



ДЛЯ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЯ

ТРЕТИЙ ПУНКТ ПОВЕСТКИ ДНЯ

Стратегия и практика в области инспекции труда

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	1
II. Общая информация	1
III. Основные проблемы в области инспекции труда.....	4
IV. Действия МОТ	11
V. Заключение и рекомендации	14
Приложение	17

I. Введение

1. Обсуждение Общего обзора инспекции труда на 95-й сессии (2006 г.) Международной конференции труда стало подтверждением широкой трехсторонней приверженности инспекции труда как основополагающего инструмента в осуществлении Программы достойного труда.¹ «Действенная система инспекции труда – это часть действенной системы регулирования вопросов труда и основополагающее условие эффективных методов управления в мире труда».² «Невозможно отрицать позитивного воздействия работы инспекторов не только на условия труда работников и укрепление их прав, но и на устойчивый экономический рост».³ Это находит свое отражение в том, что Конвенция об инспекции труда 1947 года (81) имеет на сегодняшний день 135 ратификаций. Эта конвенция имеет статус «приоритетной» с учетом ее значимости для международных норм труда, а также в связи с тем, что она определила основу для деятельности служб инспекции труда во многих странах.
2. В ходе дискуссии на Конференции было также подчеркнuto, что в будущем инспекция труда столкнется с многочисленными проблемами. К ним относятся фрагментация труда и организационная структурная перестройка в сфере занятости, вызываемая технологическими переменами и обострением международной конкуренции в сочетании с растущим вниманием к эффективному соблюдению норм МОТ в рамках национального законодательства. Тем не менее, из общего обзора стало очевидно, что во многих странах повышение требований к инспекционным функциям и обязанностям не сопровождалось соответствующим увеличением количества квалифицированных инспекторов и предоставлением необходимых помещений, транспорта и бюджетных ресурсов, которые требуются для их эффективной работы.
3. В этой связи предложение должностных лиц Комитета по занятости и социальной политике провести обсуждение вопроса об инспекции труда представляется весьма своевременным. Настоящий документ предваряется кратким обзором инспекции труда и тех международных норм труда, которые способствовали формированию соответствующих национальных систем. Далее в нем указаны основные проблемы, стоящие перед службами инспекции труда. Определена и роль МОТ в области поддержки служб инспекции труда, и представлены предложения относительно ее действий в будущем.

II. Общая информация

4. В заключительной части сопровождающего общий обзор доклада 2006 года Комитета экспертов содержится призыв к правительствам признать «значимый вклад эффективных служб инспекции труда в развитие, а также в обеспечение социальной гармонии».⁴ В нем отмечается, что «трудно переоценить существенный вклад инспекции труда – с учетом положений Конвенции 1947 года об инспекции труда (промышленность и торговля) (81) и Конвенции 1969 года об инспекции труда в

¹ Общий обзор Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций по инспекции труда, Доклад III (Часть I(B)), 95-я сессия (2006), МКТ, и доклад Комитета по применению норм, Часть I, *Краткий отчет* № 24.

² Представитель работодателей (г-н Поттер), Комитет по применению норм, МКТ, 2006, *Краткий отчет* № 24, Часть I, п. 90.

³ Представитель работников (г-н Кортебик), *op. cit.*, п. 109.

⁴ МОТ: Общий обзор, 2006, *op. cit.*, п. 371.

сельском хозяйстве (129) – в реализацию Программы достойного труда МОТ».⁵ Большинство ораторов, выступивших в этом комитете Конференции, разделили это мнение.

5. Во время обсуждения доклада 2006 года один из членов группы работодателей заявил, что эффективная инспекция труда способствует стабильному деловому климату, что в свою очередь является важнейшим элементом обеспечения конкурентоспособности, экономического роста и создания рабочих мест. Группа работников указала на исключительную важность признания всеми странами значимой роли, которую инспекция труда играет для обеспечения не только здоровья работников, но и здоровья экономики. Обе группы, а также большинство правительственных делегатов согласились с тем, что хорошо организованная служба инспекции труда при наличии соответствующих ресурсов и адекватной правовой базы является важным компонентом экономического и социального развития.
6. Ввиду высокого уровня ратификации (135 ратификаций) Конвенция 1947 года об инспекции труда (81) является действенным международным руководством в отношении общих элементов службы. Она содержит следующее определение основных функций инспекции труда: «обеспечение применения положений законодательства в области условий труда и безопасности работников в процессе их работы».⁶ Полномочия по обеспечению соблюдения законодательства и право доступа на предприятия, предусмотренные в статье 12 Конвенции 81 отличают инспекцию труда от других форм регулирования вопросов труда. Статья 15 этой конвенции также предусматривает обязанность инспекторов действовать независимо и беспристрастно при исполнении своих должностных обязанностей.
7. Инспекция труда обычно организационно входит в общую систему органов регулирования вопросов труда и, как правило, находится в ведении министерства труда.⁷ Конвенция 1978 года о регулировании вопросов труда (150) и сопровождающая ее Рекомендация 158 определяют инспекцию труда в качестве одной из основных функций системы органов регулирования вопросов труда. Качество общей системы регулирования вопросов труда является важнейшим фактором, влияющим на эффективность инспекции труда.
8. Почти в каждой стране существует служба инспекции труда, во многих случаях построенная на принципах весьма близких тем, которые содержатся в Конвенции 81, однако в подходах к организации инспекции труда в государствах-членах МОТ имеются существенные различия. Приоритеты в области законодательства и обеспечения его соблюдения неодинаковы. Так, в частности, нет единства в подходах к организации различных инспекционных функций. Например, в одних случаях, расследование конкретных производственных ситуаций может быть проведено в рамках обычной инициативной контрольно-предупредительной деятельности, а в других – в порядке реагирования на жалобы или несчастные случаи на производстве.⁸ Конкретные обстоятельства и в том и в другом случае могут быть разными, но зачастую речь идёт о целом ряде нарушений различных аспектов трудового законодательства. Большинство инспекционных служб применяет как рекомендации так и санкции, однако их соотношение зависит от конкретной службы.

⁵ МОТ: Общий обзор, 2006, *op. cit.*, п. 372.

⁶ Статья 3 1) а) Конвенции 81, и Статья 6 1) а) Конвенции 1969 года об инспекции труда в сельском хозяйстве (129).

⁷ МОТ: Общий обзор, 2006, *op. cit.*, пп. 138 и 143.

⁸ МОТ: Общий обзор, 2006, *op. cit.*, п. 368.

9. Хотя каждое национальное законодательство по-своему определяет конкретный круг вопросов в ведении инспекторов, сфера их обязанностей – в ряду большого количества связанных с трудовой деятельностью вопросов – включает следующие области: безопасность и гигиена труда, условия труда, принудительный труд, детский труд, трудовые отношения, социальное обеспечение, равенство полов и дискриминация, нелегальная занятость, а также функции, связанные с конкретными отраслями (такими как: сельское хозяйство, строительство, горная промышленность, морское судоходство, железнодорожный транспорт). Другие, связанные с этой деятельностью, обязанности могут касаться вопросов иммиграции, неформальной экономики, регистрации малых предприятий, а также проблемы ВИЧ/СПИДа на производстве.
10. Принимая во внимание круг ведения и многочисленные функции служб инспекции труда, организация этих служб должна быть рациональной и эффективной, обеспечивая максимально частое посещение рабочих мест. Инспекционный охват должен носить всеобъемлющий характер для осуществления контрольных функций на рынке труда и обеспечения его функционирования. Комитет экспертов неоднократно отмечал, что основные обязанности инспекторов труда сложны и требуют времени, ресурсов, обучения и значительной свободы действий и передвижения.⁹

Конвенция 1947 года об инспекции труда (81)

Цель

Целью Конвенции 81 и сопровождающей её Рекомендации 81 является создание системы инспекции труда для обеспечения надлежащих условий труда и охраны работников на промышленных предприятиях (за исключением предприятий горной промышленности и транспорта).

Основные функции

- Обеспечение применения соответствующих положений законодательства, рассмотрение жалоб и проведение материальных, технических и административных расследований.
- Предоставление технической информации и консультативного содействия работодателям и работникам.
- Доведение до сведения компетентных органов власти фактов нарушений и злоупотреблений, которые не подпадают под действие существующих законодательных положений.

Структура

Компетентный орган власти должен принимать необходимые меры для содействия:

- сотрудничеству между службами инспекции труда и другими организациями;
- взаимодействию между должностными лицами служб инспекции труда, работодателями и работниками.

Обязанности

Инспекторам труда предписывается сохранение конфиденциальности в отношении источника любой жалобы, а также в отношении любых коммерческих тайн, с которыми они могли ознакомиться в ходе инспекционных посещений.

Права

Инспектора труда имеют статус государственных должностных лиц и имеют право на:

- беспрепятственный проход на любое предприятие, охватываемое контролем инспекции, и проведение любых расследований;
- проведение расследований, а также право задавать вопросы для установления фактов;
- принятие мер по устранению любых правонарушений.

⁹ МОТ: Общий обзор, 2006, op. cit., п. 69.

III. Основные проблемы в области инспекции труда

11. Содержание общего обзора и его обсуждение на Международной конференции труда позволяют выявить ряд основных проблем глобального значения. Главная общая стратегическая проблема заключается в том, что качество управления рынком труда – это важнейший фактор, от которого зависит успех в выборе такой траектории развития, которая ведёт к устойчивому сокращению масштабов бедности. Оптимизация деятельности инспекций труда, управление, при котором обеспечивается безопасность на производстве, надёжная социальная защита работников – вот что даёт более качественный результат, приводит к повышению производительности труда, сокращению количества несчастных случаев на производстве и созданию новых стимулов для рабочей силы. Поэтому именно действенное управление рынком труда являются ключом к сохранению и повышению конкурентоспособности и решению проблем, связанных с глобализацией. Ключ к конкурентоспособности – это качественные товары (и услуги), которые, в свою очередь, зависят от качества методов производства.

Нехватка ресурсов

12. Существует широко распространенная обеспокоенность в отношении того, что службы трудовой инспекции во многих странах не справляются со своими задачами и функциями. Зачастую у них не хватает персонала и оборудования; работники не адекватно профессионально подготовлены, а их труд оплачивается по низким ставкам. Ограниченные бюджетные ресурсы, выделяемые на транспорт и поездки, неадекватные средства связи и методы ведения отчетности также сказываются на способности эффективно проводить инспекционные проверки и принимать необходимые последующие меры. Ограниченность ресурсов, находящихся в распоряжении инспекции труда может также отрицательно сказываться на профессионализме, независимости и беспристрастности инспекторов.

13. Статья 10 Конвенции 81 указывает, что количество инспекторов должно быть «достаточным» для проведения необходимой работы. Поскольку каждая страна по-своему определяет правоприменительные приоритеты для своих инспекторов, официального определения «достаточного» количества инспекторов не существует. К факторам, которые следует также принимать во внимание, можно отнести количество и размер служб и общее количество персонала. Ни один из этих факторов по отдельности не является достаточным для оценки; к тому же во многих странах источники предоставляемых данных являются неадекватными. Соотношение «один инспектор на определенное количество работников» является в настоящий момент единственным имеющимся сопоставимым показателем. В рамках своего политического и технического консультативного содействия, МОТ считает приемлемыми следующие ориентировочные показатели, касающиеся соотношения «один инспектор труда на определенное количество работников»: в промышленно развитых странах эти показатели должны приближаться к 1:10.000; в странах осуществляющих индустриализацию – 1:15.000; в странах с экономикой переходного периода – 1:20.000; в менее развитых странах – 1:40.000. В таблице, содержащейся в приложении, показано, что многие страны не достигли этих показателей.

14. В Общем обзоре 2006 года указано, что правительства предоставляют мало информации о точном объеме бюджетных ресурсов, выделяемых для служб инспекции труда, а также о том, на каких основаниях определяется этот объем. В большинстве стран бюджет служб инспекции труда входит в общий бюджет министерства или ведомства, которое занимается вопросами труда, социальными и связанными с ними областями. Например, на долю органов регулирования вопросов труда в

большинстве англоязычных африканских стран приходится не более 1 процента национального бюджета. В некоторых случаях эта цифра составляет лишь 0,1 процента.¹⁰ Многие инспектора – из числа лучших работников – уходят в частный сектор, где вознаграждение выше и перспективы продвижения по службе шире.

15. Во многих развивающихся странах должностные лица служб инспекции труда проходят лишь ограниченное первоначальное обучение, а перспектива получения ими дополнительной подготовки в ходе профессиональной деятельности весьма маловероятна. Это приводит к снижению качества проводимых проверок. Существуют и другие факторы, отрицательно влияющие на авторитет служб инспекции труда и доверия к ним. К ним относятся: насилие против инспекторов и коррупция, неспособность налаживать связи, отсутствие возможности создавать электронные базы данных для подготовки годовых отчетов и определения инспекционных приоритетов (например: выявление предприятий с высокой степенью риска).
16. Разделяя обеспокоенность относительно объема ресурсов, имеющихся в распоряжении служб инспекции труда, Комитет конференции также отметил, что необходимо уделять внимание модернизации и повышению эффективности инспекционных служб. Необходимо заметить, что ряд стран в последнее время начали укреплять свои службы инспекции труда. В 2004 году в *Бразилии* были приняты на работу 150 новых инспекторов для борьбы с проблемой принудительного труда; в *Турции* 108 инспекторов прошли обучение по вопросам детского труда; в *Греции* программой обучения был охвачен 81 принятый на работу инспектор. *Франция* только что приступила к реализации нового Плана Лоршера, который предусматривает «амбициозную реформу для преодоления организационного кризиса в сфере инспекции труда». Этот план включает структурную и организационную реформу, повышение качества инспекций и принятие на работу 700 новых инспекторов к 2010 году.¹¹

Фрагментация труда и новые подходы к занятости

17. Значительные перемены на рабочих местах и в структуре занятости, зачастую происходящие под давлением все более глобализованной мировой экономики, вызывают к жизни новые проблемы для служб инспекции труда и придают еще более острый характер существующим трудностям. Ежегодно от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний погибает 2,2 млн. человек. Это – огромные человеческие потери, которые требуют значительно большего общественного внимания и конкретных действий. С приходом новых технологий возникают новые виды опасности. Гендерное равенство и связанные с ним вопросы должны быть охвачены функциями инспекции труда.¹² Отток рабочей силы из сельского хозяйства и промышленности в сектор услуг приводит к структурным изменениям в сфере занятости и выдвигает новые требования к инспекции труда. Все более широкое использование гибких форм занятости, рост неформальной экономики и растущее понимание необходимости обеспечивать соблюдение норм труда МОТ во всем мире, включая зоны производства на экспорт – все это, наряду с многими другими факторами,

¹⁰ W. von Richthofen: «Labour inspection: A guide to the profession», ILO, 2002, para.16.3.

¹¹ G. Larcher: «Plan de Modernisation et de Développement de l'Inspection du Travail», 9 Mar. 2006. См. также V. Tiano: «La réforme contestée de l'inspection du travail», in *Droit Social*, No. 6, June 2006.

¹² Вопросы, вызывающие растущее беспокойство во многих странах, включают равную оплату труда, отпуск по беременности и родам, дискриминацию, продвижение по службе, семейные обязанности и родительский отпуск.

требует расширения охвата инспекционной деятельности. В этой связи становится все более важным определить четкие приоритеты и стратегии в области инспекции труда, с тем чтобы оказаться на уровне задач, стоящих перед службами инспекции труда, с учетом их скудных ресурсов, не упустив при этом из виду их основополагающих функций.

18. Другая важная область – это содействие добровольному соблюдению законодательства путем консультаций и сотрудничества с ассоциациями работодателей и профсоюзами. Нормативные положения, касающиеся участия инспекторов в процедурах примирения и посредничества неодинаковы в разных странах, но в большинстве систем инспектора стремятся обеспечить сотрудничество работников и работодателей в вопросе соблюдения трудового законодательства. Сбалансированный подход к надзору за соблюдением законодательства в форме правовых санкций для обеспечения соблюдения трудового законодательства, с одной стороны, и укрепление приверженности добровольному соблюдению законов, с другой, – это постоянная проблема, которую реально под силу решить только опытным, хорошо подготовленным инспекторам, которые смогут учесть особенности каждого отдельного случая. Тесное сотрудничество с организациями работодателей и профсоюзами может существенно помочь инспекторам решать эти задачи.

Безопасность и гигиена труда

19. Предотвращение опасных ситуаций на производстве – это одна из основных функций органов инспекции труда в большинстве стран. Обеспечение безопасных условий труда требует постоянной бдительности – не в последнюю очередь ввиду быстрых темпов перемен на рабочем месте. Среди многочисленных вопросов, которыми занимаются инспектора, можно упомянуть следующие: безопасность труда и контроль за его гигиеной, анализ риска, расследование и профилактика несчастных случаев и заболеваний, химическая безопасность, безопасность обращения с оборудованием, работа вручную, общее состояние здоровья работников, защита от радиации, защита окружающей среды, а также такие «новые» опасные факторы, как стресс, психологическое давление на работников, сексуальные притязания и контроль за безопасностью товаров.¹³
20. Важность этих функций подчеркнута в Конвенции 2006 года (187) об основах, действующих безопасности и гигиене труда,¹⁴ где в статье 4.2 со всей ясностью указано, что государство, ратифицирующее Конвенцию, должно располагать механизмами для обеспечения соблюдения национального законодательства и нормативных правовых актов; причём в статье конкретно упоминается система инспекции труда.
21. Рядом стран были приняты меры для укрепления способности органов инспекции решать проблемы, связанные с факторами риска на рабочем месте. Австралия¹⁵ включила стратегическую инспекцию труда и обеспечение соблюдения законодательства – в качестве ключевого компонента – в Национальную стратегию в области

¹³ Выборочная проверка образцов товаров позволяет инспекторам труда, проявляя инициативный профилактический подход, производить на рабочем месте оценку потенциального риска для потребителей. В большинстве стран ЕС это называется «контролем за рынком».

¹⁴ Принята 15 июня 2006 г. вместе с сопровождающей ее Резолюцией 198.

¹⁵ Commonwealth of Australia/National OSH Commission: *National OSH Strategy 2002-12*, (Canberra, 2002).

безопасности и гигиены труда;¹⁶ Франция¹⁷ приняла в 2005 году план действий в сфере гигиены труда для обучения инспекторов вопросам безопасности и гигиены труда. Министры англоязычных *африканских стран* указали на необходимость разработать план действий, в котором элементы стратегической инспекции труда стали бы частью действенных стратегий в области БГТ и ВИЧ/СПИДа.¹⁸ Кот д'Ивуар принял план действий в области безопасности и гигиены труда, обратив особое внимание на инспекционные посещения как средство контроля за соблюдением законов. В стратегиях БГТ и деятельности инспекций труда *Соединенного Королевства*¹⁹ основное внимание обращается на конкретные программы в таких областях, как сельское хозяйство, строительство, услуги здравоохранения, падение с высоты, транспорт на предприятиях, заболевания опорно-двигательной системы и стресс на рабочем месте.

Рост неформальной экономики

22. В резолюции о неформальной экономике, принятой на Международной конференции труда 2002 года,²⁰ указано, что существует два типа проблем управления, связанных с термином «неформальная экономика». В первом случае, неформальность является результатом отсутствия правовых положений, регулирующих конкретную ситуацию в сфере труда или следствием конкретного правового исключения. Иными словами, в условиях отсутствия формальных ориентиров, применимых норм труда не существует, и, следовательно, не существует ни обязательств, которые необходимо выполнять, ни прав, которые необходимо уважать или отстаивать. Во втором случае, неформальность является следствием несоблюдения обозначенных законом ориентиров. Применимые нормы труда существуют, но они полностью или частично не соблюдаются. Обязательства не выполняются, а права не признаются. Причиной второй ситуации – несоблюдения – может быть незнание содержания или даже самого факта существования норм. В то же время, это может быть следствием намеренного решения уклоняться от соблюдения норм во избежание связанных с их осуществлением расходов.²¹
23. Несмотря на то, что последствия для работников и в том и в другом случае представляются одинаковыми, в положении инспекторов труда имеется существенная разница. В случае «чистой» неформальности – деятельности не регулируемой законом – у них скорее всего не будет никаких полномочий для действий. В случае несоблюдения у инспекторов могут иметься формальные основания для действий,

¹⁶ См. также M. Patterson, President, IALI, “Labour Inspection policies, practices and experience in Australia“, in “The global challenges of labour inspection“, in *Labour Education 2005/3-4*, No. 140-141.

¹⁷ Ministère de l’Emploi, du Travail et de la Cohésion Sociale: *Plan Santé au Travail 2005-09*.

¹⁸ ARLAC (African Regional Labour Administration Centre): 31st Governing Council Meeting for Ministers and High Level Forum on the Role of Labour Inspection in Development, Victoria Falls, Zimbabwe (Victoria Falls, 2005).

¹⁹ HSC: A strategy for workplace health and safety in Great Britain to 2010 and beyond (London 2004).

²⁰ «Резолюция о достойном труде и неформальной экономике», принятая на Генеральной конференции Международной организации труда на ее 90-й сессии, 2002 г.

²¹ J.L. Daza: “Informal economy, undeclared work and labour administration“, Dialogue Paper No. 9, ILO, June 2005.

однако на практике возможности для их реализации весьма ограничены. Вопрос о том, имеет ли место факт трудовых отношений, оказывается одним из главных соображений, определяющих применимость трудового законодательства. В этом отношении, Рекомендация 2006 года о трудовом правоотношении (198) является действенным руководством для применения национальных законов.

24. Охват трудовым законодательством работников неформальной экономики – это одна из главных задач, стоящих перед органами регулирования вопросов труда в развивающихся странах и в некоторых промышленно развитых государствах.²² Инспектора оказываются под ударом. Действенный подход к неформальной экономике требует наличия стратегий, которые помогают микро- и малым предприятиям формализовать свою деятельность, сохраняя при этом потенциал создания рабочих мест этого сектора. Организации работодателей и работников могут сыграть важную роль в этом процессе посредством консультативных и представительских услуг, охватывая этой деятельностью общины и другие группы. Во многих случаях важнейшим шагом является регистрация микро- и мелких работодателей в государственных или местных службах. Службы инспекции труда должны быть неотъемлемой частью стратегий местных и центральных правительственных органов, что приведет к экономии средств для предприятий, работников и государства в области обеспечения выполнения правовых обязанностей. Новые стратегические партнерства с организациями, функционирующими в неформальной экономике – кооперативами, общинными группами, мелкими торговцами и трудовыми ассоциациями – могут стать важным средством повышения их уровня информированности о преимуществах выхода из неформальной экономики, а также об обязанностях, связанных с формальным статусом.²³

Регулирование потоков трудящихся-мигрантов

25. Право доступа на предприятия без предварительного разрешения дает инспекторам труда большие по сравнению с другими организациями возможности для пресечения злоупотреблений в области условий труда, жертвами которых зачастую становятся иностранные работники, лишенные законного статуса.²⁴ В этой ситуации они следят за тем, чтобы право на безопасные и здоровые условия труда,²⁵ а также другие трудовые права и права человека²⁶ соблюдались и в отношении трудящихся-мигрантов без каких-либо различий или дискриминации.²⁷ Инспекция предприятий, на которых представлены или преобладают мигранты может содействовать обеспечению равного отношения к работникам, прекращению эксплуатации иностранных трудящихся и

²² J.L. Daza: “Labour inspection and the informal economy”, in “The global challenges of labour inspection”, in *Labour Education 2005/3-4*, No. 140-141; and A. Sivananthiran and C.S. Venkata Ratnam (eds): “Informal economy: The growing challenge for labour administration”, ILO South Asia Office with the Indian Industrial Relations Association, New Delhi, 2005.

²³ AC.297/ESP/1.

²⁴ МОТ: Общий обзор, 2006, п. 78.

²⁵ Глобальная стратегия БГТ, МКТ, 91-я сессия (МОТ, Женева, 2003).

²⁶ Безопасность и здоровье считаются основополагающим правом человека, ст. 23 Всеобщей декларации прав человека.

²⁷ В Африке насчитывается приблизительно 20 млн. трудящихся-мигрантов, иммигрантов и членов их семей; в Северной Америке – 18 млн.; в Центральной и Южной Америке – 12 млн.; в Южной и Восточной Азии – 7 млн.; на Ближнем Востоке – 9 млн.; в Европе – 30 млн.

ликвидации стимулов для найма работников, лишенных законного статуса, которые ввиду своего уязвимого положения соглашаются работать на условиях, не соответствующих существующим нормам. Вопрос о том, как соотносить деятельность по защите работников с работой государственных иммиграционных служб является предметом обсуждения в ряде стран.

Добровольная система мониторинга

26. В последнее время значительно возросло количество частных систем для оценки показателей частных (а иногда и государственных) предприятий в области соблюдения норм труда. К ним относятся: системы закупок, программы оценки кредитов, системы сертификации, системы оценки осуществления многонациональными корпорациями кодексов поведения и/или отраслевых инициатив, а также инициатив с участием разных сторон.
27. Эти системы имеют потенциал содействия реализации принципов достойного труда, поскольку они могут задействовать разных участников цепочек поставок, создавать стимулы, обеспечивать доступ на рынки и способствовать передаче технологии и ноу-хау, что в конечном итоге может стать вкладом в улучшение социально-экономического положения. Там, где работники участвуют в повседневном мониторинге условий труда, создаются условия для устойчивого улучшения положения в области норм труда. В то же время высказывались и критические замечания в отношении некоторых методов и способов проведения оценки показателей работы предприятий. Эта критика частных систем оценки касалась, в основном, следующих вопросов: чрезмерно быстрое увеличение количества требований и стандартов, выборочный эталонный анализ на основе международных норм труда, отсутствие прозрачности и авторитетности, дублирование аудиторских проверок, приводящее к ощутимым финансовым последствиям, а также непредсказуемость их воздействия.
28. С точки зрения МОТ, добровольные формы саморегулирования могут быть существенным дополнением к государственному регулированию и инспекции, но не их альтернативой. Основной вопрос заключается в том, как обеспечить содействие эффективному сотрудничеству между системами частной оценки труда и государственными инспекционными службами, с тем чтобы повысить качество методов управления. Конвенция 81 предусматривает необходимость такого взаимодействия: «компетентный орган власти принимает соответствующие меры для того, чтобы содействовать эффективному сотрудничеству между службами инспекции, с одной стороны, и другими правительственными службами, а также государственными и частными учреждениями, осуществляющими аналогичную деятельность, с другой».²⁸ Принципы, зафиксированные в Декларации МОТ о МНК также являются руководством для действенной практики, охватывающей консультации с национальными правительствами, социальный диалог и развитие трудовых отношений с учетом национального контекста, и обеспечивающей наличие механизмов для мониторинга и рассмотрения жалоб.

ВИЧ/СПИД на производстве

29. «Инспектора труда играют особенно важную роль в защите работников от пандемии ВИЧ/СПИДа»²⁹ и ограничения масштаба последствий этой эпидемии. Тем не менее,

²⁸ Статья 5 Конвенции 81.

²⁹ МОТ: Общий обзор, 2006, *op. cit.*, п. 56.

эта роль относительно нова для служб инспекции труда во многих наиболее затронутых этим явлением странах. МОТ может оказать поддержку в обучении инспекторов труда вопросам профилактики и смягчения последствий ВИЧ/СПИДа на основе Свода практических правил МОТ и специально разработанного для инспекторов труда руководства по его осуществлению.³⁰

Принудительный труд

- 30.** Принудительный труд определен как противоправное деяние в соответствии с Конвенцией 1930 года о принудительном труде (29), которая является основой для национального законодательства в этой области большинства стран. Помимо этого в статье 14 Конвенции 1997 года о частных агентствах занятости (181) для инспекторов труда предусмотрена роль контроля над частными агентствами занятости, что способствует борьбе против торговли людьми и преодолению злоупотреблений. При посещении рабочих мест инспектора труда могут выявлять жертв нарушений и нарушителей и принимать исправительные меры, включая санкции. Этот аспект работы инспекторов приобретает особое значение ввиду растущей обеспокоенности по поводу торговли людьми.

Детский труд

- 31.** Конвенции МОТ о детском труде и в особенности сопровождающие их рекомендации содержат прямое упоминание роли, которую играет инспекция труда в борьбе против злоупотреблений в этой области. Конвенция 182 требует от государств-членов выявлять опасные для детей условия труда, виды деятельности и рабочие места; определять те рабочие места, на которых имеет место опасная деятельность и запрещать детский труд при таких условиях и на таких рабочих местах. Деятельность, нацеленная на упразднение детского труда, должна являться частью повседневной работы служб инспекции труда во всём мире. Для этих служб и инспекторов это означает оказание содействия решению проблемы 126 млн. детей, занятых на опасных работах. Для облегчения участия в этой работе необходимо помочь службам инспекции и инспекторам труда определить их роль в том, чтобы не допускать присутствия детей на опасных рабочих местах; содействовать тому, чтобы они не привлекались к таким видам работ; направлять их в соответствующие учреждения; в том, чтобы способствовать повышению уровня норм безопасности и гигиены труда, касающихся защиты детей, достигших минимального возраста для получения работы (14-17 лет, в зависимости от страны); а также в том, чтобы определить их роль в оказании поддержки частным инициативам в области мониторинга детского труда.
- 32.** Решение задачи сокращения и, в конечном итоге, ликвидации детского труда требует коллективного подхода, с привлечением инспекторов труда, должностных лиц министерства образования, социальных служб и служб здравоохранения, представителей организаций работников и работодателей, детей, родителей, учителей, а также представителей общин. Во многих странах, сталкивающихся с серьезной проблемой детского труда, обязанности инспекторов в отношении детского труда четко определены в законодательстве, однако на практике инспектора сталкиваются со значительными трудностями в реализации этого важнейшего элемента их обязанностей. Для выправления этой ситуации, МОТ оказывает политическую поддержку

³⁰ *Руководство по ВИЧ/СПИД для инспекторов труда и инспекторов предприятий*, МОТ, 2005.

инспекциям труда и помощь в обучении инспекторов труда вопросам детского труда.³¹

Инспекция труда и связанные с ней функции государственных ведомств

33. Важный вопрос, стоящий перед многими службами инспекции труда, связан с их отношениями с соответствующими органами государственной администрации и органами правопорядка. Серьезная обеспокоенность во многих странах возникает в связи с необходимостью упрощения систем регулирования, в условиях отсутствия которых малые предприятия сталкиваются с немалыми трудностями. В этой области представляется возможным развитие сотрудничества между налоговыми службами и службами социального обеспечения, департаментами по планированию и органами инспекции труда в целях упрощения процедур регистрации.

IV. Действия МОТ

34. Одна из основных форм поддержки, которую МОТ может оказать национальным органам инспекции труда – это привлечение внимания общественности и политиков к тому, что явно недостаточное инвестирование в сферу инспекции труда является опасным явлением, поскольку оно ставит под удар эффективность управления, правопорядок и защиту работников. Исключительно важным для соблюдения национальных и международных норм труда является обеспечение достаточного количества квалифицированных инспекторов, чей труд адекватно оплачивается; регулярного обучения; помещений и транспорта, принимая во внимание тот факт, что требования к работникам в настоящее время возрастает. Эффективное осуществление действенного трудового законодательства может стать еще одним существенным вкладом в повышение производительности труда и, таким образом, способствовать экономическому и социальному развитию, включая сокращение масштабов бедности во всем мире. Службы инспекции труда – это важнейший инструмент обеспечения достойного труда, в особенности для наиболее уязвимых групп населения.
35. Право инспектора применять санкции в отношении нарушающих закон работодателей остается важнейшим средством обеспечения соблюдения законодательства. Тем не менее, при соответствующих условиях, профилактический подход может обеспечить большее уважение прав работников, лучшие условия труда, привести к сокращению несчастных случаев, укреплению здоровья, более низкому абсентеизму, повышению мотивированности персонала, более высокой производительности труда и улучшению общих экономических показателей предприятия.³² Многие страны признали, что в этих целях необходимо прилагать дополнительные усилия к укреплению национальных служб инспекции труда.³³

³¹ *Борьба против детского труда: Руководство для инспекторов труда*, МОТ, 2002.

³² GB.295/ESP/3.

³³ См., например, заключения ЕС/MOT Tripartite Conference “Unity beyond differences, and “Realizing decent work in Asia”, МОТ, 14-ое Азиатское региональное совещание, Бусан, 29 августа-1 сентября 2006 г., а также Глобальную стратегию по безопасности и гигиене труда, заключения Международной конференции труда, 91-я сессия, Женева, 2003, п. 23.

Укрепление служб инспекции труда на национальном уровне

36. Одно из главных средств, имеющихся в распоряжении МОТ для содействия укреплению национальных систем – это продолжение работы по обеспечению ратификации и применения соответствующих международных трудовых норм. Диалог и обмен опытом со сторонами – с использованием общих рамок норм МОТ – оказались действенным средством помощи государствам в пересмотре и обновлении своей политики в области инспекции труда, правовых рамок, структур, организации, управления и развития людских ресурсов. В сфере инспекции труда этот процесс был систематизирован в рамках проводимых МОТ трехсторонних аудиторских проверок в сфере инспекции труда.³⁴ Этот хорошо проверенный технический механизм, сформированный в течение ряда лет, может помочь министерствам труда разработать четкую, последовательную, рациональную и всеобъемлющую политику и стратегию в области инспекции труда для решения существующих и возникающих проблем в мире труда.

Латвия: Трехсторонняя аудиторская проверка МОТ в сфере инспекции труда, 2005 г.

Трехсторонняя аудиторская проверка инспекции труда была проведена в 2005 году по просьбе министра труда Латвии. Во время первой миссии по установлению фактов МОТ определила круг ведения проверки, согласовав его с министром и генеральным директором службы инспекции труда.

Бюро МОТ по вопросам деятельности работников АСТРАV и Бюро МОТ по вопросам деятельности работодателей АСТ/ЕМР оказали поддержку этой работе путем подбора квалифицированных экспертов, которые провели аудиторскую проверку вместе с правительственными должностными лицами и техническими специалистами, предоставленными МОТ. Эта трехсторонняя аудиторская группа подготовила ряд всеобъемлющих рекомендаций для укрепления службы инспекции труда и представила заключительный отчет о ревизии министру труда, который согласился его опубликовать.

В настоящий момент проводится работа по осуществлению этих рекомендаций при участии организаций работодателей и работников Латвии. В целях повышения действенности и эффективности, Латвия приступила к структурной перестройке своих служб инспекции труда, осуществляя переход на систему управления, ориентированную на конечные результаты. При этом будет сделан акцент на укрепление основных функций инспекторов труда, создании культуры профилактики, обеспечении более тесной связи работы инспекторов труда с национальным планом действий в области безопасности и гигиены труда, обучении инспекторов и принятии на работу 39 новых инспекторов.

В целях успешного осуществления этой деятельности МОТ тесно сотрудничает с проектом ЕС ППСЦВЕ в Латвии, в рамках которого будет проведена работа по реализации этих рекомендаций, в частности, путем предоставления консультативной и финансовой поддержки для создания национального института безопасности и гигиены труда, а также путем оказания помощи в сфере совершенствования сбора и обмена данными между системой страхования несчастных случаев и инспекцией труда.

В качестве дополнительного элемента, процесс аудита способствовал ратификации Латвией Конвенций 29, 138 и 182 в 2006 году.

37. В рамках своих услуг по техническому содействию, МОТ в течение ряда лет выступала в поддержку комплексного подхода к инспекции труда как средства повышения качества инспекционных проверок на национальном уровне.³⁵ Комплексная система инспекции труда – это «целостная, последовательная и гибкая концепция, которая содержит такие элементы как: административная, процедурная и техническая

³⁴ http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/labinsp/latvia_audit.pdf.

³⁵ G. Albracht: “Integrated labour inspection systems: The strategy of the ILO”, in *Labour Education*, No. 140.

интеграция (многодисциплинарный подход)».³⁶ Такой подход, который все шире используется во многих странах, нацелен на концентрацию имеющихся ресурсов, обеспечивая повышение качества услуг и расширяя присутствие инспекторов на рабочем месте. Этого можно добиться с помощью посещений инспекторов, с привлечением, в случае необходимости, консультативного содействия специалистов. В Южной Африке, как и во многих других странах,³⁷ недавно начался широкомасштабный процесс, в рамках которого будет принято на работу более 100 новых инспекторов, который нацелен на то, чтобы сократить количество узконаправленных инспекций и перейти к более комплексному подходу, обеспечивающему экономию времени. Эта стратегия устраняет ситуацию, при которой несколько должностных лиц посещают, один за другим, одно и то же предприятие, зачастую не подозревая о деятельности друг друга и иногда даже давая противоречащие друг другу советы. Осуществление этой стратегии требует тесного сотрудничества с работодателями и профсоюзами.³⁸

- 38.** Более эффективное использование имеющихся ресурсов необходимо на постоянной основе, однако во многих странах существует явная необходимость обеспечить должную приоритетность инспекции труда в национальном бюджете, с тем чтобы иметь возможность нанимать и обучать инспекторов труда, повышать уровень исследований и сбора данных, предоставлять помещения и транспорт, а также расширять сотрудничество с социальными партнерами. В этом отношении важно со всей ясностью продемонстрировать вклад служб инспекции труда в развитие страны. При этом представляется важным разъяснять основные функции служб инспекции труда, доказывая их преимущества, налаживая взаимосвязи, внося ясность в вопрос о том, как роль санкций соотносится с рекомендательной ролью инспекторов, а также указывая на то, что работа инспекции труда и новые инициативы по добровольному мониторингу могут потенциально дополнять друг друга. Тесное сотрудничество служб инспекции труда с профсоюзами и организациями работодателей может быть важным и действенным, с точки зрения эффективности затрат, средством обеспечения соблюдения законов.
- 39.** МОТ располагает необходимыми возможностями для оказания помощи такой проводимой странами работе, используя свои службы поддержки и технического консультативного содействия, а также посредством распространения информации о передовом опыте. Необходимо поддерживать и расширять сотрудничество МОТ с международной сетью органов инспекции труда и другими смежными структурами,³⁹ в особенности с Международной ассоциацией инспекции труда (МАИТ). В МАИТ входят 109 членских организаций из 88 стран, включая такие правительственные

³⁶ ILO/Grand Duchy of Luxembourg: Proceedings and Conference Report, *Unity beyond differences: The need for an integrated labour inspection system* (Luxembourg, 2005), op. cit.

³⁷ Например: Болгария, Франция, Германия, Индонезия, Нидерланды, Нигерия, Монголия, Сербия, Южная Африка, Вьетнам и многие другие.

³⁸ Большинство видов деятельности, связанной с обеспечением и контролем за соблюдением правовых требований, осуществляется в рамках сотрудничества внутри предприятий, где повседневной работой занимаются комитеты сотрудничества БГТ предприятий или представители, ответственные за вопросы безопасности труда.

³⁹ IALI, Association of Southeast Asian Nations Occupational Safety and Health Network (ASEAN-OSHNET), World Health Organization (WHO), Senior Labour Inspectors' Committee of the European Union (EU/SLIC), Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften (German federation of institutions for statutory accident insurance and prevention) (HVBG), International Commission on Occupational Health (ICOH), African Regional Labour Administration Centre (ARLAC), Centre Régional Africain d'Administration du Travail (CRADAT), International Social Security Association (ISSA).

службы, как государственные службы инспекции труда и национальные ассоциации инспекторов труда. Эта организация является крупнейшим в мире коллективным центром экспертных знаний об инспекции труда.

40. Систематическое непрерывное обучение инспекторов с целью повышения их профессионального уровня и совершенствования их навыков по ведению переговоров является неотъемлемым условием действенности и эффективности инспекционной системы. Обучение крайне необходимо инспекторам для правильной ориентации во все более глобальном и быстро меняющемся мире труда.⁴⁰ МОТ проводит на регулярной основе, в особенности на базе Международного учебного центра МОТ в Турине, учебные практикумы на основе Комплексной системы обучения в области инспекции труда (ИЛИТС).⁴¹

Комплексная система обучения в области инспекции труда (ИЛИТС)

МОТ разработала методологию Комплексной системы обучения в области инспекции труда, нацеленной на повышение уровня знаний, компетентности и навыков инспекторов. Ее структура обеспечивает всеобъемлющую, основанную на модулях, программу обучения для инспекторов труда и других правительственных должностных лиц, отвечающих за мониторинг и улучшение условий труда. Основываясь на концепции «обучи преподавателя», ИЛИТС предоставляет всеобъемлющий набор документов, охватывающий широкий круг политических и оперативных вопросов, являясь в тоже время гибкой системой, позволяющей национальным государственным органам разрабатывать свои собственные учебные программы, оптимально приспособивая их к своим нуждам.

V. Заключение и рекомендации

41. Инспекция труда играет важнейшую роль в содействии реализации принципов достойного труда и обеспечении соблюдения трудовых норм на производстве. Многочисленные проблемы, стоящие перед инспекторами необходимо решать на своевременной, адекватной, эффективной, действенной и беспристрастной основе. Во многих странах роль служб инспекции труда оказалась под ударом ввиду отсутствия адекватных финансовых ресурсов. Для модернизации и укрепления служб инспекции труда необходимы стратегии и средства, приспособленные к переменам на рабочих местах и на рынке труда. МОТ может существенным образом содействовать улучшению показателей деятельности инспекций труда, в особенности в тех странах, в которых службы инспекции труда сталкиваются с наибольшими трудностями.
42. Представляется возможным перечислить следующие основные элементы стратегии МОТ, нацеленной на модернизацию и укрепление служб инспекции труда:
- а) подготовка политического документа о роли служб инспекции труда в контексте страновых программ в области достойного труда. Он стал бы средством, с помощью которого представленные в МОТ стороны и должностные лица смогли бы интегрировать инспекцию труда в национальные стратегии развития. Проект такого политического документа должен быть рассмотрен на экспертном совещании инспекторов труда, трехсторонними участниками МОТ, специалистами по вопросам развития и должностными лицами МОТ, работающими на местах;

⁴⁰ EU/ILO: “The need for an integrated labour inspection system” (Luxembourg, 2005). Final Conclusions, adopted by 75 participating countries. <http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/labinsp/luxconf.pdf>.

⁴¹ By G. Albracht, F. Martin-Daza, B. Brückner, 2006.

- b) организация международного совещания инспекторов труда для дальнейшего развития стратегий, касающихся будущего инспекции труда в рамках управленческой деятельности в мире труда;
- c) дальнейшая подготовка информационных бюллетеней, руководств и исследований передового опыта в надлежащих форматах. В частности, заслуживает упоминания информационный интернет-портал, посвященный инспекции труда и предназначенный, главным образом, для распространения информации о научно-исследовательских, политических и правовых вопросах, связанных с инспекцией труда, а также вопросов обеспечения выполнения. Среди практических механизмов, о которых имеется информация на этом портале можно упомянуть следующие:
 - i) информационные бюллетени, посвященные инспекции труда;
 - ii) глобальные принципы инспекции, призванные служить руководством для осуществления Конвенций 81 и 129 на национальном уровне, с акцентом на содействии их ратификации и их полному применению;
 - iii) этические и профессиональные кодексы поведения для инспекторов труда, подготовленные в сотрудничестве с Международной ассоциацией инспекции труда (МАИТ), эталонный анализ национальных инициатив⁴² и руководящие принципы содействия прозрачности и действенному руководству;
 - iv) адаптация средств измерения показателей, таких как «Доска счета», разработанная северными странами, для определения показателей деятельности служб инспекции труда, для их сравнения с национальной практикой, выявления тенденций и предложения мер для повышения эффективности и действенности работы органов инспекции труда;⁴³
 - v) оценка риска и системы управления в сфере безопасности и гигиены труда для инспекторов труда и аналогичные механизмы для работы с другими ключевыми аспектами условий труда, такими как нелегальная занятость и дискриминация, которые – в сочетании с консультативными и контрольными функциями инспекции – можно использовать в целях повышения уровня сознательности и ответственности на рабочем месте;
 - vi) информационные материалы о роли организаций работодателей и профсоюзов в повышении эффективности систем инспекции труда;
- d) продолжение работы по содействию ратификации и применению Конвенций 81 и 129, обращая особое внимание на «существенный вклад систем инспекции труда, действующих в соответствии с Конвенцией 129, в дело содействия реализации принципов достойного труда в сельском хозяйстве»;⁴⁴
- e) разработка политических и учебных механизмов для повышения действенности и эффективности служб инспекции труда, таких как:

⁴² Во Франции, вследствие убийства инспекторов труда в 2004 году, было подготовлено руководство по этическому поведению.

⁴³ Совет Министров стран Северной Европы: Европейская стратегия БГТ на рабочем месте, «Доска счета» 2003 г. Там устанавливаются ежегодные приоритеты для служб инспекции северных стран и определяются показатели по разным видам инспекционной деятельности, включая сокращение количества несчастных случаев, рост производительности труда, экономические показатели и профилактические меры.

⁴⁴ МОТ: Общий обзор, 2006, *op. cit.*, п. 367.

- i) оценка потребностей в инспекционных проверках;
 - ii) трехсторонняя система аудита инспекции труда, проводимого для оказания содействия правительствам в области совершенствования их политики и систем;
 - iii) работа по линии Комплексной системы обучения в области инспекции труда (ИЛИТС) в сотрудничестве с Туринским центром;
- f) дальнейшее обсуждение в Подкомитете по МНК – в контексте инициативы ИнФокус в области СОП – вопроса о частных системах оценки и их взаимосвязи с государственными службами инспекции. В ноябре 2006 года будет проведен форум Инфокус для предоставления сторонам информации о складывающихся тенденциях. Этот вопрос будет предметом дальнейшего обсуждения в Подкомитете по МНК в марте 2007 года.

43. Реализация такой стратегии, безусловно, потребует финансирования. В то время как некоторые элементы предложений, перечисленных в пункте 42 были предусмотрены в Программе и бюджете на 2006-07 годы, – и внутренняя рабочая группа работает над выявлением возможного синергетического эффекта в отношении запланированных видов деятельности по разным направлениям работы Бюро в области инспекции труда – возникнет необходимость в изыскании путей и средств для увеличения объема ресурсов, выделяемых на вопросы инспекции труда. В краткосрочной перспективе, изучается ряд возможностей получения внебюджетной поддержки таких конкретных видов деятельности, как обучение, подготовка информационных материалов и проведение совещаний. В более долгосрочном плане, важно обеспечить, чтобы роль служб инспекции труда в управлении рынками труда рассматривалась в качестве неотъемлемого компонента стратегий развития по сокращению масштабов бедности. В этой связи, представляется важным дальнейшее развитие диалога с такими учреждениями, занимающимися вопросами развития, как Всемирный банк, ПРООН, Европейская комиссия, а также с национальными донорами. Это, в свою очередь, вызовет необходимость в более требовательном подходе к определению измеряемых результатов в рамках работы по мобилизации ресурсов на предстоящий период. Примером этому может служить задача определения количества стран, которые реально располагают возможностями использовать пакет ИЛИТС. Важным вкладом в определение целей для оценки по достигнутым результатам мог бы стать углубленный анализ эффективности работы МОТ в области инспекции труда в последние годы.

44. Комитет может пожелать:

- i) обсудить функции, стратегии и практику в области инспекции труда в контексте Программы достойного труда МОТ;*
- ii) предложить меры и средства для улучшения работы служб инспекции труда на национальном и международном уровнях;*
- iii) предложить МБТ разработать и осуществить международную стратегию поддержки модернизации и укрепления служб инспекции труда.*

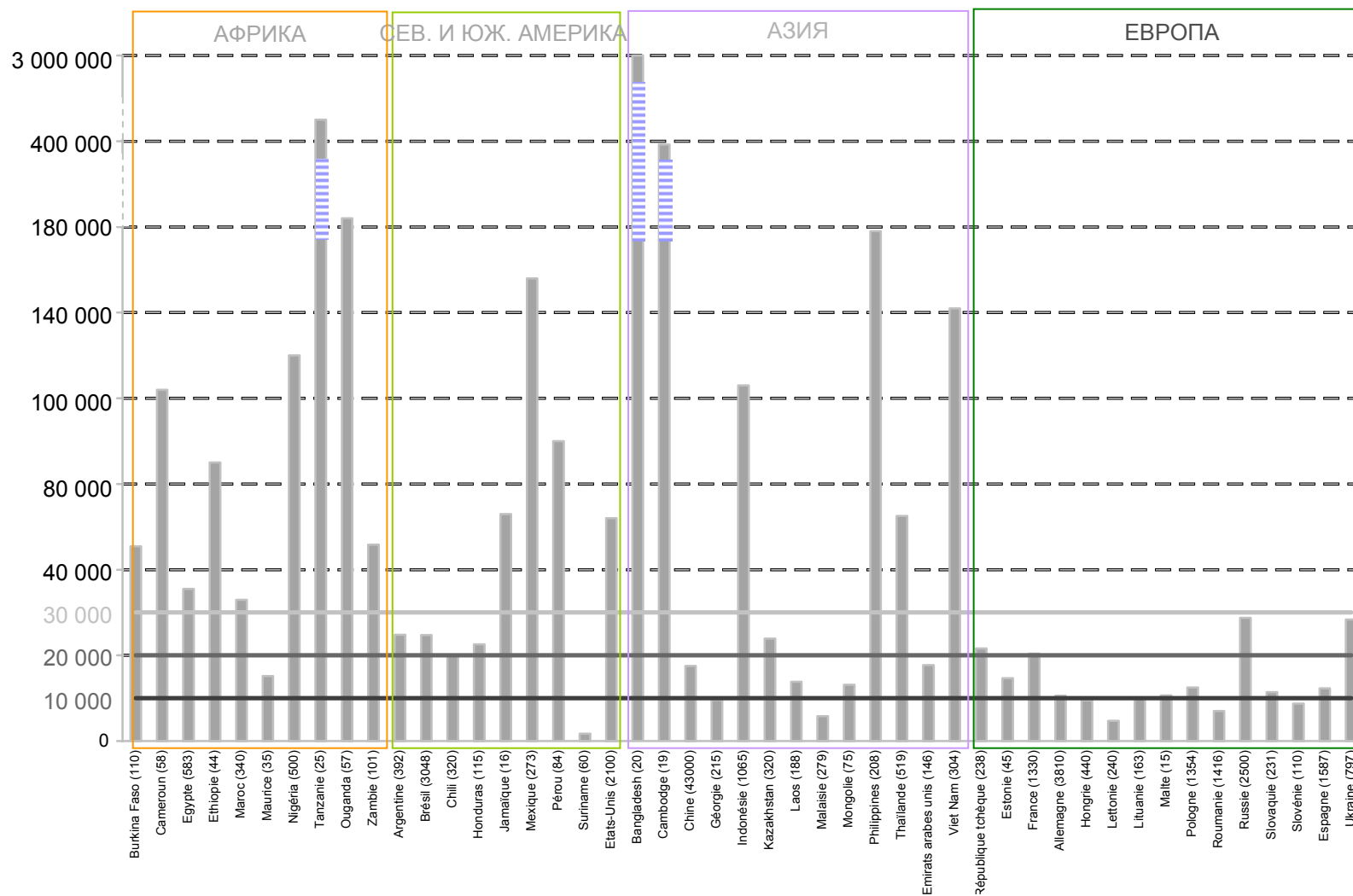
Женева, 13 октября 2006 г.

Предлагаемое решение: п. 44.

Приложение

Кол-во работников на 1 инспектора

Кол-во трудоспособных лиц на 1 инспектора



Страна (x): x инспекторов в стране (названия стран представлены на французском языке).

Примечание: Статистические данные основаны на информации MOT между 2003 и 2006 гг. (ежегодный доклад, вопросники, информация, предоставленная странами).