ Опыт Лесото также свидетельствует о том, что мобильные телефоны можно использовать для оказания надежных услуг социальной защиты, которые обеспечивают эффективное распределение помощи среди получателей и уменьшают риск коррупции и воровства.¹⁰

Вставка 3.2

ИКТ и регулирование вопросов труда в Индии

В индийском штате Махараштра Департамент труда устанавливает партнерские отношения с индийской компанией, предоставляющей услуги ИТ, и с местными банками для создания инновационной системы управления в сфере труда. Эта система в Интернете предназначена для повышения качества ряда услуг, оказываемых работодателям и работникам, в том числе по оптимизации процесса подачи заявок на получение лицензий и их продление. Ожидается, что она также обеспечит больше прозрачности и стабильности с точки зрения получения заработной платы работниками формального и неформального секторов экономики путем открытия 20 млн простых банковских счетов без взимания комиссии и с возможностью бесплатного пользования банкоматами.

Система также нацелена на совершенствование деятельности органов регулирования вопросов труда в штате путем консолидации информации, полученной от трудовых инспекторов, и автоматических оповещений в целях контроля над соблюдением трудового законодательства. На ее портале будут размещаться все акты трудового законодательства штата, что позволит работникам обращаться за консультациями и подавать жалобы в Департамент труда через Интернет. Ожидается, что внедрение системы также будет способствовать улучшению обмена информацией между ведомствами и координации их деятельности в целях регулирования и систематизации анализа состояния рынка труда в штате Махараштра.

Система испытывается в районе Тан в течение первых четырех месяцев 2011 года, а затем будет внедряться на всей территории штата в течение двух с половиной лет.

Источник: К. Gupta (Principal Secretary, Labour Department, Government of Maharashtra): "Bringing labour laws to all workers", презентация в МБТ, 1 февраля 2011 г.

193. Реагируя на финансовый и экономический кризис, правительства разработали новые инструменты электронного правительства, расширили существующие инициативы и переориентировали или усовершенствовали свои общие программы услуг электронного правительства.¹¹ Что касается регулирования вопросов труда, государственные службы занятости одними из первых стали распространять информацию в Интернете, касающуюся расширения выплат пособий по безработице и других специальных программ в интересах работников, помимо удовлетворения растущего спроса в сфере трудоустройства через Интернет и другие электронные платформы.

⁹ МБТ: Аудит служб регулирования вопросов труда и инспекции труда в Кении, 2010 г.

¹⁰ См. К. Vincent and N. Freeland: "‘Upwardly mobile’: The potential to deliver social protection by cellphone – Lessons from Lesotho", in J.S. Pettersson (ed.), *Proceedings of the 1st International Conference on M4D Mobile Communication Technology for Development*, 11–12 December 2008, Karlstad University, Sweden (Karlstad University, 2008).

¹¹ Организация Объединенных Наций: *United Nations E-Government Survey 2010: Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis* (Нью-Йорк, 2010 г.).

Вставка 3.3

Веб-портал по реструктуризации предприятий в Бельгии

Во время кризиса Федеральная государственная служба занятости, труда и социального диалога Бельгии создала сайт, посвященный вопросам реструктуризации предприятий.

Он был открыт в августе 2009 года и является источником информации для широкой общественности о закрытии предприятий, коллективных увольнениях, банкротствах и перемещении предприятий, а также о мерах защиты от увольнений определенных категорий работников. До момента создания сайта значительная часть этих данных размещалась на нескольких независимых сайтах государственных органов. Этот сайт был создан совместными усилиями многих государственных учреждений на федеральном и региональном уровнях под руководством Федеральной государственной службы занятости, труда и социального диалога. Сайт функционирует в качестве портала единого окна, через которое пользователи получают ссылки на веб-сайты соответствующих государственных органов с интересующей их информацией. За первые три месяца работы было отмечено около 90.000 его посещений.

Источник: SPF Emploi, Travail et Concertation sociale (Belgium): *Rapport annuel: le Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale en 2009* [FPS Employment Annual Report]; см. также www.restructurations.be.

194. Органы инспекции труда все шире используют Интернет, создавая упреждающие и инновационные подходы к выполнению своей работы. Например, в таких странах, как Фиджи, Франция, Польша, Румыния, Украина, Соединенное Королевство и Вьетнам, в Интернете размещаются технические сведения и рекомендации о законодательстве по вопросам безопасности и гигиены труда, а также о наиболее действенных подходах к выполнению его требований.¹² В Испании инспекторы труда даже используют карты Google для сопоставления площадей частных плантаций с численностью зарегистрированных работников в целях выявления использования недекларируемой рабочей силы во время сбора урожая. Органы инспекции труда в Болгарии и Португалии открыли страницы в Интернете в рамках специальных программ, направленных на борьбу с недекларируемой занятостью, регистрацию нарушений и изобличение виновных в онлайн-режиме.¹³

Вставка 3.4

Информационная система по очагам детского труда (SITI) в Бразилии

SITI – открытая Интернет-платформа Министерства труда и занятости Бразилии, посвященная борьбе с детским трудом. Она позволяет инспекторам вносить и распространять информацию об использовании детского труда по регионам страны посредством постоянно обновляемого перечня выявленных случаев. Инспекторы могут использовать эту платформу для географического поиска подтвержденных случаев, что позволяет им целенаправленнее осуществлять свою деятельность. Она также обеспечивает мгновенный обмен региональными сведениями по всей стране и аккумулирует важнейшие данные о распространенности детского труда. Будучи не только полезным средством борьбы против детского труда, SITI повышает прозрачность инспекционной деятельности и подчеркивает роль инспекторов труда, тем самым заостряя внимание общественности на проблеме детского труда.

¹² МБТ: Общий обзор, 2006 г., *op. cit.*, п. 95.

¹³ МБТ: *Labour inspection in Europe: Undeclared work, migration, trafficking*, рабочий документ LAB/ADMIN № 7 (Женева, 2010 г.).

SITI связана с Федеральной системой инспекции труда (SFIT). Эта автоматизированная система управления информацией используется для регистрации результатов проверок, выполняемых инспекторами труда, которые охватывают все тематические и географические области в целях содействия внутренним системам управления, в том числе системам оценки эффективности инспекторов труда. В отличие от SITI, платформа SFIT недоступна для общественности.

Источник: <http://sistemasiti.mte.gov.br>.

195. В условиях широко распространенной трудовой миграции, усиления региональной экономической интеграции и тенденции к свободному передвижению рабочей силы органы регулирования вопросов труда и инспекции труда все чаще сотрудничают друг с другом на трансграничном уровне.¹⁴ Это сотрудничество может принимать форму совместных проверок условий труда на приграничных предприятиях, управления программами в интересах гастарбайтеров или совместных стратегий по борьбе с торговлей людьми в целях принудительного труда. Сотрудничество также может быть связано с созданием и объединением систем ИКТ для сбора данных, обмена информацией и трансграничного мониторинга изменений в трудовой сфере. В частности, эти системы могут использоваться для трансграничного учета работников и работодателей и для содействия эффективному применению транснациональных санкций и контроля за их применением.

Вставка 3.5

Объединение инспекционных служб в целях создания европейской системы правоприменения (CIBELES)

CIBELES – это региональная компьютерная сеть, создаваемая под руководством Службы инспекции труда и социального обеспечения Испании и финансируемая Европейской комиссией. Ее создание планируется завершить в 2011 году; сеть предназначена для создания системы на уровне ЕС для обмена информацией, проверки соблюдения требований документов и нормативных актов, совершенствования практики правоприменения и освобождения от санкций и, в целом, для укрепления сотрудничества и взаимопомощи между национальными органами инспекции труда. Она создается для решения ряда актуальных задач, таких как увеличение объема и расширение разнообразия транснациональных услуг и необходимость единообразного и эффективного применения трудового законодательства в рамках ЕС. CIBELES позволит укрепить ранее созданные неформальные механизмы сетевого взаимодействия в регионе путем разработки надежного, удобного и быстрого онлайн-интерфейса. Другие страны-участницы – это Австрия, Бельгия, Франция, Германия, Венгрия, Италия, Мальта и Португалия.

Источник: R. Aragón Bombín: "Proyecto CIBELES: Los retos de la Inspección de Trabajo ante un mundo globalizado" [The CIBELES Project: The challenges of labour inspection in a globalized world] in *Seguridad y Medio Ambiente*, Especial Prevención 2010 (Fundación MAPFRE), at www.mapfre.com/fundacion/html/revistas/seguridad/nEspecial2010/capitulo4.4.html.

196. При всех многочисленных испытанных преимуществах использования ИКТ в целях регулирования вопросов труда и инспекции труда правительства должны проявлять бдительность, обеспечивая безопасность своих сетей и конфиденциальность информации о пользователях. Всегда будет существовать опасность того, что открытые сети будут подвержены техническим сбоям и несанкционированному доступу и что персональные данные могут быть потеряны, украдены или использованы недолжным образом. Защита частной жизни граждан и обеспечение их безопасности

¹⁴ Европейский союз представляет собой наиболее интегрированный и регулируемый рынок труда. Другие региональные группировки государств, такие как Экономическое сообщество западноафриканских государств (ЭКОВАС), Восточноафриканское сообщество (ВАС) и Сообщество по вопросам развития стран юга Африки (САДК), подписали протоколы о свободном передвижении рабочей силы.

остаются особой злободневной задачей, которую страны должны решать в век «электронного правительства». Чтобы обеспечить конфиденциальность и сохранность данных и информации, правительства должны принимать законы, нормативные акты и проводить политику, определяющие стандарты защиты частной информации, в частности, решающие такие вопросы, как хранение данных и обмен ими, принятие мер контроля в целях обеспечения конфиденциальности и сохранности данных в рамках государственных технологических систем.¹⁵

¹⁵ J. Fellows: *The role of new technologies*, op. cit.

Глава 4

Инспекция труда

197. Инспекция труда является неотъемлемой частью системы регулирования вопросов труда, выполняющей основополагающую функцию обеспечения применения трудового законодательства и эффективного соблюдения его требований. Это обеспечивает справедливость на рабочем месте и содействует экономическому развитию.¹

198. В сущности, институт инспекции труда имеет двойственный характер. С одной стороны, он позволяет контролировать исполнение положений законодательства,² в частности, относящихся к правам работников. Это не ограничивается условиями труда и занятости и БГТ. Инспекторы труда обеспечивают соблюдение положений законодательства, касающихся социальных услуг, трудовых мигрантов, профессиональной подготовки, социального обеспечения и других вопросов.³ С другой стороны, органы инспекции труда предоставляют информацию и проводят консультации, а также организуют обучение. Эта двойственная природа инспекции труда означает, что она играет ключевую роль в сфере труда и должна быть в состоянии эффективно решать широкий круг трудовых проблем. Она является инструментом, обеспечивающим справедливость на рабочих местах и надлежащее управление, и имеет особое значение, когда на рынке труда возникает напряженность, как это происходит в период экономического кризиса.

Центральный орган и его координирующая роль

199. Чрезвычайно важно признавать инспекцию труда в качестве одной из главных функций системы регулирования вопросов труда. Координация и сотрудничество в рамках этой системы и с другими национальными и государственными учреждениями и государственными или частными учреждениями, занимающимися аналогичной деятельностью, могут содействовать повышению общего уровня эффективности национальных служб инспекции труда. В соответствии с положениями Конвенций МОТ 81 и 129 инспекция труда должна функционировать и быть организована как система в

¹ Сравнительный анализ применения трудового законодательства и соблюдения его требований содержится в работе G. Casale и A. Perulli: *Compliance with labour legislation: Its efficacy and efficiency*, рабочий документ LAB/ADMIN № 6 (Женева, МБТ, 2010 г.).

² Посещение предприятия дает уникальную возможность контролировать соблюдение требований законодательства и улучшать трудовые отношения, и при этом эффект возникает немедленно. См. также п. 2 Рекомендации 1947 года об инспекции труда (81), в которой содержится призыв к государствам-членам принимать меры для рассмотрения планов по созданию новых предприятий или новых производственных процессов, и статью 17 Конвенции 1969 года об инспекции труда в сельском хозяйстве (129), в которой предусматривается проведение предупредительного контроля новых установок, новых материалов или веществ и новых процессов обработки или переработки продуктов.

³ Некоторые из этих задач изложены в п. 2 Рекомендации 1969 года об инспекции труда в сельском хозяйстве (133). Другие примеры можно найти по ссылке на «страновые профили инспекции труда» на веб-сайте LAB/ADMIN по адресу: www.ilo.org/labadmin.

рамках структуры государственного управления, чтобы решать свои задачи согласно положениям этих двух актов.⁴ Системный подход к инспекции труда требует проведения последовательной и согласованной деятельности в рамках системы регулирования вопросов труда и, в частности, между различными инспекционными службами (такими как органы социального обеспечения и налоговая инспекция), а также взаимодействия заинтересованных сторон, государственных или частных, которые прямо или косвенно несут ответственность за соблюдение трудовых норм. Этот подход также подразумевает тесное сотрудничество между такими учреждениями и ведомствами, как налоговые органы, полиция и судебная система. Наконец, консультации с социальными партнерами являются неотъемлемой частью нормального функционирования системы инспекции труда.⁵

200. Как уже упоминалось в связи с системой регулирования вопросов труда, назначение центрального органа по труду является средством обеспечения эффективной координации в рамках всей системы. Опыт показывает, что подчинение инспекционной системы центральному органу способствует формированию и осуществлению политики в целях единообразного соблюдения требований законодательства на всей территории страны. Это позволяет рационально использовать имеющиеся ресурсы, в частности, благодаря ограничению ненужного дублирования работы и процессов принятия решений. Однако следует отметить, что подчинение центральному органу ни в коей мере не означает централизацию или непосредственный и исключительный контроль центрального национального органа над службами инспекции труда.⁶ На практике, в соответствии со статьей 4 Конвенции 81, здесь следует применять определенную гибкость. Так, инспекция труда ставится под надзор и контроль центрального органа только тогда, когда это совместимо с административной практикой государства-члена (статья 4 1)); в случае федеративного государства термин «центральный орган» может означать либо центральный орган федерации, либо центральный орган одного из субъектов федерации (статья 4 2)).

201. В ряде стран прослеживается тенденция к созданию системы инспекции труда в рамках центрального органа с целью обеспечения согласованности и последовательности в применении национального законодательства на всей территории страны. В некоторых странах, несмотря на создание региональных структур, они находятся под непосредственным контролем центрального органа (например, в Камбодже⁷ и Лаосской Народно-Демократической Республике⁸). Ситуация развивается аналогичным образом и в государствах-членах Европейского союза. Во Франции Декреты 2008-1503 и 2008-1510 об объединении служб инспекции труда от 30 декабря 2008 года отводят роль центрального органа Генеральной дирекции по труду в отношении вопросов, касающихся инспекционных проверок во всех секторах, в то время как на другие министерства, участвующие в инспекционной деятельности, такие как Министерство сельского и рыбного хозяйства и Министерство по охране окружающей среды, энергетике, устойчивому развитию и управлению земельными ресурсами, возложена техническая ответственность за подготовку и адаптацию правовых и нормативных актов. В Италии

⁴ МБТ: Общий обзор, 2006 г., *op. cit.*, п. 138.

⁵ Статья 5 Конвенции 81, статьи 12 и 13 Конвенции 129 и статья 6 Конвенции 150.

⁶ Такого положения не было в первоначальной Рекомендации 1923 года об инспекции труда (20).

⁷ Положение об организации и функционировании Министерства по социальным вопросам, труду, профессиональной подготовке и реабилитации молодежи (87/АНКг.ВК.), 4 октября 1999 г. В статье 25 предусматривается ответственность официальных органов в провинциях/городах и районах/ханах за осуществление и координацию деятельности министерства.

⁸ Статьями 68 и 69 Закона «О труде» (в редакции от 27 декабря 2006 г.) устанавливаются права и обязанности трудовых и социальных органов в каждой провинции, городе, районе и муниципальном образовании.

существует два ведомства, ответственных за планирование и координацию деятельности в сфере инспекции труда: Министерство труда и социальной политики и Генеральная дирекция по инспекционной деятельности (DGAI). Генеральная дирекция была создана в ходе реформы служб инспекции труда в 2004 году⁹ с целью усиления общей координирующей роли Министерства труда на централизованном уровне.

202. Генеральная дирекция DGAI контролирует и координирует деятельность в области инспекции труда в соответствии с директивами Министерства труда в целях обеспечения последовательного характера инспекционной деятельности и работы различных административно-контрольных органов. В процессе реформирования системы инспекции труда также была учреждена Центральная комиссия по координации деятельности по контролю, которая консультирует министра труда по вопросам организационных изменений, направленных на повышение эффективности инспекции труда, в том числе на использование баз данных для сбора информации об инспекционных проверках.

Вставка 4.1

Инспекция труда и испанские автономные сообщества

Испания состоит из 17 автономных сообществ, большинство из которых контролируют вопросы, относящиеся к сфере труда. Система инспекции труда базируется на принципе межучрежденческого взаимодействия государства и автономных сообществ. Это взаимодействие осуществляется посредством двух органов: Отраслевой конференции по вопросам труда и занятости, куда входят Генеральное государственное управление и управления автономных сообществ, и территориальных комиссий по труду и социальному обеспечению в каждом из автономных сообществ. Кроме того, положения об автономии определенных сообществ предусматривают перевод к ним должностных лиц, что происходит в настоящее время. Для этих целей был создан координационный механизм, включая формирование ведомств, в которые вошли все сотрудники инспекции труда из Генерального государственного управления и управлений автономных сообществ.

203. В Латинской Америке несколько стран реформировали свои системы инспекции труда с целью обеспечения более строгого соблюдения национального законодательства. Так, в 2007 году Министерство труда и содействия занятости Перу издало ряд директив для обеспечения гибкости в применении нормативных требований на уровне провинций. Эти директивы содержат разъяснения по вопросам административных полномочий и их распределения между центральным органом и местными службами инспекции труда. Это зависит от месторасположения предприятия и от органа, издающего приказ о проведении проверки.¹⁰

204. В некоторых странах с федеративным устройством может происходить дублирование полномочий на федеральном, провинциальном и общегосударственном уровнях. В таких случаях полномочия инспекторов на централизованном уровне ограничены вопросами, входящими в сферу компетенции федеральных органов (Аргентина¹¹ и

⁹ Законодательный декрет № 124 от 23 апреля 2004 года «Об упорядочении функций социального обеспечения и инспекции труда». В 2008 г. Министерство труда издало новую директиву по надзорно-инспекционной деятельности в сфере труда и социального обеспечения. См. M. Fasani: *Labour inspection in Italy*, рабочий документ LAB/ADMIN № 10 (Женева, МБТ, 2011 г.).

¹⁰ Информация, предоставленная правительством.

¹¹ В Аргентине национальный орган действует в качестве центрального контрольного органа, а его повседневные инспекционные обязанности ограничиваются городом Буэнос-Айрес (Декрет № 772/96 от 15 июля 1996 года, передающий Министерству труда и социального обеспечения обязанности центрального органа по осуществлению контроля на территории всей страны).

Мексика¹²). В Аргентине Министерство труда и социального обеспечения заключило региональное соглашение о сотрудничестве, в котором предусматривается координация деятельности всей инспекционной системы. В этой связи центральный орган обеспечивает заключение соглашений и осуществление действий на основе сотрудничества с провинциями и автономным городом Буэнос-Айрес. В Мексике федеральное правительство заключило соглашения о координации деятельности в области инспекции труда с каждым штатом в целях согласования инспекционных процедур и стратегий, которые конкретно связаны с обеспечением безопасности и гигиены труда, подготовкой кадров и развитием профессиональных навыков, недопущением использования детского труда и сбором информации о штрафах за нарушение требований законодательства.¹³

205. Примером другой группы стран служит Соединенное Королевство, где Управление по вопросам безопасности и гигиены труда (HSE) является исполнительным органом, обеспечивающим соблюдение нормативных требований по безопасности и гигиене труда, и наряду с ним функционируют определенные местные органы (выборные органы, которые, в конечном счете, несут ответственность перед своими избирателями) и Управление по регулированию на железных дорогах (независимый орган регулирования хозяйственной деятельности и охраны труда в железнодорожной системе Соединенного Королевства). По определенным вопросам ответственность за обеспечение соблюдения законодательства о безопасности и гигиене труда может по договоренности передаваться из Управления HSE местным органам власти. В рамках этой системы был создан Координационный комитет Управления по вопросам безопасности и гигиены труда и местных исполнительных органов (HELA), который обеспечивает связь между HSE и местными органами в целях последовательного применения нормативных требований по безопасности и гигиене труда. Этот комитет также является национальным совещательным форумом, где рассматривается и обменивается информация об исполнении законодательства по БГТ.

Сотрудничество между органами инспекции труда

206. Системы инспекции труда могут быть «общими» или «специализированными». В первом случае они отвечают за мониторинг условий труда и занятости, состояние окружающей среды и трудовых отношений, а в некоторых случаях – за профессиональную подготовку, миграцию и социальное обеспечение.¹⁴ Во втором случае различные обязанности в рамках системы возлагаются на отдельные инспекционные службы, обладающие конкретными техническими знаниями. Как правило, одно или несколько централизованных подразделений осуществляют мониторинг и контроль за этими службами. Помимо этих двух широких категорий существуют системы, которые опираются на междисциплинарные группы специалистов: в рамках местной службы инспекции труда отдельный инспектор труда обладает навыками и знаниями для оказания многофункциональных услуг.¹⁵

¹² Федеральный закон о труде 1970 года с поправками от 17 января 2006 года, раздел 527.

¹³ V. Jatobá: *Labour inspection within a modernized labour administration*, рабочий документ МАИТ/МОТ № 148 (Лима, МБТ, 2002 г.).

¹⁴ В области социального обеспечения это характерно для Франции, Португалии и Испании. В некоторых странах органы инспекции труда отслеживают уплату взносов в систему социального обеспечения (хотя в Испании это не распространяется на вступление в систему или постановку на учет). Такая же ситуация наблюдается в Боснии и Герцеговине, Республике Молдове, Черногории и бывшей югославской Республике Македонии. В других европейских странах, таких как Австрия и Германия, это однозначно исключается из сферы деятельности органов инспекции труда.

¹⁵ Примерами служат Австрия, Дания, Норвегия и Швеция.

207. Хотя идеальной системы инспекции труда не существует, любая система стремится к созданию надлежащих механизмов координации, чтобы действовать эффективно и результативно.¹⁶

208. Ведомства, ответственные за инспекционную деятельность, могут быть автономными и специализироваться на всех областях, либо они могут действовать под эгидой двух-трех административных органов. В таких странах, как Болгария, Венгрия, Индонезия, Филиппины и Вьетнам,¹⁷ координационный механизм создается на основе «единой концепции инспекционной деятельности», включающей совместное планирование и действия, направленные на достижение общей цели силами различных подразделений, отвечающих за проведение проверок в сфере труда.

209. Есть и другие механизмы, например, в Бельгии, в которых координация деятельности осуществляется тремя разными службами инспекции (по вопросам социального законодательства, благосостояния и социального обеспечения) совместно с региональными службами занятости в отдельных областях, представляющих взаимный интерес (например, в области недекларируемой занятости) в целях систематического обмена информацией и данными.

Вставка 4.2

Сальвадор: налаживание согласованного инспекционного процесса

В июне 2008 года по просьбе правительства Сальвадора МОТ провела оценку системы инспекции труда в этой стране. Ее результатом стала коренная реорганизация системы инспекции труда в Сальвадоре, которая до того времени была поделена между двумя органами без какой-либо реальной координации деятельности. Ведется работа по подготовке ряда законов и административных реформ. Совсем недавно, согласно вновь принятому закону о предупреждении рисков, был создан механизм координации деятельности технических подразделений в целях обмена знаниями и проведения совместных проверок.

Источники: МБТ: Аудит органов инспекции труда в Сальвадоре, 2009 г.; Законодательный декрет № 254 от 21 января 2010 года о введении в действие Генерального закона о предупреждении рисков на рабочем месте.

210. В Африке прилагаются усилия, направленные на упорядочение механизмов координации между различными специализированными системами инспекции труда. Это относится к Южной Африке, где внутренние правила министерства способствуют подготовке более действенных планов и программ в области инспекции труда. В Лесото совместные проверки проводятся сотрудниками Министерства труда и занятости, Министерства промышленности, торговли, кооперации и маркетинга и Министерства внутренних дел, общественной безопасности и парламентской деятельности в целях осуществления контроля над условиями труда и занятости на иностранных предприятиях.¹⁸

¹⁶ Как отметил Комитет экспертов в своем Общем обзоре по вопросам инспекции труда в 2006 г.: «В любом случае важно, чтобы компетентный орган принимал меры, направленные на поощрение сотрудничества между разными ведомствами. Обмен информацией о методах проведения проверок и полученных результатах может предотвратить большие потери времени. Во многих развивающихся странах упорядочение и объединение определенных материально-технических ресурсов могут уменьшить хронический дефицит средств, которыми располагают инспекционные службы. Кроме того, с точки зрения работодателя, определенная координация деятельности инспекционных служб для планирования и согласования проверок окажет благотворное влияние с точки зрения снижения необходимости многочисленных отдельных проверок, проводимых через короткие промежутки времени». МБТ: Общий обзор, 2006 г., *op. cit.*, п. 152.

¹⁷ Информация, предоставленная правительствами. Во Вьетнаме координационная система создана при Министерстве по труду, инвалидам и социальным вопросам в соответствии с Декретом № 1118 от сентября 2003 года. КЭПКР: отдельное замечание относительно Конвенции 81, 2005 г.

¹⁸ Информация, предоставленная правительством.

211. В ряде стран Латинской Америки (например, в Аргентине, Бразилии,¹⁹ Парагвае и Уругвае) группам инспекторов труда были переданы специализированные функции.²⁰ Например, инспекторы труда занимаются либо вопросами труда в целом (условиями труда), либо вопросами безопасности и гигиены труда и охраны окружающей среды, в частности. Они также могут специализироваться в конкретной области в соответствии со своими навыками и подготовкой (в качестве юристов, врачей или технических специалистов).²¹ В Мексике, несмотря на то что проверки проводятся одной и той же группой инспекторов, они классифицируются в зависимости от своего содержания, будь то условия труда, безопасность и гигиена труда, профессиональная подготовка и повышение квалификации.²²

212. Ряд стран в последнее время пошли на слияние и объединение разных инспекционных органов. Так было в Иордании в 2006 году и в Нидерландах в мае 2010 года.²³

Сотрудничество с другими учреждениями или ведомствами

213. Чтобы быть эффективной, любая система инспекции труда должна взаимодействовать с другими государственными ведомствами и государственными или частными учреждениями, осуществляющими аналогичную деятельность.²⁴ Во всех регионах усиливается тенденция к заключению соглашений, направленных на укрепление основ официального сотрудничества. В некоторых системах такое взаимодействие может требовать заключения крупных рамочных соглашений и/или соглашений на уровне министерств, а в других системах к нему предъявляются иные требования. Взаимодействие осуществляется между органами инспекции труда, службами занятости, налоговыми органами,²⁵ органами социального обеспечения и полицией. Например, все чаще службы инспекции труда обращаются за помощью к полиции в крайне опасных ситуациях или для пресечения преступной деятельности (такой как торговля людьми, принудительный труд и детский труд). В определенных системах должны заключаться официальные соглашения о сотрудничестве, например, как то, что было подписано Федеральным министерством финансов Германии и министерствами труда отдельных земель, на которые возложена ответственность за деятельность различных инспекционных органов, в том числе инспекции труда. В Польше заключены соглашения, по которым налоговый орган уведомляется о любой противоправной деятельности, вскрытой в ходе проверок. Это оказало заметное влияние на борьбу с мошенничеством в этой стране. В Болгарии соглашение о сотрудничестве между Национальным институтом социального обеспечения и Национальным агентством по доходам привело к значительному сокращению масштабов недекларируемой занятости.²⁶

¹⁹ Инспекционные функции распределены по специализации (медицина, техника, безопасность и гигиена труда).

²⁰ M.L. Vega: *Labour administration: To ensure good governance through legal compliance in Latin America – The central role of labour inspection*, рабочий документ LAB/ADMIN № 1 (Женева, МБТ, 2009 г.).

²¹ См. J.L. Daza Pérez: “Mercosur and labour inspection”, in *Mercosur: The impact of economic integration – A case study*, Labour Education, Vol. 1997/4, No. 109 (Женева, МБТ).

²² M.L. Vega: *Labour administration: To ensure good governance*, op. cit.

²³ Информация, предоставленная правительствами.

²⁴ Статья 5 а) Конвенции 81 и статья 12 1) Конвенции 129.

²⁵ Например, в Болгарии, Латвии и бывшей югославской Республике Македонии.

²⁶ См. M.L. Vega: *La inspección de trabajo en Europa: Retos y logros en algunos países seleccionados aún en tiempos de crisis*, рабочий документ LAB/ADMIN № 3 (Женева, МБТ, 2009 г.).

214. Сотрудничество с органами и учреждениями социального обеспечения имеет решающее значение для формирования и сопоставления данных и, соответственно, для повышения адресности действий. В некоторых странах проводятся совместные проверки или акции, например, в Сальвадоре, где существует специальная объединенная инспекционная группа, или в Белизе, где проверки проводятся совместно Советом по социальному обеспечению и Министерством труда.²⁷ В других странах, например, в Европе, сотрудничество в основном принимает форму сбора информации до начала инспекционной проверки.

215. В Португалии проверки проводятся в соответствии с административными соглашениями при поддержке других государственных учреждений. По результатам проверок, также на совместной основе, формируются оценки и обсуждаются решения, особенно по делам, связанным с нелегальными иммигрантами и их возможной интеграцией на рынке труда. Несколько иной подход принят в Соединенном Королевстве, где в целях содействия сотрудничеству между контролирующими органами был создан Совет по обеспечению справедливой занятости. В центре его внимания – выполнение требований законодательства о продолжительности рабочего времени и минимальном размере заработной платы. В состав Совета входят министр по трудовым отношениям (председатель), представители Управления по налогам и таможенным сборам, Инспекции по стандартам агентств занятости, Управления по безопасности и гигиене труда, Управления по лицензированию бюро временного трудоустройства, Департамента по охране окружающей среды, продовольствию и сельскому хозяйству, Конфедерации британской промышленности, Британского конгресса тред-юнионов, Федерации малого бизнеса и благотворительной организации «Citizens Advice». В мае 2009 года для уязвимых категорий работников Совет открыл «горячую линию по вопросам заработной платы и трудовых прав» в качестве одного из центральных форумов, рассматривающих запросы и жалобы работников, которыми занимаются участвующие правоприменительные органы. Фактически Совет официально оформил существовавшие договоренности между ведомствами и оказывает помощь работникам в решении вопросов, связанных с продолжительностью рабочего времени и минимальной заработной платой.

216. В арабских государствах один из последних примеров связан с Объединенными Арабскими Эмиратами, где Министерство труда и Управление по гигиене труда подписали меморандум об укреплении сотрудничества по вопросам БГТ в целях осуществления предупредительных мер и обмена данными о производственном травматизме и профессиональных заболеваниях.²⁸ Это относится и к Оману, где в 2008 году прошла реформа системы инспекции труда. В Иордании Министерство труда учредило национальные координационные комитеты с участием представителей других министерств разных уровней. Так, Межминистерский комитет технического уровня включает персонал среднего звена из Министерств труда, торговли и юстиции и Главного аналитического управления; его основная задача – расследование и устранение правонарушений, выходящих за рамки Трудового кодекса, в том числе случаев торговли людьми.²⁹

²⁷ Информация, предоставленная правительством.

²⁸ Информация, предоставленная правительством.

²⁹ Министерство труда, Иорданское Хашимитское Королевство: *Labour administration and compliance in Jordan: A multi-stakeholder collaboration* (февраль 2008 г.).

217. В ряде стран Латинской Америки были заключены административные соглашения в целях расширения сотрудничества между учреждениями и ведомствами. Например, в Аргентине Федеральным пактом о труде³⁰ заложена правовая основа для совместных действий органов инспекции труда и других учреждений и организаций, особенно по техническим вопросам, с целью повышения эффективности услуг по обеспечению правоприменения.

218. В Азии существует много примеров полноценного сотрудничества в конкретных технических областях, таких как БГТ. В Камбодже³¹ законом предусматривается, что департамент по вопросам охраны труда и здоровья устанавливает отношения и налаживает тесное взаимодействие со службой инспекции труда для исполнения нормативно-правовых актов, касающихся гигиены труда и охраны здоровья работников. В соответствии с положениями первой Национальной программы по безопасности и гигиене труда Камбоджи (2006-10 гг.) ведомства, ответственные за решение вопросов БГТ, должны укреплять свое сотрудничество и проводить регулярные координационные совещания для обмена опытом и разработки совместных программ действий. В Сингапуре³² отдел по безопасности и гигиене труда при Министерстве трудовых ресурсов взаимодействует с заинтересованными сторонами путем проведения регулярных диалогов и предпринимает совместные действия с Консультативным комитетом по вопросам безопасности и гигиены труда (WSHAC) и с различными консультативными подкомитетами. Комитет WSHAC был создан в 2005 году и состоит из представителей промышленности, работников, работодателей, преподавателей вузов и юрисконсультантов по вопросам страхования и профессионально-технической подготовки.

219. В Африке официальное сотрудничество совершенствуется на базе нормативных актов. В Сенегале в соответствии с административным регламентом Комиссия по надзору и регулированию деятельности органов социального обеспечения (COSRISS) сотрудничает с другими организациями. В ее состав входят представители инспекции по труду, поскольку они контролируют решение вопросов социального обеспечения на рабочих местах.³³ Подобное сотрудничество с другими министерствами также поддерживается в Свазиленде,³⁴ где Трехсторонний консультативный технический комитет по безопасности и гигиене труда включает представителей нескольких министерств.

220. Как отметил в 2008 году КЭПКР,³⁵ сотрудничество между службами инспекции труда и судебной системой также имеет решающее значение для эффективности деятельности самих органов инспекции труда. Примеры такого сотрудничества включают Сенегал, где в соответствии с разделом L.195 Трудового кодекса судебные органы должны уведомлять службу инспекции труда о результатах рассмотрения дел, связанных с нарушениями закона. Законодательство, предусматривающее такое взаимодействие, также принято в Анголе, Мали и Нигере, а также во многих странах Европы и Латинской Америки.

³⁰ Пакт нацелен, в том числе, на обеспечение единообразия законодательства и практики охраны труда на всей территории страны, на унификацию режимов противодействия правонарушениям и наказания за них, а также на создание комплексной системы инспекции труда и социального обеспечения (Закон № 25212 от 23 декабря 1999 года «О Федеральном пакте о труде» и Закон № 25250 от 11 мая 2000 года «О трудовой реформе»).

³¹ Положение 87/АНКг.ВК., *op. cit.*, статья 21.

³² Информация, предоставленная правительством.

³³ Декрет № 2003-1000 от 31 декабря 2003 года о создании Комиссии по надзору и регулированию деятельности органов социального обеспечения.

³⁴ Закон «О безопасности и гигиене труда», 2001 год (№ 9 от 2001 г.), раздел 20 2) d).

³⁵ КЭПКР: Общее замечание относительно Конвенции 81, 2008 г.

Консультации с социальными партнерами

221. В соответствии с Конвенциями 81 и 129³⁶ для обеспечения эффективной деятельности инспекторов труда важно, чтобы работодатели и работники были в полной мере осведомлены о своих правах и обязанностях, и чтобы эти права и обязанности выполнялись. В этой связи применяются самые разные подходы, направленные на проведение эффективных консультаций.

222. В ряде стран Европы созданы национальные трехсторонние консультативные органы, которые рассматривают вопросы, относящиеся к инспекции труда.³⁷ Эти органы обеспечивают основу для сотрудничества между организациями работников и работодателей и органами инспекции труда. Такая практика принята в Испании, где Трехсторонняя консультативная комиссия по инспекции труда и социальному обеспечению несет ответственность за предоставление консультаций и подготовку предложений о стратегиях, направленных на определение общих приоритетов и целей инспекции труда, включая инспекционные кампании, кадровые вопросы и ресурсы, политику по подбору инспекторов и их подготовку. В Португалии Постоянная комиссия за социальное партнерство, являющаяся форумом, где проводится национальный социальный диалог, также решает вопросы, связанные с политикой и программами в области инспекции труда. Например, в 2009 году трехсторонние участники приняли решение о начале национальной кампании предупредительных действий в области БГТ, особенно в тех секторах экономики, где работники подвергаются высоким рискам. В Италии специальный подкомитет Национального совета по вопросам экономики и труда решает вопросы инспекции труда и договаривается с социальными партнерами о проведении информационно-просветительских кампаний и акций. В Норвегии Управление по инспекции труда проводит проверки выполнения требований безопасности и гигиены труда и разрабатывает программы ежегодных кампаний совместно с организациями работников и работодателей.

223. В других странах Европы сотрудничество с социальными партнерами может принимать другие формы. В Болгарии заявление Генеральной инспекции по труду заложило основу взаимодействию с двумя наиболее представительными конфедерациями профсоюзов, к которым позднее присоединилась Болгарская промышленная ассоциация.³⁸ В 2003 году последовало заключение трехстороннего соглашения о координации деятельности и сотрудничестве в области инспекции труда, которое рекомендовало трехсторонним партнерам предпринимать совместные действия, направленные на обеспечение безопасности и гигиены труда. В Нидерландах, после начала реализации программы «Другое правительство» в 2004 году, происходит процесс упорядочения работы органов инспекции труда, который позволил улучшить взаимосвязи и обмен данными между службами инспекции труда и социальными партнерами. В 2004 году Комиссия по вопросам безопасности и гигиены труда Соединенного Королевства обнародовала стратегию в области безопасности и гигиены труда до 2010 года и на последующий период. Одним из ключевых элементов этой стратегии стало признание того, что долгосрочная оптимизация может быть достигнута, только если все, кто занимается сферой труда, примут ее умом и сердцем вместо принудительного выполнения мер. Стратегия была опубликована после проведения консультаций более чем с 2.500 представителями работодателей, профсоюзов и других заинтересованных

³⁶ Статья 5 b) Конвенции 81 и статья 13 Конвенции 129. В Рекомендациях 81 и 133 также указываются возможные формы сотрудничества в области БГТ.

³⁷ См. M.L. Vega: *La inspección de trabajo en Europa*, op. cit.

³⁸ *ibid.*, p. 29.

сторон.³⁹ В Республике Молдове служба инспекции труда недавно подписала соглашения о сотрудничестве с наиболее представительными организациями работников и работодателей.⁴⁰

224. В Швеции инспекторы часто в письменном виде информируют работников и работодателей предприятия о целях и программах инспекционной деятельности и просят их представить свои замечания, которые затем учитываются при планировании проверок и установлении технических требований. Готовятся информационные брошюры и документы, которые распространяются в ходе проверок. В Польше участковые инспекторы проводят встречи с работодателями из разных отраслей экономики для обсуждения таких вопросов, как общие факторы риска и меры по их устранению. Эти риски отслеживаются в ходе последующих проверок.⁴¹

Вставка 4.3

Хартия безопасности и гигиены труда в Бельгии

В Бельгии организациями работодателей подготовлена Хартия безопасности и гигиены труда для подрядчиков и субподрядчиков в целях обеспечения полного учета вопросов БГТ при проведении субподрядных работ на основе взаимодействия между подрядчиком и субподрядчиком. Это позволяет применять на практике принципы профилактики, учета, участия, партнерства, взаимосвязей и координации. Заявки на присоединение к Хартии подаются в службу инспекции труда, которая удостоверяет, что за последние шесть месяцев в отношении предприятия-кандидата не выносились приговоры суда и не выписывались административных штрафов или безусловных предписаний о приостановлении деятельности со стороны службы инспекции труда за нарушение, совершенное в течение предыдущих трех лет. Только после получения этой справки предприятия могут зарегистрироваться на сайте Хартии.

Источник: См. www.chartedesecurite.be.

225. В Латинской Америке имеется целый ряд примеров трехсторонней деятельности на уровне отраслей и штатов. Так, в Бразилии Трехсторонний пакт о борьбе с нестабильной работой и за обеспечение полной занятости и достойного труда, который был подписан в штате Сан-Паулу в 2009 году, объединяет представителей всех заинтересованных органов и социальных партнеров в возглавляемой службой инспекции труда борьбе против недекларируемого и принудительного труда в текстильной промышленности. Аналогичная трехсторонняя деятельность с участием разных партнеров осуществляется службами морской инспекции, которая координирует свои действия не только с другими правоохранительными и контролирующими органами (федеральной полицией, Агентством по БГТ «Fundacentro», Бразильским институтом по охране окружающей среды и возобновляемым природным ресурсам (IBAMA), министерствами рыбного хозяйства и социального обеспечения), но и с социальными партнерами. Кроме того, в некоторых странах инспекторам труда специально поручено информировать социальных партнеров о действующих институциональных механизмах.

226. В Южной Африке Консультативный совет по вопросам безопасности и гигиены труда состоит из представителей работников и работодателей, а также министерств труда и здравоохранения. Действуя под председательством главного инспектора, он консультирует Министерство труда по вопросам БГТ и содействия обучению и

³⁹ A. F. Ellis: "Occupational health and safety inspection in Western Europe: Policies, practices and experiences", in *The global challenges of labour inspection, Labour Education*, Vol. 2005/3-4, No. 140-141 (Женева, МБТ, 2005 г.).

⁴⁰ См. M.L. Vega, *La inspección de trabajo en Europa*, op. cit.

⁴¹ *ibid.*

подготовке кадров в области БГТ.⁴² В Марокко национальный план по улучшению условий труда (PNACT), осуществляемый с 2007 года, был разработан на основе консультаций с социальными партнерами; особое внимание в нем уделяется предприятиям со штатом более 50 работников в целях эффективного соблюдения нового Трудового кодекса.

227. В азиатских странах появляется все больше примеров создания трехсторонних комиссий по вопросам инспекции труда. Например, в Лаосской Народно-Демократической Республике⁴³ на провинциальном уровне был учрежден объединенный инспекционный комитет. В его состав входят представители Лаосской федерации профсоюзов, Лаосской национальной торгово-промышленной палаты, Управления торговли, полиции и таких организаций, как объединения молодежи и союзы женщин. Провинциальные комитеты консультируют и информируют общественность о вопросах и политике в области инспекции труда на местном уровне.

Государственно-частные инициативы

228. Приведенные выше примеры свидетельствуют об огромном значении координирования деятельности служб инспекции труда в рамках системы и на основе сотрудничества с другими инспекционными и государственными органами страны, а также с государственными и частными учреждениями, занимающимися аналогичной деятельностью. Это может способствовать значительному повышению общей эффективности системы инспекции труда в стране.

229. Объединения работодателей, многонациональные корпорации и отдельные НПО и программы выступили с инициативами, направленными на развитие и укрепление механизмов правоприменения, и предлагают особую форму независимой аттестации, которая не всегда требует взаимодействия с государственным органом инспекции труда.

230. Во многих странах применяется целый ряд подходов разной эффективности и результативности. Одна из главных инициатив – программа «Улучшай работу».⁴⁴ Она позволяет оценивать соблюдение трудовых норм в отдельных секторах экономики. В последнее время появились примеры сотрудничества с государственными органами инспекции труда. Во Вьетнаме программа «Улучшай работу» осуществляется во взаимодействии с Министерством по труду, инвалидам и социальным вопросам (MOLISA), Вьетнамской торгово-промышленной палатой (VCCI) и Генеральной конфедерацией труда Вьетнама (VGCL) посредством Консультативного комитета проекта, включающего представителей трехсторонних партнеров, который руководит программой с точки зрения глобальных вопросов и повседневной деятельности. В результате этих консультаций инспекционное подразделение при Министерстве MOLISA приняло решение не включать в список первоочередных проверок те предприятия, которые уже были аттестованы в рамках программы «Улучшай работу» (за исключением случаев серьезных нарушений). Инспекция при Министерстве MOLISA также согласилась поддерживать регулярные контакты с программой «Улучшай работу» в целях обмена опытом и знаниями и уточнять любые неясные вопросы, связанные с соблюдением законодательства о труде. Представители программы «Улучшай работу» также участвуют в разработке стратегии инспекционной службы при Министерстве MOLISA по подготовке инспекторов.

⁴² Закон «О безопасности и гигиене труда», 1993 г. (№ 85 от 1993 г.), разделы 2, 3 и 4.

⁴³ Информация, предоставленная правительством.

⁴⁴ Осуществляемая в рамках партнерства между Международной финансовой корпорацией (МФК) Группы Всемирного банка и МОТ, программа «Улучшай работу» направлена на совершенствование практики работы и повышение конкурентоспособности в глобальных цепочках поставок. См. веб-сайт программы «Улучшай работу» по адресу: www.betterwork.org.

Вставка 4.4 Программа «Улучшай работу» на Гаити

Программа «Улучшай работу» на Гаити – один из примеров государственно-частной инициативы. В соответствии с методологией MOT она не только охватывает предприятия, соблюдающие трудовые нормы, но и включает трехсторонние оценки деятельности системы органов регулирования вопросов труда и инспекции труда как основы для подготовки дальнейших мероприятий. Основные рекомендации оценок претворяются в жизнь во взаимодействии с государственными органами и социальными партнерами, сочетая стратегию, направленную на соблюдение законодательства на уровне предприятий, с активным подходом к организации деятельности в системе органов регулирования вопросов труда.

Для получения дополнительной информации см. MOT и МФК: Better Work Haiti – Garment industry: First biannual report under the HOPE II legislation (Женева, 2010 г.).

231. За последние два десятилетия расширились инициативы в области корпоративной социальной ответственности (КСО), особенно в многонациональных корпорациях (МНК) в экспортном секторе, включая создание систем социальной отчетности и частного мониторинга. Такие инициативы могут дополнять собой деятельность государственной службы инспекции труда и содействовать улучшению условий труда. Так, в Гондурасе Ассоциация производителей одежды (*Asociación Hondureña de Maquiladores* – АНМ) активизировала свою деятельность, направленную на повышение осведомленности общественности и содействие соблюдению трудового законодательства, а также на распространение передового опыта и программ КСО среди своих членских организаций. Она также укрепила свои связи с разными организациями, содействующими выполнению требований законодательства и разворачиванию общественных действий. В Шри-Ланке для всех предприятий открыто несколько национальных систем премирования, которые широко освещают такие вопросы труда, как производительность, безопасность и гигиена труда. Например, Национальная премия за охрану труда, учрежденная в 1994 году ведущей страховой компанией, выдающей страховые полисы согласно Постановлению об оплате труда работников в целях совершенствования охраны труда в промышленности, присуждается раз в два года под контролем Министерства труда.⁴⁵

232. Существует опасность того, что некоторые структуры, занимающиеся частным мониторингом, могут подрывать функционирование государственной службы инспекции труда, создавать анклав передовой практики, слабо связанные с остальной частью экономики, и отвлекать внимание и ресурсы от других секторов, которые не всегда производят товары на экспорт. Многие из этих частных структур присваивают своим отчетам по мониторингу гриф «конфиденциально», тем самым не позволяя выявлять актуальные трудовые проблемы и разрабатывать государственную политику, направленную на их решение. Органы инспекции труда должны иметь возможность взаимодействовать с разными заинтересованными сторонами, однако их роль должна оставаться прерогативой государства. Только эффективная государственная система инспекции труда может гарантировать, чтобы частный мониторинг носил достоверный и действенный характер, в том числе, в силу сдерживающего воздействия штрафных санкций.

233. Государственно-частные инициативы в области инспекции труда осуществляются почти повсеместно. Ряд примеров связан с Латинской Америкой: хотя главным образом они относятся к охране окружающей среды, они напрямую воздействуют и на БГТ. Частные предприятия могут получать аттестационное свидетельство о полном

⁴⁵ Для получения дополнительной информации см. Н. Perez: *Good labour practice compilation on labour inspection practices in EPZs and guidelines for an effective labour inspection in EPZ* (Женева, МБТ, 2010 г.), неопубликованный документ.

соответствии требованиям охраны труда, на основе ряда критериев и итогов технических проверок, осуществляемых при поддержке государственных органов. Например, в Боливии лицензии компаний, аттестованные на предмет устойчивого лесопользования, продлеваются без проведения государственной проверки.⁴⁶

234. В Азии существуют некоторые примеры частных структур, занимающихся инспекционной деятельностью. На Филиппинах,⁴⁷ несмотря на существование партнерских соглашений между Министерством труда и занятости (МТЗ) и местными органами власти в отношении инспекции труда, таких договоренностей не существует между МТЗ и частным сектором, не считая аккредитации персонала БГТ в качестве специалистов, консультантов и инструкторов по технике безопасности. Несмотря на отсутствие государственно-частных партнерств, конкретно затрагивающихся инспекционной деятельностью, система *Karatigan* (старший брат-младший брат) поддерживается Министерством труда и занятости как пример частно-частного взаимодействия. Согласно этой схеме, крупные компании оказывают помощь и поддержку мелким компаниям (в том числе субподрядчикам крупных предприятий) в целях соблюдения норм по безопасности и гигиене труда. Для того чтобы не допустить подрыва государственных функций, рекомендуется, чтобы частные инспекционные инициативы согласовывались в рамках государственной системы инспекции труда.

Традиционные вызовы, стоящие перед органами инспекции труда

235. Вызовы, с которыми органы инспекции труда сталкиваются в настоящее время, в основном носят традиционный характер. Эти вызовы распространены, а это означает, что следует принять глобальный подход к поиску эффективных предложений, опирающихся на передовые методы, которые могут привести к выправлению сложившегося положения.

Людские и финансовые ресурсы

236. Среди традиционных проблем, стоящих перед органами инспекции труда, большинство стран называет то, что этим системам не хватает в той или иной степени человеческих и финансовых ресурсов, чтобы они могли эффективно выполнять свои функции. Дефицит этих ресурсов отмечается и в развитых, и в развивающихся странах. Например, в Европе обследование,⁴⁸ осуществленное Европейским профсоюзным институтом исследований, образования и безопасности и гигиены труда (ETUI-REHS) с целью изучения инспекционных систем в Европейском союзе, показало, что, с точки зрения профсоюзов, не проводится стратегического планирования штатного расписания органов инспекции труда в регионе, что численность их сотрудников неуклонно снижается во многих странах, в то время как работа инспекторов труда все усложняется. В подтверждение этих выводов в большинстве аудиторских проверок МБТ национальных систем инспекции,⁴⁹ а также в ежегодных докладах, представляемых

⁴⁶ Интерес представляет пример Эквадора, где надзор за лесохозяйственной деятельностью поручен независимым структурам (в том числе НПО и частным компаниям). Рассмотрев жалобу о передаче государственных функций частному сектору, Конституционный суд принял решение приостановить действие программы по признакам незаконного делегирования государственных полномочий. M.L. Vega Ruiz: *Labour administration: To ensure good governance*, op. cit., p. 35.

⁴⁷ МБТ: Аудит органов инспекции труда на Филиппинах, 2009 г.

⁴⁸ Европейский профсоюзный институт (ETUI): "Special report: The Community strategy – Inspection still a weak link in most national preventive strategies", in *HESA Newsletter*, No. 33, Nov. 2007.

⁴⁹ МОТ: *Программа и бюджет на 2008-09 годы: Аудиты служб инспекции труда – методология*, веб-сайт LAB/ADMIN по адресу: www.ilo.org/labadmin.

государствами-членами по Конвенциям 81 и 129, подчеркивается нехватка людских ресурсов в качестве общей проблемы, а в некоторых случаях этот дефицит вызывает реальную тревогу.⁵⁰

237. Вряд ли какая-либо страна полностью удовлетворена объемом людских и финансовых ресурсов, выделяемых службам инспекции труда, и усилия, прилагаемые правительствами многих стран для их увеличения, отражают то значение, которое государственные органы и социальные партнеры придают поддержке действенной системы, обеспечивающей выполнение требований законодательства. В таких странах Латинской Америки и Карибского бассейна, как Аргентина, Белиз,⁵¹ Коста-Рика, Доминиканская Республика, Гайана, Гондурас, Никарагуа, Парагвай, Перу, Тринидад и Тобаго и Уругвай предпринимаются важные шаги, направленные на расширение штатов органов инспекции труда.⁵² Недавно в Мексике было принято на работу 100 новых инспекторов в отделениях по всей территории страны; это связано с необходимостью улучшения соотношения между численностью инспекторов и количеством компаний, федеральных органов и профессиональных рисков, выявляемых Мексиканским институтом социального обеспечения.⁵³

238. Значительные изменения происходят и в других регионах. Оман создал свою первую службу инспекции труда в октябре 2007 года, приняв на работу 92 инспекторов, все из которых имеют юридическое образование. В июле 2009 года в ее штат было принято еще 68 инспекторов.⁵⁴ Численность инспекторов труда значительно выросла в Эфиопии – с 44 в 2003 году до 120 в 2009 году.⁵⁵ В Южной Африке штат инспекторов в настоящее время насчитывает 965 человек,⁵⁶ и очередная волна найма запланирована на начало 2011 года. С 2008 года Департамент труда Южной Африки планирует расходовать значительную часть своего бюджета на подбор и подготовку новых инспекторов. В 2009 году в Соединенных Штатах Америки было принято на работу 250 новых инспекторов по вопросам заработной платы и режима рабочего времени – в результате их численность выросла более чем на треть.⁵⁷ В 2010 году был существенно увеличен оперативный бюджет Управления по безопасности и гигиене труда США, что позволяет ему принять на работу больше инспекторов.⁵⁸ В Европе численность трудовых инспекторов выросла в таких странах, как Италия и Португалия. Так, в

⁵⁰ Так, недавний аудит системы регулирования вопросов труда в Непале показал, что в стране с активным населением примерно в 10 млн человек работает 11 производственных инспекторов.

⁵¹ С 2008 г. Департамент труда Белиза принял на работу семь новых инспекторов труда, т.е. более четверти всей их численности. МБТ: *Final Report: A review of the functions and organizational structure of the labour administration system of Belize* (август 2010 г.), неопубликованный документ.

⁵² M.L. Vega: *Labour administration: To ensure good governance*, op. cit., p. 25ff.

⁵³ *ibid.*

⁵⁴ Информация, предоставленная Министерством трудовых ресурсов.

⁵⁵ МБТ: Аудит органов инспекции труда в Эфиопии, веб-сайт LAB/ADMIN по адресу: www.ilo.org/labadmin.

⁵⁶ Информация, предоставленная в рамках подготовки к аудиту системы регулирования вопросов труда, проведенного в марте 2010 г.

⁵⁷ Министерство труда Соединенных Штатов Америки: *Пресс-релиз*, 19 ноября 2009 г., по адресу: www.dol.gov/opa/media/press/whd/whd20091452.htm.

⁵⁸ L. Walker: “DOL FY 2010 budget includes increased OSHA funding”, in *EHS Today*, 8 May 2009, at www.ehstoday.com/standards/osha/dol-fy-2010-budget-increased-osha-funding-0508/. При таком финансировании Министерство труда планирует принять на работу 160 новых сотрудников инспекционных служб, многие из которых будут владеть двумя языками. В целом, в рамках этого бюджета Министерство труда рассчитывает увеличить штат примерно на 1.000 сотрудников, включая около 670 следователей, тем самым восстановив штат специалистов по защите прав работников до уровня 2001 г.

Португалии в 2009 году на работу вышло 100 новых трудовых инспекторов.⁵⁹ Напротив, в Швеции прием на работу инспекторов труда заморожен.

Обучение инспекторов труда

239. В центре внимания правительств – вопросы стабильного профессионального роста и подготовки сотрудников служб инспекции труда. Многим странам удалось сохранить стабильный штат инспекторов с правовым статусом государственных или приравненных к ним служащих⁶⁰ в соответствии с требованиями конвенций МОТ.⁶¹ В ряде стран Центральной Америки (например, в Доминиканской Республике,⁶² Сальвадоре и Гондурасе) осуществляются правовые реформы, направленные на формализацию профессиональной карьеры инспекторов труда.⁶³

240. Однако во многих системах инспекции труда отмечается высокая текучесть кадров, и большое число инспекторов переходят в частный сектор. Главным образом это связано с отсутствием у инспекторов стимулов оставаться на работе, в первую очередь, по причине размеров заработной платы. Кроме того, непривлекательные условия труда многих инспекторов могут приводить к проблемам морально-нравственного характера. Профессиональное поведение и риск коррупции – часто повторяющиеся темы в замечаниях Комитета экспертов МОТ. Правительства большинства стран осознают эту проблему и принимают меры для недопущения таких злоупотреблений и повышения профессиональной этики инспекторов. В ряде стран Латинской Америки,⁶⁴ Европы и Западной Африки созданы внутренние контрольные и ревизионные органы, следящие за этикой поведения государственных служащих.

Вставка 4.5

Глобальный кодекс этических правил для служб инспекции труда

В июне 2008 года Международная ассоциация инспекции труда (МАИТ) приняла Глобальный кодекс этических правил для инспекции труда. Его целью является содействие профессиональному исполнению обязанностей на основе принципов неподкупности, верности, чуткости и надлежащего управления. В Кодексе органам инспекции труда предлагается содействовать созданию условий труда, которые бы позволяли сотрудникам соблюдать и применять ценности и нормы поведения, закрепленные в Кодексе. В целом, он служит основой для создания надежной и профессиональной системы инспекции труда.

Текст Кодекса переведен на несколько языков и используется в качестве справочного документа в ряде стран при разработке национальных сводов этических правил для инспекции труда.

⁵⁹ M.L. Vega: *La inspección de trabajo en Europa*, op. cit., p. 21. См. также Министерство труда и социальной солидарности Португалии по адресу: www.mtss.gov.pt/tpl_intro_destaque_iies.asp?1699.

⁶⁰ Так, по законодательству Коста-Рики предусматриваются равные перспективы служебного роста, строгие критерии отбора (Декрет № 29477-MTSS от 18 апреля 2001 года, вносящий изменения в Положение об организации и услугах органов инспекции труда, согласно которому инспекторы труда должны иметь диплом в области права, социальных наук, регулирования вопросов труда или в смежных областях), повышение зарплаты (с премией за высокие показатели) и материальное стимулирование, а также непрерывное обучение.

⁶¹ Статья 6 Конвенции 81 и статья 8 Конвенции 129.

⁶² Развитие службы инспекции труда в Доминиканской Республике служит примером для всего региона. Созданная в 1991 г. со штатом из 77 непрофессиональных и неквалифицированных инспекторов, она сейчас располагает 203 инспекторами, 55% из которых имеют юридическое образование.

⁶³ Эта деятельность проводится в рамках проекта МОТ «Укрепление государственной службы в инспекциях труда в Гондурасе и Сальвадоре», финансируемого Министерством труда США.

⁶⁴ См. V. Jatobá: *Labour inspection within a modernized labour administration*, op. cit., p. 27.

241. Еще одним ключевым вопросом является надлежащая и адекватная подготовка⁶⁵ инспекторов труда. В странах, где отсутствуют специализированные учебные заведения, министерства труда часто разрабатывают собственные учебные программы. Иногда национальные учебные заведения профиля государственного управления предлагают базовые вводные курсы для всех государственных служащих, включая инспекторов. В некоторых странах открыты специализированные школы для подготовки инспекторов труда. Одним из первых в своем роде является Национальный институт по вопросам труда, занятости и профессиональной подготовки (INTEFP) во Франции.⁶⁶ В ряде других стран созданы собственные учебные центры, например, в Алжире (Национальный институт труда – INT), в Болгарии и Польше (Учебный центр национальной инспекции по труду – OSPIP), в Румынии (Центр подготовки и повышения квалификации инспекторов труда – CPPPI), в Испании (Школа инспекции труда и социального обеспечения) и в Тунисе (Национальный институт социально-трудовых исследований – INTES). В Индии три основных службы инспекции труда (генеральная инспекция, инспекция по БГТ и горнорудная инспекция) имеют собственные учебные заведения как на центральном уровне, так и на уровне штатов.⁶⁷

Вставка 4.6

Модульное учебное пособие: создание современной и эффективной системы инспекции труда

Учитывая настоятельную потребность в технических учебных материалах по инспекции труда, МОТ стремится помочь государствам-членам улучшить их учебные программы для инспекторов труда. В рамках финансируемого Норвегией проекта «Повышение эффективности инспекции труда» Программа регулирования вопросов труда и инспекции труда (LAB/ADMIN) и Международный учебный центр МОТ в Турине в 2010 году подготовили новое учебное пособие по инспекции труда. Учебный план состоит из ряда модулей, охватывающих широкий круг вопросов инспекции труда, в том числе принципы, политику и стратегии инспекции труда, а также содержит практические инструменты и методологии для инспекторов. Пособие переведено на несколько языков: албанский, английский, арабский, армянский, испанский, китайский, македонский, молдавский, португальский, французский и черногорский.

Условия труда и занятости

242. Как уже упоминалось, в большинстве стран органы инспекции труда осуществляют широкую деятельность, которая проводится по нескольким направлениям. В зависимости от региона и/или страны приоритеты инспекционной деятельности могут относиться к нарушениям режима рабочего времени, невыплате заработной платы (особенно минимальной зарплаты) и пособий, а также к нарушениям в области БГТ. В Латинской Америке данные Дирекции по труду Чили (за 2006 г.) показывают, что 41% штрафов были предъявлены за нарушение нормативных требований о режиме рабочего времени. В Никарагуа 38,3% дел, рассмотренных за последние пять лет, касались нарушений правил безопасности и гигиены труда, за которыми следовали нарушения,

⁶⁵ Согласно статье 7 3) Конвенции 81 и статье 9 3) Конвенции 129.

⁶⁶ Учрежденный в 1955 г., он обеспечивает начальную подготовку и непрерывную переподготовку сотрудников Министерства труда, включая специальную программу для инспекторов.

⁶⁷ Национальный институт труда им. В.В. Гири в Дели и Генеральная дирекция, Консультационная служба для предприятий и Институт труда (DGFASLI) в Мумбае. Эти два учебных центра предлагают широкий выбор учебных курсов, в том числе вводные курсы для вновь принятых на работу инспекторов и курсы повышения квалификации для старших инспекторов; кроме того, учебные центры на уровне штатов открыты в штатах Гуджарат, Тамил-Наду, Керала и Махараштра.

связанные со сверхурочной работой (почти 18%), отсутствием письменных трудовых договоров и их неисполнением (17,2%). В Бразилии инспекторы труда консультируют работников и работодателей по вопросам улучшения условий труда и соблюдения трудового законодательства, при этом признавая необходимость повышения производительности предприятий.⁶⁸

243. В европейских странах, таких как Франция, Италия, Нидерланды, Польша, Португалия и Испания, инспекторы часто пресекают случаи недекларируемой или нелегальной работы (см. ниже). В арабских государствах основные вопросы, стоящие перед службами инспекции труда – это наличие или отсутствие трудовых договоров, невыплата заработной платы и проблемы, связанные с нелегальной иммиграцией. Фактически, на органы, ответственные за выдачу разрешений на работу в этом регионе, приходится значительная часть инспекционной деятельности.⁶⁹

244. В результате экономического кризиса увеличивается как рабочая нагрузка, так и давление на многих работников, в частности, что касается продолжительности рабочего времени. Поэтому усиливается тенденция к проведению упреждающих проверок условий труда, принимая во внимание связь между условиями труда и другими вопросами, такими как БГТ и трудовое правоотношение.

Безопасность и гигиена труда

245. Сфера деятельности органов инспекции труда охватывает многие технические вопросы, в особенности вопросы безопасности и гигиены труда. Традиционные факторы риска и направлений инспекционной деятельности идентичны в большинстве стран. Тем не менее, в подходах органов инспекции труда произошли изменения, особенно после внедрения систем управления БГТ в промышленно развитых странах на уровне предприятий и в результате расширения практики использования оценок рисков. Безопасность и гигиена труда на производстве и предотвращение рисков – это давняя и постоянно изменяющаяся проблема, которая должна решаться на основе общих и надежных подходов в соответствии с Конвенцией 1981 года о безопасности и гигиене труда (155)⁷⁰ и Конвенцией 2006 года об основах, содействующих безопасности и гигиене труда (187).

246. Сегодня службы инспекции труда сталкиваются с трудностями, пытаясь применять правовые и нормативные акты в сложных и меняющихся условиях в сфере труда. В разных регионах мира такие проблемы, касающиеся безопасности и гигиены труда, решаются по-разному. Так, в Сальвадоре, где у инспекторов по безопасности и гигиене труда не было законного права налагать штрафы, в действующее законодательство недавно были внесены поправки⁷¹ о наделении инспекторов правом применять санкции, поскольку они несут ответственность за обеспечение нормальных условий труда. В других странах больше внимания уделяется профилактике. Например, во Вьетнаме,⁷² Департамент инспекции труда проводит национальную неделю охраны и гигиены труда на предприятиях в целях заострения внимания к конкретным вопросам и для

⁶⁸ См. R. Pires: *Compatibilizando direitos sociais com competitividade: Fiscais do trabalho e a implementação da legislação trabalhista no Brasil* [Увязывая права человека с конкурентоспособностью: сфера труда и трудовое законодательство в Бразилии] (Rio de Janeiro, IPEA, 2008).

⁶⁹ Информация, предоставленная правительствами (в частности, результаты аудитов служб инспекции труда в Ливане, Омане, Сирийской Арабской Республике и Йемене).

⁷⁰ См. также Протокол 2002 года к Конвенции 1981 года о безопасности и гигиене труда (155), касающийся системы регистрации и уведомлений о несчастных случаях на производстве и о профессиональных заболеваниях.

⁷¹ Законодательный декрет № 254 от 21 января 2010 года о введении в действие Всеобщего закона о предупреждении рисков на рабочем месте.

⁷² Информация, предоставленная правительством.

подготовки инспекторов. Предупредительный подход к решению вопросов безопасности и гигиены труда также преобладает в большинстве африканских стран. В Бенине, Эфиопии, Кении, Малави, Нигере, Сенегале, Объединенной Республике Танзании и Того инспекторы труда проводят обучение работников и работодателей по тематике БГТ.

247. С годами инспекторы труда вышли за рамки своей традиционной роли, связанной только с выявлением нарушений; ныне они дают рекомендации и даже применяют штрафные санкции в зависимости от тяжести нарушения. В большинстве стран, в соответствии со статьей 13 Конвенции 81 и статьей 18 Конвенции 129, они также могут принимать меры, подлежащие немедленному исполнению, такие как приостановление производственной деятельности вплоть до закрытия предприятия в случае наличия непосредственной опасности здоровью и безопасности работников.

248. Сегодня службы инспекции труда в большей степени ориентируются на профилактику, полнее информируя работников и работодателей по вопросам безопасности и гигиены труда. Изменение характера рисков БГТ и методов производства влияет на способность инспекторов эффективно содействовать принятию превентивных мер. Тем не менее, существует ряд многообещающих решений на будущее. Одной из позитивных тенденций является рост заинтересованности в участии общественности в регулировании рисков. Кроме того, появляются новые предупредительные стратегии, основанные на программах действий, которые работодатели осуществляют во взаимодействии с инспекторами труда. Этот совместный подход усиливает общую ответственность работодателей и может снижать остроту проблем БГТ, связанных с новыми формами занятости, которые рассматриваются далее.

249. В этой связи стоит отметить инициативы Европейского союза, реализуемые на основе Общих принципов инспекции труда в отношении безопасности и гигиены труда на рабочих местах, которые были приняты Комитетом старших инспекторов труда (SLIC) в соответствии со стратегией Сообщества в области безопасности и гигиены труда на производстве на 2007-2012 годы.

Основополагающие принципы и права в сфере труда

250. Обеспечение соблюдения условий труда (особенно размеров заработной платы и продолжительности рабочего времени), а также основополагающих принципов и прав находятся в центре внимания органов инспекции труда. Во многих странах, особенно там, где деятельность инспекторов не распространяется на неформальную экономику, остро стоят вопросы контроля и недопущения детского и принудительного труда. Ввиду важности борьбы с детским трудом в последние годы отмечается тенденция к созданию отделов, подразделений или особых административных органов в системе государственной власти (параллельно с осуществлением программы МОТ-ИПЕК), где в той или иной степени участвуют представители органов инспекции труда (например, в Эквадоре, Сальвадоре,⁷³ Республике Молдове и Турции).

251. Эти специальные подразделения по борьбе с детским трудом были созданы в сотрудничестве с социальными партнерами. Они решают конкретные приоритетные задачи и стремятся координировать свои методы работы с другими организациями, защищающими права детей, и государственными ведомствами.

252. В разных странах инспекторы труда применяют разные подходы, отстаивая права детей. В некоторых странах специальные курсы подготовки инспекторов труда проводятся совместно с сотрудниками других министерств. Такой подход принят в Доминиканской Республике, где конкретные учебные программы и информационно-пропагандистские кампании обычно проводятся службой инспекции труда совместно

⁷³ К примеру, в центральном аппарате инспекции существует отдел по гендерным вопросам и недопущению дискриминации. МБТ: Аудит органов инспекции труда в Сальвадоре, 2009 г.

с Министерством образования в целях выявления наихудших форм детского труда, особенно во время сбора урожая риса и кофе. Кроме того, Национальный институт профессионально-технического образования разработал программы (среди которых наибольшую известность получила программа занятости молодежи) с акцентом на неформальном секторе, направленные на подготовку молодых людей в возрасте от 16 до 29 лет, которым уже поздно возвращаться в школу, хотя их общеобразовательный уровень весьма низок. Им выплачивали суточные в течение пятимесячного курса обучения, после которого они проходили стажировку у местных работодателей. В рамках этой комплексной программы было подготовлено свыше 20.000 молодых автомехаников, сантехников, электриков и представителей других рабочих профессий.⁷⁴

Вставка 4.7 **Специальные группы по борьбе с детским трудом** **и защите работающих подростков в Бразилии**

В 2000 году под руководством инспектората труда Бразилии были сформированы специальные группы по борьбе с детским трудом и защите работающих подростков. Они действовали до 2004 года в целях расширения возможностей и укрепления институционального потенциала по противодействию детскому труду. В каждом из федеративных штатов не менее двух инспекторов занимались исключительно решением этих вопросов, что позволяло им эффективнее выявлять предприятия, использующие детский труд. В течение этого периода были разработаны конкретные процедуры и методики проверок предприятий и опросов, учитывающих особенности мальчиков и девочек. Указанные специальные группы сыграли видную роль в организационном оформлении усилий по искоренению детского труда в рамках деятельности органов инспекции труда и внесли весомый вклад в борьбу с детским трудом как одной из задач, которые органы инспекции труда обязаны решать в каждом штате; в январе 2010 года была принята новая методология инспекции труда.

Главным орудием в борьбе с принудительным трудом в Бразилии являются особые мобильные инспекционные группы (ОМИГ), созданные в 1995 году. Благодаря им было спасено более 30.000 лиц, принужденных к рабскому труду. Эти междисциплинарные группы координируются Секретариатом инспекции труда при Министерстве труда и занятости и включают юриста по трудовым вопросам, представителей федеральной полиции и инспектора труда. Их цель заключается в расследовании жалоб относительно использования рабского труда на местах, в освобождении работников и в применении соответствующих санкций в отношении землевладельцев. Для достижения успеха и недопущения подкупа до отъезда групп должна соблюдаться конфиденциальность. Деятельность групп координируется на федеральном уровне. В некоторых штатах (например, в Мату-Гроссу), где была повышена квалификация инспекторов труда для расследования случаев рабского труда, эти группы действуют на децентрализованной основе на уровне штатов.

Группы ОМИГ сталкиваются с опасностями и трудностями, среди которых – постоянные угрозы и физическая расправа со стороны землевладельцев, которые в ряде штатов доминируют в местных органах власти и чинят препятствия инспекционной деятельности. По сообщениям, в отношении этих групп совершались акты насилия. С другой стороны, деятельность групп ОМИГ оказала положительное влияние на отношение работников к органам государственной власти, которых они сейчас воспринимают как образец соблюдения трудового законодательства в сельских районах.

Источники: МБТ: The good practices of labour inspection in Brazil: The prevention and eradication of child labour (Бразилия, 2010 г.); P.T. Maranhão Costa: Fighting forced labour: The example of Brazil (Женева, МБТ, 2009 г.).

⁷⁴ M.L. Vega: *Labour administration: To ensure good governance*, op. cit., p. 22.

253. В Турции в целях борьбы с детским трудом была осуществлена многоцелевая программа, включая обучение и сбор данных; она была проведена в рамках экспериментального проекта, разработанного в Измире.⁷⁵ Инспекторы труда применили комплексный подход, обогатив свою надзорную деятельность услугами по мониторингу и информационно-консультативными мерами. При поддержке со стороны других учреждений работающие дети направлялись на учебу в начальные школы, центры профессиональной подготовки и программы неформального обучения, включая курсы по ликвидации неграмотности. На следующем этапе детям и их семьям предлагалась помощь в форме психологического освидетельствования, профессионально-технической подготовки и доходных видов деятельности. В рамках этой программы 180 турецких инспекторов труда прошли курс обучения по проблематике детского труда.

254. В последнее время в Марокко Министерство занятости и профессиональной подготовки назначило 43 инспектора труда в качестве координаторов, отвечающих за согласование действий в борьбе с детским трудом на местном уровне.⁷⁶

Недопущение дискриминации

255. К контексте выполнения основополагающих принципов и прав в сфере труда богатый опыт накоплен и в борьбе с дискриминацией. В таких странах Латинской Америки, как Чили, Коста-Рика и Уругвай, произошли интересные сдвиги: в Чили Национальная женская служба (SERNAM) и Департамент труда региона Антофагаста недавно заключили соглашение о сотрудничестве, наметившее совместную программу действий, направленных на отслеживание, расширение и защиту действенного участия женщин в инспекционной деятельности в регионе, особенно в отношении сексуальных домогательств. Более того, соглашение предусматривает подготовку программы борьбы с сексуальными домогательствами, которая будет осуществляться службой инспекции труда или SERNAM. Также будет реализована программа, позволяющая контролировать условия труда женщин, работающих ночью, и будут разработаны стратегии общественных связей, в частности, для освещения прав женщин, работающих в качестве домашней прислуги, в целях укрепления и официального оформления их трудовых отношений.⁷⁷

256. В Коста-Рике планируется проведение специальных кампаний в защиту работающих женщин и подростков, в которых примет участие служба инспекции труда; их целью будет недопущение дискриминации при увольнении с работы беременных женщин и подростков. В 2005 году было расследовано 718 особых случаев (с осуществлением надзора и последующего контроля в связи с нарушением принципов свободы объединения), что составило свыше 90% всех инспекционных мероприятий.⁷⁸ В Уругвае новое законодательство позволяет органам инспекции труда играть важную роль в противодействии и/или предупреждении сексуальных домогательств.⁷⁹ Инспекция принимает жалобы и может осуществлять срочные меры в защиту жертв. Она может наложить штраф независимо от того, решает ли жертва обратиться в суд.

257. В Европе многие страны добились успехов в проведении специальных кампаний, направленных на утверждение гендерного равенства в сфере труда. В Испании после

⁷⁵ См. www.ilo.org/public/english/region/eurpro/ankara/download/lib.pdf.

⁷⁶ Информация, предоставленная правительством.

⁷⁷ См. веб-сайт Департамента труда по адресу: www.dt.gob.cl/1601/article-90661.html.

⁷⁸ M.L. Vega: *Labour administration: To ensure good governance*, op. cit., pp. 22 and 24.

⁷⁹ Закон № 18561 от 11 сентября 2009 года «О сексуальных домогательствах», предусматривающий предупредительные меры и наказание за сексуальные домогательства в стенах учебного заведения в отношениях между учителями и учащимися.

принятия в 2007 году Закона о равенстве⁸⁰ был подготовлен план инспекционной деятельности, который включает подготовку кадров, обучение, контрольные и инспекционные проверки, направленные на борьбу с дискриминацией в сфере оплаты труда в отдельных отраслях и на отдельных предприятиях. Всего в 2009 году на предприятиях было осуществлено 3.000 проверок исполнения закона, который требует от предприятий принимать меры, направленные на обеспечение равенства между мужчинами и женщинами, недопущение дискриминации по признаку пола, соблюдение права женщин и мужчин сочетать работу с семейными обязанностями, а также на обеспечение гарантированной защиты безопасности и охраны здоровья женщин во время беременности, родов и кормления ребенка грудью.⁸¹ В Украине при содействии со стороны МБТ служба инспекции труда разрабатывает учебную программу и контрольный перечень мер по обеспечению гендерного равенства на рабочем месте с целью обучения инспекторов по этой тематике и повышения эффективности применения положений законодательства о недопущении дискриминации.

258. В ряде стран Африки отмечен значительный прогресс в укреплении служб инспекции труда в целях решения задач по недопущению дискриминации. К ним относятся Бенин, Буркина-Фасо, Мали, Кения, Нигер, Южная Африка, Объединенная Республика Танзания, Того и другие страны. Так, в Кении инспекторы труда используют особую форму проверок для выявления случаев дискриминации на рабочем месте (включая вопросы, касающиеся гендерного равенства, пособий по беременности и родам, а также равной оплаты труда мужчин и женщин). В Южной Африке инспекторы труда проверяют содержание планов по обеспечению равенства в области занятости⁸² и контролируют их выполнение на ежегодной основе.⁸³

Неформальная экономика

259. Как следует из вышеизложенного, расширение услуг в области регулирования вопросов труда в неформальной экономике – это непреходящее требование, предусмотренное в статье 7 Конвенции 150: страны, ратифицирующие Конвенцию, содействуют, если национальные условия того требуют, расширению функций системы по регулированию вопросов труда на работников, которые по закону не являются лицами, работающими по найму. Однако трудно измерить реальное воздействие этих мер на создание достойных условий труда, и национальные инспекции, как представляется, не смогли успешно реализовать ни одну конкретную программу.

260. Термин «неформальные отношения», как он понимается сегодня, относится к тем реалиям, которые в настоящее время широко распространены на национальных рынках труда. Неформальная экономика охватывает самые разные группы работников, предприятий и работодателей, деятельность которых осуществляется вне сферы охвата законодательства, либо подпадает под действие законов, которые не применяются и не соблюдаются, либо они настолько обременительны или дорогостоящи, что их невозможно применять, и поэтому они не действуют.⁸⁴ Тем не менее, в неформальной экономике существует множество способов законных действий, которые не являются противоправными с точки зрения уголовного законодательства.

⁸⁰ Конституционный закон № 3/2007 от 22 марта «О действительном равенстве между женщинами и мужчинами».

⁸¹ См. www.kpmg.com/ES/es/ActualidadNovedades/ArticulosyPublicaciones/Paginas/Campana-Inspeccion-Trabajo-Planes-igualdad.aspx.

⁸² Закон о равенстве в области занятости № 55 от 1998 года, раздел 20.

⁸³ Информация, предоставленная правительством.

⁸⁴ МБТ: Заключение о достойном труде и неформальной экономике, Международная конференция труда, 90-я сессия, Женева, 2002 г.

261. В целом, на инспекции по труду возложена ответственность за мониторинг применения законодательства в отношении работников, занятых в неформальной экономике, где, как правило, отсутствуют специальные правила для малых предприятий⁸⁵ или независимых работников, на которых приходится основная масса неформального сектора.⁸⁶ Однако в некоторых странах приняты меры правового характера, облегчающие задачу проведения проверок на черном рынке и в отношении недекларируемой занятости (см. ниже) путем совмещения процедур постановки на учет и получения официального статуса с деятельностью служб инспекции труда. В других странах установлены критерии для определения лиц, которые являются или не являются наемными работниками, что позволяет инспекторам труда выявлять фиктивную самозанятость.⁸⁷

262. Опыт организации служб инспекции труда в неформальной экономике накоплен в ряде стран, находящихся на разных этапах развития. Так, в индийском штате Махараштра осуществляется новая программа, направленная на оказание помощи Управлению специального уполномоченного по вопросам труда в решении проблем неформальной экономики. Основными направлениями деятельности в рамках программы будут создание подразделения по работе с неорганизованным сектором и подготовка типовых форм, планов проверок и контрольных списков для решения конкретных проблем в неформальной экономике.⁸⁸

263. В странах Латинской Америки принят ряд поправок к законодательству в целях усиления внимания к неформальной экономике. Например, в Перу поправки, внесенные в законодательство об инспекции труда,⁸⁹ гарантируют конфиденциальность жалоб, расширяют полномочия инспекторов и распространяют их действие на работников кооперативов и на агентства по трудоустройству домашних работников. В законе о содействии развитию микро- и малых предприятий и приданию им официального статуса⁹⁰ устанавливаются цели ежегодных инспекционных проверок, которые должны охватывать 20% зарегистрированных микропредприятий. В Чили Трудовой кодекс⁹¹ предусматривает создание системы прогрессивных штрафов в зависимости от количества работников, нанятых предприятием. Это позволяет службе инспекции труда распространять свою деятельность на микропредприятия и взыскивать штрафы с предприятий, на которых работает менее десяти человек. Министерством труда эти штрафы могут заменяться (не чаще одного раза в год) на обязательное участие в

⁸⁵ Исключением является бразильский Закон № 9841 от 5 октября 1999 года о микропредприятиях и малых предприятиях, в разделе 12 которого предусматривается, что по результатам всех проверок в сфере труда и социального обеспечения в первоочередном порядке готовятся рекомендации для микро- и малых предприятий.

⁸⁶ Интересно, что раздел 249 Трудового кодекса Доминиканской Республики предусматривает предварительное разрешение Министерства труда на прием на работу несовершеннолетних для уличной торговли; на практике эта правоприменительная мера касается большинства микропредприятий. Закон № 16-92 от 29 мая 1992 года о принятии Трудового кодекса.

⁸⁷ В Южной Африке, например, Законом о внесении поправок в базовые условия занятости (№ 11 от 2002 г.) устанавливается ряд критериев для определения наемных работников, если не доказано обратное, независимо от формы договора. Эти критерии включают следующие: «лицо находится в экономической зависимости от другого лица, в интересах которого это лицо работает или оказывает услуги» и «лицо работает или оказывает услуги только в интересах одного лица».

⁸⁸ Информация, предоставленная правительством в рамках норвежского проекта технического сотрудничества в целях укрепления инспекции труда.

⁸⁹ Закон № 28292 от 20 июля 2004 года о внесении поправок в Законодательный декрет № 910, Всеобщий закон об инспекции труда и защите работников.

⁹⁰ Закон № 28015 от 3 июля 2003 года.

⁹¹ Декрет, обладающий силой закона, № 1 от 2005 года о пересмотре, согласовании и систематизации Трудового кодекса.

учебной программе (с максимальной продолжительностью в две недели) по вопросам трудового законодательства.

Домашние работники

264. Инспекция по труду оказывает значительные услуги в отношении конкретных аспектов домашнего труда.⁹² В ряде стран введены меры по пресечению нелегального домашнего труда, которые позволяют органам инспекции труда осуществлять контроль. Так, во Франции создана Всеобщая система сервисных чеков (*Chèque Emploi Service Universel – CESU*), которая упрощает процесс найма и оплаты труда домашних работников. Заработная плата выплачивается им в виде чеков, которые можно приобрести в местном банке. Работодатели получают выгоду за счет вычета из суммы налога на прибыль в размере 50% от стоимости чеков. Эта система позволяет вести соответствующий учет органам регулирования вопросов труда и работодателям, которые обязаны сохранять копии документов. Подобные системы применяются в Австрии, Финляндии, Люксембурге и Швейцарии.

265. Проблемный вопрос для служб инспекции труда в отношении домашних работников – это нахождение баланса между необходимостью свободного посещения инспекторами рабочих мест и принципом защиты частной жизни семьи и неприкосновенности жилища. Однако существует ряд практических примеров того, как эти проблемы можно решать, обеспечивая соблюдение требований законодательства в частных домохозяйствах. Например, в Бразилии, где право на неприкосновенность жилища закреплено в статье 5 Конституции, инспекторы труда имеют право проверять списки домашних работников. В Канаде Верховный суд постановил, что даже если рабочим местом является частный дом, проверки не квалифицируются как необоснованное применение инспекционных полномочий.⁹³

266. В Конституции Уругвая гарантируется «Неприкосновенность домашнего очага. Никто не может войти в жилище без согласия главы семьи ночью, а в дневное время это возможно только по прямому распоряжению компетентного судьи, выданному в письменном виде и в случаях, предусмотренных законом».⁹⁴ Министерство труда и социального обеспечения вправе осуществлять проверки в частном доме, если имеются основания заподозрить факты нарушения трудовых норм и положений законодательства о социальном обеспечении, хотя для проведения таких проверок требуется разрешение судьи.⁹⁵ На практике Генеральная инспекция по труду и социальному обеспечению создала специальный отдел, который контролирует выполнение положений, касающихся труда домашних работников.

Работники сельского хозяйства

267. Специальные положения посвящаются сельскому хозяйству. Труд в сельском хозяйстве – особо значимое направление инспекционной деятельности не только ввиду его большого экономического веса во многих странах, но и в силу Конвенции 1969 года об инспекции труда в сельском хозяйстве (129). В промышленно развитых странах деятельность в этом секторе экономики, как правило, направлена на пресечение недекларируемой занятости (см. ниже) и на осуществление контроля над условиями труда сезонных рабочих. В сельском хозяйстве регистрируются многочисленные нарушения, связанные с использованием детского и принудительного труда (см. выше). В

⁹² Для получения дополнительной информации см. МБТ: *Достойный труд для домашних работников*, Доклад IV(1), Международная конференция труда, 99-я сессия. Женева, 2010 г., с. 85ff.

⁹³ *Comité paritaire de l'industrie de la chemise v. Potash* (1994), 2 SCR 406.

⁹⁴ Конституция Уругвая, 1967 г., статья 11.

⁹⁵ Закон № 18065 от 15 ноября 2006 года о труде домашних работников, раздел 13.

целом, удаленность мест работы в сельском хозяйстве, а также временный характер и состав рабочей силы, препятствуют инспекционной деятельности и требуют более целенаправленных действий, которые, однако, не часто осуществляются на практике. В целом, сельскому хозяйству не уделяется достаточного внимания в большинстве стран, включая ряд развивающихся стран.

268. Для того чтобы помочь работникам защитить себя от злоупотреблений их трудом в этом секторе, органы инспекции труда в ряде стран (таких как Италия и Норвегия) разместили соответствующую информацию, адресованную работникам сельского хозяйства, на своих веб-сайтах, где раскрываются формы и способы применения трудовых договоров и прав в целом.⁹⁶

269. В центральных аппаратах ряда органов инспекции труда созданы отделы, ответственные за сельскохозяйственный сектор, например, сельскохозяйственный отдел инспекции по труду Сальвадора, который применяет специальные процедуры проверок, в том числе предварительные превентивные проверки, по результатам которых не могут начисляться штрафы.⁹⁷ В Сирийской Арабской Республике сельскохозяйственный отдел инспекции труда создан при Главном управлении отношений в сельском хозяйстве, которое исключительно обеспечивает соблюдение законодательства, относящегося к данному сектору экономики.⁹⁸

Свободные экспортные зоны

270. Даже когда трудовое законодательство распространяется на свободные экспортные зоны (СЭЗ) без изъятий, обеспечение его применения в СЭЗ требует особого внимания, учитывая большие сложности с эффективным исполнением функций инспекции труда. Общая нехватка ресурсов (материальных и людских), недостаточно обученные инспекторы труда и отсутствие четких правовых оснований, дающих им полномочия действовать в интересах общества, особенно характерны для большинства СЭЗ.⁹⁹

271. Службам инспекции труда несвойственно создавать особые группы трудовых инспекторов, специализирующихся на СЭЗ, и проводить программы или кампании, направленные на обеспечение выполнения законодательства и профилактику правонарушений в этих зонах.

272. Можно привести несколько примеров конкретных действий, предпринимаемых в странах Азии и Латинской Америки. В Шри-Ланке в одной из СЭЗ в настоящее время создана служба инспекции труда. В Гондурасе инспекция труда сформировала мобильный отдел услуг в сфере труда, сотрудники которого посещают разные СЭЗ и реагируют на запросы работников, занятых в этих зонах. Перед ним поставлена задача приблизить службу инспекции труда к работникам, чтобы им не приходилось ездить в бюро для подачи жалоб или получения сведений о своих правах. Соответственно, для облегчения доступа инспекторов труда и представителей любого другого государственного учреждения на территорию СЭЗ был подписан протокол между инспекцией труда и Ассоциацией производителей одежды Гондураса. Целью протокола является обеспечение инспекторам доступа к административным зданиям СЭЗ, хотя он не

⁹⁶ См. веб-сайт Управления по инспекции труда Норвегии по адресу: www.arbeidstilsynet.no/fakta.html?tid=97840.

⁹⁷ МБТ: Аудит органов инспекции труда в Сальвадоре, 2009 г.

⁹⁸ Закон № 56 от 2004 года о регулировании отношений в сельском хозяйстве. В соответствии с разделом 140, инспекторы по труду в сельском хозяйстве наделяются полномочиями судебных приставов в отношении обеспечения выполнения положений закона, а в разделах 124-139 перечисляются полномочия, компетенции и обязанности этих инспекторов.

⁹⁹ Для получения дополнительной информации см. МБТ: *Good labour practice compilation of labour inspection practices and guidelines for effective labour inspections in EPZs* (Женева, февраль 2010 г.).

предусматривает доступа к предприятиям, представители которых по-прежнему решают вопрос о допуске на свою территорию представителей государственных органов. Такая же инициатива осуществляется в Гватемале, в рамках которой в централизованном порядке была сформирована специальная служба инспекции труда.

ВИЧ/СПИД

273. Органы инспекции труда могут решать вопросы, связанные с воздействием ВИЧ/СПИДа на сферу труда и с его последствиями для инспекционной деятельности, в частности в целях недопущения дискриминации и проведения предупредительных мероприятий. Последняя Рекомендация МОТ 2010 года о ВИЧ/СПИДе и сфере труда (200) определяет конкретные задачи органов регулирования вопросов труда в осуществлении трудовой политики в отношении ВИЧ/СПИДа, включая разработку стратегий и программ (в частности, учебных программ), в целях недопущения передачи ВИЧ-инфекции на рабочих местах путем обеспечения безопасных и здоровых условий труда.

Вставка 4.8 **Инспекция труда и ВИЧ/СПИД на Филиппинах**

В 1998 году на Филиппинах был принят Закон о профилактике и предупреждении распространения СПИДа. В разделе 15, посвященном порядку и процедурам выполнения закона, говорится о просветительской деятельности по вопросам ВИЧ/СПИДа на рабочем месте. В нем предусматривается, что каждый работодатель должен разрабатывать, осуществлять, оценивать и финансировать информационно-просветительскую программу по ВИЧ/СПИДу для всех своих работников. Ответственность за мониторинг и оценку этой программы возлагается на Министерство труда и занятости (МТЗ) совместно с Министерством здравоохранения. Служба инспекции труда отвечает за обеспечение выполнения этой программы. Работодатели обязаны предоставлять инспекторам документы и материалы о своей информационно-просветительской программе по ВИЧ/СПИДу, которые инспекторы должны регистрировать в своих учетных ведомостях. Трудовые инспекторы играют активную роль, взаимодействуя с Центром по безопасности и гигиене труда при Министерстве труда и занятости. Центр также осуществляет общую координацию деятельности Межведомственного комитета по ВИЧ/СПИДу на рабочих местах, который был создан административным приказом № 236 МТЗ в 1996 году. Исполнительный директор Центра по безопасности и гигиене труда при МТЗ представляет Секретаря МТЗ в Национальном совете по СПИДу.

Источник: МБТ: Аудит органов инспекции труда на Филиппинах, 2009 г.

274. В этой области имеется ряд интересных примеров национальных мер. Например, в Намибии Национальный кодекс по ВИЧ/СПИДу и занятости содержит рекомендации и указания, которым должны следовать все работодатели и работники при выполнении соответствующих положений закона о труде, касающихся ВИЧ/СПИДа в сфере труда. В Эфиопии при Министерстве по труду и социальным вопросам создана рабочая группа по координации деятельности в отношении ВИЧ/СПИДа. Эта деятельность была расширена после включения координатора в состав службы инспекции труда, который отвечает за мониторинг программ министерства по вопросам ВИЧ/СПИДа.¹⁰⁰ Предпринятые акции включают проведение информационно-просветительских форумов, разработку свода практических правил на основе свода практических правил МОТ,¹⁰¹ организацию нескольких курсов по подготовке инструкторов и формирование

¹⁰⁰ МБТ: Аудит органов инспекции труда в Эфиопии, 2009 г.

¹⁰¹ МОТ: *Свод практических правил МОТ по вопросу «ВИЧ/СПИД и сфера труда»* (Женева, 2001 г.).

контрольного перечня вопросов для проведения проверок по данному вопросу. Аналогичные учебные программы созданы в ряде стран Карибского бассейна, включая Барбадос, Белиз, Ямайку, Суринам и Тринидад и Тобаго. Например, в Гайане Министерство труда, услуг для населения и социального обеспечения включило подготовку по вопросам ВИЧ в инспекционную и учебную работу отдела по безопасности и гигиене труда. Его сотрудники прошли обучение для оказания технической помощи предприятиям в разработке и реализации политики и программ по ВИЧ. Также была разработана компьютерная программа, с помощью которой отдел по БГТ может отслеживать выполнение программ по пресечению распространения ВИЧ-инфекции на предприятиях.

Новые вызовы, встающие перед органами инспекции труда в меняющемся мире

275. Сфера труда по своей природе изменчива, разнообразна и, несмотря на существование трудовых норм, непредсказуема. К этому следует добавить проблемы, связанные с конкретными техническими требованиями разных профессий, использованием технологий и появлением новых промышленных процессов. Как никогда в прошлом необходимо создавать механизмы, позволяющие обновлять навыки и знания инспекторов. Инспекторы также должны быть достаточно гибкими и динамичными, чтобы выполнять свои превентивные, консультативные и правоприменительные функции, как это предусмотрено в статье 3 1) Конвенции 81 и в статье 6 1) Конвенции 129.

276. Изменения, произошедшие на рынке труда за последнее десятилетие, усилили тенденцию к расширению полномочий инспекторов труда (в частности, в странах, где пристальное внимание уделяется инспекционной деятельности по БГТ) для решения других вопросов, связанных с трудовыми отношениями.

277. В последние годы такие явления, как старение трудоспособного населения, увеличение доли работающих женщин, ускорение темпов роста безработицы среди молодежи, миграционные потоки,¹⁰² новые формы организации труда (работа на расстоянии и аутсорсинг), постановка новых глобальных целей в области устойчивого развития и принятие нового подхода к охране окружающей среды (развитие возобновляемых источников энергии и создание зеленых рабочих мест) привели к серьезным изменениям в производственной и социальной сферах на национальном и международном уровнях. Это заставляет инспекторов решать новые приоритетные задачи, осваивая новые методы расследования и принимая новые вызовы. Помимо мониторинга и обеспечения соблюдения норм, существует необходимость выявлять новые и весьма сложные риски, случаи уклонения от ответственности во все более сложных цепочках трудовых отношений, а также новые формы занятости, особенно на малых и средних предприятиях (МСП).

278. Необходимо принимать во внимание и рост специализации традиционных технологических процессов, наряду с частым использованием робототехники, микроэлектроники, телекоммуникаций, информатики и нанотехнологий. При этом необходимо учитывать изменения в организации труда, в частности, более гибкий график работы и использование информационных технологий. Дополнительные факторы, которые

¹⁰² M. Amable, J. Benach and V. Porthé: “La precariedad laboral y la salud de los inmigrantes en España ¿qué sabemos y qué deberíamos saber?” [Нестабильность занятости и состояние здоровья иммигрантов в Испании: что мы знаем и что мы должны знать?] in *Archivos de Prevención de Riesgos Laborales*, 2007, Vol. 10, No. 1 (Barcelona). Авторы указывают, что из-за утраты поддержки со стороны социальных сетей и из-за языковых барьеров, связанных с миграцией, мигранты подвергают свое здоровье большему риску, чем граждане страны. Действительно, заболеваемость среди иммигрантов выше, чем среди населения Испании, и они чаще сталкиваются с проблемами психологического характера, потому что мигранты, как правило, меньше пользуются медицинскими услугами сразу после приезда.

необходимо принимать во внимание, это индивидуализированные системы управления людскими ресурсами, предусматривающие обязательные цели в области эффективности. Эти тенденции проявляются как в промышленно развитых, так и в развивающихся странах, где часто размещаются офшорные предприятия со сложными технологическими процессами, однако с недостаточными мерами административного контроля.

279. Кроме того, появляются новые риски для здоровья работников, некоторые из которых уже существовали, но не признавались как факторы риска (например, ультрафиолетовое излучение),¹⁰³ и возникают новые пандемии, такие как птичий грипп. Все эти новые вопросы должны последовательно решаться инспекторами в ходе профилактической и правоприменительной деятельности, а это далеко не простая задача. Она усложняется дополнительными проблемами, такими как стресс и психосоциальные факторы риска на предприятии¹⁰⁴ (с учетом элемента субъективности), воздействие которых обостряется во время экономического кризиса.

280. Помимо того что многочисленные риски, упомянутые ранее, должны требовать от каждого инспектора знаний по многим специализированным техническим дисциплинам, эти различные факторы могут пересекаться и налагаться друг на друга. Поэтому важно, чтобы независимо от специализации и степени технической сложности вопросов, стоящих перед инспекцией (специализированной или общей), постоянно учитывались условия и среда, в которых выполняется работа. Стратегия Сообщества в области безопасности и гигиены труда предусматривает уделение первоочередного внимания изучению рисков, связанных с «кросс-факторами» (такими как организация труда и обустройство рабочих мест, комбинированное воздействие физических и химических рисков).¹⁰⁵

Вставка 4.9 **Воздействие интенсивности труда на здоровье человека**

По результатам последнего европейского обследования условий труда, после шести месяцев временные работники чаще других испытывают проблемы со здоровьем на работе (37% по сравнению с общей численностью работников, нанятых на различных условиях): их работа носит не только временный характер, но и отличается повышенной интенсивностью, а сами работники подвергаются физическим и экологическим факторам риска (в течение более длительного времени, чем временные работники, нанимаемые на более короткие сроки), а также психологическому воздействию из-за нагрузок на работе. Не будучи подготовленными, они также подвергаются большему риску несчастных случаев на производстве.

Источник: Европейский фонд за улучшение условий жизни и труда: *Very atypical work: Exploratory analysis of fourth European Working Conditions Survey*, Background paper (2010).

¹⁰³ В ЕС признается, что оно является канцерогенным фактором в 36 отраслях промышленности. Европейское агентство по безопасности и гигиене труда: *Outlook 1: New and emerging risks in occupational safety and health* (Люксембург, Управление официальных публикаций Европейских сообществ, 2009 г.).

¹⁰⁴ По прогнозу Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), депрессивное состояние станет главной причиной нетрудоспособности к 2020 г. См. Европейская комиссия: *Improving quality and productivity at work: Community strategy 2007-2012 on health and safety at work*, COM(2007)62 final (Брюссель, 21 февраля 2007 г.).

¹⁰⁵ *ibid.*, p. 13.

Безопасность и гигиена труда

281. С учетом новых факторов, влияющих на здоровье работников во всем мире, службы инспекции труда стали переосмысливать традиционные триединые принципы инспекции труда на основе регулирования, контроля и санкций. Инспекторы все больше вовлекаются в реализацию стратегии, направленной на предотвращение рисков на рабочих местах, дорабатывая и внедряя базовые системы минимизации рисков и участвуя в деятельности по оценке рисков или проводя консультации. Инспектор играет активную, упреждающую роль непосредственно на рабочем месте. Это новый и более системный подход, основанный на новых методах контроля и предупреждения рисков в сфере БГТ (как это подчеркивается в Конвенции МОТ 187).

282. Для выполнения этих функций и широкого охвата населения Дирекция по обеспечению исполнения программ (ДИП), входящая в состав Управления США по охране труда и промышленной гигиене, использует информационные технологии для распространения руководств, направленных на обеспечение более полного соблюдения норм БГТ в стране. ДИП направляет информацию в виде директив и толкований с разъяснением того, как норма должна контролироваться инспекторами по безопасности и гигиене труда и соблюдаться работодателями.¹⁰⁶ Аналогичный подход принят Управлением по охране и гигиене труда в Соединенном Королевстве (HSE), которое публикует информацию в виде брошюр и на своем сайте в рубрике «Чего следует ждать от прихода инспектора по безопасности и гигиене труда».¹⁰⁷

283. Как отметил КЭПКР в общем обзоре по вопросам безопасности и гигиены труда 2009 года,¹⁰⁸ профилактические функции служб инспекции труда становятся все более значимыми. Например, в Бельгии служба инспекции труда (*Direction Générale Contrôle et bien-être au travail*) традиционно ориентируется на оказание технической помощи и распространение информации, прибегая к санкциям как к крайнему средству.¹⁰⁹

284. В ряде стран в национальной политике в области безопасности и гигиены труда уделяется пристальное внимание деятельности органов инспекции труда. Это относится к Управлению по условиям труда Дании, которое планирует в течение 2005-12 годов изучить условия безопасности и гигиены труда на каждом предприятии страны с помощью выборочных проверок на местах. Предприятия удостоиваются «смайликов» по результатам проверок, которые публикуются на веб-сайте Управления (www.at.dk). В Болгарии Генеральная инспекция по труду участвует в разработке политики и стратегий в сфере безопасности и гигиены труда на систематической основе.¹¹⁰

285. Необходимость быстро и постоянно адаптироваться к научно-техническим достижениям и к непрерывно развивающейся сфере труда требует создания специализированных органов по БГТ в таких областях, как оценка рисков, медицинское наблюдение, машиностроение, акустика, материаловедение, испытание оборудования, сертификация машин и процессов, подготовка технических стандартов и распространение информации. Несмотря на то что предприятия несут ответственность за оценку рисков, прямая поддержка часто оказывается инспекцией по труду. Такое участие характерно для промышленно развитых стран. Инспекции во многих странах планируют выездные проверки на основании сведений о рисках и в соответствии с национальными или

¹⁰⁶ www.osha.gov/dcp/index.html.

¹⁰⁷ www.hse.gov.uk/pubns/hsc14.htm.

¹⁰⁸ МБТ: *Безопасность и гигиена труда*, Доклад III (Часть 1В), Международная конференция труда, 98-я сессия, Женева, 2009 г., п. 98 (Общий обзор, 2009 г.).

¹⁰⁹ www.emploi.belgique.be/detailA_Z.aspx?id=834#AutoAncher1.

¹¹⁰ МБТ: *Общий обзор*, 2009 г., п. 98.

отраслевыми регламентами по БГТ. Интересный сборник приоритетных задач выпущен Европейской обсерваторией рисков.¹¹¹

286. Участие инспекторов в деятельности по оценке рисков предусмотрено, например, в испанском плане «PREVEA»,¹¹² предназначенном для предприятий со штатом до 50 работников; согласно этому плану, инспекторы оказывают поддержку и предоставляют технические консультации по вопросам БГТ на добровольной основе. В качестве предварительного условия предприятия должны иметь планы профилактических мероприятий, направленных на повышение безопасности и гигиены труда на рабочих местах, которые формируются при активном участии представителей работников предприятия. Если предприятие выполняет план, оно может избежать санкций при условии, что оно достигает целей по БГТ и не допускает никаких серьезных аварий или смертельных случаев на производстве, включая профессиональные заболевания. В Норвегии системы внутреннего контроля стали обязательными с начала десятилетия для всех государственных и частных предприятий, которые должны осуществлять профилактические мероприятия. Это означало переход от детальных проверок на местах к системному подходу. Уже к 2001 году были получены ощутимые результаты: не только были улучшены внутренние планы предупредительных мероприятий (на 30% предприятий), но и усовершенствована система организации труда (на 37% предприятий).¹¹³

287. К задачам, традиционно решаемым органами инспекции труда в области безопасности и гигиены труда, относится деятельность по предупреждению и расследованию несчастных случаев на производстве, хотя значительные изменения происходят с точки зрения тенденций и методов расследования. По сообщению агентства EU-OSHA, несчастные случаи вызывали наибольшую тревогу среди официальных органов европейских стран в 2009 году (80% выразили серьезную или определенную озабоченность); за ними следовали стрессовые состояния на работе (79%) и нарушения опорно-двигательного аппарата¹¹⁴ (78%). Насилие или угрозы насилия, запугивания и домогательства вызывали озабоченность почти у 40% участников опроса.¹¹⁵ По данным Европейской обсерватории рисков, несмотря на снижение травматизма с 1998 года, это снижение оказалось значительнее для мужчин (21%), чем для женщин (14%).¹¹⁶ Число несчастных случаев особенно высоко в таких отраслях, как строительство и сельское хозяйство, а травматизм в целом выше во всех отраслях среди молодежи. В Европе стратегия Сообщества в области безопасности и гигиены труда (на 2007-12 гг.) нацелена на снижение производственного травматизма в рамках всего Европейского союза на 25%.

¹¹¹ Европейское агентство по безопасности и гигиене труда (EU-OSHA): *Labour inspectorates' strategic planning on safety and health at work: Results of a questionnaire survey to EU-OSHA's focal points*, рабочий документ 10 Европейской обсерватории рисков (Люксембург, Управление по официальным публикациям Европейских сообществ, 2009 г.).

¹¹² Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, Spain: *Informe anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2009* [годовой отчет Инспекции по труду и социальному обеспечению].

¹¹³ MOT-МАИТ: *Labour inspection and occupational safety and health management systems*, сводный отчет о совместном симпозиуме MOT-МАИТ (Дюссельдорф, май 2001 г.).

¹¹⁴ При всем множестве причин, вызывающих нарушения опорно-двигательного аппарата, главная причина связана с выполнением монотонной работы, зачастую с приложением физических усилий.

¹¹⁵ EU-OSHA: *European survey of enterprises on new and emerging risks: Summary*.

¹¹⁶ www.osha.europa.eu/en/new_eustrategy/.

Экологические риски

288. С точки зрения безопасности и гигиены труда экологические риски, в частности те, которые связаны с необходимостью создания зеленых рабочих мест, все больше требуют принятия особого подхода со стороны служб инспекции труда. В Конвенции 129 уже заложены новые идеи и намечены пути развития, за которыми последует принятие инновационных, комплексных и совместных подходов к инспекционной деятельности, охватывающей трудовые и экологические вопросы, а также новые методы работы. Так, в Бразилии при поддержке со стороны МОТ правительство наметило пилотный проект в провинции Мату-Гроссу для продвижения инновационных методов инспекции труда в отношении зеленых рабочих мест.¹¹⁷

Психосоциальные риски

289. Психосоциальные риски, стресс и насилие на работе – это вопросы, которые в настоящее время решаются органами инспекции труда. По данным вышеупомянутого обследования агентства EU-OSHA, серьезность этих «новых» форм риска (в частности, стресса) оценивается европейскими предприятиями на один процентный пункт ниже несчастных случаев. Распределение трудовых заданий среди малого числа работников с учетом существующей угрозы потери рабочего места значительно усиливает чувство тревоги, вызывает сердечно-сосудистые заболевания и ведет к большому числу выходов на работу, что только усугубляет проблему, так как новые дополнительные задания поручаются штатным работникам, которые в противном случае их бы избежали. Иными словами, появляется эффект цепной реакции, который, при всей своей значимости, остается вне поля зрения во многих странах.¹¹⁸ Осознавая масштаб проблемы, многие предприятия внедрили профилактические системы управления, хотя они, как правило, являются внутренними программами, основанными на договоренностях и диалоге.¹¹⁹

290. Оценка психосоциальных рисков стала распространенной практикой во всей Европе и является обязательной частью общей оценки рисков, которая часто проводится с участием представителей органов инспекции труда. Службы инспекции труда в регионе разработали ряд конкретных мер. Так, с марта 2009 года Комитет по безопасности и гигиене труда Германии (LASI) готовит пособия и справочные материалы для инспекторов, а также организует учебные курсы в целях всемерного учета психосоциальных рисков в инспекционных процедурах федеральных земель.¹²⁰ В Дании психологи назначаются на работу в качестве инспекторов, и начиная с 2000 года служба инспекции труда издает *Исследование психосоциальной среды* в целях информирования широкой общественности о подходах к минимизации таких рисков и руководства для проведения проверок.¹²¹

¹¹⁷ В соответствии с приказом министра № 546 от 11 марта 2010 г., который регулирует деятельность службы инспекции труда на основе объединения плановой и оценочной работы.

¹¹⁸ Например, в Европе это однозначно признается только в законодательстве Бельгии, Финляндии, Нидерландов и Норвегии и подразумевается в определениях, используемых во Франции, Италии и Испании.

¹¹⁹ Например, недавние переговоры в компании «Данон» во Франции.

¹²⁰ K. Seiler: “Psychosocial risks at work – An advanced labour inspection approach of the German Laender”, презентация Powerpoint, 23 ноября 2009 г.

¹²¹ J. Graversgaard: “Key role of labour inspection: How to inspect psychosocial problems in the workplace?”, in S. Iavicoli (ed.): *Stress at work in enlarging Europe* (Рим, Национальный институт охраны труда и профилактики, 2004 г.).

Уязвимые группы

291. Изменения в сфере труда также влияют на условия труда уязвимых групп. В отношении этих групп необходимо проводить целевые программы и инспекционные кампании в целях устранения конкретных факторов риска, которым они подвержены. Несколько инициатив предпринимается в Европе. Например, в Австрии программа, касающаяся условий труда с учетом возрастной специфики, включает конкретные информационно-пропагандистские мероприятия органов инспекции труда, адресуемые пожилым работникам. В ряде стран осуществляются программы, направленные на выявление и решение проблем, с которыми сталкивается молодежь в конкретных секторах (например, в Австралии, Дании, Греции, Италии, Новой Зеландии, Португалии и Испании).

Вставка 4.10 **Инспекция труда и молодежь в Австрии**

Служба инспекции труда в Австрии разрабатывает ряд проектов для решения вопросов, касающихся молодежи в трудовой сфере, особенно с точки зрения безопасности и гигиены труда. За последние шесть лет выполнено не менее 11 проектов, которые осуществлялись совместно с молодежью, школами и предприятиями. В 1999 году эта служба развернула инициативу «Team4Kids», направленную на подготовку молодых людей к работе посредством обучения и профессионально-технической подготовки, а также на формирование культуры безопасности и гигиены труда не только в молодежной среде, но и в профессионально-технических училищах, профконсультациях и на предприятиях.

Источник: www.arbeitsinspektion.gv.at/NR/rdonlyres/4B3A8D52-3653-4659-92A2-D2569B6A15E4/0/safe_start.pdf.

292. С начала 1990-х годов служба инспекции труда в Дании организует акции для молодежи, в рамках которых осуществляются инспекционные кампании, распространяются информационные материалы и проводится работа в школах. В Нидерландах ежегодно осуществляются проверки предприятий, принимающих молодежь на работу во время каникул. 25% инспекторов поручено проводить «молодежные» проверки в этот период времени, и, по оценкам, они ежегодно посещают от 1.500 до 2.000 предприятий.¹²²

293. Аналогичные кампании проводятся в отношении нерегулируемой экономики и иностранной рабочей силы. Повсеместно одной из ключевых задач служб инспекции труда является решение вопросов, связанных с миграцией. Так, в Объединенных Арабских Эмиратах, где широко используется труд мигрантов, в 2007 году был создан механизм защиты заработной платы, который обеспечивает электронный мониторинг зарплат, выплачиваемой иностранным работникам.¹²³ Система была создана на основании декрета министра о защите заработной платы № 788 от 2009 года, в результате чего было учреждено Управление по защите заработной платы. Укомплектованное группой инспекторов, пользующихся теми же правами, что и другие инспекторы труда, это управление контролирует выплату соответствующей заработной платы с помощью банковских переводов. Хотя система не охватывает всех работников, она служит примером интересного подхода к инспекционной деятельности.

¹²² Нидерланды: *Report on the practical implementation of Council Directive 94/33/EC of 22 June 1994 on the protection of young people at work*, at www.ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2921&langId=en.

¹²³ Согласно Декрету Кабинета министров № 133/1 от 2007 года.

Трудовое правоотношение

294. Новые формы занятости, аутсорсинг и сложные цепочки поставок затрудняют повседневные задачи инспекторов и требуют обоснованных подходов, сбора данных и проведения информационных кампаний с участием социальных партнеров, СМИ и специальных учреждений. Широкое распространение практики «непрямой занятости» посредством сложной сети соглашений с сервисными предприятиями, порой даже в другой стране, когда работники зачастую не знают, кто их реальный наниматель, делает трудновыполнимой задачу органов инспекции труда по обеспечению соблюдения законов. Эта задача усложняется, когда задействованы агентства по трудоустройству. По данным МОТ, «ситуация становится еще более сложной в том, что касается возможности действий инспектора труда в отношении работников, трудовые отношения которых носят объективно неопределенный или скрытый характер».¹²⁴

295. Инновационные программы, оказывающие информационно-просветительские и пропагандистские услуги, а также предоставляющие профессиональные консультации, играют важную роль в обеспечении соблюдения законодательства и коллективных договоров. В этой связи службам инспекции труда необходимо осваивать широкий круг инструментов, в том числе учебные материалы, руководства и справочные материалы, в целях повышения квалификации инспекторов и их способности эффективно решать проблемы, связанные со скрытыми или неопределенными трудовыми правоотношениями.

296. Например, в Испании закон о субподряде в строительном секторе¹²⁵ был принят по причине высокой аварийности в отрасли отчасти в силу широко распространенной практики субподряда. Закон ограничивает число уровней субподрядных отношений и устанавливает условия для субподрядных предприятий, обеспечивающих прозрачность в строительном секторе. В нем содержатся, в частности, определения понятий «подрядчик», «субподрядчик» и «независимый работник», устанавливаются обязанности и сферы ответственности и предусматриваются штрафные санкции за нарушение требований законодательства.

297. В законодательстве Финляндии подробно излагаются обязательства работодателя информировать работника об основных условиях трудового договора. Работники, которых не проинформировали об их статусе в сфере занятости и которые считают себя работающими по найму, могут подать жалобу в компетентный орган.¹²⁶

298. В Сингапуре¹²⁷ не существует единого закона, в котором бы проводилась грань между трудовым договором и договором об оказании услуг, хотя Министерство трудовых ресурсов опубликовало на своем сайте перечень критериев, которые должны применяться для установления трудового правоотношения. В некоторых странах, включая ряд стран Латинской Америки (например, Чили), работа инспектора затрудняется тем, что в случае необходимости установления, прямым или косвенным образом, трудового правоотношения только суд по трудовым спорам компетентен вынести соответствующее решение.

¹²⁴ МБТ: *Трудовое правоотношение*, Доклад V(1), Международная конференция труда, 95-я сессия, Женева, июнь 2006 г., п. 67. См. также G. Casale (ed.): *The employment relationship: A comparative overview* (Oxford, Hart Publishing, 2011).

¹²⁵ Закон № 32/2006 от 18 октября 2006 года о регулировании субподряда в строительном секторе.

¹²⁶ Закон о трудовых договорах, 55/2001 с поправками, глава 2, раздел 4.

¹²⁷ Информация, предоставленная правительством.

Последствия недавнего экономического кризиса

299. Недавний экономический кризис в мире затронул все сектора экономики и, безусловно, оказал воздействие на социальную сферу.¹²⁸ Наряду с ростом безработицы и текучестью рабочей силы происходили быстрые и неуклонные изменения некоторых показателей, которые оказывают непосредственное влияние на деятельность органов инспекции труда (на собственную работу инспекторов и на условия труда, которые они обязаны проверять) и, следовательно, на их способность обеспечивать социальную стабильность путем защиты работников и строгого правоприменения.

300. Инспекторы должны действовать оперативно, чтобы осваивать новые методы предупредительной и консультативной работы, а также применять систему штрафов в соответствии с новыми, неожиданным обстоятельствами, когда некоторые из тех проблем, с которыми они уже сталкивались, еще больше обостряются (выявление новых форм трудовых отношений и расширение использования всех форм недекларируемой занятости).¹²⁹ Несмотря на сходство социальных последствий во время кризиса и в докризисный период, ответные меры заметно отличались друг от друга. В течение двух последних лет в таких странах, как Италия, Португалия и Соединенные Штаты Америки, увеличились штаты и/или бюджеты органов инспекции труда в целях укрепления их роли, которая рассматривается как жизненно важная в сложившихся условиях. Однако в других странах произошло сокращение их бюджета, что непосредственно сказалось на инспекционной деятельности. В Швеции в период с 2006 по 2010 годы численность персонала и бюджет служб, отвечающих за обеспечение безопасности и гигиены труда, сократились на 31% (в проведении проверок и решении аналогичных задач задействовано на 167 человек меньше). Сокращения также повлияли на профессиональную подготовку и финансирование учебно-информационных кампаний, а также привели к сокращению численности вспомогательного персонала в административных органах. В результате число проверок снизилось после 2006 года, в то время как количество нарушений и превентивных мер осталось на том же уровне.¹³⁰ Сокращения бюджетов также имели место в Испании и Соединенном Королевстве.

301. Во многих странах сразу после того, как разразился кризис, органы инспекции труда переориентировали и удвоили свои усилия. В Испании служба инспекции труда почти на 300% расширила применение административных процедур (по сравнению с 2007 г.) в связи с планами по реорганизации рабочей силы в результате закрытия предприятий или сокращения масштабов их деятельности.¹³¹ Это было необходимо для переориентации программ и корректировки месячных планов работы в соответствии с текущими потребностями. В Аргентине на выполнение Национального плана упорядочения трудовых отношений (см. ниже) повлияли колебания в экономике, которые вынуждали службу инспекции труда принимать меры, направленные на гарантированное достижение результатов и сохранение оптимальных уровней регулирования.

¹²⁸ Для получения дополнительной информации о влиянии кризиса на инспекцию труда см. МБТ: *The global economic and social crisis and its impact on labour inspection systems*, документ LAB/ADMIN (Женева, 2009 г.).

¹²⁹ Для получения дополнительной информации см. МБТ: *Employment and social protection policies from crisis to recovery and beyond: A review of experience*, доклад для совещания министров труда и занятости Группы двадцати, Вашингтон, округ Колумбия, 20-21 апреля 2010 г. (Женева, апрель 2010 г.), сс. 53-56.

¹³⁰ Информация, предоставленная правительством.

¹³¹ См. Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, Spain: *Informe anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2009* [годовой отчет Инспекции по труду и социальному обеспечению], ор. cit.

302. Другие страны провели глубокие реформы систем инспекции труда, существенным образом изменив их организационную структуру и состав. Так, в Ирландии в дополнение к традиционной службе инспекции по безопасности и гигиене труда¹³² (ответственной за оказание помощи Управлению по безопасности и гигиене труда в осуществлении ряда общих функций в соответствии с разделом 34 Закона о безопасности и гигиене труда и о социальном обеспечении в сфере труда от 2005 года),¹³³ была создана новая Национальная администрация по трудовым правам (NERA) в соответствии с Законом об обеспечении прав в сфере занятости от 18 марта 2008 года. Согласно национальному соглашению «К 2016 году», его цель заключается в улучшении соблюдения трудового законодательства путем укрепления координации административной деятельности с налоговой и таможенной службами, органами по вопросам безопасности и гигиены труда и полицией, а также в проведении совместных проверок с этими органами. Реформа позволила принять на работу новых инспекторов (их общая численность увеличилась с 31 до 90 человек) с расширенными полномочиями по предупреждению нарушений и ограниченными полномочиями по наложению штрафных санкций. Были выделены бюджетные средства в размере 750.000 евро для информационно-просветительских мероприятий, направленных на внедрение новых подходов и соблюдение требований законодательства.

Недекларируемый труд

303. Влияние кризиса проявилось наиболее остро в нестабильности занятости, поскольку он привел к появлению новых форм трудового правоотношения и распространению скрытых форм найма работников, а действующее законодательство оказалось неспособным предусмотреть все случаи. В последние годы осуществлялись многочисленные законодательные реформы, направленные на совершенствование правоприменения и соблюдения требований в этой области, примерами которых служат Закон об инспекции труда, принятый в Болгарии в 2008 году, и Закон о Государственной инспекции труда, принятый в том же 2008 году в Латвии.¹³⁴ Реформы также предпринимались в целях пересмотра критериев для определения трудового правоотношения, например, Закон № 7/2009 (от 12 февраля 2009 г.) о пересмотре Трудового кодекса Португалии, который внес поправки, облегчающие проведение проверок.

304. Борьба с недекларируемым трудом является частью широкой стратегии борьбы с нерегистрируемой занятостью в целом и предусматривает различные меры законодательного характера. Однако решение этой задачи не должно превращать инспектора в сотрудника миграционной полиции.¹³⁵ К инспекторам труда часто обращаются правоохранительные и иммиграционные органы, которые стремятся к взаимодействию, чтобы удерживать под контролем ситуацию с иностранными работниками и трудовыми мигрантами. Такое сотрудничество должно осуществляться с осторожностью, имея в виду, что главная цель системы инспекции труда – это защита прав и интересов всех работников и улучшение их условий труда.¹³⁶ Службы инспекции труда сталкиваются с многочисленными трудностями в своих попытках противодействовать

¹³² Эта служба состоит из нескольких правоприменительных ведомств с ограниченными взаимосвязями: данная структура характерна для англоговорящих стран. См. M. Piore: “Looking for flexible workplace regulation in Latin America and the United States”, Paper for conference on Labour standards application: A compared perspective (Буэнос-Айрес, ноябрь 2005 г.).

¹³³ Safety, Health and Welfare at Work Act 2005 (No. 10 of 2005).

¹³⁴ Болгария: Закон от 24 ноября 2008 года об инспекции труда; Латвия: Закон от 19 июня 2008 года о государственной инспекции труда.

¹³⁵ Для получения дополнительной информации о недекларируемой занятости см. МБТ: *Labour inspection in Europe: Undeclared work, migration, trafficking*, рабочий документ LAB/ADMIN № 7 (Женева, 2010 г.).

¹³⁶ МБТ: Общий обзор, 2009 г., п. 161.

недекларируемой занятости. Эти трудности весьма сходны с теми, что возникают в деятельности по пресечению случаев принудительного труда. В целом, полномочия и возможности служб инспекции труда в этой области часто ограничены.

305. Для решения проблем недекларируемой занятости государственные органы принимают различные меры, облегчающие работу органов инспекции труда. В некоторых случаях такие меры предусматривают проведение подготовительных и профилактических мероприятий, например, таких, которые осуществляются Национальным комитетом по формализации нерегулируемой работы в Италии или Группой по мониторингу скрытой экономики в Ирландии.¹³⁷ Также проводятся информационные кампании. В Швеции аналогичный подход был принят в рамках проекта ID06 в строительном секторе,¹³⁸ который доказал свою эффективность как инструмент мониторинга для решения проблемы недекларируемой занятости; все работники, занятые на строительных площадках, были обязаны стать на учет и иметь при себе удостоверение личности. Аналогичные меры приняты в Финляндии, Италии и Норвегии.¹³⁹

306. С той же целью в феврале 2006 года Закон о безопасности и гигиене труда Финляндии¹⁴⁰ был дополнен разделом 52а, согласно которому руководящий или контролирующий орган на строительной площадке следит за тем, чтобы каждый работник на объекте имел и носил удостоверение с фотографией. Другие меры такого рода, адресуемые уязвимым группам работников (хотя они касаются исключительно вопросов безопасности и гигиены труда), принимаются в Новой Зеландии, где считающимся уязвимыми категориям работников в возрасте от 15 до 24 лет выдается «паспорт безопасности».¹⁴¹ Он касается не только охраны труда, но и защиты договорных отношений. Эта программа действует и в Австралии;¹⁴² она построена по аналогии с канадской моделью безопасных сообществ.

307. В Швейцарии Федеральный закон от 17 июня 2005 года о мерах по борьбе с недекларируемой занятостью, который вступил в силу с 1 января 2008 года, привел к увеличению объема работы над этой проблемой в службах инспекции труда в каждом кантоне (к июлю 2010 г. уже было выполнено 9.000 проверок). Согласно этому закону, были созданы новые кантональные органы инспекции труда, наделенные новыми следственными полномочиями. Одновременно был введен в действие новый перечень штрафных санкций, предусматривающий не только повышение размеров денежных штрафов, но и исключение предприятий-нарушителей из числа участников конкурсов за право получения государственных контрактов или субсидий. Названия предприятий, допустивших такие нарушения, также публикуются в Интернете. Новый инспекционный орган действует наряду с традиционной инспекцией по безопасности, гигиене и условиям труда. Он играет ключевую роль в координации деятельности с другими государственными ведомствами (полицией, бюро занятости, органами социального обеспечения, таможенной и налоговой службами) в борьбе с недекларируемой занятостью.

308. В Нидерландах в марте 2010 года служба инспекции труда, служба социального анализа и исследований и инспекционная служба по вопросам труда и доходов были

¹³⁷ Веб-сайт Европейского фонда за улучшение условий жизни и труда (Eurofound) по адресу: www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/it007.htm и www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/ie001.htm.

¹³⁸ www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/se002.htm.

¹³⁹ Eurofound. См. также ОЭСР: *Combating the illegal employment of foreign workers* (Париж, 2000 г.).

¹⁴⁰ Закон № 44 от 2006 года об обеспечении безопасности и гигиены труда и сотрудничестве в области безопасности и гигиены труда на рабочих местах.

¹⁴¹ www.safecommunities.org.nz/p2s/gen.

¹⁴² www.safework.sa.gov.au/youth/fom_passport.jsp.

объединены в единое ведомство под руководством генерального инспектора Министерства по социальным вопросам и занятости. Это стало результатом тех изменений, которые произошли в сфере мониторинга недекларируемой занятости с 2003 года и которые ускорились по причине нынешнего состояния экономики.¹⁴³

309. В борьбе с нелегальной занятостью широко применяется стратегия составления и использования статистических данных. В Бельгии объединение ряда баз данных оказало неоценимую помощь в выявлении и предупреждении недекларируемой занятости и в борьбе с ней.¹⁴⁴

310. Так как общая численность инспекторов труда часто бывает ограниченной, разработаны новые комплексные методы для выявления фактов недекларируемой занятости с использованием сведений, получаемых из других источников или предоставляемых другими административными органами, напрямую не связанными с вопросами труда. С этой целью в некоторых странах разрабатываются показатели, позволяющие сравнивать и проверять информацию из различных баз данных, в дополнение к другим информационным ресурсам. Так, в Испании разработан креативный метод выявления фактов недекларируемой сезонной занятости во время сбора урожая апельсин и винограда: инспекторы труда сопоставляют площадь сельскохозяйственных угодий с количеством часов, отработанных в период сбора урожая предыдущего года, и с численностью работников, ежемесячно регистрируемых в базе данных органа социального обеспечения. В случае обнаружения расхождений работодателям может быть предложено предоставить дополнительные документы, в том числе трудовые договоры. Если это не решает проблемы, может быть проведена проверка или работодатель может быть вызван в службу инспекции труда. В период с 2007 по 2009 годы применение данного метода позволило увеличить численность работников, ставших на учет в органах социального обеспечения, на 217%, а количество выданных разрешений на работу выросло на 50%.¹⁴⁵

311. Планы и кампании по упорядочению недекларируемой занятости проводятся в ряде стран Латинской Америки. В Аргентине вышеупомянутый Национальный план по упорядочению трудовых отношений осуществляется совместно Министерством труда, занятости и социального обеспечения, Федеральным управлением государственных доходов и службами регулирования вопросов труда в провинциальных органах власти с участием Федерального совета по труду. Принятый в 2003 году, этот план направлен на обеспечение надлежащих условий труда и совершенствование методов выявления и исправления нарушений законодательства по труду и социальному обеспечению. Его целями являются постановка на учет органами социального обеспечения ранее исключенных работников и обеспечение добровольного учета со стороны работодателей. План также направлен на повышение уровня осведомленности о проблемах, возникающих в связи с недекларируемой занятостью, и о преимуществах

¹⁴³ В период с 2003 по 2006 гг. численность инспекторов по безопасности и гигиене труда в Нидерландах сократилась на 4%. Однако это нельзя увязать с одновременным увеличением численности инспекторов по борьбе с мошенничеством (штат из 179 инспекторов в 2006 г. увеличился за тот же период более чем на 30%) – скорее, это стало результатом реорганизации технической инспекции в междисциплинарные группы инспекторов, которые взаимодействуют на временной основе с другими экспертами.

¹⁴⁴ В этом задействованы электронная система регистрации Национального управления социального обеспечения (*Déclaration Immédiate/ONmiddellijke Aangifte*) – DIMONA, международная информационная система по миграции (*Landenoverschrijdend Informatiesysteem Migratie Onderzoek Sociaal Administratief*) – LIMOSA и Организация по борьбе с мошенничеством Службы социальной инспекции (*Organisation Anti-fraude des Services d'Inspection Sociale*) – OASIS. База данных была создана в 2001 г. в рамках совместного проекта по борьбе с мошенничеством.

¹⁴⁵ Информация, предоставленная Министерством труда. См. также R. Aragón Bombin: “Labour inspectorates’ collaboration in a globalized world: The twenty-first century challenges”, презентация от октября 2009 г., доступна на веб-сайте LAB/ADMIN по адресу: www.ilo.org/labadmin/what/pubs/lang--en/docName--WCMS_118081/index.htm.

упорядочения трудовых отношений. Уже достигнуты положительные результаты: с 2002 года численность зарегистрированных работников частного сектора увеличилась на 64% (в период со второго квартала 2002 г. по второй квартал 2009 г.).¹⁴⁶ В 2009 году в связи с кризисом была подготовлена новая нормативно-правовая база, в рамках которой предусмотрены государственные субсидии для взносов работодателей и механизмы упорядочения статуса работников.

312. С 2008 года в Перу осуществляется программа под названием «Plan Reto», направленная на упорядочение статуса неучтенных работников; эта задача решается путем повышения осведомленности общественности и проведения проверок в отдельных видах трудовой деятельности, где существует опасность нелегальной занятости. Одна из целей программы – перевод работников на электронный метод получения заработной платы.¹⁴⁷

313. Программы работы некоторых органов инспекции труда основаны на стратегии и/или политике по борьбе с недекларируемой занятостью. В Болгарии служба инспекции труда включила аспекты противодействия недекларируемой занятости в свой стратегический план действий на 2008-10 годы. В других странах, таких как Франция, Венгрия, Италия, Литва, Польша и Португалия, борьба с недекларируемой занятостью все шире включается в годовые планы и программы инспекционной деятельности. В Бельгии количественные цели инспекционной деятельности устанавливаются для каждого инспектора с акцентом на недекларируемой занятости. Кроме того, была подготовлена национальная стратегия борьбы с социальным и налоговым мошенничеством.

314. Одновременно доказана насущная необходимость взаимодействия инспекторов с социальными партнерами не только в рамках соглашений о партнерстве в конкретных отраслях с высоким уровнем недекларируемой занятости (в таких странах, как Бельгия, Франция, Эстония, Германия, Ирландия и Италия), но и в рамках совместных информационно-просветительских кампаний, направленных на борьбу с недекларируемой занятостью (например, в Дании и Португалии).

315. В других странах социальные партнеры участвуют в разработке программ и мероприятий по противодействию недекларируемой занятости, а также планов проверок. Так обстоит дело в Литве, где социальные партнеры принимают участие на национальном уровне в планировании мер борьбы с недекларируемой занятостью посредством консультаций, проводимых в рамках Национального трехстороннего совета.

316. Противодействие недекларируемой занятости требует особой подготовки инспекторов труда в отношении данного явления в целом и в разрезе конкретных секторов, где такой труд чаще всего используется в данной стране. Необходимость этого все острее осознается в европейских странах. Обучение проводится в рамках вводных учебных программ для инспекторов в таких странах, как Франция, Венгрия, Италия и Португалия.

Трансграничные инспекционные проверки

317. В течение последних 20 лет сформировалась тенденция к координированию совместной инспекционной деятельности, несомненно, в результате процессов региональной интеграции и расширяющегося свободного перемещения рабочей силы и услуг. Так, в повседневную практику входят совместные или согласованные трансграничные проверки в дополнение к тем, что проводятся в рамках трансграничных проектов общественных работ. Это происходит в Люксембурге, где государственным органам

¹⁴⁶ Данные Обсерватории динамики занятости и бизнеса при Министерстве труда, занятости и социального обеспечения, подготовленные на основе административных ведомостей органов социального обеспечения.

¹⁴⁷ Информация, предоставленная правительством.

Германии (службам финансовой и трудовой инспекции) предлагается принимать регулярное участие в совместных проверках в приграничных районах, в частности, на строительных площадках и в районах с высокой концентрацией прикомандированных работников. Наряду с согласованными инспекционными проверками с начала 1990-х годов заметно увеличилось число двусторонних соглашений о сотрудничестве между органами инспекции труда, особенно в Европе.¹⁴⁸ В основе большинства из них лежит директива ЕС 96/71/ЕС, на выполнение которой они и нацелены; данная директива касается прикомандированных работников в целях оказания услуг, хотя ее действие не ограничивается лишь прикомандированными работниками. Совсем недавно, в мае 2010 года, министерства труда Болгарии, Греции и Румынии подписали трехстороннее соглашение о сотрудничестве по борьбе с недекларируемой занятостью.¹⁴⁹

318. С 2007 года в рамках Южноамериканского общего рынка (МЕРКОСУР)¹⁵⁰ принят ряд инициатив, направленных на координацию деятельности органов инспекции труда и обеспечение согласованности инспекционных процедур в четырех государствах-членах. Как и в Европе, было проведено несколько совместных проверок, и одновременно осуществлялись согласованные операции в приграничных районах. В мае 2008 года МЕРКОСУР подготовил совместное предложение об инспекционной деятельности и борьбе с детским трудом в конкретных секторах экономики (например, на лесопильных предприятиях на границе между Аргентиной и Бразилией). Одновременно МЕРКОСУР принял меры и разработал руководящие принципы, направленные на установление *modus operandi* (режима инспекционной деятельности) в регионе. Первым шагом в этом направлении была организация в 2006 году совместных инспекционных мероприятий в соответствии с Порядком определения минимальных условий для инспекции труда (постановление СМС № 32/06) и Минимальными профильными требованиями для инспекторов труда (постановление СМС № 33/06). Они все еще проводятся.

319. В Азиатско-Тихоокеанском регионе руководители управлений по охране труда (HWSA)¹⁵¹ Австралии и Новой Зеландии осуществили ряд мер по согласованию деятельности, хотя она и ограничена вопросами безопасности и гигиены труда. Помимо профилактических кампаний (например, в отношении строительных лесов в 2009 г.), на 2002-12 годы была разработана стратегия, определившая перечень приоритетов в области безопасности и гигиены труда и общие подходы в соответствии с приоритетами обеих стран.

320. В Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) 21-е Совещание министров труда стран АСЕАН недавно приняло Программу деятельности министров труда стран АСЕАН на 2010-15 годы. В ней подчеркивается значение укрепления потенциала органов инспекции труда и вновь заявляется о необходимости созыва на регулярной основе конференции по вопросам инспекции труда АСЕАН.¹⁵² Это обязательство

¹⁴⁸ Двусторонние соглашения давно существуют между разными странами, особенно в Европе. Их главная цель заключалась в налаживании сотрудничества и обмена информацией. Высококачественные инспекционные проверки в соседнем государстве создавали гарантию социального мира и уменьшали количество трансграничных проблем.

¹⁴⁹ Соглашение о сотрудничестве между Министерством труда и социальной политики Болгарии, Министерством труда и социального обеспечения Греции и Министерством труда, семьи и социальной защиты Румынии в области условий труда и охраны трудовых прав, см. веб-сайт LAB/ADMIN по адресу: www.ilo.org/labadmin/info/lang--en/docName--WCMS_145368/index.htm.

¹⁵⁰ Рабочая подгруппа 10 по вопросам трудовых отношений, занятости и социального обеспечения несет ответственность за инспекцию труда в МЕРКОСУРе.

¹⁵¹ Группа в составе руководителей высших органов регулирования БГТ из обеих стран.

¹⁵² См. www.ilo.org/labadmin/what/events/lang--en/docName--WCMS_145969/index.htm.

подкрепляет деятельность в области БГТ, которая уже ведется в рамках Сети АСЕАН по вопросам безопасности и гигиены труда (ASEAN-OSHNET).

Совершенствование административных и юридических процедур

321. В соответствии с Конвенциями 81 (статья 16) и 129 (статья 21) проверки на предприятиях должны проводиться столь часто и тщательно, сколь это необходимо для обеспечения эффективного применения соответствующих положений законодательства. Таким образом, соблюдение законодательства требует использования различных актов и административных мер, которые бы быстро и эффективно обеспечивали выполнение требований законодательства на всех этапах инспекционной деятельности. Следует напомнить, что эта деятельность включает не только проверки, но и профилактические, информационно-просветительские и образовательные мероприятия и кампании в рамках комплексного подхода, охватывающего все аспекты правоприменения. В рамках этого широкого подхода основополагающее значение придается понятию «программа», «план» или, как это иногда называется, «правоприменительная политика».

322. Что касается инспекционных планов или программ, важно, чтобы все участники этого процесса четко понимали свои обязанности, поставленные цели, задачи и сроки и т.д. Соответственно, на национальном уровне необходимо формировать общую инспекционную стратегию. Ее следует разрабатывать под руководством центрального органа и на основе консультаций с социальными партнерами. Для обеспечения действенного осуществления планов и эффективного информирования о возникших трудностях авторы стратегии должны также нести ответственность за отслеживание результатов инспекционных проверок. Более того, планирование – это не односторонний процесс, и сведения, получаемые инспекторами во время их посещений предприятий, помогут подготовить планы, обеспечивающие максимально эффективное и результативное проведение проверок в рамках постоянно совершенствующегося процесса.

Подготовка планов и программ

323. Национальные планы и программы, направленные на обеспечение выполнения требований законодательства, существуют во всем мире, хотя и в разных формах и с разной степенью детализации. Например, в Пакистане в 2006 году была принята национальная политика по обеспечению выполнения законодательства, которая воплощает в себе решимость государства осуществлять инспекционную деятельность и обеспечивать соблюдение требований закона. В этой программе определяются функции, цели и стратегические задачи органов инспекции труда, стратегия, предусматривающая участие основных заинтересованных сторон, а также подходы и способы действий. Программные документы уже сформулированы в Соединенном Королевстве¹⁵³ и в Новой Зеландии,¹⁵⁴ где отражены конкретные подходы к обеспечению правоприменения.

324. Несмотря на существование общих «программ и направлений политики», органы инспекции труда часто разрабатывают годичные программы конкретных действий, основанные на самых разных критериях. В некоторых случаях проводятся консультации с социальными партнерами, чтобы определить конкретную направленность мероприятий.

¹⁵³ Управление по безопасности и гигиене труда, Соединенное Королевство: *Enforcement Policy Statement* (2009), по адресу: www.hse.gov.uk/pubns/hse41.pdf.

¹⁵⁴ Министерство труда, Новая Зеландия: *Keeping Work Safe: The Department of Labour's policy on enforcing the Health and Safety in Employment Act 1992*, New Zealand (2009): www.dol.govt.nz/publications/research/keeping-work-safe/keeping-work-safe_01.asp.

325. Например, Управление США по охране труда и промышленной гигиене (OSHA) разрабатывает планы и программы, касающиеся факторов опасности и рисков травматизма, жалоб работников, обращений со стороны других государственных органов, работодателей, которые сообщают о высоком уровне травматизма или заболеваемости среди работников опасных профессий, таких как рытье траншей, использования опасного оборудования, такого как механические прессы, и мониторинга.

326. В Латинской Америке при наличии бюджетных средств разрабатываются многолетние стратегии или планы, как правило, на срок от двух до четырех лет. Эти планы реализуются посредством годовых или квартальных программ, в которых устанавливаются точные показатели и контрольные цифры. Так, в Мексике план развития¹⁵⁵ на 2005-11 годы предусматривает подготовку оперативных руководств для инспекционной деятельности, одного пособия по инспекции труда и одного пособия по условиям труда, содержащих примеры из повседневной практики. По этому плану создается система «Declare» (подача трудовых деклараций через Интернет), которая стимулирует принятие добровольного обязательства (с целью формирования культуры правоприменения через предоставление информации в Интернете) с целью распространения материалов по трудовому законодательству через виртуальную библиотеку; эта система также предусматривает осуществление самооценок пользователями и укрепляет доверие к органам регулирования вопросов труда.

327. В Перу служба инспекции труда издала ряд директив о процедурах и руководящих принципах, обеспечивающих эффективное применение законодательства. Они включают предварительно утвержденный контрольный перечень того, что подлежит проверке в каждом субъекте и какие основные элементы должны сопоставляться. Чтобы обеспечить выполнение каждой из этих директив (в целом касающихся вопросов участия профсоюзов, аутсорсинга и посредничества), практика их применения контролируется ежегодно в разрезе отраслей, количества нарушений и других характеристик.

328. В Бразилии в ходе процесса внутренней ревизии и изменения методов работы недавно (в апреле 2010 г.) была принята новая методология, ориентированная на решение задач путем проведения национальных и региональных проектов и работы в группах. В этих проектах будут устанавливаться приоритеты в соответствии с общими целями многолетнего плана проверок. Программа опирается на техническую поддержку, финансируется за счет средств Гарантийного фонда на случай прекращения трудовых отношений и подкрепляется программой, направленной на развитие потенциальных возможностей. В 2010 году в национальных программах основное внимание уделялось четырем вопросам: искоренению рабского труда, борьбе с детским трудом, социальной интеграции лиц с ограниченными возможностями и профессионально-технической подготовке.¹⁵⁶

329. В регионе арабских государств в Омане недавно была введена в действие электронная система обмена информацией, которая позволяет инспекторам заполнять контрольные ведомости в электронном виде во время посещения предприятий и одновременно входить в центральную базу данных. Инспекторам недавно выдали 180 персональных электронных устройств («электронных секретарей»), которые упрощают решение их повседневных задач. В Иордании компьютеризация системы инспекции на централизованном уровне в Министерстве труда позволила улучшить системы связи и отчетности.

¹⁵⁵ www.edomex.gob.mx/planeacion/docs/plandesarrollo.pdf.

¹⁵⁶ Информация, предоставленная правительством.

Несовершенство сопоставимых данных

330. Для составления планов и программ важно располагать надежными и достоверными данными по вопросам инспекции труда. Сравнение опыта различных служб инспекции труда свидетельствует о том, что это слабое место. В 2006 году Комитет экспертов отметил, что «несмотря на то что информация о численности инспекторов труда или о штатах органов инспекции труда регулярно направляется в МБТ, ее трудно оценивать с точки зрения соответствующих положений конвенций. В частности, отсутствует информация о том, как устанавливается численность практикующих инспекторов на основе соответствующих критериев. Кроме того, разнообразие названий различных должностей инспекторов, упоминаемых в актах, делает любые сравнения весьма трудной задачей».¹⁵⁷

331. Несоответствие понятий, критериев и показателей в административных ведомостях, равно как и отсутствие единообразия в используемых источниках и недостаток данных или непоследовательный порядок их формирования затрудняют проведение сравнительного анализа данных между странами и регионами,¹⁵⁸ а также выявление значимых тенденций или расчет коэффициентов на основе имеющихся данных и отчетов. Кроме того, используются разные определения основных понятий, таких как инспектор, инспекционная проверка или инспекционное мероприятие (см. Приложение II). Большинство статистических данных не содержат распределения по признаку пола,¹⁵⁹ и поэтому трудно удостовериться в гендерном составе персонала органов инспекции труда¹⁶⁰ (см. Приложение I).

332. В этой связи желательно, чтобы для обработки данных об инспекции труда была разработана общая методология. Это позволит улучшить сбор статистических данных для годовых отчетов в соответствии с положениями Конвенций 81 (статья 21) и 129 (статья 27) и обеспечит содержательный обмен информацией, что является важным инструментом в процессе формирования планов и программ, а также оценки инспекционной деятельности.

Специальные кампании

333. В рамках годового плана и в дополнение к инспекционным проверкам (как в целях профилактики, так и в целях реагирования) головные инспекционные структуры осуществляют кампании или тематические посещения с конкретной целью решить острые национальные или отраслевые вопросы. Как правило, они готовятся на основе консультаций с социальными партнерами. Кампании являются важнейшим инструментом планирования проверок, на что указывалось выше. Через них внедряются или распространяются многие передовые методы инспекционной деятельности (два типичных примера – борьба с детским трудом и борьба с недекларируемой занятостью).

¹⁵⁷ МБТ: Общий обзор, 2009 г., п. 194.

¹⁵⁸ Например, см. базу данных LAB/ADMIN *Figures on labour inspection* по адресу: www.ilo.org/labadmin/info/lang--en/docName--WCMS_141485/index.htm.

¹⁵⁹ Весьма ограниченное число стран предоставляют данные с разбивкой по признаку пола. Всего примерно из 90 государств-членов эти сведения имеются в отношении только 15 стран. См. LAB/ADMIN: *Figures and statistics on labour inspection system: A topic to be developed, draft*, по адресу: www.ilo.org/labadmin/info/lang--en/WCMS_141079/index.htm.

¹⁶⁰ В соответствии со статьей 8 Конвенции 81 и статьей 10 Конвенции 129 в состав персонала службы инспекции труда могут назначаться как мужчины, так и женщины, и, в случае необходимости, на инспекторов-мужчин и инспекторов-женщин могут возлагаться разного рода задачи.

Вставка 4.11
Роль Комитета старших трудовых инспекторов

Общественные кампании в Европе имеют основополагающее значение и придают мощный импульс профилактической деятельности. В 2003 году Комитет старших инспекторов труда (SLIC) объявил о начале первой общеевропейской кампании в строительной отрасли, направленной на предупреждение случаев падения с большой высоты.

В Европе подобные кампании по вопросам инспекции труда оказались ценным инструментом повышения осведомленности общественности и совершенствования практики исполнения обязательств, вытекающих из правовых и нормативных актов. В большинстве стран принятые меры привели к сокращению числа несчастных случаев в строительной отрасли. Государства-члены ЕС проводят аналогичные информационные кампании с участием средств массовой информации и прессы в целях повышения осведомленности общественности о проблемах строительной отрасли и использования единых методов контроля. Кампании проводятся ежегодно и дают четкие количественные результаты во всех странах Европейского союза. Последняя кампания, организованная комитетом SLIC в 2010 году, была посвящена использованию опасных веществ на производстве.

334. Сотрудничество между органами инспекции труда и СМИ играет важную роль с точки зрения более полного освещения их деятельности на национальном и международном уровнях. Многие кампании, особенно по вопросам БГТ (профилактики), противоправной практики и/или занятости, разрабатываются во взаимодействии со средствами массовой информации. Например, в Австралии одна из кампаний в СМИ внесла весомый вклад в снижение числа исков о возмещении ущерба по причине болей в пояснице и в сокращение затрат на компенсационные выплаты. Кампания под лозунгом «Боль в пояснице: не терпите ее лежа» была ориентирована на работников, которые уже испытали приступы поясничной боли, и имела цель сократить количество случаев нетрудоспособности как главной причины расходов в системе здравоохранения. В рамках кампании по телевидению и на радио прокручивались рекламные материалы, в которых участвовали медики, местные знаменитости и актеры. Размещались рекламные щиты и плакаты, а для медицинских работников были подготовлены рекомендации о лечении поясничных болей. За три года после завершения этой кампании количество исков о компенсации за боли в пояснице сократилось более чем на 3.300, что позволило сэкономить свыше 40 млн австралийских долларов на компенсационные выплаты.¹⁶¹

Мониторинг и оценка

335. Планирование и осуществление деятельности в области инспекции труда должны сопровождаться мониторингом и оценкой. В этой связи периодические отчеты закладывают основу оценки результатов и установления ряда общих критериев.

336. В законодательстве некоторых стран конкретно предусматривается подготовка периодических отчетов в соответствии с требованиями международных трудовых норм. В этих отчетах не только отражаются мероприятия и результаты инспекционной деятельности, но и содержатся оценки этих проверок за отчетный период. Например, в Болгарии дается анализ случаев производственного травматизма и применения правовых и нормативных актов по вопросам БГТ и трудовых отношений. В Эфиопии периодические отчеты также содержат сведения о последствиях производственных аварий с точки зрения человеческих, материальных и финансовых затрат. В Алжире, Марокко и Тунисе периодические отчеты о деятельности инспекторов труда должны отражать

¹⁶¹ “Can social marketing campaigns prevent workplace injury and illness?”, in *At Work*, Issue 49, Summer 2007 (Торонто, Институт труда и здоровья).

факты несчастных случаев на производстве и вскрывать их источники, причины коллективных и индивидуальных трудовых споров, а также содержать любые сведения, которые могут способствовать восстановлению региональной или национальной экономики, развитию трудовых отношений и улучшению условий труда.¹⁶²

337. Оценки часто осуществляются органами инспекции труда. В некоторых случаях они предполагают лишь сравнение ряда показателей (таких как число проверок, уведомлений об улучшении ситуации или посещениях предприятия в рамках одной проверки) за текущий период и за прошлые годы, а не оценки в рамках какого-то конкретного плана.

338. В Европейском союзе Европейская комиссия подготовила проект «Scoreboard», который позволяет отражать ход реализации государствами-членами стратегии ЕС в области БГТ; отчет по этому проекту был опубликован в 2009 году.¹⁶³ Подобные проекты осуществляются и в других регионах мира. Например, планы проверок по вопросам безопасности и гигиены труда формируются в южной Австралии и в Сингапуре. На Филиппинах создан Механизм соблюдения трудовых норм (LSEF), которым определяются количественные цели и устанавливается норматив, составляющий шесть посещений предприятий в неделю на каждого инспектора в течение десяти месяцев в году. Программа проверок в каждом регионе должна направляться до 15 января каждого года в Бюро по условиям труда, которое должно ее утвердить и контролировать ее исполнение дважды в три месяца.

339. В ряде стран Африки внедрены системы управления, ориентированные на конкретные результаты. Так, в Кении эта система охватывает все органы государственного управления и не предполагает специализации, так как в ней применяется общий критерий для всех проверок (15-20 посещений предприятий в месяц на каждого инспектора) безотносительно того, проводятся ли они в столице или на местах, а также не принимаемая в расчет ресурсы и характеристики каждого территориального подразделения.¹⁶⁴ В большинстве стран Западной Африки в рамках программ реформирования государственного управления создана система аттестации инспекторов по их заслугам – во внимание принимается не количество посещений предприятий, а оценка достижения поставленных целей. В Буркине-Фасо эта система сформирована в соответствии с общим законодательством по вопросам государственного управления и подчиняется Генеральной инспекции по оказанию услуг при Министерстве государственного управления.¹⁶⁵

Соблюдение и обеспечение исполнения правовых норм

340. Инспекция труда не поддается полному пониманию без рассмотрения процедур, предусматривающих применение штрафных санкций. Такие процедуры необходимы для получения возмещения в случае нарушения законодательства. Они также служат сдерживающим фактором. Однако штрафные санкции являются лишь одним из рычагов, доступных для инспекторов, для содействия или, в данном случае, обеспечения соблюдения норм. Тем не менее, во многих случаях национальные правила и практические меры, регулирующие применение санкций, остаются неясными и не дают достаточной свободы действий инспекторам для обеспечения исполнения законодательства.

¹⁶² Все эти примеры основаны на информации, предоставленной правительствами.

¹⁶³ Европейская комиссия: *Scoreboard 2009: Community strategy on health and safety at work*.

¹⁶⁴ Информация, предоставленная правительством.

¹⁶⁵ МБТ: Аудит системы регулирования вопросов труда в Буркине-Фасо.

341. В целом, большинство стран прибегают к штрафам и административным процедурам в качестве санкций в сфере инспекции труда.¹⁶⁶ Органы инспекции труда могут обращаться в суд после того, как были исчерпаны все меры административного характера; другими словами, вмешательство служб инспекции труда, вовлеченных в административные, гражданские или уголовные споры, может завершиться обращением в суд в качестве крайней меры. Некоторые страны, имеющие отдельные службы инспекции по социальному обеспечению, применяют специальные административные процедуры, предусматривающие автоматическое административное воздействие и применение срочных мер, обеспечивающих выполнение предусмотренных норм.

342. В других странах разработаны конкретные методы, позволяющие службам инспекции труда и судебным органам поддерживать сотрудничество в целях обеспечения эффективности мер воздействия этих служб. В Испании, например, в рамках плана действий по применению стратегии в области безопасности и гигиены труда (2007-12 гг.)¹⁶⁷ были созданы специальные должности инспекторов в каждом автономном округе, на которых была возложена обязанность осуществлять мониторинг случаев нарушения трудового права, в частности в сфере безопасности и гигиены труда.

343. Во Франции в рамках Генеральной дирекции по труду было сформировано подразделение по ведению учета в рамках административного и уголовного судопроизводства и обеспечению координации действий с Министерством юстиции в целях ускорения рассмотрения дел. Важность такого сотрудничества трудно переоценить. Действительно, Комитет экспертов МОТ указывал, что «эффективность обязательных мер, принимаемых инспекциями по труду, в значительной степени зависит от того, как судебные власти поступают с делами, направляемыми им инспекторами труда или по их рекомендации», и что необходимо предпринимать меры «в целях повышения осознания судьями комплементарности роли судов и органов инспекции труда».¹⁶⁸

344. Санкции, включая штрафы, часто весьма умеренны и потому не являются сдерживающим фактором, особенно для средних и крупных предприятий. Подчас оказывается трудно взимать начисленные штрафы. Значительное число стран внесли поправки в свое законодательство в целях установления более реалистичных размеров штрафов и предлагают более гибкие и автоматические методы начисления размеров штрафов. Аналогичные реформы осуществлены во многих европейских странах, включая Чешскую Республику, Данию, Францию, Италию, Нидерланды и Соединенное Королевство.¹⁶⁹ Сирийская Арабская Республика¹⁷⁰ пересмотрела свое законодательство; таким же образом поступил Сальвадор, обнародовав Закон о предупреждении рисков (Законодательный декрет № 254 от 2010 года). Новое законодательство в этих целях было принято в ряде азиатских стран, таких как Бангладеш.¹⁷¹

345. Учитывая затраты на выявление случаев недекларируемой работы, были увеличены размеры соответствующих штрафов, в частности, в ряде стран Европы. Например, Австрия, Франция, Греция, Италия, Португалия и Словакия пересмотрели свое законодательство, предусмотрев не только значительное повышение размеров

¹⁶⁶ Помимо штрафов, согласно принципам, закрепленным в соответствующих конвенциях (в статьях 13 и 18 Конвенции 81 и в статьях 18 и 24 Конвенции 129), законодательство большинства стран конкретно предусматривает, что инспекторы могут приостанавливать или прекращать производство или деятельность предприятия в случае серьезного риска для работников, а также налагать санкции за создание препятствий для инспекторов труда при выполнении ими своих служебных обязанностей.

¹⁶⁷ www.iscii.es/htdocs/centros/medicinadeltrabajo/ultima_hora/EESST.pdf.

¹⁶⁸ КЭПКР: Общие замечания, касающиеся Конвенции 81, 2008 г.

¹⁶⁹ Информация, предоставленная правительствами.

¹⁷⁰ Новый Закон о труде, № 17 от 2010 года, разделы 255ff.

¹⁷¹ Закон о труде Бангладеш, 2006 год (XLII от 2006 г.).

штрафов, но и возможность судебного разбирательства. Так, во Франции и Германии санкции в случае вскрытия фактов недекларируемого труда могут включать лишение свободы на срок от одного года до трех лет или высокие штрафы. В Норвегии и Швейцарии санкции за недекларируемую работу предусматривают тюремное заключение.

346. Некоторые страны усиливают обличительное воздействие санкций благодаря публикациям на страницах своих публичных сайтов в Интернете. В качестве примеров можно привести «систему смайликов» в Дании и аналогичные системы, внедренные в Португалии и Испании, где санкции могут сочетаться с обязательным опубликованием в сети случаев неоднократных, серьезных или тяжких нарушений. В Португалии санкции могут даже сопровождаться запретом на участие в государственных конкурсах за право получения подрядов. В Соединенном Королевстве информация об улучшении ситуации и уведомления о запрете должны предаваться широкой огласке. Кроме того, начиная с 2001 года, в сети Интернет публикуются судебные решения, выносимые ежегодно в отношении нарушителей законодательства по БГТ. Аналогичная система применяется в Бразилии, при этом она предусматривает публикацию списка всех нарушителей законодательства по вопросам принудительного труда.¹⁷²

347. В Швейцарии санкции могут предусматривать увеличение страховых взносов и, кроме того, как и в Соединенном Королевстве, изъятие разрешений или приостановление или отзыв лицензий предприятий на осуществление их деятельности. Бельгия внедрила аналогичную систему, включающую премии по страхованию случаев производственного травматизма, при расчете которых используется математическая формула, предусматривающая сокращение размеров премии для не нарушающих норм предприятий с низким числом несчастных случаев на производстве и прогрессивное увеличение ее размеров для предприятий, которые не выполняют минимальных требований относительно соблюдения норм (эта система аналогична системе поощрительных бонусов в случае отсутствия требований об урегулировании убытков в автостраховании). Испания также внедрила систему аналогичных сокращений премий по страхованию производственного травматизма для предприятий, которые принимают меры, направленные на предотвращение несчастных случаев на производстве. Новаторский подход мог бы заключаться в принятии мер противодействия в форме административных санкций, затрагивающих жизненно важные экономические интересы предприятия. Такие меры могли бы включать лишение предприятия права на участие в открытых конкурсах за право получения подряда, как это делается в Венгрии и Португалии, прекращение субсидий или государственной помощи или временное или окончательное закрытие хозяйствующего субъекта, как это происходит во Франции, Португалии и бывшей югославской Республике Македонии.

348. В Объединенных Арабских Эмиратах, если предприятие нарушает положения Федерального закона № 8 от 1980 года о трудовых отношениях, Министерство труда может приостановить рассмотрение заявок, например, на утверждение новых трудовых договоров с иностранными работниками. Эта мера может применяться либо временно, либо на постоянной основе (раздел 8 Постановления Министерства № 788 от 2009 года о защите заработной платы). В качестве дальнейших санкций Министерство может понизить статус компаний или вовсе исключить их из своего регистра, что чревато повышением административных сборов и ужесточением режима расходов. Министерство может также отказать в утверждении трудовых контрактов, если работодатель не предоставляет работникам соответствующих документов.

¹⁷² Информация, предоставленная правительством по Конвенции 81.

349. В Лаосской Народно-Демократической Республике Закон о труде¹⁷³ предусматривает льготы и экономические преимущества для лиц и организаций, добивающихся высоких результатов с точки зрения соблюдения трудового законодательства.

350. Чтобы быть эффективными, штрафные санкции не только должны быть адекватными с точки зрения размера и наглядности, но и подкрепляться процедурами обеспечения исполнения и созданием правоприменительных органов, способных на немедленные действия. Дополнительные гарантии обеспечиваются процессом апелляционного производства, не допускающим злоупотреблений и лишения защиты. В Чили штрафы могут быть обжалованы в суде; кроме того, может быть назначено специальное разбирательство в Апелляционном суде в случае предполагаемого нарушения конституционных прав. В Аргентине Закон № 25212 от 1999 года, ратифицировавший Федеральный пакт о труде, предусматривает внедрение новой системы нарушений и штрафов, в которой четко определены различные виды нарушений и предусмотрена единая система санкций в качестве основы установления размеров штрафа, с указанием минимальных и максимальных уровней, которые могут корректироваться административными органами (раздел 5). В случае неуплаты штрафа нарушителю может быть предъявлено уголовное обвинение.

351. В Бразилии осуществляется план контроля в целях принятия дальнейших мер и усовершенствования процесса сбора штрафов. Это привело к сокращению числа касационных жалоб и сроков их рассмотрения с 400 дней в 2005 году до 90 дней в 2007 году. В 1998 году Мексика модернизировала свою систему инспекции труда и санкций, упростив процедуры и структуру ограничений на применение санкций местными и федеральными властями. В новом акте приоритет отдается рекомендательным указаниям.¹⁷⁴

352. Применение рекомендательных указаний и мер профилактики как методов сдерживания принесло свои плоды. В ряде стран используются многообещающие подходы к внедрению мер сдерживания.¹⁷⁵ Например, в Чили в отношении МСП, нарушающих права в сфере труда, стала проводиться специальная программа – «Учеба вместо штрафов». Она позволяет работодателям избегать санкций за счет участия в специальной учебной программе. В Гватемале и Доминиканской Республике работодатели с низкими доходами, совершившие правонарушения, должны участвовать в финансируемых государством программах в области развития людских ресурсов, которые предполагают проведение специальной учебной деятельности.

353. Из стран Азии, в Таиланде разработана серия руководящих документов («cookbooks») по таким секторам, как текстильная промышленность и строительство, в которых инспекторам и управляющим доступным языком разъясняется, какие проблемы, связанные с БГТ, подлежат рассмотрению в том или ином секторе. Выпущено около 40.000 экземпляров, которые были разосланы всем инспекторам и управляющим.¹⁷⁶ Аналогично этому, во Вьетнаме¹⁷⁷ Министерство по труду, инвалидам и социальным вопросам (MOLISA) ежегодно проводит Национальную неделю безопасности и гигиены труда в одной из провинций по специально отобранной теме, например,

¹⁷³ Закон о труде 2006 года, раздел 74.

¹⁷⁴ M.L. Vega: *Labour administration: To ensure good governance*, op. cit., pp. 31-32.

¹⁷⁵ См. R. Pires: *Governing regulatory discretion: Innovation, performance and accountability in two models of labor inspection work*, доклад, представленный на 1-й Конференции по вопросам регулирования в целях обеспечения достойного труда: новаторские методы регулирования вопросов труда в беспокойном мире (Женева, МБТ, 8-10 июля 2009 г.).

¹⁷⁶ МБТ: Аудит служб инспекции труда в Таиланде, 2004 г.

¹⁷⁷ Правительственный доклад по нормативным актам, касающимся инспекции труда, в соответствии со статьей 19, 2005 г.

БГТ в сельском хозяйстве и среди ремесленников или предотвращение взрывов и пожаров. Местные власти и предприятия также организуют учебные курсы, на которые приглашаются инспекторы труда в качестве лекторов по вопросам взаимосвязанных направлений политики и нормативных положений.

Вставка 4.12
Сдерживающие меры в Сингапуре

В Сингапуре, наряду с проведением мер обеспечения соблюдения нормативных требований в целях углубления осознания работодателями важности минимальных условий труда и занятости, инспекторы труда регулярно выступают с лекциями, посвященными Закону о занятости. Целевая аудитория включает работодателей из числа представителей МСП, имеющих ограниченное представление об этом законе, включая тех из них, кто его нарушил. В течение всего года проводятся информационно-просветительские мероприятия, семинары и симпозиумы в целях более широкого информирования и обмена передовой практикой по вопросам БГТ, включая права и обязанности работников и работодателей. Информационно-пропагандистская деятельность предусматривает оказание содействия Трехстороннему альянсу за справедливую практику в сфере занятости (TAFEP) в целях поощрения применения справедливой и ответственной практики в области занятости посредством семинаров, руководящих указаний и других средств.

Источники: Правительственный доклад по Конвенции 81 в соответствии со статьей 22, 2003 г.; веб-сайт TAFEP по адресу: www.fairemployment.sg/.

354. В Европе большинство стран осуществляет специальные программы по данному вопросу. Например, в Бельгии одновременно применяются предупредительные меры и санкции. «Взнос на общее благо» может взиматься с работодателя и впоследствии вычитаться из его налогов после того, как его наемные работники станут на учет в органах социального обеспечения. В Испании Королевский указ 404/2010 от 31 марта 2010 года предусматривает внедрение системы сокращенных взносов в фонд профессиональных рисков для предприятий, внесших весомый вклад в дело сокращения и предотвращения случаев производственного травматизма. Размеры стимулирующих льгот могут составлять от 5 до 10% от суммы взносов в фонд профессиональных рисков, в зависимости от конкретного случая. Инспекция по труду и социальному обеспечению осуществляет контроль за соответствующим предприятием.

Самооценка

355. Сегодня в значительном числе стран, особенно там, где ужесточаются требования в отношении инспекции по БГТ, на предприятия с высокой степенью риска налагаются дополнительные обязательства в этой сфере; при этом надзор за развитием ситуации осуществляют органы инспекции труда. Пытаясь применять профилактические меры на уровне предприятия, некоторые страны Европы внедрили добровольные механизмы самооценки для управления рисками в целях реализации новых директив ЕС по безопасности и гигиене труда. Самооценка самим предприятием означает, что ответственность разделяется между работодателем, работником и, в отношении безопасности и гигиены труда, комитетом по БГТ. Последние служат системой ориентиров для активизации целенаправленных инспекционных мероприятий. Преимущество самооценок заключается в том, что все заинтересованные стороны на предприятии могут активно сотрудничать друг с другом в целях обеспечения соблюдения соответствующих правовых положений, углубления единого понимания проблем и задач на рабочем месте, а также тех мер, которые требуются для их решения. За последние пять лет несколько механизмов самооценок было внедрено в Латинской Америке. Например, в Чили Генеральная дирекция по труду, которая публикует на своем веб-сайте

контрольный перечень самооценок для различных секторов,¹⁷⁸ применяет различные нормативно-правовые и профилактические меры.

356. Тем не менее, система инспекции труда должна по-прежнему отвечать за осуществление инспекционных проверок условий труда и для этого обладать достаточными полномочиями. В любом случае, самооценки нельзя рассматривать как замену должным образом функционирующей системы инспекции труда. В целом, работодатели при заполнении вопросника, подготовленного инспекторами труда, должны тесно сотрудничать с представителями работников. Затем инспекторы труда рассматривают эти вопросники и решают, есть ли необходимость проверять тот или иной объект в будущем.

357. В некоторых азиатских странах имеются примеры проведения инициатив по самооценке, в частности, в отношении БГТ. Филиппины проводят такие мероприятия по воспитанию культуры добровольного соблюдения трудовых норм всеми хозяйствующими субъектами и по наделению Министерства труда и занятости (DOLE) необходимыми правами в целях «расширения сферы его деятельности» и поощрения других сторон становиться активными участниками новой системы инспекции труда. В долгосрочной перспективе программа нацелена на создание культуры безопасности, охраны здоровья и обеспечения благосостояния работников, а также поощрения этики саморегулирования.¹⁷⁹

358. В Таиланде создана система самоотчетности для МСП, которым предписывается отчитываться в отношении своей практики в сфере труда. В соответствии с этой системой, МСП должны заполнять анкету, включающую 19 вопросов (18 по условиям труда и один по БГТ) и охватывающую все основные правовые обязательства МСП. Этот формуляр должен быть подписан как работодателем или его/ее представителем, так и представителем работников или, по крайней мере, одним работником, занятым по найму в компании, и затем он должен быть направлен в провинциальное бюро по труду, в котором другие должностные лица помогают инспекторам изучить полученные ответы и направить результаты в режиме он-лайн в штаб-квартиру.¹⁸⁰

359. Во Вьетнаме формуляр о результатах самопроверки также был внедрен в практику Постановлением № 02/2006/QD-BLDTBXH от 16 февраля 2006 года,¹⁸¹ в нем к работодателю предъявляется требование сформулировать ответы на вопросник и направить заполненный вопросник за собственной подписью или за подписью представителя профсоюза (если таковой имеется) в орган инспекции труда. Инспекторы труда могут оказать помощь работодателю в заполнении формуляра вопросника, а также могут предложить работодателю предпринять практические меры в случае нарушений трудового законодательства.

360. В целом, самооценки являются чрезвычайно эффективным средством содействия культуре предотвращения рисков и соблюдения трудового законодательства. Такой механизм работает эффективнее, если он применяется в рамках мер координации, предусмотренных органом инспекции труда.

¹⁷⁸ www.dt.gob.cl/documentacion/1612/w3-propertyvalue-23497.html.

¹⁷⁹ МБТ: Аудит органов регулирования вопросов труда/инспекции труда, 2009 г.

¹⁸⁰ МБТ: Аудит служб инспекции труда в Таиланде, 2004 г.

¹⁸¹ КЭПКР: Прямой запрос по Конвенции 81, 2007 г.

Глава 5

Стратегия МОТ в области регулирования вопросов труда и инспекции труда

Обновленная концепция МОТ

361. За последние годы регулирование вопросов труда и инспекция труда приобретает все более важное значение как на национальном, так и на международном уровнях. Большая часть растущего интереса вызвана признанием правительствами того факта, что в глобализованном мире системы регулирования вопросов труда и инспекционные учреждения стали ведущими игроками в разработке и осуществлении национальной экономической и социальной политики.

362. Службы регулирования вопросов труда и инспекции труда являются одним из основных источников информации в сфере своей компетенции для правительств, работодателей и работников. Они – активные посредники в предотвращении и урегулировании трудовых споров. Они также являются осведомленными наблюдателями тенденций на рынке труда в силу своих привилегированных отношений с социальными партнерами и могут предложить эффективные решения по удовлетворению изменяющихся потребностей своих клиентов. Работодатели и работники продолжают обращаться за дополнительными ресурсами для министерств труда и органов инспекции труда, чтобы содействовать справедливости и надлежащему управлению и сделать достойный труд реальностью.

Вставка 5.1
Основные принципы эффективного управления
в области регулирования вопросов труда

Участие	Социальный диалог и трипартизм
Транспарентность	Принятие решений, информация и государственные ведомства и службы для всех
Авторитетность	Справедливые меры, законы и правила, которые известны и применяются единообразно
Ответственность	Открытая организация, которая отвечает за свои действия и за исполнение своего мандата
Верховенство закона	Соблюдение законов о труде

363. В Декларации МОТ 2008 года о социальной справедливости в целях справедливой глобализации признается необходимость «укрепления потенциала МОТ по оказанию помощи своим государствам-членам в деле решения стоящих перед ними задач в контексте глобализации», в частности, посредством «содействия социальному диалогу и трипартизму как надлежащим способам ... придания эффективного характера

трудовому законодательству и трудовым институтам, в том числе в отношении признания трудового правоотношения, содействия нормальным трудовым отношениям и создания эффективно действующих систем инспекции труда» (Преамбула и раздел I A iii)).

364. Подтверждая приверженность этим целям, в апреле 2009 года МОТ создала Программу регулирования вопросов труда и инспекции труда (LAB/ADMIN), чтобы помочь трехсторонним участникам, в частности, министерствам труда и системам регулирования вопросов труда и инспекции труда играть важную роль в улучшении условий труда и обеспечении соблюдения трудового законодательства, предотвращении и урегулировании трудовых споров, поощрении трипартизма, содействии переходным мерам на рынке труда и разработке соответствующих систем профессионально-технического обучения.

365. Условия, в которых действуют системы регулирования вопросов труда и инспекции труда, изменились коренным образом за последние несколько десятилетий, главным образом, вследствие технологических, экономических и политических преобразований и последствий глобализации. Некоторые трудовые учреждения увидели в этом возможность укрепить свою роль и обеспечить дальнейшее развитие. В других случаях влияние этих учреждений уменьшилось. В этом контексте системы регулирования вопросов труда и инспекции труда должны найти средства пересмотреть свою организацию и стратегии вмешательства с тем, чтобы в большей мере оправдать ожидания, вызванные изменениями на рынках труда в глобализованном мире и финансовым и экономическим кризисом.

Реализация этой концепции посредством технической помощи со стороны МОТ

366. LAB/ADMIN руководит работой МОТ в области оказания технической поддержки и консультативных услуг в регулировании вопросов труда и инспекции труда, мобилизуя соответствующие технические знания в рамках МБТ и действуя через сети, охватывающие различные технические сектора и регионы с целью увеличения объема помощи трехсторонним участникам. С учетом широкой сферы деятельности учреждений по регулированию вопросов труда и инспекции труда, охватывающих широкий диапазон технических тем, как это описывается в настоящем докладе, LAB/ADMIN в обязательном порядке координирует свою деятельность с другими техническими подразделениями МБТ. Это включает сотрудничество с Программой содействия осуществлению Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда и Программой по вопросам международной миграции в отношении роли служб инспекции труда в борьбе с недекларированной работой и принудительным трудом. LAB/ADMIN также сотрудничает с Международной программой по упразднению детского труда по повышению качества учебных материалов для инспекторов труда. В области безопасности и гигиены труда LAB/ADMIN осуществляла координацию разработки учебных материалов по инспекции труда для сельскохозяйственного сектора с Программой по безопасности и гигиене труда и окружающей среде (SafeWork). Она также разработала модуль по гендерному равенству и инспекции труда совместно с Бюро МОТ по вопросам гендерного равенства и сотрудничала с Программой по условиям труда и занятости в поддержку усилий по принятию международных норм о труде домашних работников. Осуществляется регулярное сотрудничество между LAB/ADMIN и соответствующими техническими специалистами в Департаменте международных трудовых норм на основе обмена комментариями к проекту технических документов, подготовки сравнительных исследований и совместного использования информации в помощь работе Комитета экспертов МОТ.

Вставка 5.2
Цели LAB/ADMIN

1. Развитие потенциала систем регулирования вопросов труда по реализации Программы достойного труда МОТ посредством разработки и осуществления сбалансированной национальной трудовой политики.
2. Укрепление органов инспекции труда, с тем чтобы они стали современными и эффективными инструментами эффективного управления.
3. Создание и укрепление правовых и институциональных основ систем регулирования вопросов труда и инспекции труда.
4. Обеспечение эффективной координации деятельности различных ведомств и учреждений, занимающихся вопросами социально-экономической политики.
5. Содействие осуществлению соответствующих международных трудовых норм МОТ.
6. Обеспечение консультирования и участия работников и работодателей в системах регулирования вопросов труда и инспекции труда.

367. Завершение процедуры оценок национальных потребностей или инспекционных проверок закладывает основу для планирования и программирования технической помощи LAB/ADMIN. Эти оценки, как правило, проводятся по запросу правительств. С момента создания этой программы в 2009 году, LAB/ADMIN завершила примерно 20 оценок в странах, включая Анголу, Армению, Гватемалу, Гаити, Кению, Китай, Объединенную Республику Танзанию, Филиппины и Южную Африку.

368. Ценность этого основанного на оценке подхода заключается в применении аналитического процесса с участием всех социальных партнеров и, в соответствующих случаях, других организаций. В ходе таких консультаций высказываются различные мнения относительно эффективности и результативности систем регулирования вопросов труда/инспекции труда и относительно того, как их организация и функции могли быть изменены, чтобы улучшить общие показатели их работы. Результаты оценок указывают на следующие области, в которых, как правило, существует необходимость в развитии потенциала: а) укрепление законодательной базы и институциональной структуры систем регулирования вопросов труда; б) улучшение процесса обеспечения соблюдения трудового законодательства путем упрочения национальных систем инспекции труда с точки зрения условий труда и занятости, а также безопасности и гигиены труда; в) укрепление институционального потенциала в отношении планирования, программирования, мониторинга и оценки национальной трудовой политики; г) совершенствование основ политики и законодательных рамок для обеспечения гендерного равенства на рабочих местах; е) развитие служб занятости.

369. Оценка потребностей является начальным шагом, за которым следует подготовка плана действий, основанного на выводах и рекомендациях доклада.¹ План действий, в свою очередь, служит дорожной картой для учреждений регулирования вопросов труда/инспекции труда, чтобы повысить качество их услуг и улучшить процесс осуществления политики. Он также разрабатывается, чтобы ориентировать помощь и деятельность МОТ на цели собственной программы и бюджета Организации. Кроме того, он является отправной точкой в деле разработки проектов МОТ в области

¹ Разработка плана действий базируется на системе, которая содержит следующие элементы: требования (потребности, выявленные в ходе оценки); национальные действия (меры, которые могут быть осуществлены самостоятельно страной); действия в сотрудничестве с другими организациями (действия, требующие горизонтального сотрудничества, международного сотрудничества или технической помощи со стороны МОТ).

технического сотрудничества и/или заключения соглашений о горизонтальном сотрудничестве.²

370. При поддержке группы доноров (таких как Италия, Канада, Норвегия, Соединенные Штаты и Франция) стало возможным начать осуществление видов деятельности и программ по усилению и модернизации службы регулирования вопросов труда и инспекции труда. Недавно были разработаны программы в Албании, Алжире, Анголе, Армении, Бразилии, бывшей югославской Республике Македонии, Гватемале, Гондурасе, Индии, Иордании, Йемене, Казахстане, Ливане, Объединенных Арабских Эмиратах, Омане, Республике Молдове, Сальвадоре, Сирийской Арабской Республике, Украине, Черногории и Южной Африке.

371. Некоторые страны включали аспекты регулирования вопросов труда и инспекции труда в качестве приоритетных областей деятельности в рамках своих страновых программах достойного труда (СПДТ), обеспечивая прочную, регулируемую спросом основу для оказания технической помощи со стороны МОТ в этой области. Эта тенденция была далее усилена проектами технического сотрудничества, осуществляемыми с 2008 года. Среди арабских государств, Йемен, Ливан, Объединенные Арабские Эмираты, Оман и Сирийская Арабская Республика уже установили цели в отношении регулирования вопросов труда и инспекции труда в своих СПДТ. В Европе и Центральной Азии, это также относится к Албании, Армении, бывшей югославской Республике Македонии, Казахстану и Республике Молдове. В Азии, Индия и Индонезия включили эти области деятельности в свои СПДТ. В Африке конкретные ссылки содержатся в СПДТ Бенина, Буркина-Фасо, Сенегала, Того и Южной Африки. Среди латиноамериканских стран, Гватемала, Колумбия, Парагвай и Сальвадор упоминают эти области в своих СПДТ.

372. Работа МОТ в области регулирования вопросов труда и инспекции труда поддерживается видами деятельности в области технического сотрудничества, которые сосредоточены на приоритетных странах, имеющих отношение к Результату 11 программы и бюджета МОТ. Эти мероприятия включают развитие потенциала и укрепление систем регулирования вопросов труда/инспекции труда; содействие обмену знаниями между национальными экспертами по устойчивым методам регулирования вопросов труда и инспекции труда; создание или укрепление технических сообществ практикующих специалистов по темам, представляющим взаимный интерес, посредством обменов и диалога (например, сотрудничество Юг-Юг); оказание помощи государствам-членам в улучшении координации национальных систем регулирования вопросов труда и инспекции труда; развитие потенциала этих учреждений в отношении планирования, программирования, мониторинга и оценки их деятельности.

373. Национальные программы сосредоточили свои усилия на модернизации потенциала служб регулирования вопросов труда и инспекции труда посредством улучшения методов инспекционных проверок; развития систем сбора данных; разработки систем и стратегических подходов в целях более тесной координации и эффективной организации в рамках системы регулирования вопросов труда; активного участия социальных партнеров в процессе рассмотрения законов об инспекции труда; создания национальных программ подготовки, включая обучение инструкторов; повышения степени осведомленности о роли органов инспекции труда среди работодателей и работников и их организаций. У этих программ также имеется сильный компонент, связанный с обменом знаниями, который предусматривает обмен передовыми методами и проведение ознакомительных поездок, а также распространение опыта МОТ на международных форумах.

² Например, сотрудничество Юг-Юг в соответствии с Дополнительным соглашением о техническом сотрудничестве со странами Латинской Америки и Африки с целью осуществления Программы партнерства между МОТ и Бразилией по оказанию содействия развитию сотрудничества Юг-Юг, подписанным в марте 2009 г.

Вставка 5.3
Основные услуги, предоставляемые LAB/ADMIN

- ❑ Оценки институциональных систем организации и управления
- ❑ Оказание административной и профессиональной поддержки трехсторонним органам
- ❑ Обмен информацией о системах, методах и законах, касающихся регулирования вопросов труда
- ❑ Предоставление помощи странам в реализации соответствующих норм МОТ
- ❑ Усиление влияния служб регулирования вопросов труда и их потенциала в отношении принятия решений
- ❑ Оказание содействия международным сетям
- ❑ Исследования и публикации

374. В целях содействия обеспечению согласованности в процессе обучения методам регулирования вопросов труда и инспекции труда на основе норм МОТ, LAB/ADMIN в сотрудничестве с Международным учебным центром МОТ в Турине разработал два комплексных модульных пакета учебных программ – один для должностных лиц служб регулирования вопросов труда и один для инспекторов труда. Учебные материалы были переведены на несколько языков и в некоторых случаях адаптированы к правовому контексту и условиям рынка труда данной страны. Эти модули были отработаны в странах, где LAB/ADMIN осуществляет проекты технического сотрудничества, и во многих случаях они стали частью национальных программ подготовки должностных лиц служб регулирования вопросов труда и инспекторов труда.

375. Другая конкретная область помощи МОТ министерствам труда и органам инспекции труда охватывает сбор данных и внедрение компьютеризированных систем инспекции труда, как, например, в Албании и Шри-Ланке. Растет число запросов об оказании помощи в разработке информационных и коммуникационных систем, чтобы улучшить качество оказываемых услуг, координацию и эффективность деятельности министерств труда и служб инспекции труда. Работа на начальном этапе выполняется в сотрудничестве с Департаментом статистики МОТ в целях создания основы для системы единообразных данных и административных документов. С некоторыми предварительными результатами можно ознакомиться на веб-сайте LAB/ADMIN.

376. Кроме того, МБТ подготовило информационно-пропагандистские материалы о работе инспекторов труда в сотрудничестве с другими департаментами, включая Бюро по вопросам деятельности в интересах работников и Бюро по вопросам деятельности в интересах работодателей (ACTRAV и ACT/EMP), чтобы помочь работникам и работодателям и их организациям глубже понимать роль инспекторов труда и таким образом оказывать поддержку органам инспекции труда.

377. Через свой веб-сайт LAB/ADMIN предоставляет информацию широким кругам общественности о своих осуществляемых видах деятельности, программах, исследованиях, публикациях и других мероприятиях. На веб-сайте дается краткое описание деятельности служб регулирования вопросов труда и инспекции труда, набор передовых методов и учебных инструментальных средств для должностных лиц служб регулирования вопросов труда и инспекторов труда. Эти материалы, основанные на результатах исследований и совещаний экспертов, предназначены для того, чтобы обеспечить современную базу сравнительных знаний в отношении опыта и практики по актуальным проблемам. Цель заключается в том, чтобы создать для должностных лиц служб регулирования вопросов труда и инспекторов труда прочную основу для оценки их собственной политики в этих областях и сопоставления их с методами, применяемыми в других регионах мира. Научно-исследовательская деятельность, осуществляемая LAB/ADMIN, включает исследования о воздействии экономического кризиса на

национальные системы регулирования вопросов труда и о роли органов инспекции труда в борьбе с недекларированной работой, а также сравнительные исследования о санкциях и средствах правовой защиты, применяемых органами инспекции труда с целью обеспечения соблюдения трудового законодательства. За последние два года МОТ поддерживала работу глобальных и региональных сетей, которые способствуют обмену знаниями и опытом между национальными системами регулирования вопросов труда и инспекции труда. Например, МОТ принимает активное участие в работе Международной ассоциации служб инспекции труда, Комитета старших инспекторов труда и Международной сети учебных центров по вопросам труда, а также Организации американских государств (ОАГ).

378. В то же время техническое содействие со стороны МОТ способствовало недавнему созданию новых сетей, таких как Иberoамериканская сеть служб инспекции труда, в рамках которой министерства труда и органы инспекции труда из стран Латинской Америки, Испании и Португалии обмениваются опытом и передовыми методами. LAB/ADMIN продолжает поддерживать работу, проводимую тремя региональными центрами регулирования вопросов труда в Африке, а именно: Арабским центром регулирования вопросов труда и занятости (ACLAЕ) и Африканскими региональными центрами регулирования вопросов труда для англоговорящих и франкоговорящих африканских стран (соответственно, ARLAC и CRADAT), которые обеспечивают подготовку должностных лиц, проведение научных исследований и предоставление консультативных услуг и другой информации с целью укрепления потенциала трудовых учреждений на континенте.

379. В настоящем докладе определяется несколько областей, в которых должна быть улучшена база знаний МОТ и разработаны новые инструментальные средства, в частности, если МОТ рассчитывает быть активным и значимым сторонником процесса модернизации учреждений регулирования вопросов труда с тем, чтобы усовершенствовать их потенциал в отношении разработки и реализации трудовой политики и улучшать результаты институциональной деятельности и процесс предоставления услуг. Следует далее усиливать взаимодействие между МОТ и научно-исследовательскими институтами и ведущими университетами. Необходимо поддерживать более тесное сотрудничество, например, между МОТ и другими организациями системы ООН, а также ОЭСР и Европейским союзом по темам, касающимся регулирования вопросов труда и инспекции труда, включая расширенные исследования существующих тенденций и проблем, стоящих перед современными ГСЗ.

380. С учетом вышеизложенного, международное сообщество доноров, возможно, пожелает оказывать дальнейшую поддержку этим мерам по развитию потенциала, которые уже дали весомые результаты, чтобы обеспечить устойчивый портфель проектов в области технического сотрудничества в целях помощи, которую оказывает МОТ в области регулирования вопросов труда и инспекции труда.

Вопросы, предлагаемые для обсуждения

1. Учитывая, что политика, ориентированная на расширение занятости, должна быть неотъемлемой частью более широкомасштабных политических задач правительства, каким образом в настоящее время структурно организованы, управляются и координируются системы регулирования вопросов труда в целом и министерства труда, в частности? Какие меры должны принимать правительства в целях совершенствования функционирования органов регулирования вопросов труда и служб инспекции труда, в частности, в свете вызовов, связанных с экономическим кризисом?
2. Какая роль отводится организациям работников и работодателей с точки зрения совершенствования функционирования органов регулирования вопросов труда и служб инспекции труда? Какие институциональные механизмы наилучшим образом позволяют им выполнять эту роль (например, трехсторонние комитеты, рабочие группы совместных политических мер)?
3. Учитывая важность государственных функций органов регулирования вопросов труда и служб инспекции труда, какова должна быть роль частных инициатив и государственных исполнителей, в частности, работающих с государственными службами занятости и органами инспекции труда? Каковы возможные механизмы координации и эффективного управления, позволяющие при этом обеспечивать их комплементарность?
4. Каким образом системы инспекции труда могут максимально повысить отдачу мер профилактики и обеспечения исполнения и сбалансировать их, с тем чтобы обеспечить соблюдение национального трудового законодательства в целях гарантирования достойного труда (например, образование, профилактика и санкции)?
5. Каким образом правительства могут наилучшим образом обеспечить, чтобы органы регулирования вопросов труда и службы инспекции труда функционировали в интересах всех работников? Какие меры могут реально способствовать расширению этих услуг, в частности, в интересах незащищенных категорий работников (например, занятых в системах поставок, свободных экспортных зонах, в сельских районах и в неформальной экономике)?
6. В чем должны заключаться приоритеты МОТ с точки зрения исследовательских работ, нормотворчества, ратификации и применения соответствующих конвенций МОТ, информационно-пропагандистских мероприятий, технического содействия и политических консультативных услуг в области регулирования вопросов труда и инспекции труда?

Приложение I

Данные в разбивке по признаку пола, касающиеся инспекторов труда, выборочные страны

Год	Инспектора	Аргентина	Армения*	Бангладеш*	Бруней-Даруссалам	Буркина-Фасо	Эфиопия*	Габон	Венгрия*	Индонезия	Казахстан*	Латвия*
2009	Мужчины (численность)	310	106	76	31	139	103	97	495	1,934	293	47
	Женщины (численность)	188	28	2	23	22	17	84	201	437	70	77
	Всего	498	134	78	54	161	120	181	696	2,371	363	124
	Мужчины (% от общей численности)	62,2	79,1	97,4	57,4	86,3	85,8	53,6	71,1	81,6	80,7	37,9
	Женщины (% от общей численности)	37,8	20,9	2,6	42,6	13,7	14,2	46,4	28,9	18,4	19,3	62,1

* Данные за 2008 г.

Год	Инспектора	Ливан*	Литва	Малайзия**	Мали	Мавритания	Оман*	Парагвай	Сингапур	Сирийская Арабская Республика*	БЮР Македония	Объединенные Арабские Эмираты
2009	Мужчины (численность)	26	109	328	65	23	205	35	135	55	61	266
	Женщины (численность)	46	93	391	37	4	20	14	59	8	41	89
	Всего	72	202	719	102	27	225	49	194	63	102	355
	Мужчины (% от общей численности)	36,1	54	45,6	63,7	85,2	91,1	71,4	69,6	87,3	59,8	74,9
	Женщины (% от общей численности)	63,9	46	54,4	36,3	14,8	8,9	28,6	30,4	12,7	40,2	25,1

* Данные за 2008 г. ** Полуостров Малайзия.

Приложение II

Показатели работы систем инспекции труда по странам и регионам

Учетный период	Критерии	Алжир	Австралия	Бразилия	Коста-Рика	Кипр	Доминиканская Республика	Сальвадор	Франция	Гватемала	Гондурас	Ирландия
2007 г.	Инспекционные проверки	90.669	19.600	428.079	10.332	5.870	79.484	29.450	215.588	5.515	14.723	13.631
	Инспекторы	...	220	3.172	88	85	192	159	1.743	239	118	127
	Инспекционные проверки на одного инспектора	...	89,09	134,95	117,41	69	413,98	185,22	123,7	23,08	125	107
2008 г.	Инспекционные проверки	108.372	33.600	356.174	12.235	5.805	85.265	29.948	251.093	11.127	17.392	16.009
	Инспекторы	...	310	3.112	90	87	202	159	1.910	238	120	127
	Инспекционные проверки на одного инспектора	...	108,39	114,45	135,94	66,72	422,1	188,35	131,5	46,75	144,93	126,06
2009 г.	Инспекционные проверки	126.326	30.418	334.625	14.385	...	86.816	29.728	...	13.131	15.277	18.451
	Инспекторы	876	330	2.949	93	...	203	159	...	238	120	127
	Инспекционные проверки на одного инспектора	144,21	92,18	113,47	154,68	...	427,67	186,97	...	55,17	127,31	145,28
Изменение в % в 2009/07 гг.	Инспекционные проверки	39,3	55,2	-21,8	39,2	-1,1 (08/07)	9,2	0,9	16,5 (08/07)	138,1	3,8	35,4
	Инспекторы	...	50	-7	5,7	2,4 (08/07)	5,7	0	9,6 (08/07)	-0,4	1,7	0
	Инспекционные проверки на одного инспектора	...	3,5	-15,9	31,7	-3,3 (08/07)	3,3	0,9	6,3 (08/07)	139,0	1,8	35,8

Учетный период	Критерии	Латвия	Нидерланды	Новая Зеландия	Никарагуа	Перу	Польша	Сингапур	Южная Африка	Испания	Швейцария	Вьетнам
2007 г.	Инспекционные проверки	13.538	36.621	9.582	4.383	59.900	80.525	6.904	180.767	1.229.163	35.511	4.655
	Инспекторы	134	454,7	172	92	340	1.513	185	779	1.729	266,4	141
	Инспекционные проверки на одного инспектора	101,03	80,5	55,71	47,64	176	53,22	37,32	232,05	710,9	133,30	33
2008 г.	Инспекционные проверки	13.238	35.000	9.388	6.716	77.590	80.500	6.714	200.665	1.047.977	36.360	5.695
	Инспекторы	124	473	189	94	424	...	178	...	1.746	251,5	154
	Инспекционные проверки на одного инспектора	106,76	74	49,67	71,45	183	...	37,72	...	600,2	144,57	37
2009 г.	Инспекционные проверки	...	35.404	9.372	6.861	84.095	88.000	5.643	153.697	1.122.513	37.258	3.146
	Инспекторы	...	458	189	96	411	1.397	194	965	1.854	262,35	175
	Инспекционные проверки на одного инспектора	...	77,3	49,59	71,47	204,61	62,99	29	159,27	605,45	142,02	17,98
Изменение в % в 2009/07 гг.	Инспекционные проверки	-2,2 (08/07)	-3,3	-2,2	56,5	40,4	9,3	-18,3	-15	-8,7	4,9	-32,4
	Инспекторы	-7,5 (08/07)	0,7	9,9	4,3	20,9	-7,7	4,9	23,9	7,2	-1,5	24,1
	Инспекционные проверки на одного инспектора	5,7 (08/07)	-4	-11	50	16,3	18,4	-22,3	-31,4	-14,8	6,5	-45,5

Примечание: В этих таблицах содержится выборка статистических данных, собранная МБТ в отношении деятельности отдельных национальных систем инспекции труда (СИТ) в период между 2007 и 2009 гг. Эти данные касаются 22 стран, представляющих каждый географический регион. Станы отбирались с учетом целостности и достоверности имеющихся данных. Цифры, касающиеся СИТ, главным образом, были заимствованы из докладов, представляемых в соответствии со статьей 22 по Конвенции 1947 года об инспекции труда (81) Комитету экспертов МОТ по применению конвенций и рекомендаций. Другие источники включают базу данных по безопасности и гигиене труда Евростата, веб-сайты национальных министерств труда, отвечающих за вопросы инспекции труда, ответы на вопросник МБТ и технические меморандумы МБТ, а также информацию по проектам, осуществляемым по национальным системам инспекции труда. В настоящее время Программа МОТ по регулированию вопросов труда и инспекции труда (LAB/ADMIN) сотрудничает с Департаментом статистики в целях содействия более широкому и более эффективному использованию статистических данных органами инспекции труда благодаря техническому содействию и развитию глобальных инструментальных средств. Более подробную информацию по другим странам можно получить из массива данных СИТ, накапливаемых LAB/ADMIN по адресу: http://www.ilo.org/labadmin/info/lang--en/docName--WCMS_141485/index.htm.

Инспекционные проверки: Общее число посещений конкретных рабочих мест, последующих посещений и проверок документов, а также консультативные или профилактические услуги и консультации, осуществленные инспекторами труда за определенный период времени.

Инспекторы: Общая численность лиц того и другого пола, которые в течение определенного периода времени официально признаются в качестве инспекторов труда и/или которые выполняют инспекционные функции (например, помощники инспекторов, контролеры на рабочих местах, технические инспекторы труда).

Инспекционные проверки на одного инспектора: Эти цифры являются рудиментарным показателем эффективности, показывающим среднее количество инспекционных проверок, осуществленных в той или иной стране конкретным инспектором труда в определенный период времени.

... = Данные отсутствуют.