



Административный совет

320-я сессия, Женева, 13-27 марта 2014 г.

GB.320/POL/4

Секция по вопросам формирования политики

Сегмент по вопросам занятости и социальной защиты

POL

Дата: 13 февраля 2014 г.

Оригинал: английский

ЧЕТВЕРТЫЙ ПУНКТ ПОВЕСТКИ ДНЯ

Доклад для периодического обсуждения проблем социальной защиты (охраны труда) на 104-й сессии (2015 г.) Международной конференции труда

Цель документа

В настоящем документе представлены вопросы, связанные с подготовкой доклада МБТ для периодического обсуждения стратегической цели социальной защиты (охраны труда) на 104-й сессии Конференции. Административному совету предлагается представить свои замечания, чтобы обеспечить подготовку доклада на основе имеющейся информации (см. пункт 19).

Соответствующая стратегическая задача: Расширение охвата и повышение эффективности социальной защиты для всех.

Последствия для политики: Обсуждение изложенных вопросов позволит обеспечить МБТ информацией для подготовки доклада в целях периодического обсуждения проблем социальной защиты (охраны труда) на Конференции, которая задаст стратегические ориентиры Организации в области социальной защиты.

Юридические последствия: Отсутствуют.

Финансовые последствия: Отсутствуют.

Требуемые дальнейшие действия: На своей 104-й сессии (2015 г.) Конференция проведет периодическое обсуждение стратегической цели социальной защиты (охраны труда).

Авторское подразделение: Департамент условий труда и равенства (WORKQUALITY).

Взаимосвязанные документы: Декларация МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации 2008 года; GB.320/POL/3.

I. Контекст

1. Разработка и укрепление мер социальной защиты (социального обеспечения и охраны труда) представляет собой одну из четырех стратегических задач, изложенных в Декларации МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации.¹ Последующая деятельность по выполнению Декларации включает в себя программу периодических обсуждений на Международной конференции труда (МКТ), направленную на то, чтобы:
 - i) глубже понимать различные реалии и потребности своих государств-членов в отношении каждой из стратегических задач, более эффективно реагировать на них, используя все формы действий в ее распоряжении, в том числе действия нормативного характера, техническое сотрудничество, технический и исследовательский потенциал МБТ, и соответственно адаптировать свои приоритеты и программы действий;
 - ii) оценивать результаты деятельности МОТ в целях принятия конструктивных решений, касающихся программы, бюджета и различных вопросов в области административного управления.²
2. Для осуществления последующих мер по реализации Декларации МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации Административный совет постановил, что периодическое обсуждение проблем социальной защиты следует разделить на обсуждение проблем охраны труда и социального обеспечения.³ В марте 2012 года Административный совет постановил, что первое периодическое обсуждение проблем социальной защиты (охраны труда) будет проходить на сессии Конференции в 2015 году.⁴ Охрана труда является единственным вопросом, который еще не был предметом периодического обсуждения, поскольку такие обсуждения уже проводились по проблемам занятости (2010 г.), социальной защиты (социального обеспечения) (2011 г.), основополагающих принципов и прав в сфере труда (2012 г.) и социального диалога (2013 г.).⁵ Поэтому в предстоящей дискуссии по охране труда можно будет учитывать итоги периодических обсуждений по всем остальным проблемам.

¹ Декларация МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации, Международная конференция труда, 97-я сессия, Женева, 2008 г., Часть I (А).

² Там же, Приложение, Часть II (В).

³ GB.303/3/2, п. 5. В марте 2009 года Административный совет постановил, что периодические обсуждения будут следовать семилетнему циклу, причем проблемы занятости, социальной защиты и основополагающих принципов и прав в сфере труда обсуждаются дважды в течение цикла, а социальный диалог – один раз. GB.304/7, п. 19; GB.304/PV, п. 183.

⁴ GB.313/PV, п. 18 d); GB.313/INS/2, п. 19.

⁵ В текущем цикле последующих действий второе периодическое обсуждение проблем занятости будет проходить в 2014 году, а основополагающих принципов и прав в сфере труда – в 2016 году.

II. Подход, используемый в докладе для периодического обсуждения в 2015 году

3. Что касается темы охраны труда, то в Декларации МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации речь идет о политике, касающейся заработной платы и доходов, продолжительности рабочего времени и других условий труда, а также безопасности и гигиены труда.⁶ Таким образом, для первого периодического обсуждения по охране труда включены вопросы, касающиеся трудовых доходов, продолжительности рабочего времени, а также безопасности и гигиены труда.
4. Основная причина заключается в том, что вопросы трудовых доходов, рабочего времени, а также безопасности и гигиены труда являются ключевыми аспектами трудового процесса и неразрывно связаны друг с другом. Они имеют большое значение для поддержания работников и их семей, для охраны здоровья и безопасности работников, для их способности сочетать свою трудовую деятельность и личную жизнь, для их достоинства, а также для их общего благополучия. Они также имеют большое значение для производительности труда и конкурентоспособности предприятий. Кроме того, они имеют далеко идущие социальные последствия для развития общин и общества в целом.
5. Вполне возможно построить периодическое обсуждение на результатах Общего обзора систем минимальной заработной платы, подготовленного Комитетом экспертов по применению конвенций и рекомендаций (КЭПКР) и его обсуждения в Комитете Конференции по применению норм (ККПН) в 2014 году, с одной стороны,⁷ и на заключениях состоявшегося недавно Трехстороннего совещания экспертов по организации рабочего времени (17-21 октября 2011 г.) – с другой.⁸
6. В дополнение к изложенному выше, соответствующая информация также содержится в других недавних общих обзорах,⁹ в решениях, принятых по итогам предыдущих периодических обсуждений и общих дискуссий, в процессе разработки норм,¹⁰ в материалах по итогам обсуждения в Административном совете различных аспектов охраны труда, а также в многочисленных технических докладах и документах по вопросам политики, подготовленных МБТ по этой теме. В настоящем документе освещаются ключевые аспекты содержащегося в докладе анализа, в котором рассматривается связь между охраной труда, расширением возможностей женщин и гендерным равенством в сфере труда.

⁶ Декларация МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации, Международная конференция труда, 97-я сессия, Женева, 2008 г., Часть I (A) ii).

⁷ В ноябре 2010 года Административный совет принял решение рассмотреть в ККПН результаты Общего обзора за один год до начала соответствующего периодического обсуждения именно для облегчения и более эффективного рассмотрения и интеграции в рамках периодического обсуждения аспектов, связанных с нормами. GB.309/PV, п. 288 и GB.309/10, п. 8.

⁸ Заключения этого Трехстороннего совещания экспертов были рассмотрены Административным советом на его 313-й сессии в марте 2012 г. GB.313/PV, пп. 285-292; GB.313/POL/1.

⁹ Например, Общий обзор МОТ по безопасности и гигиене труда (2009 г.), рабочему времени (2005 г.) или охране заработной платы (2003 г.).

¹⁰ В том числе и первое обсуждение проблемы перехода из неформального в реальный сектор экономики (2014 г.).

Введение

7. Охрана труда лежит в основе мандата МОТ, так как это вытекает из Устава МОТ, а также положений Филадельфийской декларации, Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда и Декларации МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации. Важность и обоснование мероприятий по охране труда, «нацеленных на обеспечение того, чтобы все по справедливости получали свою долю общественных благ»,¹¹ будут представлены как неотъемлемая часть Программы достойного труда.
8. Большой пакет норм затрагивает проблемы охраны труда, начиная с Конвенции 1919 года об ограничении рабочего времени на промышленных предприятиях (1), вплоть до последних актов о труде домашних работников, включая Конвенцию 1970 года об установлении минимальной заработной платы (131), Конвенцию 1981 года о безопасности и гигиене труда (155), Протокол к ней 2002 года, Конвенцию 2006 года об основах, содействующих безопасности и гигиене труда (187) и соответствующие дополняющие их рекомендации. На протяжении всей истории Организации принимались многочисленные нормы для охвата различных аспектов охраны труда, в связи с чем имеется значительное число актов по вопросам заработной платы, продолжительности рабочего времени и безопасности и гигиены труда. В заключениях Трехстороннего совещания экспертов по организации рабочего времени 2011 года отмечается, что «положения существующих норм МОТ, касающихся ежедневной и еженедельной продолжительности рабочего времени, еженедельного отдыха, оплачиваемого ежегодного отпуска, труда на условиях неполного рабочего времени и труда в ночное время, остаются актуальными в XXI-м столетии и что следует поощрять их в целях содействия достойному труду»,¹² однако некоторые из соответствующих документов уже нельзя считать актуальными.

Последние тенденции и задачи в области политики

9. Разнообразные социально-экономические тенденции последних лет показывают, что сфера труда претерпела глубокие изменения. Эти преобразования оказали серьезное воздействие на социальные риски и потребности в защите работников.
10. В промышленно развитых странах, а также в некоторых развивающихся странах финансовый и экономический кризис конца 2000-х годов еще больше ослабил фундамент, на котором были построены различные формы охраны труда, в частности подорваны стандартные формы занятости и связанные с ними права и возможности. Сокращение членства в профсоюзах, эрозия коллективных переговоров и выхолащивание положений о защите из коллективных договоров являются результатом растущего нарушения сбалансированности трудовых отношений и снижения контроля работников за своей трудовой жизнью. Ставится под сомнение реакция регулирования рынка труда на меняющиеся формы и структуры занятости и производства. За последнее десятилетие дискуссии о воздействии вопросов регулирования рынка труда на экономику и показатели рынка труда оказали влияние на реформы трудового законодательства во многих странах, которые часто приводят к ослаблению положений о защите работников.

¹¹ Декларация МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации, Международная конференция труда, 97-я сессия, Женева, 2008 г., Часть I (A) ii).

¹² МБТ: Заключительный доклад: Трехстороннее совещание экспертов по организации рабочего времени, Женева, 17-21 октября 2011 г., TMEWTA/2011/6, с. 29.

11. В развивающихся странах число работающих бедных значительно снизилось с начала 2000-х годов.¹³ Несмотря на эту положительную тенденцию, «неформальная экономика», которая проявляется в самых различных формах в различных странах, остается обширной и в некоторых случаях продолжает расти. Это означает, что значительная доля, а зачастую подавляющее большинство работников лишены защиты в силу закона или практики, либо пользуются слабой защитой. Уровень производительности микро- и малых предприятий, которые являются важным источником занятости и доходов в развивающихся странах, остается низким и по-прежнему является одним из основных препятствий на пути формализации и улучшения условий труда. Есть страны в развивающемся мире, где охрана труда была усилена за счет различных договоренностей, достигнутых на переговорах по заработной плате, однако сфера их охвата имеет далеко не всеобщий характер, а членство в профсоюзах и организациях работодателей во многих странах остается на низком уровне и имеет фрагментарный характер.
12. Как в развитых, так и в развивающихся странах некоторые высококвалифицированные работники стали получать более высокие доходы в результате технологических инноваций и глобализации, но в то же время отмечается стагнация размеров заработной платы и ухудшение условий труда, особенно среди менее квалифицированных и малоквалифицированных работников, что приводит к росту неравенства среди работников и в обществе в целом. Это растущее неравенство все чаще воспринимается как большая опасность для общества и экономики во всем мире.
13. Неспособность работников обеспечить себя средствами к существованию за счет своих заработков создает новые проблемы для систем социального обеспечения и помощи, которые и без того сталкиваются с трудностями. Определенные группы работников, в том числе такие группы работников с низким уровнем доходов, как трудящиеся женщины, трудовые мигранты, работники, принадлежащие к этническим меньшинствам и к группам коренного населения, или работники, занятые в неформальной экономике или в таких конкретных секторах, как сельское хозяйство, строительство или труд на дому, де-факто и де-юре чрезмерно сильно затронуты проблемой низкой заработной платы и отсутствием охраны труда. Эти группы также чаще становятся жертвами нарушений основополагающих принципов и прав в сфере труда.¹⁴ Сохраняется ряд вопросов, касающихся того, в какой степени работники могут пользоваться доступом к трудовым правам и в какой степени существующие институты трудовых отношений обеспечивают охрану труда для всех работников.
14. В этом контексте последние тенденции в области заработной платы, продолжительности рабочего времени и безопасности и гигиены труда, а также взаимосвязь между ними будут свидетельствовать об изменениях в оплате труда мужчин и женщин, об изменениях в продолжительности и организации рабочего времени, об изменениях, касающихся рисков в области безопасности и гигиены труда, а также о последних тенденциях в отношении безопасности и гигиены труда, включая изменения, вытекающие из последствий недавнего глобального экономического спада. Задачи в области политики включают в себя такие аспекты, как: а) возможность обеспечения того, чтобы реальная заработная плата в долгосрочной перспективе росла в соответствии с производительностью труда и чтобы структура заработной платы обеспечивала справедливое распределение; б) повышение эффективности и всеобъемлющего характера минимальной заработной платы; в) обеспечение

¹³ МБТ: *Global Employment Trends 2014: Risk of a jobless recovery?* Женева, 2014 г.

¹⁴ МБТ: *Заключения о периодических обсуждениях основополагающих принципов и прав в сфере труда*, Резолюции, принятые Международной конференцией труда на ее 101-й сессии, Международная конференция труда, 101-я сессия, Женева, 2012 г., с. 16.

гибкости организации рабочего времени, чтобы она отвечала интересам и потребностям как предприятий, так и работников, не повышая уровня уязвимости и незащищенности работников; d) предотвращение опасностей и рисков, в том числе вновь возникающих рисков для опорно-двигательного аппарата и психосоциальных рисков, которые возрастают в связи с увеличением объемов работы, ее интенсивности и в силу дальнейшего снижения гарантий рабочих мест и доходов, наряду с прочими факторами.

Реакция МОТ

15. Будут представлены данные о быстром увеличении количества мероприятий по технической помощи в области минимальной заработной платы в последние годы, а также мероприятий, проводимых с целью переговоров о заработной плате и оплате труда в государственном секторе, наряду с другими вопросами, связанными с заработной платой и политикой в области оплаты труда, а также достигнутые результаты. Что касается рабочего времени, будут освещены результаты работы, проведенной МБТ в рамках своей последующей деятельности по выполнению заключений Трехстороннего совещания экспертов по организации рабочего времени 2011 года, а также мероприятия, проведенные в поддержку разработки и реализации комплексных политики и стратегий в области безопасности и гигиены труда в ответ на новые потребности рынка труда, в соответствии с соответствующим Планом действий на 2010-16 годы.¹⁵
16. Кроме того, мероприятия, проводимые МБТ, были направлены на оказание поддержки усилиям трехсторонних участников по распространению охраны труда на группы работников, которые, как правило, исключены из сферы действия такой защиты, такие как домашние работники, трудящиеся-мигранты и работники, пораженные ВИЧ/СПИДом. С момента принятия Конвенции 2011 года о достойном труде домашних работников (189) и Рекомендации 2011 года о достойном труде домашних работников (201) в июне 2011 года, МБТ оказывает поддержку происходящим преобразованиям, предоставляя помощь более чем 35 странам на основе комплексной стратегии, которая свидетельствует о важности скоординированной поддержки и иллюстрирует взаимосвязь и эффект синергии между четырьмя стратегическими задачами МОТ. Учитывая, что охрана труда для трудовых мигрантов является неотъемлемой частью дальнейшей приверженности МОТ вопросам трудовой миграции,¹⁶ в докладе будет представлена обновленная информация и обзор деятельности МОТ, касающейся охраны труда работников-мигрантов.

Поступательность движения

17. Анализ тенденций и проблем, а также ответных мер, предпринятых МОТ до настоящего времени, может быть использован для определения возможных областей будущей деятельности МОТ с целью предоставления своим членам более широкой поддержки в разработке и укреплении мер по охране труда. Эти меры должны отвечать потребностям работников в условиях быстро меняющейся сферы труда и должны

¹⁵ План действий по достижению широкой ратификации и эффективного осуществления актов по безопасности и гигиене труда (Конвенции 155, Протокола к ней 2002 года и Конвенции 187) (2010-16 гг.), МОТ, 2010 г., http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/policy/wcms_125616.pdf.

¹⁶ МБТ: Заключение Трехстороннего технического совещания по трудовой миграции, Женева, 4-8 ноября 2013 г., TTMLM/2013/14, GB.320/POL/3.

быть направлены на достижение более всеобъемлющего и устойчивого роста на основе качественной занятости и справедливого распределения экономических благ. Поступательность движения будет обеспечиваться за счет информации о связях между целью охраны труда и другими стратегическими задачами МОТ, а также опираться на особо важные области (ОВО) деятельности МОТ. Некоторые политические положения записки включают следующее:

- *Содействие достойной заработной плате для всех, особенно для уязвимых категорий работников.* Для низкооплачиваемых работников и их семей предоставление адекватной минимальной заработной платы остается важным инструментом охраны труда. Хотя в большинстве стран существуют системы минимальной заработной платы, необходимо определить меры по повышению их эффективности с точки зрения защиты уязвимых работников (например, путем обеспечения соблюдения) и гарантировать, чтобы они способствовали, наряду с политикой в области занятости и социального обеспечения, формализации неформальной экономики. Существует также потребность в среде правового регулирования, которая способствовала бы всеобъемлющему охвату коллективными переговорами и большей политической согласованности между системами коллективных переговоров и минимальной заработной платы. Повышение производительности труда на малых и средних предприятиях в определенных секторах, таких как сельское хозяйство, имеет большое значение для повышения оплаты труда и размеров заработной платы.
- *Поощрение комплексного и целостного подхода к продолжительности рабочего времени.* Принятые международные ограничения продолжительности рабочего времени способствуют созданию условий, необходимых для добросовестной конкуренции между странами.¹⁷ Возрастающее значение соотношения между рабочим и нерабочим временем¹⁸ требует комплексного подхода, учитывающего часы работы, отдыха и организацию рабочего времени.¹⁹ Организация рабочего времени должна позволять как женщинам, так и мужчинам исполнять свои семейные обязанности, включая уход за детьми и за престарелыми родственниками. Целостный подход будет направлен на решение проблемы дефицита достойного труда, связанной с рабочим временем, и на оказание помощи в разработке сбалансированных решений путем учета пожеланий организаций работодателей и работников при гарантии безопасности и гигиены труда.
- *Повышение всеохватывающего характера мероприятий по охране труда.* Расширение всеобъемлющих мероприятий по охране труда будет обеспечиваться за счет укрепления и разнообразия существующих форм охраны труда, а также развития новых форм защиты, которые реагируют на изменения в сфере труда. Дискуссия будет сосредоточена главным образом на инновационных подходах к коллективным переговорам, обеспечивающим защиту групп работников, на которые традиционно она не распространяется, включая работников, занятых на условиях нестандартных типов трудовых договоров. Влияние политики в области охраны труда на экономические показатели также будет оцениваться с учетом возможного взаимодействия с другими учреждениями на рынке

¹⁷ МБТ: *Общий обзор рабочего времени*, Доклад III (Часть I B), Международная конференция труда, 93-я сессия, 2005 г., п. 321.

¹⁸ Там же, п. 330.

¹⁹ Включая укороченные рабочие недели, усредненное рабочее время, различную продолжительность смен, труд на условиях неполного рабочего времени и т.д.

труда и достижения общей цели обеспечения всеохватывающих и эффективных рынков труда.

- *Укрепление стратегий для профилактики профессиональных рисков и опасностей.* Стратегия профилактики должна охватывать защиту физических, психологических и социальных аспектов жизни работника, ориентируясь как на индивидуальную защиту, так и на меры, принимаемые на рабочих местах и в сфере занятости с целью снижения рисков. Это требует взвешенного подхода, опирающегося на социальный диалог, который сочетает комплексные национальные меры в области безопасности и гигиены труда, сотрудничество между работодателями и работниками на рабочем месте, чтобы предотвращать риски и обеспечивать профессиональную подготовку, а также эффективно действующих учреждений обеспечения соблюдения, в том числе систем инспекции труда.
- *Укрепление глобальной базы знаний по охране труда.* С момента своего создания МОТ подчеркивает необходимость координации политики на глобальном и региональном уровнях в целях улучшения охраны труда, что нашло свое отражение в Преамбуле ее Устава.²⁰ Важность таких глобальных действий выросла за последние годы, в частности, под давлением глобализации сферы производства и финансового сектора, которая, как некоторые опасаются, может представлять риск «гонки на выживание» в области охраны труда. Такие действия потребовали бы создания глобальной базы знаний и обоснованного политического диалога на региональном и глобальном уровнях в целях обеспечения эффективной защиты для всех работников во всем мире.
- *Защита работников от неприемлемых форм труда.* Меры по охране труда являются обязательными для предотвращения попадания работников в ситуации, когда условия труда становятся неприемлемыми как с точки зрения результатов для работника, так и с точки зрения более широких целей социальной политики. В докладе будет предпринята попытка оказать воздействие на политическое мышление в этой связи, опираясь на существующие знания о взаимосвязи между условиями труда и основополагающими принципами и правами в сфере труда, а также на инновационные исследования и на действия, предпринимаемые на страновом уровне.

18. В свете приведенного выше анализа и выводов вопросы для обсуждения могли бы быть ориентированы на ряд приоритетных направлений, включая интеграцию деятельности и укрепление связей с другими стратегическими задачами. Одним из основных направлений могла бы стать поддержка национального потенциала, а также процесса разработки и осуществления политики.

Вопросы, предлагаемые для обсуждения

19. Административный совет, возможно, пожелает прокомментировать вопросы, представленные в целях информирования о ходе подготовке доклада МБТ для периодического обсуждения, касающегося стратегической задачи социальной защиты (охраны труда) (2015 г.).

²⁰ В преамбуле Устава МОТ говорится, что: «принимая также во внимание, что непредоставление какой-либо страной трудящимся человеческих условий труда является препятствием для других народов, желающих улучшить положение трудящихся в своих странах».

Предлагаемое решение

20. *Административный совет предлагает Генеральному директору принять к сведению мнения, высказанные в ходе обсуждения вопроса о подготовке доклада Бюро для периодического обсуждения, касающегося социальной защиты (охраны труда) (2015 г.).*