



Административный совет

323-я сессия, Женева, 12-27 марта 2015 г.

GB.323/POL/1

Секция по вопросам формирования политики
Сегмент по вопросам занятости и социальной защиты

POL

Дата: 19 февраля 2015 г.

Оригинал: английский

ПЕРВЫЙ ПУНКТ ПОВЕСТКИ ДНЯ

Особо важная область: защита работников от неприемлемых форм труда

Цель документа

В документе излагается суть стратегии в особо важной области (ОВО): Защита работников от неприемлемых форм труда. В нем представлены краткий обзор стратегии, ее основные ориентиры и достигнутый по ее выполнению прогресс.

Административному совету предлагается представить рекомендации относительно этой стратегии, хода ее выполнения и дальнейших мер (см. предлагаемое решение в пункте 26).

Соответствующая стратегическая задача: Все.

Последствия для политики: Рекомендации Административного совета позволят обеспечить выполнение стратегии МБТ по защите работников от неприемлемых форм труда, включая поддержку, которую МБТ окажет трехсторонним участникам.

Юридические последствия: Отсутствуют.

Финансовые последствия: Отсутствуют.

Требуемые дальнейшие действия: Интеграция представленных Административным советом рекомендаций в стратегию, подготовка рабочего плана и разработка дальнейших мер.

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

Взаимосвязанные документы: Программа и бюджет на 2014-15 годы; предложения по Программе и бюджету на 2016-17 годы; Декларация МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда и механизм ее реализации (1998 г., механизм реализации пересмотрен в 2010 г.); Декларация МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации (2008 г.); *На пути к столетней годовщине МОТ: реалии, модернизация и приверженность трехсторонних участников*, доклад Генерального директора, Доклад I(A), Международная конференция труда, 102-я сессия, Женева, 2013 г.; независимая оценка стратегий МОТ по основополагающим принципам и правам в сфере труда (2014 г.).

Подоплека вопроса и его логическое обоснование

1. В Программе и бюджете на 2014-15 годы, принятых Международной конференцией труда (МКТ) на ее 102-й сессии (2013 г.), в качестве одной из восьми особо важных областей (далее по тексту ОВО 8) приоритетных действий Организации в течение двухлетия была определена область «Защита работников от неприемлемых форм труда». В программе и бюджете неприемлемые формы труда определены, как включающие «условия, лишаящие работников основополагающих принципов и прав в сфере труда, подвергающие опасности жизнь, здоровье, свободу, человеческое достоинство и безопасность работников или не дающие возможности домашним хозяйствам выйти из состояния нищеты».¹
2. Данная ОВО согласуется с призывом Генерального директора уделять приоритетное внимание наиболее уязвимым работающим женщинам и мужчинам, практически лишенным гарантий защищенности, которым существенный ущерб наносит отказ в социальной справедливости.² Отдельные категории работников, такие как трудовые мигранты или работники, занятые в таких секторах, как сельское хозяйство, строительство, рыболовство, горная промышленность, надомный труд или же лица, выполняющие низкоквалифицированные производственные операции, более чем другие подвержены воздействию неприемлемых форм труда, которые встречаются как в формальной, так и в неформальной экономике.
3. Цель ОВО 8 заключается в усилении эффективности и результативности действий МОТ по содействию соблюдению основополагающих принципов и прав в сфере труда благодаря искоренению вопиющей практики в сфере труда, а также во внесении рациональных изменений в условия, которые ведут к укоренению такой практики, в духе Декларации МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации (2008 г.). Помимо прочих эти условия включают следующие аспекты: низкий уровень образования и профессиональных навыков; низкая производительность; плохое здоровье (например, по причине опасных факторов в области безопасности и гигиены труда или чрезмерно продолжительного рабочего времени); лишение голоса и прав представленности; дискриминация; неоправданно низкая заработная плата, а также задержки в выплате заработной платы, недоплаты или неуплаты зарплаты.
4. Несмотря на то что концепция «неприемлемые формы труда» сравнительно нова в дискуссиях, проводимых в МОТ, для Организации не новы многочисленные и взаимосвязанные политические области, в рамках которых она рассматривается. Таковые включают меры, касающиеся содействия принципам свободы объединения и права на ведение действенных коллективных переговоров; искоренения детского и принудительного труда; недопущения дискриминации и неравенства; действий по решению проблем, связанных с условиями в области безопасности и гигиены труда и режимов рабочего времени, которые ставят под угрозу здоровье и безопасность работников, а также упорядоченные системы минимальной заработной платы и эффективные меры ее защиты в целях защиты работников и их семей от крайне негарантированных доходов.

¹ МБТ: *Предложения Генерального директора по Программе и бюджету на 2014-15 годы*, Доклад II (дополнение), Международная конференция труда, 102-я сессия, Женева, 2013 г., п. 49.

² МБТ: *На пути к столетней годовщине МОТ: реалии, модернизация и приверженность трехсторонних участников*, доклад Генерального директора, Доклад IA, Международная конференция труда, 102-я сессия, Женева, 2013 г., pp. 147-148.

5. Целями ОВО 8, которая касается ряда технических областей деятельности МБТ, являются: отслеживание и описание проявлений неприемлемых форм труда в различных контекстах, понимание их первопричин, выявление того, какие политические направления, меры и стратегии предпринимаются в целях преодоления неприемлемых форм труда и каковы будут их результаты, стимулирование практических действий по недопущению их возобновления или их устранения. Данная ОВО должна ускорить переход на принципы достойного труда благодаря более адресной ориентации практических мер МОТ, а также посредством мобилизации всех ее средств действий, включая международные трудовые нормы, консультативные услуги политического характера и техническое содействие. Важной задачей, рассматриваемой ОВО, является обеспечение более широкой ратификации и применения международных трудовых норм в областях, указанных выше, равно как необходимость приступить к поискам решений государствами, в первую очередь, за счет действий на субрегиональном и региональном уровнях, а также вдоль производственно-сбытовых цепочек.
6. ОВО 8 должна также содействовать расширению последующих мер в рамках мандатов Международной конференции труда и Административного совета, в том числе в отношении: периодического обсуждения стратегической задачи, касающейся основополагающих принципов и прав в сфере труда (2012 г.), а также недавно изданного независимого доклада об оценке³ и принятия Протокола к Конвенции 1930 года о принудительном труде (2014 г.); плана действий в целях достижения широкой ратификации и действенного применения актов по безопасности и гигиене труда, принятых Административным советом на его 307-й сессии (март, 2010 г.); итогов⁴ обсуждения Комитетом по применению норм на сессии Конференции 2014 года Общего обзора докладов по Конвенции 1970 года об установлении минимальной заработной платы (131) и Рекомендации 1970 года об установлении минимальной заработной платы (135); предстоящего периодического обсуждения проблем социальной защиты (охрана труда), которое состоится в ходе 104-й сессии МКТ (2015 г.).
7. В настоящем документе представлена информация о выполняемой работе и предварительных результатах, и в нем также предложено Административному совету сформулировать рекомендации относительно осуществления этой стратегии с учетом также предлагаемого результата 8 предложений по Программе и бюджету на 2016-17 годы.

Стратегический подход и достигнутый прогресс

8. Ключевые характеристики данной ОВО включают: отраслевой подход к целенаправленным практическим действиям в интересах секторов и категорий работников, для которых потребности с точки зрения защиты проявляются наиболее остро и в отношении которых вклад МОТ может изменить ситуацию к лучшему; междисциплинарный подход, строящийся на вкладе ряда областей технических знаний; применение современных средств действий.

³ МБТ: *Independent Evaluation of the ILO's strategies on fundamental principles and rights at work*, Женева, сентябрь 2014 г. В докладе об оценке рекомендовано осуществлять всеобъемлющую стратегию по реализации основополагающих принципов и прав в сфере труда и укреплять взаимосвязи между сопряженной нормативной функцией МОТ, консультативными услугами политического характера и техническим содействием.

⁴ МБТ: *Provisional Record No. 13*, Международная конференция труда, Женева, 2014 г.

9. В течение первого года решения задач в рамках ОВО 8 преследовалась цель:
- углубления понимания масштабов и параметров неприемлемых форм труда в различных национальных условиях, а также общих характеристик, выходящих за национальные границы;
 - апробирования практических стратегий/мер на местах в целях защиты работников от неприемлемых форм труда.
10. Деятельность по ОВО 8 осуществляется на двух взаимосвязанных уровнях: глобальном и национальном.

Глобальный уровень

11. Прделана большая работа по укреплению базы знаний МОТ в отношении того, что представляют собой неприемлемые формы труда, каким образом можно их преодолеть и в чем заключается добавленная стоимость комплексной работы по решению этой совокупности сложных проблем. Для этого было проведено глобальное обследование, в рамках которого была изучена концепция неприемлемых форм труда по сравнению с сопряженными понятиями, выдвинутыми научными кругами и международными организациями, такими как Всемирный банк и региональные банки развития, а также Европейский союз. Был также осуществлен анализ пробелов с точки зрения защиты, выявленных контрольными органами МОТ, и изучены лежащие в их основе причины. Благодаря методу экспертных оценок Дельфи в целях оценки неприемлемых форм труда были определены семь параметров⁵ и целый набор идентификаторов. Эта совокупность параметров и идентификаторов позволяет осуществлять экспресс-оценки, которые проводятся на страновом уровне. С тем чтобы повысить результативность практических действий на этом уровне, в настоящее время проводится работа по подготовке: фактологических бюллетеней и аналитических материалов по новаторским подходам к организациям работников и работодателей и коллективным переговорам в целях формулировки рекомендаций в отношении того, каким образом такие уязвимые категории работников, как трудовые мигранты, домашние работники и сезонные рабочие, могут быть защищены от неприемлемых форм труда. Кроме того, проводится работа по составлению стратегического руководства по минимальной заработной плате, в котором будут рассмотрены также целесообразные пути расширения защиты на работников, как правило, исключенных из сферы охвата систем минимальной заработной платы; перечня извлеченных уроков из работы, проделанной в рамках программы МОТ/МФК «Улучшай работу» в целях соблюдения и уважения основополагающих принципов и прав в сфере труда, а также соблюдения национального законодательства, касающегося оплаты труда, продолжительности рабочего времени и безопасности и гигиены труда в глобальных производственно-сбытовых цепочках.

Практические меры на уровне страны

12. Текущая работа на уровне страны охватывает спектр от проведения оценок в конкретных секторах до выявления проявлений и первопричин неприемлемых форм труда и вплоть до предприятия в экспериментальном режиме практических

⁵ Продолжительность рабочего времени; доходы от трудовой деятельности; безопасность и гигиена труда; прием на работу и контрактные договоренности; социальная защита; меры предотвращения и доступ к средствам правовой защиты; человеческое достоинство работников.

действий на страновом уровне. Эта работа строится на междисциплинарной модели практических действий с ориентиром на конкретные сектора или категории работников, адаптированной к местным и национальным условиям и разработанной в сотрудничестве с трехсторонними участниками МОТ. Как ожидается, результаты этих экспериментальных мероприятий обогатят глобальную базу знаний благодаря представлению и учету конкретных ситуационных исследований, которые могут быть использованы для других секторов или регионов.

13. Страны участницы, включая Бенин, Боливию (Многонациональное Государство), Бразилию, Коста-Рику, Индию, Малави, Марокко, Пакистан, отдельные островные государства Тихого океана, страны юга Африки, Таиланд и Узбекистан, находятся на различных ступенях развития и обладают различными нормативно-правовыми и политическими механизмами. Страны отбирались по рекомендациям региональных и страновых бюро МОТ на основе одного или нескольких из следующих критериев:

- запрос в отношении технического содействия со стороны правительства, в том числе в ответ на вопросы, поднятые контрольными органами;
- осуществляемая деятельность в области детского труда, принудительного труда или трудовой миграции;
- политическая воля и расширяющиеся политические дебаты по таким вопросам, как возрастающая зримость проблем трудовой миграции в региональных и национальных политических программах, а также растущее заинтересованное стремление трехсторонних участников решать проблемы уязвимых трудовых мигрантов, особенно менее квалифицированных;
- приоритеты, определенные в страновых программах достойного труда и потенциальные возможности МБТ по оказанию услуг и достижению результатов в течение двухлетия.

14. В середине 2014 года на страновом уровне была начата оперативная деятельность, ориентированная на тематические области, перечисленные ниже. Например, в своей практической деятельности МБТ решает проблемы неприемлемых форм труда в секторах с высокой численностью трудовых мигрантов – как внутренних, так и международных –, в которых потребности с точки зрения защиты особенно остры. В Таиланде рыболовная промышленность в глобальных масштабах занимает третье место, при этом стоимость ее экспорта составляет 7 млрд долл. США, а рыбаки подвергаются воздействию экстремальных условий труда и последствий несоблюдения основополагающих принципов и прав в сфере труда. Многие работники трудятся против своей воли и не могут оставить работу по причине невыплаты им заработной платы или вследствие угроз применения против них силы и доноса властям (многие из них являются нелегальными трудовыми мигрантами). Широко распространены такие явления, как низкая заработная плата, продолжительное рабочее время (более 17 часов в сутки) и отсутствие письменного трудового договора. Эта ситуация усугубляется ограниченностью контроля со стороны служб инспекции труда или других государственных органов, ограниченностью доступа к механизмам рассмотрения жалоб и отсутствием организаций работников. С тем чтобы рассматривать условия труда, в которых трудятся трудовые мигранты в этом секторе, МОТ поддерживает деятельность, ориентированную на укрепление правовых основ и институциональных потенциальных возможностей органов инспекции труда и безопасности и гигиены труда, а также оказывает содействие профсоюзам, промышленным объединениям и НПО. Как первый шаг на пути принятия более стабильных решений, Таиландом было принято министерское постановление № 10 о работе в морском рыболовстве, в котором предусмотрен ряд положений, касающихся охраны труда.

15. В контексте региональных интеграционных процессов еще не решенной остается задача постепенного согласования политики в области занятости, миграции и социальной защиты. В соответствии с повесткой дня саммита «Уагадугу+10» в странах юга Африки осуществляется наращивание потенциальных возможностей трехсторонних участников, чтобы они могли более эффективно обеспечивать защиту трудовых мигрантов посредством накопления примеров передовой практики, расширения своего потенциала и обмена знаниями между региональными экономическими сообществами. В Коста-Рике в рамках ОВО 8 МБТ оказывало поддержку проведению миграционной политики страны, первой своего рода в Латинской Америке, посредством уделения особого внимания таким секторам, как домашний труд, сельское хозяйство и туризм, а также приложения усилий к совершенствованию инспекции труда и содействию социальному диалогу и доступу к правосудию. Это повлекло за собой вопросы на субрегиональном уровне о расширении подобных мероприятий на страны Северного треугольника (Сальвадор, Гватемала и Гондурас), в которых трудовые мигранты остро нуждаются в защите.
16. *Детский труд и принудительный труд (Узбекистан)*. В течение ряда лет контрольные органы МОТ направляли Узбекистану свои замечания относительно применения Конвенции 1957 года об упразднении принудительного труда (105) и Конвенции 1999 года о наихудших формах детского труда (182) в контексте мобилизации и использования труда в целях экономического развития в сельском хозяйстве, особенно в секторе производстве хлопка. На последний приходится около 17% внутреннего валового продукта страны, но в нем отмечаются низкие ставки заработной платы и плохие условия труда, что приводит к крупным дефицитам в области достойного труда. В июне 2013 года правительство согласилось принять совместную мониторинговую миссию в составе представителей МБТ и Узбекистана. Впоследствии Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций МОТ и Комитет Конференции по применению норм настоятельно предложили правительству продолжить сотрудничество с МОТ и социальными партнерами в целях устранения применения труда детей на опасных работах при уборке хлопка и обеспечения полного искоренения принудительного труда в этом секторе. В контексте ОВО 8 МБТ оказывало содействие стране по проблемам детского труда и принудительного труда и расширило свою техническую помощь после подписания первой страновой программы достойного труда для Узбекистана (2014-16 гг.). Двумя из трех приоритетных областей являются усиление социального партнерства в Узбекистане в целях реализации основополагающих принципов и прав в сфере труда и улучшение условий труда и социальной защиты.
17. *Решение проблем неприемлемых форм труда посредством многостороннего сотрудничества и диалога на различных уровнях управления*. В целях защиты работников от неприемлемых форм труда в ходе подготовки и проведения мегамероприятий (Кубок мира 2014 г. и Олимпийские игры 2016 г.) практические действия МОТ в Бразилии были ориентированы на расширение осознания проблем неприемлемых форм труда и совершенствование механизма социального диалога в целях предотвращения таких форм труда и содействие достойному труду в строительном секторе. Благодаря этой инициативе была также подведена база под процесс развития тиражируемой модели практических действий по содействию достойному труду в ходе мегамероприятий к концу 2015 года. На муниципальном, государственном и федеральном уровнях был учрежден ряд национальных комитетов для содействия достойному труду в рамках Кубка мира. Практические действия МОТ в странах юга Африки ориентированы на расширение потенциальных возможностей трехсторонних участников в целях улучшения управления трудовой миграцией и защиты трудовых мигрантов посредством социального диалога на национальном и субрегиональном уровнях. Кроме того, МОТ оказывает консультативные услуги по вопросу о том, каким образом трипартизм может послужить основой политических процессов

в области миграции в нескольких региональных экономических сообществах в Африке. В Индии в целях снижения уязвимости работников перед кабальным трудом широко применялся социальный диалог для содействия совершенствованию систем найма, условий труда и защиты заработной платы и при этом наращивались потенциальные возможности организаций работников и работодателей с ориентиром на расширение их понимания проблем кабального труда и на укрепление профсоюзных прав организаций работников и коллективных переговоров.

18. *Страновые экспресс-оценки в Африке.* Посредством консультаций с трехсторонними участниками экспресс-оценки в отдельных секторах осуществляются в Марокко (домашний труд) и Бенине (горнодобывающая промышленность, карьерная добыча, ручная уборка мусора) в целях выявления и понимания проявлений и первопричин неприемлемых форм труда и разъяснения обоснованности и важности этой концепции и применяемого подхода. Результаты этих оценок будут обсуждаться на трехсторонних форумах в 2015 году, и будут разработаны национальные планы действий, согласующиеся с национальными потребностями и возможностями, которые будут реализованы в 2016-17 годах.

Участие социальных партнеров

19. Посредством Бюро в интересах деятельности работников (ACTRAV) и Бюро в интересах деятельности работодателей (ACT/EMP) социальные партнеры привлекались к процессу определения приоритетов и тематических областей стратегии ОВО 8. Стратегия использования как глобальных, так и страновых оперативных действий была обогащена ценной информацией, полученной от социальных партнеров. На глобальном уровне с ними проводились консультации по следующим вопросам: завершение работы над глобальным исследованием по неприемлемым формам труда; подготовка вопросника по обследованию Дельфи, отбор национальных организаций работников и работодателей для участия в этом мероприятии, а также в процессе определения сферы охвата этого обследования и взаимосвязанных идентификаторов; установление исходных требований к этим новаторским подходам к деятельности организаций работников и работодателей и ведению коллективных переговоров. На страновом уровне их участие варьировалось от сопричастности к подготовительной работе до осуществления оперативной деятельности. Проводимая в Бразилии работа позволяет усиливать механизмы социального диалога на различных уровнях управления. В Таиланде, с тем чтобы решить проблему отсутствия репрезентативности работников в рыболовном секторе, МОТ оказывает поддержку процессу формирования групп профсоюзами и неправительственными организациями посредством обмена информацией в данном секторе. В Узбекистане в рамках страновой программы достойного труда оказывается содействие привлечению социальных партнеров к процессу формулировки и осуществления национальной политики, а также их интеграции в соответствующие международные ассоциативные организации. Эта работа не завершена, и сегодня отмечается заинтересованное стремление в дальнейшем расширять сотрудничество с ACTRAV и ACT/EMP, а также с социальными партнерами во всей деятельности МБТ.

Взаимосвязи с другими ОВО

20. Хотя все ОВО взаимосвязаны, ОВО 6 по формализации неформальной экономики, ОВО 3 по минимальным уровням социальной защиты, ОВО 7 по усилению инспекции рабочих мест и инспекции труда и ОВО 5 по достойному труду в сельской экономике имеют самое непосредственное отношение к ОВО 8. Неприемлемые формы труда проявляются как в формальной, так и в неформальной экономике, однако они более распространены в последней. Процесс формализации неформальной

экономики позволяет поместить работников в более формальные и более защищенные условия труда. Важной составляющей перехода к формальной экономике является расширение социальной защиты на работников неформальной экономики, которые могут быть исключены юридически или фактически из этих защитных положений. Действенная защита в рамках закона зависит не только от сферы охвата систем, но также и от соблюдения буквы закона – вот почему столь важны тщательно разработанные стратегии соблюдения норм. В сельской экономике и в секторе сельского хозяйства часто проявляются заметные дефициты с точки зрения защиты по причине опасных условий труда, низкого нормативно-правового контроля, перевода постоянных работников в категорию временных и слабой представительности работников.

Заключения

21. Цель данной ОВО заключается в повышении эффективности и поступательности практических действий МОТ, с тем чтобы устранить неприемлемые формы труда, в первую очередь, в отношении наиболее уязвимых групп. Стратегия по данной ОВО ориентирована на конкретные сектора и категории работников, которые более всего рискуют оказаться в ловушке неприемлемых форм труда.
22. Прделанная до сегодняшнего дня работа подтвердила, что неприемлемые формы труда являются результатом провала в различных и взаимосвязанных политических областях, начиная с отрицания основополагающих принципов и прав в сфере труда.
23. Многогранные проблемы требуют комплексных ответов. МБТ в экспериментальном порядке осуществляет инициативы, нацеленные на поддержание прогресса по основополагающим принципам и правам в сфере труда, применяя меры по рассмотрению материальных условий, делающих работников бесправными и уязвимыми, в целях ускорения перехода к принципам достойного труда для всех. Действия МОТ носят всеобъемлющий и комплексный характер, и при этом они сопряжены с национальными и местными возможностями.
24. Привлечение трехсторонних участников МОТ к процессу формирования стратегии по защите работников от неприемлемых форм труда – важнейший фактор обеспечения их сопричастности этому процессу, последовательности и поступательности практических действий и преодоления любых проблем, возникающих в ходе реализации этой стратегии. В равной степени ключевым фактором гарантирования более адресных мер реагирования является более глубокое понимание специфики секторов, которым характерны высокие уровни неприемлемых форм труда, и категорий работников, подверженных высокому риску оказаться их жертвами.
25. Данная ОВО наглядно показывает также ценность для МОТ и ее трехсторонних участников решения многолетних проблем, выявленных контрольными органами МОТ. Эта стратегия ориентирована на содействие более тесной сопряженности между консультативными услугами политического характера, предоставляемыми МБТ, и технической помощью и дальнейшими замечаниями контрольных органов.

Предлагаемое решение

26. *Административный совет предлагает Генеральному директору учесть его рекомендации при проведении в жизнь стратегии в отношении ОВО по «Защите работников от неприемлемых форм труда» в равной степени с учетом предлагаемого результата 8 предложений по Программе и бюджету на 2016-17 годы.*