

МОДУЛЬ

1

Основы системы по регулированию вопросов труда

О чем этот модуль

В этом модуле рассказывается о принципах, роли и функциях системы по регулированию вопросов труда, которые определены в Конвенции МОТ № 150 и Рекомендации МОТ № 158.

Задачи

Изучив содержание модуля, участники смогут:

- ✓ описать роль и основные функции регулирования вопросов труда, опираясь на Конвенцию МОТ № 150 и Рекомендацию МОТ № 158;
- ✓ определить, какое положение занимает система инспекции труда в более широкой системе по регулированию вопросов труда.

© Международная организация труда, 2016

Первое издание, 2016

Публикации Международного бюро труда охраняются авторским правом в соответствии с Протоколом 2 Всемирной конвенции об авторском праве. Тем не менее краткие выдержки из них могут воспроизводиться без получения разрешения при условии указания источника. Для получения прав на воспроизведение или перевод следует обращаться по адресу: ILO Publications (Rights and Licensing), International Labour Office, CH-1211, Geneva 22, Switzerland, либо по электронной почте: rights@ilo.org. Международное бюро труда приветствует такие обращения.

Библиотеки, учреждения и другие пользователи, зарегистрированные в организациях интеллектуальной собственности, могут делать копии согласно лицензиям, выданным им для этой цели. Для того, чтобы найти организации интеллектуальной собственности в вашей стране, посетите сайт www.ifrro.org.

ILO Cataloguing in Publication Data

Учебная программа МУЦ-МОТ «Создание современных и эффективных систем инспекции труда».

Модуль 1. Основы системы по регулированию вопросов труда.

Международное бюро труда, Программа регулирования вопросов труда и инспекции труда, Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. – Москва: МОТ, 2016.

ISBN 978-92-2-431010-2 (print)

978-92-2-431011-9 (web pdf)

labour inspection / methodology / developed countries / developing countries

04.03.5

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

Ответственность за выраженные в подписных статьях, исследованиях и прочих произведениях мнения лежит исключительно на их авторах, и факт публикации не означает, что Международное бюро труда поддерживает излагаемые мнения.

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

Издания Международного бюро труда и их электронные версии можно приобрести в крупных магазинах или на цифровых платформах, или заказать на прямую ilo@turpin-distribution.com.

Для получения более полной информации посетите наш вебсайт: www.ilo.org/publns или обратитесь к ilopubs@ilo.org.

Отпечатано в России

СОДЕРЖАНИЕ

1. Введение	4
2. Исторический обзор	4
3. Принципы системы по регулированию вопросов труда	6
4. Основные функции регулирования вопросов труда	7
4.1. Трудовые нормы	7
4.2. Трудовые отношения.....	8
4.3. Занятость	10
4.4. Исследования	12
5. Новые вызовы для регулирования вопросов труда	14
5.1. Неформальная экономика.....	14
5.2. Трудящиеся-мигранты.....	15
5.3. Трудовые отношения и недекларированный труд	15
5.4. ВИЧ/СПИД.....	16
6. Гендерные аспекты в регулировании вопросов труда	17
7. Организация национальной системы по регулированию вопросов труда.....	18
7.1. Центральный орган	19
7.2. Взаимодействие между министерствами	20
7.3. Взаимодействие с учреждениями	22
7.4. Функции, переданные социальным партнерам.....	22
7.5. Территориальное взаимодействие	22
8. Важность квалифицированного персонала	23
8.1. Профессиональная подготовка	23
Выводы	24
Упражнения	25
 Упражнение 1	27
 Упражнение 2	29
Библиография и материалы для дополнительного чтения.....	31
Приложения	33
Приложение 1. Конвенция МОТ (№ 150)	35
Приложение 2. Рекомендация МОТ (№ 158)	39

1. ВВЕДЕНИЕ

Инспекция труда – это подсистема в составе более широкой системы по регулированию вопросов труда, которая служит основным инструментом для обеспечения достойного труда. Функционирующая система по регулированию вопросов труда является залогом успешной деятельности инспекции труда и основным условием надлежащего регулирования в мире труда. Нельзя не согласиться, что эффективная система по регулированию вопросов труда оказывает положительное влияние на условия труда работников, обеспечение их прав, а также способствует устойчивому экономическому росту.

Для изучения роли инспекции труда и возможных путей ее укрепления и модернизации важно иметь общее представление о системе по регулированию вопросов труда, ее роли и функциях.

В этом модуле представлен обзор регулирования вопросов труда на основании двух ключевых документов Международной организации труда (МОТ): Конвенции № 150 и Рекомендации № 158.

Прочитав модуль, инспекторы труда получают общие сведения, которые позволят им лучше определить свои конкретные обязанности и функции в рамках системы регулирования вопросов труда, понять связь и синергию с функциями других участников и осознать важность сильной и эффективной системы регулирования вопросов труда и инспекции труда для обеспечения социальной справедливости, достойной работы и надлежащего регулирования в сфере труда.

2. ИСТОРИЧЕСКИЙ ОБЗОР

Принцип «системы по регулированию вопросов труда» нельзя понять без рассмотрения процесса исторического развития, который привел к разработке и принятию Конвенции МОТ № 150.

Международная организация труда была создана в 1919 г., основная цель организации заключалась в установлении международных трудовых норм для улучшения условий труда и повышения социального благополучия трудящихся во всем мире.

Международные трудовые нормы выросли в комплексную систему правовых актов о трудовой и социальной политике, подкрепленную системой контроля для решения проблем, возникающих при применении международных трудовых норм на национальном уровне. Они являются правовой составляющей стратегии МОТ, направленной на регулирование глобализации, обеспечение устойчивого развития, сокращение масштабов бедности и обеспечение достойных и безопасных условий труда для всех людей.

Международные трудовые нормы включают в себя международные конвенции и рекомендации в области труда. Некоторые нормы устанавливают основные трудовые права: свобода объединений и защита права объединяться в профсоюзы (Конвенция № 87), право на объединение в профсоюзы и ведение коллективных переговоров (Конвенция № 98), упразднение принудительного труда (Конвенции № 29 и № 105), равенство возможностей и обращения в области труда и занятий (Конвенции № 111 и № 100), запрещение и немедленные меры по искоренению наихудших форм детского труда (Конвенции № 138 и № 182), другие нормы регулируют условия труда и обеспечивают надлежащее регулирование в области труда.

Перед тем как была разработана специальная конвенция о регулировании вопросов труда, был принят ряд норм, охватывающих различные аспекты регулирования вопросов труда, включая нормы об инспекции труда и службах занятости. В частности, речь идет о следующих конвенциях:

- Конвенция 1948 года о свободе объединений и защите права объединяться в профсоюзы (№ 87).
- Конвенция 1949 года о праве на объединение в профсоюзы и на ведение коллективных переговоров (№ 98).
- Конвенция 1947 года об инспекции труда в промышленности и торговле (№ 81).

- Конвенция 1969 года об инспекции труда в сельском хозяйстве (№ 129).
- Конвенция 1948 года об организации службы занятости (№ 88).
- Конвенция 1964 года о политике в области занятости (№ 122).
- Конвенция 1975 года о профессиональной ориентации и профессиональной подготовке в области развития людских ресурсов (№ 142).
- Конвенция 1976 года о трехсторонних консультациях для содействия применению международных трудовых норм (№ 144).
- Конвенция 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения (№ 102).
- Конвенция 1949 года о трудящихся-мигрантах (№ 97).

Создание МОТ в 1919 г. способствовало развитию национальных систем по регулированию вопросов труда, поскольку укрепились позиции министерств, занятых вопросами труда. Более того, в Версальском договоре были поставлены социальные задачи, включая расширение услуг инспекции труда для обеспечения прав трудящихся. Во время двух мировых войн появился новый тип министерства, отделения которого занимаются вопросами в сфере труда и социальной политики.

В 1928 г. Международная конференция труда МОТ приняла резолюцию с призывом к правительствам создать:

«специальный департамент, который может успешно и в полном объеме выполнять задачи по подготовке, дополнению и обеспечению применения всех актов и норм в сфере труда, в особенности относящихся к проведению инспекции, взаимодействию с консультативными органами Международного бюро труда и предоставлению информации, мирному урегулированию трудовых споров, а также сбору и публикации статистических данных, отчетов и всех документов, связанных со сферой труда».

В результате правительственные органы начали создавать министерства труда.

В 1939 г. в Европе и Северной Америке начался рост профсоюзного движения, которое превратилось в мощную силу и содействовало укреплению роли министерства труда в решении вопросов, связанных с трудовыми отношениями и условиями работы по найму.

Филадельфийская декларация (1944 г.) помогла пересмотреть мандат МОТ, провозгласив, что «труд не является товаром», и, таким образом, способствовала переосмыслению роли регулирования вопросов труда.

Роль министерства труда возросла в послевоенный период, потому что возникла необходимость перевода рабочих с военного производства на производство мирного времени. Полная занятость стала приоритетной целью национальной политики. В промышленно развитых странах социальное обеспечение, безопасность и гигиена труда были постепенно признаны в качестве дополнительных целей.

Споры о необходимости определения роли системы по регулированию вопросов труда периодически возникали с 1950-х гг. и привели к тому, что в 1978 г. были приняты Конвенция о регулировании вопросов труда (№ 150) и Рекомендация (№ 158).

На совещании экспертов по регулированию вопросов труда в 1973 г. были выработаны рекомендации принять Конвенцию о регулировании вопросов труда в следующих целях:

- Защитить относительно слабые системы регулирования вопросов труда и избежать их маргинализации в процессе принятия решений о национальной социальной и экономической политике.
- Устранить пробел в системе установления норм и стандартов, которая до того времени затрагивала только отдельные сегменты регулирования вопросов труда (такие как инспекция труда, службы занятости, инструменты установления минимальной заработной платы).

Международные трудовые нормы обычно применяются путем включения в национальное законодательство и национальную политическую стратегию; следовательно, для МОТ было важно принять конвенцию о регулировании вопросов труда в целях поддержания жизнеспособной и эффективной системы регулирования вопросов труда, которая отвечает за все аспекты разработки и осуществления национальной трудовой политики.

3. ПРИНЦИПЫ СИСТЕМЫ ПО РЕГУЛИРОВАНИЮ ВОПРОСОВ ТРУДА

Конвенция МОТ № 150 и Рекомендация МОТ № 158 являются правовыми документами, которые предусматривают создание институциональной основы для разработки, осуществления, координации, проверки и пересмотра национальной политики в сфере труда.

В Конвенции № 150 определяются принципы и основные характеристики системы регулирования вопросов труда, а именно: согласованная национальная политика в сфере труда; скоординированная система компетентных органов; институциональная структура, обеспечивающая активное участие трудящихся, работодателей и их организаций; необходимый персонал, финансовые ресурсы и материальные средства для эффективного выполнения предусмотренных обязанностей.

Названная в определении деятельность охватывает три основные сферы: формирование политики, разработка политики и осуществление политики. Формирование политики происходит на основании исследований политических инициатив; разработка политики, в основном, состоит в подготовке документов о трудовой политике; осуществление политики связано с обеспечением соблюдения трудового законодательства.

Большой объем и разнообразие вопросов по регулированию и осуществлению социальной политики, сложность решаемых проблем и количество оказываемых услуг требуют применения системного подхода к регулированию вопросов труда. Создание комплексной единой системы, в которой трехсторонние участники (правительство, трудящиеся и работодатели) могут играть свою роль, выступая партнерами и координируя свою деятельность, позволит наилучшим образом установить динамичные регулирующие механизмы и гарантировать гибкую работу системы по регулированию вопросов труда¹.

В Конвенции № 150 в Статье 1 не только определяется «регулирование вопросов труда», но также поясняется, что представляет «национальная система по регулированию вопросов труда». Термин «регулирование вопросов труда» означает деятельность по государственному управлению, в самом узком смысле этого термина, в области национальной трудовой политики. Термин «система по регулированию вопросов труда» охватывает все государственные административные органы, несущие ответственность за регулирование вопросов труда и/или занимающиеся этими вопросами (включая полугосударственные и региональные или местные учреждения или любую другую форму децентрализованной администрации), а также организационные структуры, созданные для координации деятельности таких органов и для обеспечения консультаций с работодателями и работниками и их организациями, а также их участия в деятельности этих органов. В указанной систематической концепции определены взаимодополняющие роли различных участников системы².

¹ ILO: *A Brief Introduction to International Labour Standards, Rules of the game*, Geneva, 2005.

² N. Lecuyer and J. Courdouan: *Actors in Development, New Forms of Labour Administration*, ILO, Geneva, 2002.

4. ОСНОВНЫЕ ФУНКЦИИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ВОПРОСОВ ТРУДА

Компетентные органы в рамках системы по регулированию вопросов труда несут, в случае необходимости, ответственность за подготовку, проведение, координацию, проверку и пересмотр национальной трудовой политики или участвуют в перечисленных видах деятельности, включая подготовку и применение законов и правил, через которые осуществляется такая политика (Конвенция № 150, Статья 6, пункт 1).

Конвенция не содержит определения «трудовой политики», что позволяет включать в это понятие различные области трудовой политики. В Конвенции упоминается лишь «трудовая политика» в целом или «политика в области занятости» в качестве типового направления политики³.

В Конвенции (Статья 6, пункт 2) перечислены основные функции, которые выполняют компетентные органы с учетом соответствующих международных трудовых норм:

- Участие в подготовке, проведении, координации, проверке и пересмотре национальной политики в области занятости.
- Изучение и обследование положения полностью и не полностью занятых, а также безработных, учитывая национальное законодательство и правила и национальную практику в отношении условий труда, трудовой жизни и условий занятости.
- Предоставление услуг работодателям, работникам и их соответствующим организациям с целью содействия эффективным консультациям и сотрудничеству между государственными органами власти и организациями работодателей и работников, а также между такими организациями; оказание технического содействия по просьбе работодателей, работников и их соответствующих организаций.

Согласно Рекомендации № 158 система по регулированию вопросов труда осуществляет свои функции в четырех областях:

- трудовые нормы;
- трудовые отношения;
- занятость;
- исследования по вопросам труда.

4.1. Трудовые нормы

По согласованию с организациями работодателей и работников компетентные органы в системе по регулированию вопросов труда должны принимать активное участие в подготовке, разработке, принятии, применении и пересмотре трудовых норм, включая соответствующие законы и положения. Система по регулированию вопросов труда должна включать в себя систему инспекции труда (как изложено в следующих модулях учебной программы).

В пункте 1 Статьи 6 Конвенции говорится, что компетентные органы в системе регулирования вопросов труда разрабатывают и применяют законы. Рекомендация МОТ № 158 указывает на трудовое законодательство как на первую область, в которой должна осуществлять свои

³ В ходе обсуждения текста Конвенции на Международной конференции труда в 1977 г. и 1978 г. было предложено добавить перечень областей, в которых регулируются вопросы труда, однако, от такого подхода намеренно отказались, учитывая тот факт, что трудовая политика постоянно развивается.

функции система по регулированию вопросов труда. Трудовое законодательство регулирует индивидуальные и коллективные трудовые отношения, защищает основные свободы и права в трудовой сфере, обеспечивает соблюдение минимальных трудовых норм (оставляя социальным партнерам определение других условий путем заключения коллективных договоров) и определяет договорной статус (через индивидуальный или коллективный договор) работодателей и работников, включая их взаимные права и обязанности, а также инструменты разрешения споров. Трудовое законодательство имеет существенное значение для национальной экономики и достижения сбалансированного развития, которое строится на экономической эффективности и благосостоянии всего населения. Необходимо найти точный баланс между этими двумя составляющими.

Опыт показывает, что спускаемые сверху предложения не так эффективно учитывают затрагиваемые интересы и потребности, как решения, выверенные в процессе социального диалога и поэтому получившие широкую поддержку в обществе.

4.2. Трудовые отношения

Говоря о трудовых отношениях, Рекомендация настоятельно указывает на необходимость поощрять трудовые отношения и создавать структуры и правила для обеспечения представительства работников и работодателей. В документе упоминаются различные средства для достижения этой цели, в том числе: свободное осуществление права на объединение и права на организацию и ведение коллективных переговоров; предоставление консультативных услуг; развитие и использование механизма добровольных переговоров; предоставление услуг по примирению и посредничеству в рамках системы по регулированию вопросов труда; содействие социальному диалогу и трипартизму.

Департаменты по развитию трудовых отношений в системе по регулированию вопросов труда играют важную роль в обеспечении и сохранении мира и стабильности в сфере трудовых отношений *путем создания благоприятной правовой среды*. В частности, они способствуют принятию законов для защиты права на организацию и ведение коллективных переговоров и свободного осуществления права на объединение. В некоторых случаях в системе регулирования вопросов труда проводится обучение социальных партнеров трудовому законодательству; эти инициативы доказали свою эффективность в укреплении потенциала социальных партнеров для использования трудового права в качестве основы трудовых отношений и для стимулирования совместного участия в разработке и применении трудового законодательства. В то же время обучение трудовому законодательству и изучение основных трудовых прав может быть эффективным средством для предотвращения трудовых споров.

Ведение переговоров для заключения коллективного договора – это добровольный процесс, в котором участвуют социальные партнеры, а система по регулированию вопросов труда, в особенности департаменты по развитию трудовых отношений, играют важную роль в *содействии, поддержке и укреплении этого процесса*. Определяя роль правительства в установлении трудовых отношений на разных уровнях и в различных секторах, Рекомендация МОТ № 158 подчеркивает, что ведение коллективных переговоров является ключевым элементом трудовых отношений. В некоторых странах этот департамент выполняет важную функцию по регистрации организаций работников. Входящий в департамент отдел регистрации профсоюзов помогает при регистрации профсоюзов, а также оказывает консультационные услуги работникам и членам профсоюзов по вопросам законодательства в профсоюзной сфере.

Во многих странах создание *системы предотвращения и урегулирования трудовых споров* считается сегодня краеугольным камнем политики по развитию трудовых отношений,

проводимой в системе по регулированию вопросов труда⁴. Это помогает удерживать трудовые конфликты в приемлемых экономических и социальных границах⁵, и способствует сохранению мира в области трудовых отношений. В свою очередь, это способствует поддержанию благоприятного климата для развития, экономической эффективности и социального равенства. В некоторых странах система по регулированию вопросов труда помогает работодателям и работникам в секторах, охваченных и не охваченных профсоюзами, решать трудовые споры, связанные с улучшением условий труда и повышением заработной платы, дружеским путем, добиваясь примирения в целях содействия гармоничным отношениям между рабочими и администрацией. Несколько Конвенций и Рекомендаций МОТ касаются предотвращения и урегулирования споров. Государствам-членам дается рекомендация разработать собственные системы по урегулированию споров согласно следующим основным принципам: должны создаваться органы по добровольному примирению с целью предупреждения и урегулирования трудовых споров, примирительная процедура должна быть бесплатной и оперативной⁶; в системе урегулирования споров следует поощрять ведение коллективных переговоров⁷, которые должны помогать сторонам самостоятельно разрешать конфликты⁸; сторонам конфликта следует рекомендовать воздерживаться от забастовок и локаутов в течение всего времени ведения переговоров о примирении или рассмотрения вопроса арбитражным органом⁹; все соглашения, достигнутые сторонами в результате переговоров по примирению, составляются в письменной форме и имеют равную силу с договорами, заключаемыми в обычном порядке¹⁰.

Успешный социальный диалог, реализуемый через соответствующие органы и процедуры, позволяет решать важные экономические и социальные вопросы, способствует правильному регулированию, обеспечивает мир и стабильность в социально-экономической сфере и ускоряет экономический прогресс. Правительство и, в особенности, регулирование вопросов труда могут по-разному содействовать развитию и обеспечению стабильного социального диалога: (а) формировать благоприятные условия для развития социального диалога; (б) содействовать социальному диалогу; (с) выступать активным партнером в трехсторонних или многосторонних органах, участвующих в социальном диалоге; (d) поддерживать и облегчать социальный диалог; (е) участвовать в социальном диалоге в государственном секторе. В зависимости от типов, мандатов, функций и состава национальных органов, занятых в социальном диалоге, правительство может прямо участвовать в процессе в составе трехстороннего или многостороннего органа либо получать консультации от таких органов. Во многих странах сосуществуют неформальный социальный диалог и формальный социальный диалог (с участием двухсторонних, трехсторонних и/или многосторонних органов). Для обсуждения и решения ключевых вопросов трудовой политики и урегулирования трудовых проблем министр труда выдвигает инициативу проведения специальных консультаций с социальными партнерами, которые очень часто проходят вне институциональных структур органов, участвующих в социальном диалоге.

⁴ Для дальнейшего чтения см.: *Labour Legislation Guidelines*, ILO, Geneva, Chapter 4 on settlement of disputes; and *Handbook on Alternative Labour Dispute Resolution*, by Felicity Steadman, ITC-ILO, 2008.

⁵ Например, в некоторых странах установлена тесная связь между процессом примирения/посредничества и забастовками, когда стороны должны подать предварительное уведомление о забастовке в органы примирения или стороны не имеют законного права начать забастовку без попытки решить спор путем примирения.

⁶ Рекомендация 1951 года о добровольном примирении и арбитраже (№ 92), пункты 1 и 3.

⁷ Конвенция 1981 года о содействии коллективным переговорам (№ 154), Статья 5, пункт 2(е).

⁸ Рекомендация 1981 года о содействии коллективным переговорам (№ 163), пункт 8.

⁹ Рекомендация 1951 года о добровольном примирении и арбитраже (№ 92), пункты 4 и 6.

¹⁰ Рекомендация 1951 года о добровольном примирении и арбитраже (№ 92), пункт 5.

Правительство должно поддерживать механизмы социального диалога, создавая институциональную структуру и оказывая административную поддержку через *создание секретариата*, который отвечает за подготовку, организацию и контроль деятельности органов, ведущих социальный диалог. Секретариат также предоставляет результаты квалифицированных исследований и другие справочные материалы, связанные с осуществлением его функций. В оперативном плане секретариат прикреплен к отделу в соответствующем министерстве (отдел исследований и планирования, или отдел по вопросам труда и занятости, или отдел трудовых отношений, или даже отдел управления), независимо от того, предоставляются ли консультации относительно регулирования вопросов труда в целом или относятся к конкретной области деятельности¹¹. Секретариат должен быть обеспечен надлежащим персоналом, материальными, информационными и финансовыми ресурсами, которые позволяют ему выполнять возложенные на него задачи. При этом двухсторонние органы из представителей работодателей и работников могут получать поддержку со стороны учреждения, входящего в систему по регулированию вопросов труда, которое может выступать в роли секретариата, а в некоторых случаях посредника.

4.3. Занятость

В области занятости Рекомендация определяет средства, которые позволяют проводить эффективную политику, направленную на расширение занятости. В качестве основных средств упоминаются необходимость координации деятельности различных органов и учреждений, занимающихся определенными аспектами политики в области занятости, создание эффективной бесплатной государственной службы занятости, ответственность или разделение ответственности за управление государственными фондами, выделяемыми на такие цели, как противодействие неполной занятости и безработице. Органы в системе по регулированию вопросов труда выполняют, среди прочего, такие функции, как страхование на случай безработицы, профессиональная ориентация, определение на работу и оказание поддержки лицам, ищущим работу, профессиональная подготовка и переподготовка, услуги по содействию занятости, поощрение предпринимательства.

Правительства применяют разные подходы к разработке и реализации политики в области занятости; в одних странах считается, что министерство труда несет общую ответственность за политику в области занятости, поэтому подготовка и разработка политики поручается министерству труда; в других странах вопросы труда и занятости разделяются, при этом подготовкой и разработкой национальной политики в области занятости занимается министерство, которое отвечает конкретно за политику в области занятости и профессиональной подготовки¹²; в некоторых странах эту функцию делят между собой несколько министерств, включая министерство труда; в ряде стран обязанности делятся не только между различными министерствами, но также между децентрализованными государственными органами на уровне субъектов федерации или провинций¹³.

В некоторых странах созданы отраслевые двух- и трехсторонние органы, которые занимаются конкретно вопросами занятости и рынками труда и участвуют в разработке национальной политики в области занятости¹⁴.

Очень часто в национальной системе по регулированию вопросов труда работает *бесплатная государственная служба занятости*. Деятельность государственной службы

¹¹ См. N. Lecuyer: *Guide for Secretariats of National Tripartite Consultation Bodies in English-speaking African Countries*.

¹² В том числе Австралия, Гана, Тунис и Великобритания.

¹³ В том числе Австралия, Бельгия, Германия и Новая Зеландия.

¹⁴ В том числе Италия Алжир, Колумбия и Дания.

занятости заключается в том, что, с одной стороны, она повышает прозрачность рынка труда, а с другой стороны, предлагает помощь тем людям, которые иначе могли бы оказаться в невыгодном положении на рынке труда. Институционально государственная служба занятости может быть частью правительственного учреждения или быть автономной, в последнем случае социальные партнеры (представители работодателей и работников) участвуют в работе наблюдательного совета.

Регулирование вопросов труда может играть важную роль, помогая найти *правильный баланс между предложением и спросом на рабочую силу*. Трудоустройство или посреднические услуги при трудоустройстве претерпели изменения в 1970-х гг. с появлением различных методов для приведения в соответствие предложения и спроса на рабочую силу. В некоторых странах система по регулированию вопросов труда справилась с изменениями и перестроила государственную службу занятости, чтобы она могла оказывать эффективные услуги и работодателям, и лицам, ищущим работу, включая информационные услуги, оценку потребности в рабочих кадрах, профессиональную ориентацию и консультации, предоставление информации о рынках труда и поддержку баз данных.

Новые технологии (банки данных, сети, Интернет и т.д.) помогают развивать обмен информацией, повышать качество услуг и способствуют применению гибких подходов для удовлетворения потребностей граждан. Они обеспечивают надежный путь информирования общества, прямой доступ к услугам по регулированию вопросов труда, поддерживают работу системы для установления соответствия между базой вакансий и базой лиц, ищущих работу.

Эффективность системы по регулированию вопросов труда зависит от ее способности выдавать оперативную надежную *информацию о рынке труда*. Система сбора надежной оперативной информации о рынке труда является важным элементом в планировании занятости. Система по регулированию вопросов труда одновременно играет роль поставщика информации о рынке труда (часто в качестве побочного продукта ежедневной деятельности) и потребителя информации о рынке труда. Сигналы с рынка труда предупреждают об изменениях на рынке труда или подтверждают ранее отмеченные тенденции, предоставляя важные исходные данные для политиков. Сбор дифференцированных по полу данных имеет большое значение, потому что дает возможность увидеть гендерно-ориентированные структурные изменения и сформулировать политику в области занятости с учетом гендерных аспектов. Для расширения возможностей получения оперативной всесторонней информации о меняющихся тенденциях в промышленности и наличии трудовых ресурсов были созданы агентства для анализа рынка труда или «обсерватории» в рамках некоторых систем по регулированию вопросов труда, которые позволяют собирать информацию о новых тенденциях на рынке труда и распространять ее среди заинтересованных лиц. Это повысило наглядность деятельности министерства труда во многих странах.

Помогая людям получить возможность трудоустройства благодаря профессиональной подготовке, *система профессионально-технического образования и подготовки* играет важную роль в повышении производительности труда и обеспечении возможности получения дохода от труда. Она служит для повышения мобильности на рынке труда и дает потенциальные возможности для карьерного роста. В Рекомендации МОТ о регулировании вопросов труда (№ 158) подчеркивается взаимосвязь между занятостью и развитием людских ресурсов, а также необходимость разработки всесторонней и согласованной политики и программ развития профессиональной подготовки, которая тесно связана с занятостью. Регулирование вопросов труда может содействовать профессиональной подготовке несколькими способами, например: прямая интеграция постоянных органов, разработка, координация и/или реализация программ, сотрудничество с другими государственными или частными институтами, включая профсоюзы и предпринимателей.

Система по регулированию вопросов труда занимается также пассивной трудовой политикой, в основном *пособиями по безработице*. Термин «пособие по безработице» относится ко всем формам денежного пособия для безработных. Такие пособия делятся на две категории: «страхование по безработице», когда пособия финансируются за счет страховых взносов, и «материальная помощь по безработице», когда пособие, как правило, финансируется за счет налогов и зависит от результатов проверки на нуждаемость. За руководство программами могут отвечать непосредственно система по регулированию вопросов труда (обычно государственная служба занятости), другие государственные учреждения или социальные партнеры.

4.4. Исследования

Последняя важная функция системы по регулированию вопросов труда касается информации и исследований по вопросам труда. К этому относятся сбор данных, анализ рынка труда, опросы, прогнозы, распространение информации, статистические отчеты и сотрудничество со средствами массовой информации.

В Конвенции МОТ о регулировании вопросов труда в Статье 6, пункте 2 (b) говорится, что «компетентные органы в рамках системы по регулированию вопросов труда изучают и обследуют положение полностью и не полностью занятых, а также безработных, учитывая национальное законодательство и правила и национальную практику относительно условий труда и трудовой жизни и условий занятости, указывают на недостатки и нарушения в таких условиях и представляют предложения относительно средств их исправления».

Статус, обязанности и функции научно-исследовательских учреждений в рамках системы по регулированию вопросов труда по-разному определяются в каждой стране в зависимости от исторически сложившихся условий на рынке труда и особенностей государственной политики. Во многих министерствах труда и других министерствах, которые занимаются вопросами труда и занятости, созданы департаменты или ассоциированные структуры, которые изучают условия труда и занятость. Они получают информацию из различных источников, включая инспекции труда и опросы, которые проводят статистические отделы в министерствах, а также статистические департаменты. Крупные министерства труда имеют в своем составе собственные научно-исследовательские департаменты, которые часто работают совместно с университетами или научно-исследовательскими институтами.

Даже если в Конвенции МОТ № 150 не говорится специально о сборе статистических данных, в других конвенциях МОТ точно указывается об этой ключевой функции системы по регулированию вопросов труда. В Рекомендации № 158 содержится положение (Пункт 20 (2)) о том, что органы системы по регулированию вопросов труда должны передавать в министерство информацию или доклад, которые должны включать соответствующие статистические данные, позволяющие оценивать текущие тенденции и будущее развитие в областях, представляющих главный интерес для системы по регулированию вопросов труда. Конвенция 1985 года о статистике труда (№ 160) в Статье 1 предписывает, что каждый Член Организации, ратифицирующий настоящую Конвенцию, обязуется регулярно собирать и публиковать основные статистические данные о труде, включая: экономически активное население, занятость, безработицу, производственный травматизм, профессиональные заболевания и трудовые конфликты.

Статистические данные, собираемые научно-исследовательскими отделами или институтами, представляют собой дополнительный продукт деятельности системы по регулированию труда или собираются непосредственно при проведении опросов или переписи. Информация, главным образом, используется для формирования правильной трудовой политики, включая:

- Изучение условий труда и проживания, таких как безопасность, здоровье, социальное обеспечение и защита и т.д.

- Разработка политики в отношении целевых групп, в том числе женщин, детей и работников в неформальном секторе экономики.
- Мониторинг трудовых отношений и трудовых конфликтов; применение трудовых норм и решение проблем, с которыми сталкиваются работодатели и работники.
- Оценка характера занятости и безработицы, необходимых навыков для выполнения разной работы, пробелов в программах подготовки кадров и т.д.
- Разработка мер по охране труда в неформальной экономике.

Для достижения целей, стоящих перед научно-исследовательскими институтами в системе регулирования вопросов труда, необходимы надежные статистические данные.

Статистические данные, собранные на сегодняшний день во многих министерствах труда, относятся к следующим областям: рабочая сила, занятость, неполная занятость и безработица; регистрация и трудоустройство безработных государственной службой занятости; классификация по отраслям; классификация по возрасту и полу; образование; классификация по видам занятий; классификация по категориям; данные о заработной плате; структура заработной платы и распределение минимальной заработной платы; средний заработок и часы работы; равное вознаграждение; стоимость рабочей силы; трудовые отношения; трудовые конфликты и потерянные рабочие дни из-за забастовок, локаутов и т.д.; характер конфликтов; классификация по регионам и отраслям; социальное обеспечение; накопительный фонд и пенсионные фонды; премия, компенсация работникам, денежное вознаграждение и т.д.; профессиональные заболевания; несчастные случаи на производстве; производительность труда и показатели производительности труда; работники в сельской местности и в неформальном секторе; эмиграция/миграция работников; ежегодный доклад о применении различных законов о труде; условия работы и проживания работников по конкретным областям или отраслям; занятость среди молодежи.

В большинстве министерств проводится научно-исследовательская работа в разных направлениях, включая уровень занятости, трудовые отношения, технические навыки, заработную плату и т.д. Специалисты изучают конкретные целевые группы трудящихся, а также тех трудящихся, которые проживают в определенных областях. Такие исследования обычно проводят научно-исследовательские подразделения или отделы в министерстве труда. Национальные институты труда во многих странах проводят исследования, ориентированные на выработку политики. В больших странах правительства штатов или областные правительства имеют собственные научно-исследовательские институты.

Проведение научных исследований в области труда во многих странах является основной функцией органов, участвующих в социальном диалоге, в том числе национальных комитетов по труду или национальных социально-экономических комитетов. Дополнительная польза от проведения исследований состоит в том, что применяется подход, основанный на совместном участии социальных партнеров, которые с самого начала участвуют в сборе, анализе и толковании данных.

5. НОВЫЕ ВЫЗОВЫ ДЛЯ РЕГУЛИРОВАНИЯ ВОПРОСОВ ТРУДА

Система по регулированию вопросов труда сталкивается с новыми и старыми проблемами, которые требуют скорейшего решения в условиях глобализации и экономического кризиса. Особого внимания заслуживают:

- неформальная экономика;
- трудящиеся-мигранты;
- трудовые отношения и недекларированный труд;
- ВИЧ/СПИД.

5.1. Неформальная экономика

Традиционно министерство труда как координационный центр национальной системы по регулированию вопросов труда осуществляет меры по защите и обеспечению прав работников, работающих по официальным трудовым договорам в формальном секторе экономики. Однако во многих странах лишь небольшое число лиц заняты на постоянной работе в формальной экономике, а множество мужчин и женщин работают в неформальной экономике в условиях, которые не соответствуют стандартам достойного труда и приемлемым нормам. Возможные действия для защиты прав трудящихся в неформальной экономике могут быть направлены на обеспечение минимальной заработной платы, социальной защиты, искоренение наихудших форм детского и подневольного труда.

Когда регулирование вопросов труда сосредоточено на формальной экономике, очевидно, что большое число трудящихся и работодателей не попадают под его защиту и воздействие. Регулирование вопросов труда должно выйти за узкие традиционные рамки и найти более широкое применение чтобы удовлетворять потребности всех трудящихся и работодателей в формальной и неформальной экономике.

В Конвенции № 150 предлагается, если этого требуют национальные условия, расширить деятельность системы по регулированию вопросов труда на категории трудящихся, которые не считаются работающими по найму. К ним относятся сельскохозяйственные работники, самостоятельно занятые лица, члены кооперативов и предприятий другой формы управления, лица, работающие согласно обычаям и традициям, включая членов семей, работающих в семейных предприятиях. Эти положения отражают необходимость обеспечить защиту «работающих бедных», людей с низким доходом и работников неформального сектора экономики; этот вопрос будет более подробно освещен в другом учебном модуле. В процессе разработки Конвенции № 150 было признано, что эти категории трудящихся составляют основную часть рабочей силы во многих регионах в мире, что вызывает необходимость расширить деятельность по регулированию вопросов труда и сделать регулирование вопросов труда более эффективным, полноценным и вызывающим доверие.

В 1973 г. на совещании специалистов по регулированию вопросов труда было заявлено, что устав МОТ обязывает решать проблемы всех трудящихся во всех странах, находящихся на любом этапе развития. Следовательно, исторические обстоятельства не должны сегодня препятствовать расширению деятельности системы по регулированию вопросов труда и обеспечению защиты не работающих по найму трудящихся, которые являются независимыми в правовом отношении, но их юридическая независимость не может скрыть чрезвычайно тяжелые условия экономической зависимости.

В последнее десятилетие системы по регулированию вопросов труда расширяют охват во многих странах в поисках возможных решений и эффективных политических подходов,

и в большинстве стран согласны с тем, что неформальная экономика, включающая большую часть работников и экономических предприятий, наносит тяжелый урон обществу и экономике. Необходимо сосредоточить усилия на обеспечении достойных условий труда в неформальной экономике для трудящихся и независимых предпринимателей и их интеграции в формальную экономику.

5.2. Трудящиеся-мигранты

В концепции регулирования вопросов труда заложены основные принципы «правильного регулирования», следовательно, регулирование вопросов труда должно играть важную роль в трудовой миграции в рамках мандата МОТ в мире труда. Регулирование вопросов труда всегда было направлено на упорядочение потоков мигрантов и искоренение эксплуатации трудящихся-мигрантов. Учитывая многочисленность и значение трудящихся-мигрантов для национальных экономик, органы системы по регулированию вопросов труда должны изменить свою роль в управлении потоками миграции для решения этой проблемы. Вопрос состоит в том, как учитывать трудовую миграцию в программах развития и как наряду с эффективным регулированием вопросов труда и социальным диалогом обеспечить взаимодействие между посылающей и принимающей странами. Принимающая и посылающая страны должны сотрудничать и развивать свою нормативно-правовую базу для регулирования мобильности трудовых ресурсов на пользу общества, мигрантов, социально-экономического развития и государства.

Каждый год миллионы мужчин и женщин покидают свои дома и пересекают национальные границы, стремясь обеспечить безопасность себе и своим семьям. Потоки людей, пересекающих границу, выросли за последние десятилетия и, вероятно, еще увеличатся в будущем.

Прикладывая свой труд, трудящиеся-мигранты способствуют росту и развитию стран, где они работают. Страны происхождения получают большую пользу от денежных переводов и навыков, полученных в период миграции.

Однако многие трудящиеся-мигранты, в особенности малоквалифицированные рабочие, терпят жестокое обращение и эксплуатацию. Мигранты особенно часто подвергаются дискриминации, эксплуатации и жестокому обращению; многие из них работают при минимальном уровне безопасности и гигиены труда, когда трудовые нормы и законы о минимальной заработной плате не действуют или не соблюдаются. Женщины, которые все чаще самостоятельно уезжают работать за границу и составляют почти половину мигрантов в мире, испытывают особые проблемы с обеспечением своей защиты.

Проблема осложняется такими факторами, как нерегулярная миграция и незаконная трудовая деятельность.

5.3. Трудовые отношения и недекларированный труд

Гарантия занятости быстро превратилась в актуальную проблему, требующую решения путем регулирования вопросов труда. В частности, во всем мире все труднее установить, существуют трудовые отношения или нет в ситуациях, когда (1) права и обязанности заинтересованных сторон не ясны, или когда (2) была попытка скрыть трудовые отношения, или когда (3) существуют несоответствия или пробелы в нормативно-правовой базе, в ее толковании или применении. При оказании услуг на транснациональном уровне часто бывает непонятно, кого считать трудящимся в рамках трудовых отношений, какие права имеет трудящийся и кто работодатель.

Уязвимые категории трудящихся и трудящиеся-мигранты особенно страдают от неясных трудовых отношений и договоренностей. Государства – члены МОТ и их социальные партнеры подчеркивают, что в рамках глобальной экономики трудящиеся еще больше нуждаются в защите,

по крайней мере, от обхода национальных законов при помощи договорных и/или иных правовых договоренностей.

Потребность в международной нормативно-правовой базе для регулирования новых форм трудовых отношений привела к тому, что этот вопрос обсуждался на сессиях Международной конференции труда МОТ в 1997, 1998 и 2003 гг., и, наконец, в 2006 г. была принята Рекомендация о трудовых правоотношениях. Используя эту Рекомендацию в качестве руководства, государства-члены, используя регулирование вопросов труда, могут формулировать национальную политику в этой области, устанавливать критерии для определения существования трудовых отношений и контролировать ситуацию, принимая специальные меры, когда требуется.

Рекомендация о трудовых отношениях (№ 198) охватывает следующие вопросы:

- разработка и применение национальной политики, направленной на пересмотр через надлежащие периоды времени и, в случае необходимости, на внесение ясности в сферу применения законодательства и нормативных правовых актов и их адаптации, чтобы гарантировать эффективную защиту работников, выполняющих свою работу в условиях индивидуального трудового правоотношения;
- определение – через перечень соответствующих признаков – существования такого правоотношения на основе фактов, подтверждающих выполнение работы и выплату вознаграждения работнику невзирая на то, каким образом это трудовое правоотношение характеризуется в любом другом соглашении об обратном, носящем договорный или иной характер, которое могло быть заключено между сторонами;
- формирование надлежащего механизма или использование существующего механизма для мониторинга развития ситуации на рынке труда и в сфере организации труда, а также для разработки рекомендаций относительно принятия и осуществления мер, касающихся индивидуального трудового правоотношения, в рамках своей национальной политики.

5.4. ВИЧ/СПИД

Свыше 40 миллионов человек живут с ВИЧ/СПИДом. Девять из десяти – это взрослые люди в продуктивном и репродуктивном возрасте. ВИЧ/СПИД ставит под угрозу возможности работников получать средства к существованию для себя и для тех, кто от них зависит – семей, местных сообществ и предприятий. При этом ослабляются национальные экономики. Дискриминация и стигматизация женщин и мужчин с ВИЧ/СПИДом нарушает основополагающие принципы и права в сфере труда и подрывает усилия по профилактике и лечению ВИЧ/СПИДа.

Регулирование вопросов труда играет важную роль в борьбе с ВИЧ/СПИДом. Перед системой по регулированию вопросов труда стоит задача мобилизовать трудящихся и работодателей на спасение жизни работающих людей и помочь людям продолжать работать как можно дольше.

Путем регулирования вопросов труда можно создать социально-культурную среду без дискриминации и помочь социальным партнерам разработать политику, программы и специальные меры на национальном, отраслевом уровне, а также на уровне предприятий. К решению вопроса можно также подойти в рамках политики и соглашений, связанных с безопасностью и гигиеной труда, условиями труда или борьбой с дискриминацией. Цель заключается в том, чтобы, с одной стороны, предупреждать и бороться с дискриминацией по признаку ВИЧ, а с другой стороны, обеспечить здоровье и безопасность при помощи программы по профилактике и лечению ВИЧ/СПИДа.

Перед работодателями стоит проблема, как справиться с последствиями эпидемии на рабочих местах, включая потерю квалифицированных опытных работников, нарушение графика производства, повышение затрат на рабочую силу и падение производительности труда.

Профсоюзы сталкиваются с проблемой, как защитить возможности получения средств к существованию, здоровье и жизнь работников и их семей от угрозы ВИЧ/СПИДа.

Используя свои собственные сети и структуры для информирования и мобилизации, работодатели и профсоюзы могут предотвратить распространение заболевания, создавая защиту в виде политики и программ борьбы с ВИЧ/СПИДом на каждом рабочем месте. Совместная работа над решением этого вопроса может даже улучшить трудовые отношения и укрепить систему по регулированию вопросов труда.

Политические стратегии, совместные программы и соглашения должны разрабатываться на основе следующих ключевых принципов:

- признание ВИЧ/СПИД производственной проблемой;
- отсутствие дискриминации при приеме на работу, продвижении по службе, профессиональной подготовке;
- гендерное равенство;
- здоровье и безопасность (включая разумное размещение для больных СПИДом);
- социальный диалог как средство для развития и реализации политики по борьбе с ВИЧ/СПИДом;
- кандидаты на работу или работающие лица не должны в обязательном порядке проходить тестирование на ВИЧ/СПИД;
- конфиденциальность;
- продолжение трудовых отношений, увольнение без оснований недопустимо;
- профилактика;
- лечение и поддержка людей, живущих с ВИЧ/СПИДом.

6. ГЕНДЕРНЫЕ АСПЕКТЫ В РЕГУЛИРОВАНИИ ВОПРОСОВ ТРУДА

Современное регулирование вопросов труда должно быть эффективным и инклюзивным и для этого использовать комплексный гендерно-ориентированный подход в четырех главных областях, упомянутых выше, а именно: трудовые нормы, трудовые отношения, занятость и исследования в области труда.

На всех этапах *подготовки, разработки, принятия, применения и пересмотра трудовых норм* гендерные факторы могут учитываться разными взаимодополняющими способами:

- Когда привлекаются социальные партнеры, необходимо обеспечить консультации и участие женщин и представителей женщин с обеих сторон, работодателей и работников.
- Обеспечить равные возможности мужчинам и женщинам для получения консультаций в национальных органах.
- Прогнозировать и предварительно оценивать возможную разницу в воздействии «общих» правовых положений на мужчин и женщин, имеющих и не имеющих семейные обязанности.
- Убедиться, что новый закон или новая редакция существующего закона согласуется с международными нормами (МОТ и ООН) о равных возможностях и правах женщин.
- Формулировка закона должна иметь равное отношение к мужчинам и женщинам¹⁵.

- Обеспечить, чтобы органы, контролирующие соблюдение трудовых норм (в частности, инспекция труда), учитывали гендерные аспекты и имели в своем составе сбалансированное число мужчин и женщин среди должностных лиц и руководителей.

Регулирование вопросов труда может играть важную роль в поддержке трудовых отношений и социального диалога. В первую очередь, помогая социальным партнерам обеспечить в полной мере представительство мужчин и женщин в коллективных переговорах и в органах, участвующих в социальном диалоге. В некоторых странах женщинам все еще трудно занять руководящие позиции; в организациях работодателей и работников и при проведении переговоров, особенно, на национальном, отраслевом уровне и на больших предприятиях, преобладают мужчины. Недостаточное представительство женщин влияет на программу коллективных переговоров и на процессы социального диалога.

В некоторых странах (например, в Аргентине, Бразилии, Чили, Уругвае и Парагвае) созданы национальные трехсторонние комитеты по обеспечению равных возможностей занятости, в комитеты входят представители трудящихся, работодателей и правительства (министерства труда и национальных организаций, борющихся за равноправие женщин). Система по регулированию вопросов труда осуществляет руководство этим процессом, обеспечивая работу комитетов, оказывая техническую и логистическую поддержку, координируя деятельность и помогая в передаче рекомендаций на самый высокий уровень в правительство и парламент.

Для того чтобы политика, стратегия и услуги в области занятости были эффективными, они должны охватывать всех трудящихся независимо от возраста, пола, этнической принадлежности, семейного состояния, способностей и т.д. Это позволит разработать всестороннюю политику и программы, а также выявить необходимость в принятии конкретных действий.

Разработка устойчивой политики и программ в области труда и занятости строится на правильном анализе и прогнозе тенденций в области занятости и трудовых вопросов.

Перед регулированием вопросов труда стоит задача сделать исследования и статистические данные более ориентированными на гендерные аспекты. Гендерная статистика, включая дифференцирование собранных данных по гендерному признаку, придает полноту статистическим данным, помогает детально отражать реальность и, следовательно, повышает качество статистических отчетов, учитывающих различия и сходство между мужчинами и женщинами, которые выражаются в степени их участия, условиях жизни и работы, потребностях, ограничениях и возможностях.

Например, без применения гендерного подхода было бы невозможно узнать, что женщины (главы домашних хозяйств) составляют большинство среди самых бедных слоев населения в мире или что в некоторых странах женщины занимают наибольшую долю среди безработных (особенно среди безработных в течение продолжительного времени).

¹⁵ Смотри *ILO Guidelines on Labour Law Writing Techniques*.

7. ОРГАНИЗАЦИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ПО РЕГУЛИРОВАНИЮ ВОПРОСОВ ТРУДА

В Конвенции № 150 (Статья 4) говорится, что «Каждый член Организации обеспечивает методом, отвечающим национальным условиям, организацию и эффективное функционирование на своей территории системы по регулированию вопросов труда, функции и обязанности которой должны образом скоординированы».

Концепция «системы» по регулированию вопросов труда подразумевает наличие различных органов на разных уровнях, действия которых хорошо скоординированы для достижения общих целей. В Конвенции № 150 в Статье 1 говорится, что это «все государственные административные органы, несущие ответственность за регулирование вопросов труда и/или занимающиеся этими вопросами – независимо от того, являются ли они министерствами, ведомствами или другими государственными учреждениями, включая полугосударственные и региональные или местные учреждения или любую другую форму децентрализованной администрации – а также любую организационную структуру, созданную для координации деятельности таких органов и для обеспечения консультаций с работодателями и работниками и их организациями, а также их участия в деятельности этих органов».

Эффективность системы в большой степени зависит от наличия сильного и хорошо организованного органа, который способен обеспечить координацию функций и обязанностей системы. Как правило, таким органом является министерство труда и социального обеспечения, однако существуют и другие способы обеспечить координацию системы по регулированию вопросов труда, например, при помощи национальных комитетов или административных советов, в состав которых входят специалисты из разных министерств¹⁶, или через государственные органы, занимающиеся регулированием вопросов труда.

При такой организационной структуре национальная трудовая политика, подкрепленная уполномочивающим законодательством, устанавливает миссию, концепцию, цели и функциональные обязанности национальной системы по регулированию вопросов труда. Не существует одной модели или особой формы организации, которой следует отдать предпочтение, потому что министерства и/или учреждения принимают различные формы в сложившихся исторических, культурных, социальных и экономических условиях.

7.1. Центральный орган

Центральный орган системы по регулированию вопросов труда, как правило, состоит из подразделений, которые решают основные проблемы, связанные с регулированием вопросов труда. Разделение функций и обязанностей обеспечивает эффективную работу и согласованную деятельность. Подразделения министерства отличаются по направлениям деятельности и могут быть разбиты на три основные категории, а именно: общая административная служба, служба поддержки и технические или специальные службы.

Общая административная служба отвечает за руководство персоналом, материальными средствами и финансовыми ресурсами министерства, включая набор и обучение персонала и управление внутренними финансовыми ресурсами.

Служба поддержки обычно включает юридические услуги, консультационные услуги, отдел международных отношений, отдел научных исследований, статистики и планирования и коммуникационные услуги.

¹⁶ Например, Ирландский национальный социально-экономический совет.

Технические департаменты, в том числе инспекция труда, отдел трудовых отношений, отдел занятости, гендерное бюро, отдел социального обеспечения, имеют относительно небольшой персонал в центральном офисе и ряд подразделений на местах.

Гендерное бюро может выполнять различные функции, от рекомендаций по вопросам гендерных аспектов в трудовой политике до установления гендерного равенства на производстве. Бюро может предлагать поддержку и консультации, иногда также проводит обучение работников и работодателей по вопросам гендерного равенства в сфере труда. На местах инспекторы труда обеспечивают гендерное равенство в ходе плановых проверок и бесед.

Отделы или департаменты, которые созданы в рамках системы по регулированию вопросов труда для работы по каждому направлению деятельности, обеспечивают согласованную и эффективную работу.

В небольших системах по регулированию вопросов труда некоторые функциональные обязанности могут быть объединены в одну группу (например, планирование и развитие людских ресурсов, инспекция труда, условия труда и занятость и т.д.).

В основном, центральные технические департаменты заняты разработкой политики, системным управлением и координацией работы подразделений на местах, мониторингом и подготовкой отчетов на национальном уровне. Подразделения на местах посылают работников в командировки, обрабатывают претензии, собирают статистические данные и передают отчеты в центральные технические департаменты.

7.2. Взаимодействие между министерствами

Функции и обязанности по регулированию вопросов труда могут быть распределены между разными органами, государственными, полугосударственными и даже частными.

Очень часто обязанности в сфере труда и занятости делятся между разными министерствами, такими как министерство труда, министерство социального обеспечения и министерство торговли или промышленности. Министерство труда часто руководит политикой на рынке труда, а министерство торговли или промышленности занимается другими аспектами занятости, в том числе повышением производительности труда и содействием предпринимательству.

Службы инспекции труда часто разделены между разными министерствами, например службы при министерстве труда контролируют соблюдение трудового законодательства, а службы при Министерстве здравоохранения занимаются безопасностью и гигиеной труда на производстве (как подробно описано в других модулях учебной программы).

Без тесной координации эффективность работы различных служб была бы значительно ослаблена.

Администрация штата Бихар, Индия**Координация между заинтересованными лицами
в целях искоренения детского труда**

Долгое время различные правительственные органы Индии, занятые искоренением детского труда, работали пассивно и изолированно друг от друга. В 2009 г. правительство штата Бихар приступило к реализации комплексной стратегии по отмене детского труда, которая, по оценкам, затрагивала около 1,1 млн детей. Для выполнения этой задачи Министерство труда штата Бихар разработало «План действий по искоренению детского труда, спасению и реабилитации детей» на основе модели взаимодействия. Представители перечисленных ниже департаментов в первый раз встретились в комитете по координации деятельности по распоряжению Министерства труда штата Бихар:

- Департамент сельского развития;
- Департамент городского развития;
- Департамент налогов и земельной реформы;
- Департамент здравоохранения;
- Департамент развития людских ресурсов;
- Комитет по реализации проектов в сфере образования штата Бихар;
- Департамент социального обеспечения;
- Департамент продовольствия и других продуктов гражданского назначения;
- Департамент социального обеспечения меньшинств;
- Комитет по искоренению детского труда штата Бихар;
- Учреждения ООН.

Совместные инспекции, проведенные под руководством координационного комитета, имели огромный успех. Количество детей, извлеченных от трудовой эксплуатации и прошедших реабилитацию, выросло в пять раз, в целом 1481 работодатель получил наказание за умышленное нарушение закона. Модель, разработанная системой по регулированию вопросов труда штата Бихар, применяется в других штатах Индии и показывает, что министерство труда может играть центральную роль в обеспечении согласованной работы разных учреждений в системе по регулированию вопросов труда для поощрения достойных условий труда.

7.3. Взаимодействие с учреждениями

В ходе реформы государственного сектора, начавшейся в 1970-е гг., многие функции были переданы полугосударственным или частным учреждениям. Сегодня все больше агентств активно участвуют в предоставлении услуг по поиску работы. В сфере профессиональной подготовки государство часто передает выполнение задач по обучению в частные образовательные учреждения через систему лицензирования; в качестве еще одного примера можно привести безопасность и гигиену труда, когда частные агентства или отдельные эксперты могут получить государственную лицензию на проведение инспекции опасных продуктов или рабочих мест, что обычно входит в задачи инспекции труда.

Децентрализация функций и служб должна подвергаться строгому надзору со стороны центрального органа, который способен разрабатывать четкую политику, осуществлять эффективное планирование, устанавливать понятные прозрачные критерии, проводить мониторинг и оценку деятельности различных органов на основе системного подхода.

В Статье 9 Конвенции № 159 говорится о необходимости создания средств надзора для обеспечения эффективного взаимодействия между министерствами и полугосударственными, региональными и местными учреждениями, которые могут частично контролироваться государством или иметь статус юридического лица и поэтому работать полностью независимо.

Надзор обеспечивается через систему отчетности; кроме этого, возможным средством надзора может быть финансовый контроль посредством выделения бюджетных средств и контроля за их использованием; юридические средства надзора могут быть реализованы через назначение членов в административные советы указанных учреждений.

7.4. Функции, переданные социальным партнерам

Помимо участия социальных партнеров в процессе принятия решений во всех областях регулирования вопросов труда, в Конвенции № 150 (Статья 2) предусматривается возможность «передавать или поручать определенную сферу деятельности в области регулирования вопросов труда неправительственным организациям, в частности организациям работодателей и работников или, при необходимости, представителям работодателей и работников».

Социальные партнеры часто имеют своих представителей в административных советах органов службы занятости, фондов и органов социального обеспечения, агентств производственной безопасности и гигиены труда, учреждений профессионально-технического образования.

Организации или учреждения социальных партнеров часто непосредственно участвуют в реализации программ профессиональной подготовки и переподготовки; в некоторых странах для этой цели созданы национальные двухсторонние агентства.

7.5. Территориальное взаимодействие

Для обеспечения эффективного предоставления услуг работникам и работодателям необходима децентрализация системы по регулированию вопросов труда путем передачи полномочий в отдельные провинции, регионы и области.

Статья 4 Конвенции требует, чтобы система по регулированию вопросов труда эффективно функционировала на всей территории. Это может включать, например, систематическое планирование, контроль и оценку запланированных действий при помощи надлежащих инструментов, в том числе регулярных отчетов.

В Рекомендации № 158 в пункте 26 «Полевые службы» говорится о том, что «должны осуществляться соответствующие меры для эффективной организации и деятельности полевых служб системы по регулированию вопросов труда. В частности, эти меры должны:

- а) обеспечивать, чтобы местоположение полевых служб отвечало нуждам различных районов: при этом с заинтересованными представительными организациями работодателей и работников должны проводиться консультации по данному вопросу;
- б) обеспечивать полевые службы необходимым штатом, оборудованием и транспортными средствами для эффективного выполнения ими своих обязанностей;
- с) обеспечивать получение полевыми службами достаточных и четких инструкций во избежание возможности различного толкования законов и постановлений в различных районах.

Меры по обеспечению надлежащей организации и структуры системы по регулированию вопросов труда в значительной степени связаны с координацией деятельности между центральными и децентрализованными органами.

В зоне совместной юрисдикции федеральное и областное правительство должны эффективно координировать свою деятельность с целью предоставления согласованного комплексного пакета услуг.

8. ВАЖНОСТЬ КВАЛИФИЦИРОВАННОГО ПЕРСОНАЛА

Для выполнения всех перечисленных функций система по регулированию вопросов труда должна быть обеспечена квалифицированным персоналом.

Персонал системы по регулированию вопросов труда состоит из лиц, имеющих соответствующую квалификацию для выполнения порученной им работы, которые имеют доступ к профессиональной подготовке, необходимой для такой работы, и которые независимы от ненадлежащего внешнего влияния (Конвенция № 150, Ст. 10). Это особенно важно для специализированных служб, где требуется особая техническая квалификация, которая подтверждается соответствующим органом (Рекомендация № 158, Ст. 23 (2)).

Персонал системы по регулированию вопросов труда имеет *статус*, материальные средства и финансовые ресурсы, необходимые для эффективного выполнения своих обязанностей (Конвенция № 150, Ст. 10 (2)). Это положение имеет существенное значение для инспекторов труда и будет подробно проанализировано и рассмотрено в других модулях данной учебной программы.

8.1. Профессиональная подготовка

Персонал системы по регулированию вопросов труда имеет доступ к профессиональной подготовке, необходимой для выполнения их работы (Конвенция № 150, Ст. 10).

Необходимость предоставления персоналу возможностей для обучения подчеркивается в Рекомендации № 158, согласно которой персонал системы по регулированию вопросов труда должен получать профессиональную начальную и дальнейшую подготовку на уровнях, соответствующих их работе (Рекомендация № 158, Ст. 23 (1)). В Рекомендации говорится о непрерывной профессиональной подготовке и повышении квалификации, для чего должны приниматься постоянные меры, обеспечивающие получение персоналом такой подготовки на протяжении всей трудовой деятельности.

Во многих развивающихся странах национальные системы по регулированию вопросов труда не могут обеспечить начальную профессиональную подготовку и непрерывное обучение персонала, в основном из-за нехватки финансовых ресурсов и преподавателей, обладающих достаточными техническими и методологическими знаниями. В этих случаях, следует рассмотреть вопрос о дополнении национальных программ и средств для профессиональной подготовки за счет международного сотрудничества в виде обмена опытом и информацией, а также в виде совместных программ и средств в области начальной и дальнейшей профессиональной подготовки, в частности на региональном уровне (Рекомендация № 159, Ст. 24).

ВЫВОДЫ

В Конвенции МОТ № 150 и Рекомендации МОТ № 158 содержатся указания по развитию систем регулирования вопросов труда, несущих ответственность за все аспекты разработки и осуществления национальной трудовой политики.

Конвенция № 150 устанавливает различие между концепцией регулирования вопросов труда и концепцией системы по регулированию вопросов труда. Согласно Статье 1, термин «регулирование вопросов труда» означает деятельность по государственному управлению в области национальной трудовой политики, а термин «система по регулированию вопросов труда» охватывает все государственные административные органы, несущие ответственность за регулирование вопросов труда и/или занимающиеся этими вопросами – независимо от того, являются ли они министерствами, ведомствами или другими государственными учреждениями, включая полугосударственные и региональные или местные учреждения или любую другую форму децентрализованной администрации – а также любую организационную структуру, созданную для координации деятельности таких органов и для обеспечения консультаций с работодателями и работниками и их организациями, а также их участия в деятельности этих органов.

Согласно Рекомендации № 158 система по регулированию вопросов труда осуществляет свои функции в четырех областях: трудовые нормы, трудовые отношения, занятость, исследования по вопросам труда.

Регулирование вопросов труда играет ключевую роль в подготовке, разработке, принятии, применении и пересмотре трудовых норм. Трудовое законодательство регулирует индивидуальные и коллективные трудовые отношения, защищает основные свободы и права в трудовой сфере, гарантирует минимальные трудовые нормы.

Регулирование вопросов труда может играть важную роль в поощрении, поддержке и укреплении трудовых отношений, начиная с создания благоприятной правовой среды.

Во многих странах посредством регулирования вопросов труда создаются системы по предотвращению и урегулированию трудовых конфликтов, учреждаются органы по добровольному примирению, которые должны помогать сторонам самостоятельно разрешать конфликты; примирительная процедура должна быть бесплатной и оперативной.

Важная роль отводится социальному диалогу. Регулирование вопросов труда может содействовать работе двухсторонних, трехсторонних и многосторонних органов, участвующих в социальном диалоге на разных уровнях (национальном, отраслевом уровне или при обсуждении специальных вопросов), а также обеспечить создание институциональной структуры и административную поддержку, в том числе через соответствующие органы и секретариат; система по регулированию вопросов труда может участвовать в социальном диалоге в государственном секторе.

Разработка, реализация и мониторинг политики и услуг в сфере занятости являются краеугольным камнем трудовой политики. Приведение в соответствие предложения и спроса на рабочую силу требует перестройки государственной службы занятости, чтобы она могла оказывать эффективные услуги и работодателям, и лицам, ищущим работу, включая информационные услуги, оценку потребности в рабочих кадрах, профессиональную ориентацию и консультации, предоставление информации о рынках труда и поддержку баз данных.

Исследования и статистика предоставляют важные исходные данные для разработки обоснованной трудовой политики. Сбор данных, дифференцированных по полу, и исследования гендерных факторов помогают разрабатывать всесторонние политические стратегии и программы.

В условиях глобализации и экономического кризиса некоторые проблемы приобретают особую остроту: неформальная экономика, трудящиеся-мигранты, трудовые отношения и недекларированный труд, ВИЧ/СПИД.

УПРАЖНЕНИЯ

Упражнение 1

НАЗВАНИЕ	Сравнение подходов: наказание и убеждение
ЗАДАНИЕ	✓ Прочитайте внимательно Конвенцию о регулировании вопросов труда (№ 150). ✓ Нарисуйте в лекционном блокноте структурную схему вашей системы по регулированию вопросов труда с указанием основных функций, перечисленных в Конвенции. <u>Примечание:</u> Выделите другим цветом органы, выполняющие функции инспекции труда. ✓ Представьте вашу работу на занятии. ✓ Последующее общее обсуждение.
ОТВЕДЕННОЕ ВРЕМЯ	✓ 60 минут + 5 минут на каждую презентацию .

Упражнение 2

	Конвенция № 150 устанавливает разницу между «регулированием вопросов труда» и «системой по регулированию вопросов труда»: ✓ «Регулирование вопросов труда» означает деятельность по государственному управлению в области национальной трудовой политики, которой обычно руководит Министерство труда. ✓ «Система по регулированию вопросов труда» охватывает широкий круг государственных административных органов, занимающихся регулированием вопросов труда независимо от того, являются ли они министерствами, ведомствами или другими государственными учреждениями, организациями социальных партнеров, полугосударственными, региональными или местными учреждениями или любой другой формой децентрализованной администрации.
ЗАДАНИЕ	✓ С учетом указанных выше принципов и результатов Упражнения № 1 нарисуйте в лекционном блокноте схему, показывающую связи между центральным органом (например, министерством труда) и другими органами, работающими в системе по регулированию вопросов труда в центре и на местах. <u>Примечание:</u> Выделите другим цветом органы, выполняющие функции инспекции труда. ✓ Представьте результаты вашей групповой работы на занятии. ✓ Последующее общее обсуждение. .
ОТВЕДЕННОЕ ВРЕМЯ	✓ 60 минут + 5 минут на каждую презентацию .

БИБЛИОГРАФИЯ И МАТЕРИАЛЫ ДЛЯ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ЧТЕНИЯ

- Berg, J.; Kucera, D. 2008. *In Defense of Labour Market Institutions: Cultivating Justice in the Developing World* (ILO, Geneva).
- Casale, G., Sivananthiran, A., Venkata Ratnam, C.S. (eds.) 2007. *Re-engineering Labour Administration to Promote Decent Work* (ILO, Geneva).
- Casale, G., Sivananthiran, A., Daza, J.L., Mar, C. (eds.) 2007. *Showcasing Tools and Experience in Labour Administration and the Informal Economy* (ILO SRO for South Asia, New Delhi).
- Hayes, J. 2004. *The Changing Role of Labour Ministries* (DIALOGUE, ILO Geneva).
- Heron, R. 1998. *Labour Administration: an Introduction* (ILO SRO, Bangkok).
- Husband, J.L. 1980. *Labour Administration -A General Introduction* (ILO Geneva).
- International Labour Organization (ILO). 2006. *Changing patterns in the world of work*, Report of the Director-General, International Labour Conference, 95th Session (Geneva).
- . 2005. *A Brief Introduction to International Labour Standards Rules of the game* (Geneva).
- . 2004. *World Employment Report 2004-2005* (Geneva).
- . 2004a. *A fair globalization: The role of the ILO World Commission on the Social Dimension of Globalization* (Geneva).
- . 2001. *Reducing the decent work deficit: A global challenge*, Report of the Director-General, International Labour Conference, 89th Session (Geneva).
- . 1999. *Decent Work Report to the Director General*, 87th Session, June 1999 (Geneva).
- . 1997. *Labour Administration Report to the ILC 85th Session* (Geneva).
- . 1976. *Labour Administration: its Role, Functions and its Organization*, Report V submitted to 64th session of ILC (Geneva).
- Kaufman, B.E. 2004. *The global evolution of industrial relations: Events, ideas and the IIRA* (ILO, Geneva).
- Kucera, D. 2002. «Core Labour Standards and Foreign Direct Investment» in *International Labour Review*, Vol. 141, No. 1–2, pp. 31–70.
- Lecuyer, N.; Courdouan, J. 2002. *Actors in Development, New Forms of Labour Administration* (ILO, Geneva).
- Odonovan, P. 2003. «Social Dialogue – Issues and Trends» in Sivananthiram and Venkata Ratnam (eds.): *Best Practices in Social Dialogue* (ILO, New Delhi).
- Sivananthiram, A., Venkata Ratnam, C.S. 2005. *Informal Economy: The Growing Challenge For Labour Administration* (ILO SRO, New Delhi).
- Thuy, P., Hansen, E., Price, D. 2001. *The Public Employment Service in a Changing Labour Market* (ILO, Geneva).

Основные акты МОТ

Конвенция 1947 года об инспекции труда (№ 81).

Конвенция 1969 года об инспекции труда в сельском хозяйстве (№ 129).

Конвенция 1948 года об организации службы занятости (№ 88).

Конвенция 1964 года о политике в области занятости (№ 122).

Конвенция 1975 года о профессиональной ориентации и профессиональной подготовке в области развития людских ресурсов (№ 142).

Конвенция 1948 года о свободе объединений и защите права объединяться в профсоюзы (№ 87).

Конвенция 1949 года о праве на объединение в профсоюзы и на ведение коллективных переговоров (№ 98).

Конвенция 1978 года о регулировании вопросов труда (№ 150)

Рекомендация 1964 года о политике в области занятости (№ 122).

Рекомендация 1984 года о политике в области занятости (дополнительные положения) (№ 169).

ПРИЛОЖЕНИЯ

ПРИЛОЖЕНИЕ 1:

КОНВЕНЦИЯ 1978 ГОДА О РЕГУЛИРОВАНИИ ВОПРОСОВ ТРУДА (№ 150)

Генеральная Конференция Международной Организации Труда,

Созванная в Женеве Административным Советом Международного Бюро Труда и собравшаяся 7 июня 1978 года на свою шестьдесят четвертую сессию,

Отмечая положения существующих международных конвенций и рекомендаций в области труда, в частности Конвенции 1947 года об инспекции труда, Конвенции 1969 года об инспекции труда в сельском хозяйстве, Конвенции 1948 года об организации службы занятости, в которых предусматривается осуществление некоторых конкретных видов деятельности, относящихся к урегулированию вопросов труда,

Считая желательным принять акты, устанавливающие руководящие принципы относительно всей системы по регулированию вопросов труда,

Напоминая о положениях Конвенции 1964 года о политике в области занятости и Конвенции 1975 года о развитии людских ресурсов; напоминая также о цели создания полной и должным образом вознаграждаемой занятости и подтверждая необходимость того, чтобы программы регулирования вопросов труда были направлены на достижение этой цели и на осуществление целей указанных Конвенций,

Признавая необходимость полного соблюдения автономии организаций работодателей и работников, напоминая в этой связи о положениях существующих международных конвенций и рекомендаций в области труда, гарантирующих право на объединение, организацию и ведение коллективных переговоров, и в частности Конвенцию 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию и Конвенцию 1949 года о праве на организацию и на ведение коллективных переговоров, запрещающих всякое вмешательство государственных органов власти, которое бы ограничивало эти права или препятствовало их законному осуществлению, и считая, что организации работодателей и работников играют главную роль в осуществлении целей экономического, социального и культурного прогресса,

Постановив принять ряд предложений относительно регулирования вопросов труда: роль, функции и организация, что является четвертым пунктом повестки дня сессии,

Решив придать этим предложениям форму международной конвенции,

принимает сего двадцать шестого дня июня месяца тысяча девятьсот семьдесят восьмого года нижеследующую Конвенцию, которая может именоваться Конвенцией 1978 года о регулировании вопросов труда:

Статья 1

В целях настоящей Конвенции:

- а) термин *«регулирование вопросов труда»* означает деятельность по государственному управлению в области национальной трудовой политики;
- б) термин *«система по регулированию вопросов труда»* охватывает все государственные административные органы, несущие ответственность за регулирование вопросов труда и/или занимающиеся этими вопросами – независимо от того, являются ли они министерствами, ведомствами или другими государственными учреждениями, включая полугосударственные и региональные или местные учреждения или любую другую форму децентрализованной администрации – а также любую организационную структуру, созданную для координации деятельности таких органов и для обеспечения консультаций с работодателями и работниками и их организациями, а также их участия в деятельности этих органов.

Статья 2

Каждый Член Организации, ратифицирующий настоящую Конвенцию, может, в соответствии с национальным законодательством или правилами или национальной практикой, передавать или поручать определенную сферу деятельности в области регулирования вопросов труда неправительственным организациям, в частности организациям работодателей и работников или, при необходимости, представителям работодателей и работников.

Статья 3

Каждый Член Организации, ратифицирующий настоящую Конвенцию, может рассматривать отдельные области своей национальной трудовой политики как вопросы, которые, в соответствии с национальным законодательством или правилами или национальной практикой, регулируются путем использования прямых переговоров между организациями работодателей и работников.

Статья 4

Каждый Член Организации, ратифицирующий настоящую Конвенцию, обеспечивает методом, отвечающим национальным условиям, организацию и эффективное функционирование на своей территории системы по регулированию вопросов труда, функции и обязанности которой должным образом скоординированы.

Статья 5

1. Каждый Член Организации, ратифицирующий настоящую Конвенцию, проводит соответствующие национальным условиям мероприятия для обеспечения в рамках системы по регулированию вопросов труда консультаций, сотрудничества и переговоров между государственными органами власти и наиболее представительными организациями работодателей и работников или, при необходимости, представителями работодателей и работников.
2. В той мере, насколько это совместимо с национальным законодательством и правилами и национальной практикой, такие меры проводятся на национальном, региональном и местном уровнях, а также на уровне различных секторов экономической деятельности.

Статья 6

1. Компетентные органы в рамках системы по регулированию вопросов труда несут, в случае необходимости, ответственность за подготовку, проведение, координацию, проверку и пересмотр национальной трудовой политики или участвуют в перечисленных видах деятельности, а в сфере регулирования вопросов труда они являются в пределах компетенции государственной администрации инструментом подготовки и применения законов и правил, через которые осуществляется такая политика.
2. В частности, с учетом соответствующих международных трудовых норм, эти органы:
 - a) участвуют в подготовке, проведении, координации, проверке и пересмотре национальной политики в области занятости, в соответствии с национальным законодательством и правилами и национальной практикой;
 - b) изучают и обследуют положение полностью и не полностью занятых, а также безработных, учитывая национальное законодательство и правила и национальную практику относительно условий труда и трудовой жизни и условий занятости, указывают на недостатки и нарушения в таких условиях и представляют предложения относительно средств их исправления;
 - c) предоставляют свои услуги работодателям и работникам и их соответствующим организациям, в соответствии с национальным законодательством или правилами или практикой, с целью содействия – на национальном, региональном и местном уровнях, а также на уровне различных секторов экономической

деятельности – эффективным консультациям и сотрудничеству между государственными органами власти и учреждениями и организациями работодателей и работников, а также между такими организациями;

d) предоставляют работодателям и работникам и их соответствующим организациям, по их просьбе, технические советы.

Статья 7

Каждый Член Организации, ратифицирующий настоящую Конвенцию, содействует, если национальные условия этого требуют в целях удовлетворения потребностей возможно самого большого числа работников и в той мере, в какой такая деятельность еще не предусмотрена, расширению, и если это необходимо – поэтапно, функций системы по регулированию вопросов труда так, чтобы включить в нее деятельность, осуществляемую в сотрудничестве с другими компетентными органами, касающуюся условий труда и трудовой жизни таких категорий работников, которые по закону не являются лицами, работающими по найму, а именно:

- a) арендаторов, не использующих постороннюю рабочую силу, издольщиков и аналогичных категорий сельскохозяйственных работников;
- b) лиц, работающих не по найму, не использующих постороннюю рабочую силу, занятых в неформальном секторе, как он понимается в национальной практике;
- c) членов кооперативов и предприятий, управляемых работниками;
- d) лиц, работающих согласно обычаям или традициям.

Статья 8

В той мере, в какой это отвечает национальному законодательству и правилам и национальной практике, компетентные органы в системе по регулированию вопросов труда участвуют в подготовке национальной политики, касающейся международных связей в области труда, в представлении государства в этой области, а также в подготовке мер, которые следует принять на национальном уровне в этих целях.

Статья 9

В целях должной координации функций и обязанностей системы по регулированию вопросов труда согласно национальному законодательству или правилам или национальной практике, министерство труда или любой другой аналогичный орган имеет средства для выяснения, действительно ли полугосударственные учреждения, которые могут нести ответственность за осуществление конкретных функций по регулированию вопросов труда, а также любые региональные или местные учреждения, которым могут быть переданы такие функции, осуществляют свою деятельность в соответствии с национальным законодательством и правилами и выполняют задачи, порученные им.

Статья 10

1. Персонал системы по регулированию вопросов труда состоит из лиц, имеющих соответствующую квалификацию для выполнения порученной им работы, которые имеют доступ к профессиональной подготовке, необходимой для такой работы, и которые независимы от ненадлежащего внешнего влияния.
2. Такой персонал имеет статус, материальные средства и финансовые ресурсы, необходимые для эффективного выполнения своих обязанностей.

Статья 11

Официальные документы о ратификации настоящей Конвенции направляются Генеральному Директору Международного Бюро Труда для регистрации.

Статья 12

1. Настоящая Конвенция связывает только тех Членов Международной Организации Труда, чьи документы о ратификации зарегистрированы Генеральным Директором.

2. Она вступает в силу через двенадцать месяцев после того, как Генеральный Директор регистрирует документы о ратификации двух Членов Организации.

3. Впоследствии настоящая Конвенция вступает в силу в отношении каждого Члена Организации через двенадцать месяцев после даты регистрации его документа о ратификации.

Статья 13

1. Любой Член Организации, ратифицировавший настоящую Конвенцию, может по истечении десятилетнего периода с момента ее первоначального вступления в силу денонсировать ее посредством акта о денонсации, направленного Генеральному Директору Международного Бюро Труда для регистрации. Денонсация вступает в силу через год после даты регистрации акта о денонсации.

2. Каждый Член Организации, ратифицировавший настоящую Конвенцию, который в годичный срок по истечении упомянутого в предыдущем пункте десятилетнего периода не воспользуется своим правом на денонсацию, предусмотренным в настоящей статье, будет связан на следующий период в десять лет и впоследствии сможет денонсировать настоящую Конвенцию по истечении каждого десятилетнего периода в порядке, установленном в настоящей статье.

Статья 14

1. Генеральный Директор Международного Бюро Труда извещает всех Членов Международной Организации Труда о регистрации всех документов о ратификации и актов о денонсации, полученных им от Членов Организации.

2. Извещая Членов Организации о регистрации полученного им второго документа о ратификации, Генеральный Директор обращает их внимание на дату вступления настоящей Конвенции в силу.

Статья 15

Генеральный Директор Международного Бюро Труда направляет Генеральному Секретарю Организации Объединенных Наций для регистрации в соответствии со статьей 102 Устава Организации Объединенных Наций полные сведения относительно всех документов о ратификации и актов о денонсации, зарегистрированных им в соответствии с положениями предыдущих статей.

Статья 16

Каждый раз, когда Административный Совет Международного Бюро Труда считает это необходимым, он представляет Генеральной Конференции доклад о применении настоящей Конвенции и решает, следует ли включать в повестку дня Конференции вопрос о ее полном или частичном пересмотре.

Статья 17

1. В случае, если Конференция примет новую конвенцию, полностью или частично пересматривающую настоящую Конвенцию, и если в новой конвенции не предусмотрено обратное, то:

а) ратификация каким-либо Членом Организации новой, пересматривающей конвенции влечет за собой автоматически, независимо от положений статьи 13, немедленную денонсацию настоящей Конвенции при условии, что новая, пересматривающая конвенция вступила в силу;

б) начиная с даты вступления в силу новой, пересматривающей конвенции настоящая Конвенция закрыта для ратификации ее Членами Организации.

2. Настоящая Конвенция остается во всяком случае в силе по форме и содержанию в отношении тех Членов Организации, которые ее ратифицировали, но не ратифицировали новую, пересматривающую конвенцию.

Статья 18

Английский и французский тексты настоящей Конвенции имеют одинаковую силу.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2:

РЕКОМЕНДАЦИЯ 1978 ГОДА О РЕГУЛИРОВАНИИ ВОПРОСОВ ТРУДА (№ 150)

Рекомендация о регулировании вопросов труда: роль, функции и организация

Сессия Международной конференции труда: 64

Дата принятия: 26.06.1978

- I. Общие положения
- II. Функции национальной системы по регулированию вопросов труда
 - Трудовые нормы
 - Трудовые отношения
 - Занятость
 - Исследования по вопросам труда
- III. Организация национальной системы по регулированию вопросов труда
 - Координация
 - Ресурсы и персонал
 - Внутренняя структура
 - Полевые службы

Генеральная Конференция Международной Организации Труда,

Созванная в Женеве Административным Советом Международного Бюро Труда и собравшаяся 7 июня 1978 года на свою шестьдесят четвертую сессию,

Отмечая положения существующих международных конвенций и рекомендаций в области труда, в частности Конвенции 1947 года об инспекции труда, Конвенции 1969 года об инспекции труда в сельском хозяйстве, Конвенции 1948 года об организации служб занятости, в которых предусматривается осуществление некоторых конкретных видов деятельности, относящихся к регулированию вопросов труда,

Считая желательным принять акты, устанавливающие руководящие принципы относительно всей системы по регулированию вопросов труда,

Напоминая о положениях Конвенции 1964 года о политике в области занятости и Конвенции 1975 года о развитии людских ресурсов; напоминая также о цели создания полной и должным образом вознаграждаемой занятости и подтверждая необходимость того, чтобы программы регулирования вопросов труда были направлены на достижение этой цели и на осуществление целей указанных Конвенций,

Признавая необходимость полного соблюдения автономии организаций работодателей и работников, напоминая в этой связи о положениях существующих международных конвенций и рекомендаций в области труда, гарантирующих право на объединение, организацию и ведение коллективных переговоров, и в частности Конвенцию 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию и Конвенцию 1949 года о праве на организацию и на ведение коллективных переговоров, запрещающих всякое вмешательство государственных органов власти, которое бы ограничивало эти права или препятствовало

их законному осуществлению, и считая, что организации работодателей и работников играют главную роль в осуществлении целей экономического, социального и культурного прогресса,

Постановив принять ряд предложений относительно регулирования вопросов труда: роль, функции и организация, что является четвертым пунктом повестки дня сессии,

Решив придать этим предложениям форму рекомендации, дополняющей Конвенцию 1978 года о регулировании вопросов труда,

Принимает сего двадцать шестого дня июня месяца тысяча девятьсот семьдесят восьмого года нижеследующую Рекомендацию, которая может именоваться Рекомендацией 1978 года о регулировании вопросов труда:

I. Общие положения

1. В целях настоящей Рекомендации:

- а) термин “регулирование вопросов труда” означает деятельность по государственному управлению в области национальной трудовой политики;
- б) термин “система по регулированию вопросов труда” охватывает все государственные административные органы, несущие ответственность за регулирование вопросов труда и/или занимающиеся этими вопросами – независимо от того, являются ли они министерствами, ведомствами или другими государственными учреждениями, включая полугосударственные и региональные или местные учреждения или любую другую форму децентрализованной администрации – а также любую организационную структуру, созданную для координации деятельности таких органов и для обеспечения консультаций с работодателями и работниками и их организациями, а также их участия в деятельности этих органов.

- 2. Член Организации может, в соответствии с национальным законодательством или правилами или национальной практикой, передавать или поручать определенную сферу деятельности в области регулирования вопросов труда неправительственным организациям, в частности организациям работодателей и работников или, при необходимости, представителями работодателей и работников.
- 3. Член Организации может рассматривать отдельные области национальной трудовой политики как вопросы, которые, в соответствии с национальным законодательством и правилами или национальной практикой, регулируются путем использования прямых переговоров между организациями работодателей и работников.
- 4. Каждый Член Организации должен методом, отвечающим национальным условиям, обеспечивать организацию и эффективное функционирование на своей территории системы по регулированию вопросов труда, функции и обязанности которой должным образом скоординированы.

II. Функции национальной системы по регулированию вопросов труда

Трудовые нормы

5.

- 1) Компетентные органы в системе по регулированию вопросов труда должны, консультируясь с организациями работодателей и работников, и методом и в соответствии с условиями, установленными национальным законодательством или правилами или национальной

практикой, принимать активное участие в подготовке, разработке, принятии, применении и пересмотре трудовых норм, включая соответствующие законы и положения.

- 2) Они должны предоставлять услуги организациям работодателей и работников, если это соответствует национальному законодательству или правилам или национальной практике, в целях содействия регулированию условий занятости посредством коллективных переговоров.

6. Система по регулированию вопросов труда должна включать в себя службы инспекции труда.

Трудовые отношения

7. Компетентные органы в системе по регулированию вопросов труда должны участвовать в определении и применении таких мер, которые могут потребоваться для обеспечения свободного осуществления работодателями и работниками права на объединение.

8.

- 1) Должны иметься программы регулирования вопросов труда, направленные на содействие, создание и сохранение трудовых отношений, которые способствуют постепенному улучшению условий труда и трудовой жизни и в которых признается право на организацию и ведение коллективных переговоров.

- 2) Компетентные органы в системе по регулированию вопросов труда должны оказывать содействие в улучшении трудовых отношений путем создания или укрепления консультативных служб для предприятий, организаций работодателей и организаций работников, которые обращаются за такими услугами, в соответствии с программами, разработанными на основе консультаций с такими организациями.

9. Компетентные органы в системе по регулированию вопросов труда должны содействовать полному развитию и использованию механизма добровольных переговоров.

10. В случае коллективных споров компетентные органы в системе по регулированию вопросов труда должны иметь возможность предоставлять по согласованию с заинтересованными организациями работодателей и работников примирительные и посреднические услуги, соответствующие национальным условиям.

Занятость

11.

- 1) Компетентные органы в системе по регулированию вопросов труда должны нести ответственность за подготовку, проведение, координацию, проверку и пересмотр национальной политики в области занятости или участвовать в каждом из упомянутых видов деятельности.

- 2) Центральный орган системы по регулированию вопросов труда, определенный в соответствии с национальным законодательством или правилами или национальной практикой, должен быть тесно связан с проведением соответствующих административных мер по координации деятельности различных органов власти и органов, занимающихся определенными аспектами политики в области занятости, или он должен нести ответственность за их проведение.

12. Компетентные органы в системе по регулированию вопросов труда должны координировать службу занятости, программы создания и развития занятости, программы профессиональной ориентации и профессиональной подготовки и системы выплат пособий по безработице

или участвовать в такой координации; они должны координировать эти различные службы, программы и системы с осуществлением мер, касающихся общей политики в области занятости, или участвовать в такой координации.

13. Компетентные органы в системе по регулированию вопросов труда должны нести ответственность за разработку или содействие разработке методов и процедур для обеспечения консультаций организаций работодателей и работников или, если необходимо, представителей работодателей и работников по вопросам политики в области занятости, а также за содействие их сотрудничеству в осуществлении такой политики.
14.
 - 1) Компетентные органы в системе по регулированию вопросов труда должны вести вопросы планирования рабочей силы или, где это невозможно, должны участвовать в деятельности органов по планированию рабочей силы через посредство как официального представительства, так и предоставления технической информации и советов.
 - 2) Они должны участвовать в координации и интеграции планов рабочей силы с экономическими планами.
 - 3) Они должны поддерживать совместные действия работодателей и работников относительно как краткосрочной, так и долгосрочной политики занятости, при содействии, в случае необходимости, государственных органов власти и правительственных учреждений.
15. Система по регулированию вопросов труда должна включать в себя бесплатные государственные службы найма и обеспечивать эффективную работу таких служб.
16. Компетентные органы в системе по регулированию вопросов труда должны, если это предусматривается национальным законодательством и правилами или национальной практикой, нести или разделять ответственность за управление государственными фондами, выделяемыми на такие цели, как противодействие неполной занятости и безработице, регулирование регионального распределения рабочей силы или содействие и поддержание занятости отдельных категорий работников, включая проекты занятости для лиц с ограниченной трудоспособностью.
17. Компетентные органы в системе по регулированию вопросов труда должны участвовать в разработке всесторонней и согласованной политики и программ развития людских ресурсов, включая профессиональную ориентацию и профессиональную подготовку, методом и в соответствии с условиями, установленными национальным законодательством или правилами или национальной практикой.

Исследования по вопросам труда

18. Для достижения своих социальных целей система по регулированию вопросов труда должна в качестве одной из своих важных функций проводить исследования и поощрять проведение исследований другими.

III. Организация национальной системы по регулированию вопросов труда

Координация

19. Министерство труда или другой аналогичный орган, определяемый национальным законодательством или правилами или национальной практикой, должен принимать или стимулировать меры, обеспечивающие соответствующее представительство системы по регулированию вопросов труда в административных и консультативных органах, которые занимаются сбором информации, рассмотрением мнений, подготовкой и принятием решений, а также разработкой практических мер в отношении социальной и экономической политики.

20.

- 1) Каждый главный орган по регулированию вопросов труда, компетентный в упомянутых в параграфах 5–18 вопросах, должен периодически представлять информацию или доклады о своей деятельности министерству труда или другому аналогичному органу, указанному в параграфе 19, а также организациям работодателей и работников.
- 2) Такая информация или доклад должны носить технический характер, включать соответствующие статистические данные, а также указывать на встретившиеся проблемы и, если возможно, на достигнутые результаты так, чтобы иметь возможность оценивать текущие тенденции и будущее развитие в областях, представляющих главный интерес для системы по регулированию вопросов труда.
- 3) Система по регулированию вопросов труда должна оценивать, публиковать и распространять такую информацию по трудовым вопросам, представляющую общий интерес, которую она может получить в результате своей деятельности.
- 4) Члены Организации по консультации с Международным Бюро Труда должны стремиться к содействию созданию соответствующих моделей для публикации подобной информации с целью облегчения ее международной унификации.

21. Следует постоянно пересматривать структуру национальной системы по регулированию вопросов труда по консультации с наиболее представительными организациями работодателей и работников.

Ресурсы и персонал

22.

- 1) Следует проводить соответствующие мероприятия для предоставления системе по регулированию вопросов труда необходимых финансовых ресурсов и достаточного числа сотрудников, имеющих соответствующую квалификацию, чтобы содействовать ее эффективной деятельности.
- 2) В этой связи следует должным образом учитывать:
 - a) значение обязанностей, которые должны быть выполнены;
 - b) материальные средства, находящиеся в распоряжении персонала;
 - c) практические условия, в которых должны осуществляться различные функции для получения желаемых результатов.

23.

- 1) Сотрудники системы по регулированию вопросов труда должны получать профессиональную начальную и дальнейшую подготовку на уровнях, соответствующих их работе; должны приниматься постоянные меры, обеспечивающие получение персоналом такой подготовки на протяжении всей трудовой деятельности.
- 2) Сотрудники, работающие в специализированных службах, должны обладать особой квалификацией, требуемой для таких служб, которая удостоверяется способом, определяемым соответствующим органом.

24. Следует рассмотреть вопрос о дополнении национальных программ и средств для профессиональной подготовки, предусмотренной в параграфе 23, международным сотрудничеством в виде обмена опытом и информацией, а также в виде совместных программ и средств в области начальной и дальнейшей профессиональной подготовки, в частности на региональном уровне.

Внутренняя структура

25.

- 1) Система по регулированию вопросов труда должна обычно включать в себя специализированные административные подразделения по каждой из основных программ регулирования вопросов труда, управление которыми возложено на нее национальным законодательством или правилами.
- 2) Например, могут быть созданы подразделения по таким вопросам, как разработка норм, касающихся условий труда и занятости; инспекция труда; трудовые отношения; занятость, планирование рабочей силы и развитие людских ресурсов; международные связи в области труда; и, в случае необходимости, социальное обеспечение, законодательство о минимальной заработной плате и вопросы, касающиеся особых категорий работников.

Полевые службы

26.

- 1) Должны осуществляться соответствующие меры для эффективной организации и деятельности полевых служб системы по регулированию вопросов труда.
- 2) В частности, эти меры должны:
 - a) обеспечивать, чтобы местоположение полевых служб отвечало нуждам различных районов: при этом с заинтересованными представительными организациями работодателей и работников должны проводиться консультации по данному вопросу;
 - b) обеспечивать полевые службы необходимым штатом, оборудованием и транспортными средствами для эффективного выполнения ими своих обязанностей;
 - c) обеспечивать получение полевыми службами достаточных и четких инструкций во избежание возможности различного толкования законов и постановлений в различных районах.