



► Отраслевая справка МОТ

Дата: 8 апреля 2020 г.

COVID-19 и государственные экстренные службы

Пандемия коронавируса, известного как SARS-CoV-2 или COVID-19, стала беспрецедентной в новейшей истории: она распространяется быстрее и охватила больше стран, чем вспышки атипичной пневмонии SARS или лихорадки Эбола.

Каждое государство несёт основную ответственность за оказание помощи жертвам бедствий и других чрезвычайных ситуаций, имеющих место на его территории¹. Правительства поручают обеспечить необходимое реагирование на чрезвычайные ситуации таким органам, как центральные административные управления, государственные корпорации, местные государственные органы и, в соответствующих случаях, другие государственные или частные организации. Государственные экстренные службы играют ключевую роль в защите населения от коронавирусной инфекции и позволяют максимально быстро возобновить экономическую деятельность; однако для этого они должны быть адекватно защищены от существующих рисков и участвовать в разработке предупредительных мер и организации работ.

В настоящем документе рассматриваются вопросы, которые относятся к работникам государственного сектора, возглавляющим от имени государства борьбу с кризисом COVID-19; эти службы часто определяются в законодательстве как основные. В нём раскрываются их функции в борьбе с кризисом, меры, принимаемые правительствами в их поддержку, а также принципы и инструменты МОТ, включая международные трудовые нормы, призванные защищать этих работников.

В пункте 10 ILO Guidelines on decent work in public emergency services (Руководство МОТ по вопросам достойного труда в государственных экстренных



© Yakov Fedorov

Крайне важно, чтобы средства индивидуальной защиты предоставлялись всем работникам, задействованным в борьбе с пандемией.

службах) (2018 г.) эти службы определяются как «включающие в себя полицию, пожарную службу, скорую медицинскую помощь, службы поиска, спасения и эвакуации, а также другие службы, которые регулярно привлекаются к участию в преодолении последствий чрезвычайных ситуаций, такие как медицинские и социальные службы, вооружённые силы, службы безопасности и контроля, сапёрные подразделения, местные государственные органы, патологоанатомические и погребальные службы, службы срочного реагирования, участие которых необходимо для спасения людей и стабилизации ситуации, аварийные службы водоснабжения и

1 Организация Объединённых Наций (1991 г.): резолюция Генеральной Ассамблеи 46/182, Приложение, п. 4 (A/RES/46/182).

электроснабжения, а также смежные службы, включая социальных работников, в зависимости от потребностей и национальных условий»². Некоторые из них оказывают неотложную помощь, только когда возникает такая необходимость, например как это происходит в текущей ситуации.

► 1. Воздействие COVID-19

В условиях пандемии роль работников государственных экстренных служб определяется мерами, которые принимают государства-члены в попытке остановить быстрое распространение COVID-19, включая:

- Предписания о закрытии предприятий; призывы к населению оставаться дома и соблюдать социальную дистанцию при пользовании основными услугами; установление физических барьеров в государственных учреждениях согласно требованиям социального дистанцирования; предоставление государственным служащим и клиентам антисептиков для обработки рук.
- Закрытие второстепенных служб, отсрочивание большинства кадровых решений и предписание большинству государственных служащих работать дома, используя доступные технологии; информирование общественности о предоставлении государственных услуг не в очной форме, а по телефону и в Интернете.

Подготовка мер, используемых в подобных чрезвычайных ситуациях, как правило, занимает несколько лет, однако в сложившейся ситуации необходимо одновременно использовать все имеющиеся инструменты «электронного правительства». При этом возникает ряд трудностей для работников экстренных служб:

- Находясь в первых рядах тех, кто действует от имени государства, в том числе в чрезвычайных ситуациях, работники государственных экстренных служб вынуждены вступать в непосредственный физический контакт с носителями вирусной инфекции, подвергая себя высокому риску заражения. Например, сотрудникам полиции порой приходится физически ограничивать передвижение людей: многие из ограничений носят беспрецедентный характер и могут требовать противодействия тем, кто сопротивляется, в связи

с чем возникает опасность насилия и конфронтации.

- Аварийные бригады могут рисковать здоровьем, работая с опасными материалами, особенно когда во многих странах не хватает средств индивидуальной защиты (СИЗ) и не принимаются меры профилактики коронавирусной инфекции.
- Как отмечается в Энциклопедии МОТ по безопасности и гигиене труда, «в отличие от представителей широкой общественности, работники любой из этих служб не могут просто встать и уйти»³.
- После финансового кризиса 2008–09 годов правительства приняли жёсткие меры экономии кадрового и финансового характера, которые отразились на состоянии экстренных служб, и нынешний кризис выявил их негативные последствия с точки зрения готовности к чрезвычайным ситуациям⁴.
- Оказывая помощь пациентам и их семьям, работники экстренных служб должны строго придерживаться правил и мер защиты от заражения.
- При исполнении своих обязанностей работники используют сложное и дорогостоящее оборудование, на производство которого уходит много времени, что затрудняет его приобретение некоторыми государствами-членами; поэтому может потребоваться время, прежде чем его передадут работникам, если его заказывают после начала кризиса.
- Работники экстренных служб могут сами становиться жертвами коронавируса и, как следствие, подвергаться дискриминации, проявляющейся, к примеру, в отказе от взаимодействия с другими основными службами.

2 МБТ (2018 г.): Guidelines on decent work in public emergency services, para. 10, Женева.

3 МБТ: ILO Encyclopedia of Occupational Safety and Health, online, "Emergency and security services", Guidotti, T.L., 2011 г.

4 См., к примеру, McCann, L., Wankhade, P., and Murphy, P. (2019 г.): "Conclusion: Understanding emergency services in austerity conditions", in Critical perspectives on the management and organization of emergency services, Routledge, Нью-Йорк.

- Кроме того, среди работников служб экстренной помощи и служб безопасности отмечается высокий риск психического нездоровья, в том числе психогенных заболеваний.

▶ **2. Ответные меры трёхсторонних участников и партнёров**

Государства-члены объявили о принятии ряда мер, связанных с предоставлением отпусков, уходом за детьми и финансовой поддержкой; их цель — помочь работникам экстренных служб справляться со своей работой. Многие государства — члены Европейского союза (ЕС), США и другие страны, такие как Фиджи⁵, Нигерия, Панама⁶ и Индонезия⁷, а также правительства ряда штатов и провинций в Австралии и Канаде значительно увеличили бюджеты служб здравоохранения.

Так, ЕС на время отменил требование о предельных расходах при дефиците бюджета и учредил инвестиционную инициативу по реагированию на коронавирусную инфекцию в размере 37 млрд евро. В Латинской Америке и Африке ответные меры принимаются в самых разных областях: в одних странах за счёт сокращения окладов наиболее высокооплачиваемых государственных служащих были созданы специальные фонды противодействия COVID-19 (например, в Коста-Рике, Гондурасе, Парагвае и Уругвае)⁸, а в других странах предпринимаются попытки расширить меры профилактики, чтобы избежать необходимости увеличения расходов на здравоохранение. Местные органы власти находятся в более трудном положении ввиду их ограниченных и более уязвимых источников дохода и отсутствия у них доступа к ресурсам центральных банков.

В некоторых странах следующие меры в трудовой сфере оказывают влияние на работников экстренных служб:

▶ **Предписание оставаться дома**

- Работникам, посетившим страны с высокой степенью риска, проявляющим симптомы или диагностированным как заражённые COVID-19, а также лицам, находившимся в тесном контакте с ними, предписывается в исключительном порядке взять 14-дневный отпуск и оставаться дома (провинция Кордова в Аргентине)⁹.
- Всем работникам старше 60 или 68 лет и работникам с ослабленным здоровьем предписывается самоизолироваться; это относится в ряде случаев к беременным женщинам (Доминиканская Республика, местные и региональные органы власти в Мексике)¹⁰.

▶ **Меры, принимаемые в трудовой сфере**

- Активизировались усилия по цифровизации услуг, с тем чтобы усилить потенциал реагирования.
- Расширяются временные штаты¹¹, а работники неосновных государственных служб переводятся по собственной воле или в приказном порядке в службы экстренной помощи¹² (Австралия, Ирландия).

5 Narajan, V. (2020 г.). „COVID-19 Response Budget: Health and COVID-19 Response“, fivillage, 26 марта.

6 El capital financiero.com (2020 г.): „Presupuesto 2020 se reorientará para atender emergencia sanitaria causada por el COVID-19“, 30 марта.

7 Bisara, D. (2020 г.): „Indonesia drops 3% budget deficit cap for \$25b Covid-19 stimulus“, Jakarta Globe, 31 марта.

8 Администрация президента Коста-Рики (2020 г.): „Gobierno propone presupuesto extraordinario para ayudar a 375 mil familias afectadas económicamente por COVID-19“, 27 марта; Hondunews (2020 г.): „A reducción sueldos de funcionarios públicos“, 26 марта; Администрация президента Парагвая (2020 г.): „Ejecutivo anuncia reducción de salarios públicos y reforma estructural del Estado“, 30 марта; Администрация президента Уругвая (2020 г.): „Medidas del Gobierno para atender la emergencia sanitaria por coronavirus (COVID-19)“, 24 марта.

9 Провинция Кордова (Аргентина), постановление № 83/2020 протокольного отдела генерального секретаря.

10 Администрация президента Доминиканской Республики (2020 г.): „Danilo Medina solicitará declaratoria emergencia nacional, dispone cierre fronteras y suspensión docencia y concentraciones de toda índole“, видео, 17 марта; правительство Мехико (2020 г.): „Acuerdo para prevenir COVID-19 en servidores públicos“, 20 марта; Expansión Política (2020 г.): „Estados optan por cerrar negocios y otras medidas contra el COVID-19“, 23 марта.

11 Jenkins, S. (2020 г.): „Services Australia to receive extra 5000 workers“, The Mandarin, 23 марта.

12 Miley, I. (2020 г.): „Public servants to be temporarily redeployed to support Covid-19 efforts“, RTE, 18 марта.

- Вышедшие на пенсию работники возвращаются в штат без снижения размера пенсий (Норвегия).
- Запрещается увольнение государственных служащих во время действия чрезвычайного положения, не считая случаев нарушения требований устава в чрезвычайных ситуациях (Доминиканская Республика).
- На время кризиса предоставляется бесплатный уход за детьми (работникам здравоохранения во Франции и основных служб в Бельгии и Соединённом Королевстве).
- Школьные занятия остаются открытыми для учеников с первого по третий класс из числа детей работников экстренных служб (Италия).

► Организация отпусков

- Пандемия COVID-19 рассматривается, с точки зрения права на отпуск, как несчастный случай на производстве¹³ (Испания); учреждениям даётся право предоставлять сотрудникам отпуск по соображениям безопасности, если по причине стихийных явлений они не могут добраться до работы и не имеют возможности работать в удалённом режиме (Соединённые Штаты Америки).
- Работодателям государственного сектора даётся право менять графики отпусков и рабочего времени (Франция, где была предложена поправка к регламенту государственной службы).

► Меры финансового характера

- Авансовые выплаты заработной платы всем государственным служащим (Доминиканская Республика, Гондурас).
- Денежное премирование лиц, первыми вступивших в борьбу с пандемией (Пуэрто-Рико, Доминиканская Республика, Сингапур).
- Страховая надбавка к окладам работников, находящихся в эпицентре борьбы с пандемией, которым неизбежно приходится вступать в контакт с фактически и потенциально бездомными лицами (Соединённые Штаты Америки)¹⁴.

Эти меры принимаются в разное время и на разных уровнях¹⁵. В данный момент выражаются опасения о возвращении пандемии после временного затишья, что станет тестом на действенность принятых решений.

В мерах реагирования, относящихся к государственным экстренным службам и другим работниками переднего края, можно выделить ряд недостатков:

- Правительствам многих стран не хватает необходимых ресурсов, таких как СИЗ, чтобы защитить работников от заражения в реальных условиях.
- В одних странах экстренные службы увеличили число волонтеров, подрядных работников и работников, занятых неполный день, у которых меньше шансов получить оплачиваемый отпуск по болезни; поэтому они не защищены от потери дохода и/или вынуждены работать во время болезни.
- В других странах государственные служащие относятся к категории самых низкооплачиваемых работников и/или не получают заработную плату в течение нескольких месяцев подряд, что делает их более уязвимыми к последствиям кризиса¹⁶. Волонтеры, задействованные в операциях государственных экстренных служб, получают малое вознаграждение за свой труд или не получают никакого вознаграждения.

Безопасность и гигиена труда

Ввиду вышеупомянутых рисков работники экстренных служб нуждаются в безопасных и здоровых условиях труда. Чтобы решить эту задачу, необходимо принимать согласованные меры, направленные на повышение степени готовности к чрезвычайным ситуациям и предотвращение бедствий, обеспечение доступа к социальной защите во всех её проявлениях и проведение комплексного мониторинга существующих рисков. В *ILO Guidelines on decent work in public emergency services* рекомендуется, чтобы «правительства и работодатели экстренных служб предоставляли достаточные финансовые и людские ресурсы для эффективного выявления и предотвращения

¹³ Испания: Королевский законодательный декрет № 6/2020 от 10 марта 2020 г. о принятии неотложных мер в защиту экономики и здоровья населения.

¹⁴ Соединённые Штаты Америки: [Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act](#), H. R. 748. Министерство труда Соединённых Штатов Америки определяет «плату за риск» как «надбавку за выполнение опасных или физически изнурительных работ».

¹⁵ Например, 23 марта правительство штата Лагос распорядилось, чтобы государственные служащие младшего и среднего уровней оставались на самоизоляции в течение двух недель; эта мера, тем не менее, коснулась лишь 70% из них. BBC (2020 г.): "Coronavirus lockdown: Lagos order junior, mid-level civil servants to stay for house sake of Covid-19 pandemic", News Pidgin, 22 марта.

¹⁶ Например, в 2019 г. Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций выступил с замечаниями и/или прямыми запросами касательно задолженности по выплате заработной платы работникам государственного сектора Бенина, Камеруна, Коморских Островов, Кот-д'Ивуара, Габона, Гватемалы, Ливии, Мали, Мавритании, Республики Молдовы, Польши, Таджикистана, Уганды и Замбии.

производственных рисков и применения существующих актов и руководств, подготовленных МОТ, другими учреждениями Организации Объединённых Наций и региональными организациями». Кроме того, работники экстренных служб обязаны соблюдать меры безопасности и гигиены труда, как они изложены в статье 19 Конвенции 1981 года о безопасности и гигиене труда (155).

Хотя риск неизменно сопровождает исполнение ими своих обязанностей, они никогда не должны принуждаться к тому, чтобы идти на чрезмерный риск. Работники экстренных служб должны иметь право покинуть место работы в случае возникновения непосредственной и серьёзной угрозы их жизни и здоровью, не опасаясь последующего наказания.

К мерам, нацеленным на повышение уровня безопасности и гигиены труда (БГТ) в экстренных службах, могут относиться:

- разработка и реализация мер БГТ, адаптированных к конкретным функциям работников и работодателей экстренных служб, с их обоюдным участием в рамках социального диалога;
- укрепление системы права и режима администрирования в сфере безопасности;
- наращивание возможностей тех, кто отвечает за осуществление надзора и проверок БГТ;
- обучение работников приёмам БГТ до поступления на службу и на постоянной основе после трудоустройства;
- проведение специальных кампаний, нацеленных на повышение их осведомлённости и обеспечение соблюдения ими требований БГТ;
- обеспечение органам инспекции труда условий для мониторинга состояния БГТ и формирование механизмов координации данных с национальными программами страхования от несчастных случаев на производстве.

На основе консультаций с работниками и их представителями работодатели экстренных служб должны создавать системы управления БГТ в целях выявления и оценки факторов риска БГТ в соответствии с положениями *Руководства по системам управления охраной труда, МОТ-СУОТ 2001*. В первоочередном порядке должны применяться следующие меры контроля:

- a) устранение риска заражения;
- b) мониторинг первичных источников заражения с использованием технических средств контроля и организационных мероприятий;

- c) минимизация риска заражения путём внедрения систем производственной безопасности, предусматривающих меры административного контроля;
- d) выдача работникам бесплатных СИЗ, включая спецодежду, и осуществление мер, обеспечивающих их использование и обслуживание, в случае, если риски не удаётся устранить коллективными способами.

В *руководстве* содержится призыв к осуществлению последовательной национальной политики БГТ для работников экстренных служб, предусматривающей:

- мониторинг, классификацию, ограничение, профилактику и минимизацию производственных рисков;
- отслеживание влияния принятых мер на снижение риска заражения;
- анализ практики коммуникаций и взаимодействия на всех соответствующих уровнях;
- создание специализированных групп инспекторов труда, контролирующих работу экстренных служб.

Социальный диалог

Большая часть мер принимается правительствами в одностороннем порядке и, предположительно, на временной основе, а представители правительств и профсоюзов государственного сектора проводят совещания с участием центральных и местных государственных органов, чтобы рассмотреть меры, направленные на защиту персонала.

На уровне Европейского союза Комитет по социальному диалогу органов центрального правительства в 2015 году подписал соглашение, устанавливающее общие параметры минимальных норм в отношении прав работников и государственных служащих центрального государственного аппарата на информацию и консультации по вопросам, которые непосредственно их касаются. Хотя Европейская комиссия решила не принимать директиву о выполнении этого соглашения, она заявила, что договорённости вступят в силу на национальном уровне. Социальные партнёры призвали государства — члены ЕС выделять и инвестировать средства «на цели укрепления кадрового состава и повышения обеспеченности оборудованием и техническими средствами национальных служб здравоохранения,

систем социальной защиты и других служб общего предназначения»¹⁷.

Многие коллективные соглашения в государственной службе включают положения о продлении отпусков и выделении средств индивидуальной защиты для выполнения повседневной работы; при этом правительства ряда стран договорились с организациями государственных служащих о включении дополнительных мер, связанных с пандемией COVID-19:

- В Испании было заключено несколько отраслевых соглашений по вопросам защиты работников экстренных служб во время кризиса COVID-19, и ведутся переговоры о заключении региональных соглашений.
- В Италии и Испании правительства и профсоюзы работников государственного сектора согласовали протоколы, устанавливающие меры защиты на производстве¹⁸.
- В Норвегии стороны заключили соглашение о режиме рабочего времени работников муниципальных предприятий и медицинских учреждений, согласно которому работодателям предоставляется право раздвигать границы сверхурочной работы.
- В Дании социальные партнёры заключили соглашения, позволяющие переводить определённых сотрудников на другую работу.
- В ряде стран министры, несущие ответственность за государственную службу, встречаются с профсоюзами работников государственного сектора для обмена мнениями.

Некоторые организации государственных служащих потребовали принятия срочных мер в дополнение к действующим соглашениям. В Южной Африке, где государственные учреждения закрылись лишь 24 марта, профсоюзы потребовали начать консультации и отказались от планов объявить забастовку в связи с требованием правительства пересмотреть условия повышения заработной платы, согласованные в 2018 году. В Канаде несколько профсоюзов федеральных государственных служащих обратились

в Казначейский совет с просьбой уточнить определения терминов «критически важные службы» и «критически важные работники»¹⁹. В Италии несколько забастовок прошли под лозунгом усиления защиты работников. Интернационал общественного обслуживания (PSI) через свою платформу PeopleOverProfit развернул глобальную кампанию «Защищённые работники спасают жизни», требуя:

- создания адекватно укомплектованных и хорошо обеспеченных ресурсами систем общественного здравоохранения, способных в долгосрочной перспективе реагировать на текущий и подобные ему кризисы;
- предоставления всем работникам достаточного количества соответствующих СИЗ и обучения пользованию ими;
- принятия адекватных и конкретных мер в поддержку медицинских работников, которым придётся находиться на работе очень долгое время, в том числе предоставления им возможностей для надлежащего ухода за детьми и другими иждивенцами;
- предоставления возможностей работать дома, оплачиваемых отпусков по болезни, экстренных пособий по безработице и, самое главное, бесплатных медицинских услуг.

По сообщению Европейского профсоюза государственных служащих (EPSU), профсоюзы в ряде европейских стран призвали правительства предоставить защитное снаряжение и гибкие условия отпуска не только работникам здравоохранения, но и тем, кто обеспечивает социальный уход и уход на дому²⁰. EPSU призвал уделить первоочередное внимание охране здоровья и безопасности работников тюрем и заключённых, обеспечив их средствами индивидуальной защиты, стабильно выплачивая заработную плату работникам тюрем, включая оплату больничных, и проводя постоянный диалог с участием профсоюзов, тюремных администраций и органов здравоохранения. В Австралии организации государственных служащих призвали правительство обеспечить защиту 23 000 подрядных работников, если они пострадают от кризиса²¹.

17 Совместное заявление европейских социальных партнёров ЕКП, BusinessEurope, CEEP, SME United о чрезвычайной ситуации COVID-19, 16 марта 2020 г.

18 Pardo, J. (2020 г.): «Gobierno y sindicatos fijan un protocolo para la prevención de riesgos laborales frente al Covid-19», El Plural, 3 марта; Италия, Министерство здравоохранения (2020 г.): «Covid-19, siglato il Protocollo per la sicurezza nelle aziende», 14 марта.

19 Профессиональный институт государственной службы Канады: веб-страница.

20 EPSU (2020 г.): «The safety and staffing challenges facing health and social services», 19 марта.

21 Jenkins (2020 г.): op. cit.

► 3. Инструменты и ответные меры МОТ

Во время пандемии ключевое значение приобретает открытый *обмен информацией* о сложившихся условиях, которые постоянно меняются. В Конвенции 1978 года о трудовых отношениях на государственной службе (151) содержатся указания в отношении соответствующих механизмов. Государства-члены должны решать многие из возникающих проблем посредством социального диалога, который означает не только *обмен информацией*, но и проведение *консультаций* о мерах, которые необходимо принять, и *переговоров* о воздействии любых мер, касающихся условий труда. Свод практических правил МОТ, относящихся к факторам производственной среды (2001 г.), в том числе взвешенным в воздухе загрязняющим частицам, возлагает на работодателей ответственность за обеспечение безопасности и здоровья работников и призывает работников к участию в принятии решений по вопросам безопасности и гигиены труда. Решению проблем в сфере охраны здоровья могут способствовать информационные технологии, равно как и сам социальный диалог.

Для предотвращения заражения важным требованием является мытьё рук. Соответствующие рекомендации содержатся в Конвенции 1985 года о службах гигиены труда (161), Рекомендации 1981 года о безопасности и гигиене труда (164) и Рекомендации 1961 года о жилищном строительстве для работников (115).

В самоучителе WASH@Work (2016 г.), посвящённом вопросам производственного водоснабжения и санитарии, представлены дополнительные рекомендации и контрольные перечни принципов и методик МОТ в области безопасности и гигиены труда применительно к конкретным потребностям, относящимся к водоснабжению и санитарно-гигиеническим условиям на производстве.

Помимо мер БГТ ILO Guidelines on decent work in public emergency services предусматривает организацию социального диалога, обучения и координации действий экстренных служб с широким участием их работников²².

Международные трудовые нормы и другие принципы и инструменты МОТ, касающиеся работников государственных экстренных служб, могут помочь трёхсторонним участникам и другим организациям ООН в разработке и осуществлении всесторонней, комплексной политики поддержки важнейших служб, которые находятся в эпицентре борьбы с пандемией. Эти нормы и принципы МОТ подчёркивают необходимость того, чтобы правительства признали роль, которую играют организации государственных служащих в условиях бедствий, и обеспечили их деятельное участие в преодолении их последствий и реагировании на чрезвычайные ситуации; центральное место в антикризисном реагировании должно отводиться социальному диалогу.

²² См. выше сноску 5.