



Международное
бюро
труда
Женева

Доклад VI

Охрана труда в претерпевающей изменения сфере труда

Периодическое обсуждение стратегической задачи социальной защиты (охрана труда)



Международная
конференция
труда

104-я сессия, 2015 г.

Международная конференция труда, 104-я сессия, 2015 г.

Доклад VI

Охрана труда в претерпевающей изменения сфере труда

*Периодическое обсуждение стратегической
задачи социальной защиты (охрана труда)*

Шестой пункт повестки дня

Международное бюро труда, Женева

ISBN 978-92-2-429023-7 (print)
ISBN 978-92-2-429024-4 (Web pdf)
ISSN 0251-3730

Первое издание, 2015

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

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

Издания МБТ имеются в продаже в крупных магазинах или местных бюро МОТ во многих странах; их можно также получить непосредственно в Международном бюро труда; просьба обращаться по адресу: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse. Каталоги или списки новых публикаций можно бесплатно получить по указанному выше адресу или по электронной почте: pubvente@ilo.org.

Посетите наш Интернет-сайт: www.ilo.org/publns.

Содержание

	<i>Стр.</i>
Сокращения.....	v
Введение	1
Глава 1. Проблемы и вызовы в области охраны труда в претерпевающей изменения сфере труда.....	3
1.1. Претерпевающая изменения сфера труда	3
1.2. Определяющие факторы охраны труда	6
Глава 2. Тенденции в области охраны труда	9
2.1. Политика в области оплаты труда.....	10
2.2. Продолжительность рабочего времени.....	14
2.3. Безопасность и гигиена труда.....	17
2.4. Охрана материнства	19
Глава 3. Политические вызовы и ответные меры в отношении охраны труда	23
3.1. Политика в области оплаты труда.....	23
3.1.1. Минимальная заработная плата.....	23
3.1.2. Защита заработной платы.....	29
3.2. Продолжительность рабочего времени.....	31
3.2.1. Высокая продолжительность рабочего времени	31
3.2.2. Неполный рабочий день.....	35
3.2.3. Содействие высококачественному труду на условиях неполного рабочего времени	36
3.2.4. Рационализация режимов рабочего времени (графики работы)....	37
3.3. Безопасность и гигиена труда.....	41
3.3.1. Реагирование на риски	42
3.3.2. Нехватка ресурсов	46
3.3.3. Тенденции экономического роста, уровня и качества занятости ...	47
3.4. Охрана материнства.....	49

Глава 4.	Действия МОТ по улучшению трудовой жизни людей	53
4.1.	Регулирование и расширение системы охраны труда	54
4.1.1.	Обеспечение безопасности труда: расширение сферы охвата национальных систем БГТ	54
4.1.2.	Труд должен оплачиваться: расширение защиты в форме минимальной заработной платы	57
4.1.3.	Должен оплачиваться труд не только мужчин, но и женщин	60
4.1.4.	Регулирование рабочего времени: уравнивание нужд работников и предприятий	62
4.2.	Обеспечение инклюзивного характера охраны труда	64
4.2.1.	Создание возможностей совмещения трудовой и личной жизни для работающих родителей и других работников	64
4.2.2.	Содействие созданию безопасных и подходящих рабочих мест для лиц с ограниченными возможностями.....	65
4.2.3.	Распространение защиты на трудовых мигрантов	67
4.2.4.	Распространение защиты на домашних работников.....	69
4.3.	Эффективность предприятий и охрана труда: последовательный и комплексный подход	71
4.3.1.	Укрепление режима соблюдения норм	71
4.3.2.	Формирование эффективной связи между производительностью и условиями труда.....	72
4.3.3.	Вопросы управления, представленность работников и охрана труда	73
Глава 5.	Выводы и дальнейшие действия	75
5.1.	Меры реагирования МОТ в современных условиях	78
5.2.	Продвижение вперед: по пути к формированию более всеобъемлющего и инклюзивного подхода к охране труда	79
5.3.	Вопросы, предлагаемые для обсуждения.....	81

Сокращения

ОВО	особо важная область
ЕС	Европейский союз
ВВП	внутренний валовый продукт
МОТ	Международная организация труда
ILOSTAT	центральная база статистических данных МОТ
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
БГТ	безопасность и гигиена труда
МСП	малые и средние предприятия

Введение

1. Необходимость улучшения существующих условий труда, «влекущих за собой несправедливость, нужду, лишения для большого числа людей, что порождает такое недовольство, что подвергаются опасности мир и согласие во всем мире», как указывается в Преамбуле Устава МОТ, была основным мотивирующим фактором создания МОТ в 1919 году. Почти 90 лет спустя Декларация МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации 2008 года вновь подтвердила важность уставных задач МОТ и подчеркнула необходимость разработки и расширения мер по охране труда, включая «здоровые и безопасные условия труда; политику в сфере оплаты труда, продолжительность рабочего времени и другие условия труда, нацеленные на обеспечение того, чтобы все по справедливости получали свою долю общественных благ и чтобы минимальный прожиточный уровень обеспечивался для всех работающих, а защита распространялась на всех нуждающихся в ней лиц».¹ Принципы охраны труда коренятся в основополагающих ценностях МОТ, заключающихся в том, что труд не является товаром и что улучшение условий труда является важнейшей предпосылкой обеспечения социальной справедливости, процветания стран, а также всеобщего и прочного мира.
2. Как указывается в Декларации МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации, социальная защита опирается на два столпа: социальное обеспечение и на охрану труда. На своей 100-й сессии (2011 г.) Международная конференция труда осуществила периодическое обсуждение проблем социальной защиты (социальное обеспечение); в этом году темой периодического обсуждения будет социальная защита (охрана труда). Охрана труда и социальное обеспечение являются взаимодополняемыми понятиями, которые в сочетании друг с другом должны предоставить работникам и членам их семей ту защиту, в которой они нуждаются.
3. В соответствии с рекомендациями Административного совета, сформулированными им на его 320-й сессии (март 2014 г.),² в ходе периодического обсуждения в этом году основное внимание будет уделено четырем политическим областям: политике в области оплаты труда; режимам рабочего времени; безопасности и гигиене труда (БГТ); охране материнства.³ Эти политические области лежали в основе процесса создания МОТ в 1919 году. Они являются важнейшими для трудового правоотношения и представляют собой значимый определяющий фактор конкурентоспособности и

¹ МБТ: Декларация МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации, Часть I А) ii).

² См. МБТ: *Minutes of the 320th Session of the Governing Body of the International Labour Office*, Административный совет, 320-я сессия, Женева, март 2014 г., GB.320/PV, paras 427–439.

³ Что касается охраны материнства, основной упор в настоящем докладе сделан лишь на мерах, которые касаются рабочего времени, БГТ и аспектов недопущения дискриминации, поскольку аспекты социального обеспечения были рассмотрены в докладе: *Социальное обеспечение в целях социальной справедливости и справедливой глобализации*, доклад о периодически обсуждаемых проблемах социальной защиты (социальное обеспечение) в рамках Декларации о социальной справедливости в целях справедливой глобализации, Доклад VI, Международная конференция труда, 100-я сессия, Женева, 2011 г.

инновационного потенциала предприятий. Почти столетие спустя они более чем когда-либо вызывают глубокую озабоченность трехсторонних участников МОТ.

4. Это периодическое обсуждение позволит трехсторонним участникам МОТ проанализировать видоизменяющиеся реалии и потребности государств-членов в отношении охраны труда, а также взаимосвязанные практические меры, принятые государствами-членами МОТ и самой Организацией в последние годы. Это обсуждение открывает своевременную возможность оценить актуальность и эффективность мер реагирования, а также рассмотреть возможные альтернативы действий на будущее, не забывая о результатах неоднократного обсуждения других стратегических задач и предстоящей столетней годовщины Организации.

Глава 1

Проблемы и вызовы в области охраны труда в претерпевающей изменения сфере труда

5. Политические и практические меры, нацеленные на улучшение условий труда, всегда рассматривались МОТ как важнейшие для обеспечения прочного мира благодаря гарантированию справедливого распределения благ прогресса и противодействию «гонке ко дну» между странами. Охрана труда занимается защитой работников от эксплуатации, от рисков ухудшения состояния здоровья или факторов опасности, от несправедливо низких или нерегулярных заработков, от непредсказуемых режимов и чрезмерной продолжительности рабочего времени. Она повышает способность работников и их семей поддерживать свое благосостояние в условиях свободы и человеческого достоинства, экономических гарантий и равных возможностей, а также адаптироваться к изменяющимся условиям труда и жизни. Хотя охрана труда и развивалась с ориентиром, главным образом, на наемных работников, она также затрагивает и потребности самозанятых лиц, в частности, в отношении БГТ.

6. Меры по охране труда, такие как минимальная заработная плата и рабочее время, нормы БГТ и охраны материнства, могут иметь финансовые последствия для предприятий в краткосрочном плане. Однако в долгосрочной перспективе такие меры могут стимулировать предприятия инвестировать средства в технологические и организационные улучшения, с тем чтобы компенсировать увеличение расходов, что, в свою очередь, может ускорить рост производительности.¹ При условии их продуманности и обеспечения их соблюдения они могут послужить сдерживающим фактором в области антиконкурентной практики. Безопасные и стимулирующие производственные условия и взаимовыгодные и гибкие формы организации труда ведут к повышению конкурентоспособности и производительности предприятий и при этом позволяют работникам пользоваться справедливой долей благ, создаваемых за счет роста производительности.²

1.1. Претерпевающая изменения сфера труда

7. В период после Второй мировой войны и до начала 1970-х годов нормой и краеугольным камнем нормативно-правового регулирования в сфере занятости, по крайней мере в промышленно развитых странах, было стандартное трудовое правоотношение,

¹ См., например, M. Piore: “Rethinking international labour standards”, в W. Milberg (ed.): *Labour and the globalization of production: Causes and consequences of industrial upgrading* (Бейзинстоук, Соединенное Королевство, Palgrave Macmillan, 2004 г.); S. Deakin and F. Wilkinson: “Minimum wage legislation”, в K. Dau-Schmidt, S. Harris and O. Lobel (eds): *Encyclopaedia of Labour Law and Economics* (Челтенхэм, Соединенное Королевство, Эдвард Элгар, 2008 г.).

² См. МБТ: *Заключения о содействии жизнеспособным предприятиям*, Международная конференция труда, 96-я сессия, Женева, 2007 г.

т.е. непрерывная, постоянная занятость на условиях полного рабочего времени с идентифицируемым работодателем. В течение этого времени было принято более 70 конвенций МОТ и страны во всех регионах мира отмечали высокие темпы создания новых рабочих мест и во многих случаях им была характерна полная и относительно гарантированная занятость. Профсоюзы оказывали влияние на рынки труда и на принятие решений в области экономической политики, при этом расширялись меры охраны труда и социального обеспечения для трудоустроенных лиц. Во всех странах мира послевоенные годы характеризовались большими объемами производства и высокими темпами роста производительности, а также общим повышением уровня жизни работников и их семей.

8. Хотя защита, предоставляемая в силу действующего законодательства, была и остается нормой, коллективные переговоры также играли видную роль в течение этого периода в плане нормативно-правового регулирования условий труда благодаря установлению минимальных норм, таких как минимальная заработная плата, или ограничения продолжительности рабочего времени, или дополнение установленных норм новыми законоположениями, а также посредством обеспечения соблюдения национального законодательства.³ Действительно, продолжительность рабочего времени, наряду с оплатой труда, является одним из наиболее давних и важных вопросов, по которым проводятся коллективные переговоры.

9. В последние три десятилетия существенные преобразования в рамках глобальной экономики неизменно дополнялись институциональными изменениями в сфере труда. Эти изменения сопровождались сокращением членства в профсоюзах во многих регионах мира – и они еще более ускорили этот процесс –, что снизило действенность коллективных переговоров как регулятивного механизма. Его эффективность сократилась в некоторых регионах мира в результате утрачиваемого авторитета и влияния профсоюзов, а также, в некоторых странах, в результате наглядно проявляющегося отказа от политической поддержки коллективных переговоров и чреватых серьезными последствиями реформ в области трудового законодательства. В развивающихся странах воздействие коллективных соглашений в плане нормативного правового регулирования остается весьма ограниченным, частично вследствие снижения членства в профсоюзах, но также и по причине наличия большой доли рабочей силы, которая входит в категорию самозанятых лиц или наемных работников неформальной экономики.

10. Помимо этого, последствия мер регулирования рынка труда для экономики и занятости были предметом острой полемики в течение последних десятилетий, при этом проводились дебаты в отношении компромиссных решений проблем занятости и охраны труда. Однако все больше данных свидетельствует о том, что охрана труда либо вовсе не оказывает никакого воздействия на занятость, либо оказывает лишь незначительное влияние на нее.⁴ В последнее время международные учреждения, такие как Всемирный банк, признают необходимость регулирования рынков труда в интересах обеспечения процветания и равенства.⁵ Более того, признается и роль других учреждений, включая органы инспекции труда и суды по трудовым вопросам,

³ См. S. Hayter (ed.): *The role of collective bargaining in the global economy: Negotiating for social justice* (Челтенхэм, Соединенное Королевство, и Женева, Эдвард Элгар и МБТ, 2011 г.).

⁴ См. G. Betcherman, "Labor market regulations: What do we know about their impacts in developing countries?" в *World Bank Research Observer* (2015, Vol. 30, Issue 1); D. Belman and P.J. Wolfson, *What does the minimum wage do?* (Kalamazoo, Michigan, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 2014).

⁵ См. Всемирный банк: *Доклад о мировом развитии в 2013 году: Занятость* (Вашингтон, ОК, 2012 г.).

равно как и значение общего правосознания, за их вклад в процесс достижения экономических результатов и результатов в сфере занятости.⁶

11. Сфера труда видоизменилась в результате глобализации. Сегодня значительная часть глобальной торговли включает глобальных покупателей и поставщиков,⁷ что имеет последствия для благополучия работников.⁸ Многонациональные предприятия пользуются услугами целой сети поставщиков, которые, в свою очередь, конкурируют друг с другом в целях заполучения бизнеса головного предприятия. Решение задачи предоставления компенсации, таким образом, предоставляется на усмотрение поставщика продукции или услуги, который испытывает на себе ощутимое давление с точки зрения оплаты труда и условий, которые могут быть предложены работникам.⁹

12. В результате внедрения технологических новшеств, таких как расширение интернета, сократились временные и физические расстояния и ускорился процесс изменений в организации производства и труда. Отмечается заметный рост продолжительности оперативного времени работы предприятия, а значит и времени, в течение которого работники должны быть готовы работать. Будь то по технологическим или коммерческим причинам, или в силу действующих систем управления, процесса глобализации (включая спрос на товары или услуги в других временных зонах), или с учетом отраслевых или профессиональных норм (таких как те, которые касаются наличия медицинского персонала), или по причине насущной необходимости для работников зарабатывать средства для существования (как в случае самозанятых лиц) давление, оказываемое на работников в плане готовности работать в течение продолжительного времени, возросло во многих секторах и родах занятий.

13. Начиная с 1980-х годов под воздействием конкурентной борьбы предприятия нуждались в большей гибкости производства и организации труда. Это привело к тому, что стала ставиться под сомнение традиционная форма трудового правоотношения, которая служила фундаментом мер охраны труда; кроме того, появились многочисленные схемы занятости как альтернативы традиционным трудовым договорам. Нестандартные схемы занятости стали важной отличительной особенностью рынков труда различных стран и особенно экономических секторов, в которых они прежде не применялись.¹⁰ Трудовая деятельность стала менее стабильной, безопасной и предсказуемой, а предполагаемая траектория развития труда менее прямолинейной.¹¹ Наряду с распространением нестандартных рабочих мест появились новые формы деятельности, оспаривающие традиционные методы разграничения между зависимой и самостоятельной занятостью.¹²

⁶ См. S. Lee and D. McCann: “Regulatory indeterminacy and protection in contemporary labour markets: Innovation in research and policy”, в D. McCann et al. (eds): *Creative Labour Regulation: Indeterminacy and protection in an uncertain world* (Бейзинстоук, Соединенное Королевство, и Женева, Palgrave Macmillan и МБТ, 2014 г.), pp. 3–32.

⁷ См., например, Всемирная торговая организация и Институт развивающихся экономик/Организация внешней торговли Японии: *Trade patterns and global value chains in East Asia: From trade in goods to trade in tasks* (Женева, 2011 г.).

⁸ На своей 319-й сессии (2013 г.) Административный совет отобрал вопрос «Достойный труд в глобальных системах поставок» для общего обсуждения на 105-й сессии (2016 г.) Международной конференции труда.

⁹ D. Weil: “Fissured employment: Implications for achieving decent work”, в D. McCann et al. (eds), op. cit., pp. 35–62.

¹⁰ МБТ: *Report for discussion at the Meeting of Experts on Non-Standard Forms of Employment* (Женева, 2015 г.).

¹¹ См. МБТ: *Политика в сфере занятости в целях устойчивого восстановления и развития*, периодическое обсуждение в соответствии с Декларацией МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации, Доклад VI, Международная конференция труда, 103-я сессия, Женева, 2014 г.

¹² См. G. Casale (ed.): *The employment relationship: A comparative overview* (МБТ, Женева, 2011 г.).

14. Масштабной остается неформальная экономика, особенно в развивающихся странах. Для значительной доли рабочей силы по-прежнему остаются нормой такие факторы, как непредсказуемость и непостоянство заработков и продолжительности рабочего времени, низкие доходы, отсутствие или ограниченность защиты от профессиональных заболеваний и производственного травматизма, а также исключение из сферы охвата социального обеспечения. Несмотря на громадный прогресс в плане сокращения масштабов бедности, достигнутый за последнее десятилетие, около 319 млн работающих женщин и мужчин, как и прежде, не могут заработать достаточных средств, чтобы содержать себя и свои семьи выше черты крайней нищеты, составляющей 1,25 долл. США в день.¹³

15. Сфера труда претерпевает также изменения под воздействием трудовой миграции, что создает дополнительные трудности с точки зрения охраны труда; расчетная численность трудовых мигрантов в мире в 2013 году составляла 232 млн человек.¹⁴ Во многих странах целые сектора обслуживаются исключительно низкооплачиваемыми работниками-мигрантами.¹⁵ Трудовая миграция приобретает все более временный характер и связана со сложными транснациональными процессами.¹⁶ Преимущественное внимание, уделяемое в последние годы национальной безопасности, а не потребностям рынка труда, практически привело к закрытию границ для всех, кроме высококвалифицированных работников. Вызов заключается в обеспечении того, чтобы государства в ходе регулирования трудовой миграции прибегали к мерам защиты, которые бы обеспечивали качество обращения, в первую очередь, в отношении менее квалифицированных работников-мигрантов, и предотвращали процесс снижения местных норм оплаты и ухудшения условий труда.

1.2. Определяющие факторы охраны труда

16. В настоящем докладе анализируются аспекты охраны труда с точки зрения трех ключевых определяющих факторов: сферы охвата мер охраны труда; уровня защиты; степени соблюдения норм. Эти определяющие факторы имеют непосредственное отношение ко всем аспектам условий труда, таким как оплата труда, продолжительность рабочего времени, БГТ и охрана труда даже при том, что каждый аспект обладает своими собственными характеристиками.

17. Под «сферой охвата» подразумевается факт распространения на работника того или иного законодательного или иного нормативно-правового регулирующего механизма, такого как коллективные переговоры. В историческом разрезе отдельные экономические сектора и рода занятий, такие как сельскохозяйственный и домашний труд, исключались из сферы действия трудового законодательства. Работники, имеющие нестандартные формы занятости, могут также испытывать трудности при вступлении в члены профсоюзов или в отношении распространения на них действия коллективных соглашений.¹⁷ В некоторых странах в результате реформ трудового законодательства последнего времени были преодолены пробелы в плане охвата; в других

¹³ МБТ: *World Economic and Social Outlook – Trends 2015*, база данных.

¹⁴ Департамент по экономическим и социальным вопросам Организации Объединенных Наций: *Population Facts* No. 2013/5, сентябрь 2013 г.

¹⁵ См., например, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР): “International Migration and the Economic Crisis: Understanding the Links and Shaping Policy Responses”, в *International Migration Outlook, SOPEMI 2009, Special Focus: Managing Labour Migration Beyond the Crisis* (ОЭСР, 2009 г.).

¹⁶ См. C. Costello and M. Freedland: “Migrants at work and the division of labour law”, в C. Costello and M. Freedland (eds): *Migrants at work: Immigration and vulnerability in labour law* (Oxford University Press, 2014), pp. 1–26.

¹⁷ МБТ: *Report for discussion at the Meeting of Experts on Non-Standard Forms of Employment* (Женева, 2015 г.).

же странах пробелы с точки зрения охвата по-прежнему существуют. Как уже указывалось, некоторые страны предпочитают регулировать нормы охраны труда посредством коллективных переговоров, а не законодательным путем. Там, где действуют представительные и сильные объединения работников и работодателей, коллективные переговоры могут стать действенной формой регулирования аспектов охраны труда. Однако если механизм коллективных переговоров перестает функционировать эффективно, в условиях отсутствия нормативно-правового регулирования работники могут оказаться вне рамок охвата имеющихся систем.

18. Под «уровнем защиты» подразумевается степень охраны труда, предусматриваемая законодательством или другими мерами регулирования. Большинство дискуссий относительно трудового законодательства ориентировано именно на уровень, при этом полностью игнорируются другие основополагающие определяющие факторы охраны труда (сфера охвата и соблюдение норм). В некоторых странах уровень защиты может быть столь низким, что законодательство будет иметь незначительный эффект на практике как для работников, так и для предприятий. Например, когда минимальная заработная плата устанавливается на столь низком уровне, что она не оказывает никакого воздействия, или когда отсутствуют законоположения об оплачиваемом отпуске по беременности и родам. С другой стороны, планка защиты может быть установлена на нереалистично высоком уровне, и это может затруднить для предприятий соблюдение требований законодательства.

19. Уровень охраны труда может стимулировать динамично развивающиеся предприятия внедрять новые технологии или производственные стратегии, приводящие к более высокой производительности, с тем чтобы амортизировать начальные издержки, связанные с новыми формами охраны труда. Охрана труда может иметь и другой прямой благоприятный эффект: например, когда отпуск по беременности и родам позволяет предприятиям удерживать квалифицированные кадры или когда нормы по БГТ позволяют избегать обходящихся недешево несчастных случаев на производстве. Для предприятий, единственной конкурентоспособной стратегией которых является дешевая рабочая сила, оказывается затруднительным соблюдение трудового законодательства, и они могут высказать свои возражения, но эти предприятия не могут обеспечить экономическое развитие на долгосрочную перспективу. Безусловно, одной из изначальных целей минимальных уровней заработной платы было предотвращение расширения «паразитирующих» отраслей, понимаемых как отрасли, в которых работникам выплачивается заработная плата, недостаточная для покрытия расходов работников на свои социальные нужды.¹⁸ Однако учитывая, что большинство предприятий не являются ни паразитами, ни технологическими пионерами, важно установить такой уровень охраны труда, который бы позволял защищать работников без чрезмерного обременения предприятий. Коллективные переговоры являются действенным механизмом обеспечения такой сбалансированности, поскольку работодатели и работники знакомы со своей отраслью и поэтому без труда могут найти эту золотую середину.

20. «Соблюдение норм» заключается в том, выполняются ли на практике положения законодательства. В странах с масштабной неформальной экономикой законодательство соблюдается слабо, хотя и имеются эмпирические данные о том, что официально принятые законодательные акты иногда оказывают воздействие на практику, применяемую в неформальной экономике (зачастую в отношении минимальной заработной

¹⁸ См. S. Webb and B. Webb: *Industrial Democracy* (Лондон, Green and Co., 1902 г.).

платы, ограничений на продолжительность рабочего времени и выходных дней).¹⁹ Соблюдение норм может затрудняться, когда нечетко прописаны соответствующие права и обязанности заинтересованных сторон или когда в законодательстве имеются недочеты или пробелы, в том числе с точки зрения толкования правовых норм или их применения. Могут возникать недоразумения, например, в отношении контрактных договоренностей между различными сторонами.

21. Стратегии по соблюдению и обеспечению выполнения должны рассматриваться как неотъемлемая часть политики в области охраны труда. В ходе исследовательских работ и последних дискуссий политического характера подчеркивалась важность информационно-пропагандистской деятельности, правовой грамотности, убеждения, профилактики и стимулов, а также эффективных процедур для применения адекватных санкций. Кроме того, необходимы действия принудительного характера, прямо ориентированные на учет особенностей различных стран и на отдельные сектора и роды занятий, в которых широко распространено несоблюдение норм.²⁰ Представительство работников, равно как и скоординированные стратегии различных государственных органов способствуют обеспечению соблюдения норм в конкретной стране. Эти усилия могут дополняться частными инициативами.²¹

¹⁹ Это явление обычно именуют «эффектом маяка», в силу которого официально установленные законоположения задают социальную норму, которой придерживаются наемные работники и их работодатели или которая становится для них моделью в процессе коллективных переговоров. Эффект маяка впервые был выявлен бразильскими экономистами Сузой и Бальтаром в отношении использования минимальной заработной платы при установлении размеров оплаты труда для занятых в неформальной экономике наемных работников, но он также применим и к другим формам охраны труда. См. P. Souza and P. Baltar: “Salário mínimo e taxa de salários no Brasil”, в *Pesquisa e Planejamento Econômico* (1979, Vol. 9, No. 3), pp. 629–660.

²⁰ См. B. Hepple: “Equality and empowerment for decent work”, в *International Labour Review* (2001, Vol. 140, No. 1); U. Rani et al.: “Minimum wage coverage and compliance in developing countries”, в *International Labour Review* (2013, Vol. 152, No. 3–4).

²¹ См. МБТ: *Final report: Meeting of Experts on Labour Inspection and the Role of Private Compliance Initiatives*, Женева, 10-12 декабря 2013 г.

Глава 2

Тенденции в области охраны труда

22. За последние 30 лет достигнут значительный прогресс в нормативно-правовом регулировании охраны труда работников, особенно с точки зрения БГТ и охраны материнства, но также и в отношении минимальной заработной платы и продолжительности рабочего времени. Тем не менее, непросто охарактеризовать то, каким образом изменения нормативной базы повлияли на работников различных стран. Итоги отражают периоды экономического роста и застоя, равно как и политические и идеологические сдвиги, происходящие в различных областях охраны труда, а также необходимость наличия трехсторонних механизмов в поддержку нормативно-правового регулирования рынка труда или отсутствие такой необходимости.

23. Меры охраны труда могут принимать форму законодательства или являться результатом коллективных переговоров. Действительно, в рамках, установленных национальным законодательством, часто работодатели и их организации и организации работников имеют возможность договариваться относительно различных аспектов охраны труда. При этом диапазон коллективных переговоров, используемый для определения условий труда, зависит от характеристик учреждений, проводящих коллективные переговоры в каждой стране, авторитета социальных партнеров и сферы охвата коллективных соглашений. В странах с хорошо развитыми системами коллективных переговоров и сильными социальными партнерами коллективные переговоры на всех уровнях могут играть жизненно важную роль в плане дополнения существующих установленных законодательным порядком норм и обеспечения равномерного учета интересов работодателей и работников.

24. В целом, наблюдалось улучшение ситуации по БГТ и отмечалась долгосрочная тенденция сокращения средней продолжительности рабочего времени в сочетании с расширением прав работающих родителей на отпуск по причине материнства, отпуск по причине отцовства и родительский отпуск. Тем не менее, многие достижения в разрезе четырех аспектов охраны труда, рассматриваемых в настоящем докладе, стали подвергаться сомнению с учетом продолжающихся сдвигов в сфере труда, включая фрагментацию рынков труда, новые формы договорных отношений, сокращение членства в профсоюзах и рост экономики, опирающейся на принципы «круглосуточного, семь дней в неделю, функционирования». Более того, на рынке труда имеются группы, на которых в меньшей степени благотворно сказываются меры охраны труда по причине их принадлежности к профессиям или секторам, которые либо исключены из сферы охвата законодательства, либо поддерживают нестандартные или неформальные договорные отношения, предусматривающие более узкий доступ к пособиям. Многие из этих работников являются женщинами, молодыми людьми, этническими меньшинствами и трудовыми мигрантами.

2.1. Политика в области оплаты труда

25. В течение 1980-х и 1990-х годов ослаблялась поддержка, оказываемая политике в области минимальной заработной платы. Высокая инфляция и отход от принципов индустриализации с заменой импортной продукции, а также сдвиг в сторону политики, ориентированной на рост за счет расширения экспорта во многих развивающихся странах, заставил многих из них отказаться от регулирования минимальной заработной платы, что привело к снижению ее реальной стоимости. Дебаты по вопросам гибкости форм труда и презюмируемой роли минимальной заработной платы, а также других направлений политики в области охраны труда с точки зрения оказания воздействия на уровни безработицы и неформальных отношений привели к снижению репутации минимальной оплаты труда как механизма обеспечения охраны труда.¹ Сокращение членства в профсоюзах и сужение охвата коллективных переговоров, сложные последствия, вызванные глобализацией и финансовыми рынками, а также доступность новых технологий ослабили способность работников вести переговоры в отношении повышения заработной платы.

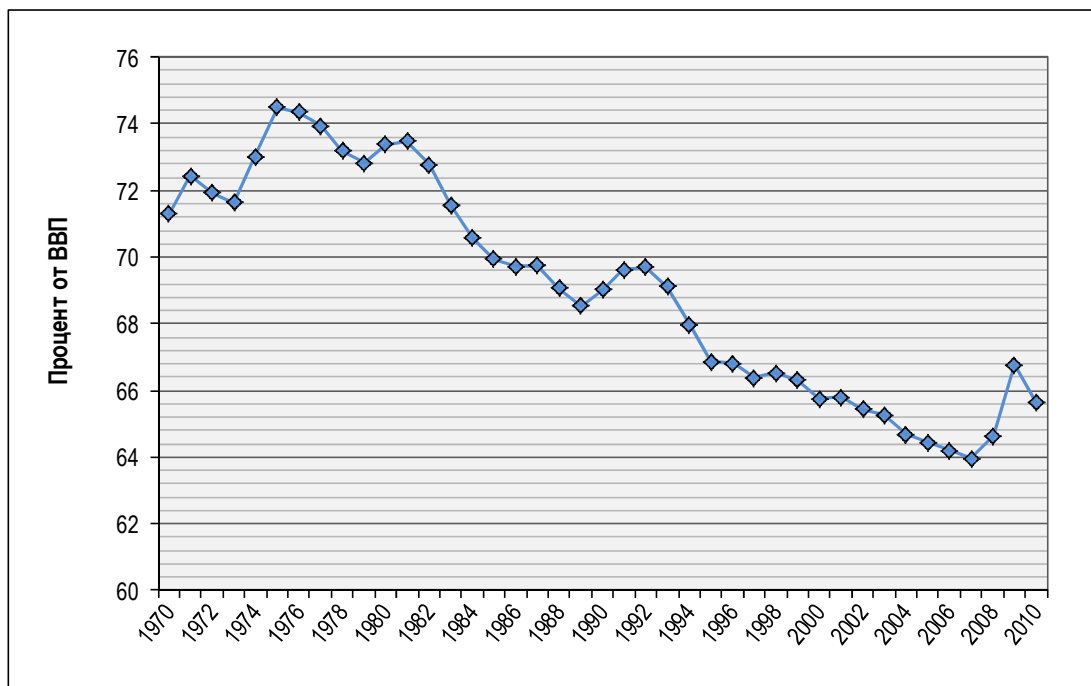
26. На рисунке 2.1 показано, что в выборе из 16 стран с высоким уровнем доходов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), по которым имеются данные (относящиеся к 1970-м годам), доля компенсационных выплат работникам в валовом внутреннем продукте (ВВП) (так называемая доля труда в национальном доходе) сократилась с максимальной отметки 75% в середине 1970-х годов до менее 65% в период перед самым наступлением глобального экономического и финансового кризиса. Несмотря на то что не просматривается какой-либо единой тенденции, в исследованиях и докладах документально подтвержден также факт снижения доли труда в различных крупных странах с формирующимся рынком и в большинстве регионов мира.² Эта тенденция к снижению доли труда проявляется в устранении взаимосвязей между ростом заработной платы и ростом производительности во многих частях мира; эта тенденция продолжалась и в 2000-х годах, как это явствует из рисунка 2.2, на котором показаны различия между ростом реальной средней заработной платы и средней производительностью труда в период 1999–2013 годов в странах с развитой экономикой. Основные причины этих тенденций различны в разных странах, но они приписываются таким факторам, как технологические изменения, приводящие к свертыванию занятости, интенсификация мировой торговли, давление, оказываемое в целях максимального повышения акционерной стоимости, ослабление учреждений рынка труда и снижение переговорной силы работников.³

¹ См. ОЭСР: *The OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies* (Париж, ОЭСР, 1994 г.) и Всемирный банк: *World Development Report 1995: Workers in an Integrating World* (Вашингтон, ОК, Всемирный банк, 1995 г.).

² См. M. Guerriero: *The labour share of income around the world. Evidence from a panel dataset*, Development Economics and Public Policy Working Paper No. 32/2012 (Манчестерский университет, 2012 г.); C. Bai and Z. Qian: “The factor income distribution in China: 1978–2007”, в *China Economic Review* (2010, Vol. 21, No. 4), pp. 650–670; МБТ и Международный институт социально-трудовых исследований: *World of Work Report 2011: Making markets work for jobs* (Женева, 2011 г.); МБТ: *Global Wage Report 2014/15: Wages and income inequality* (Женева, 2015 г.).

³ См. L. Karabarbounis and B. Neiman: *The global decline of the labor share*, National Bureau of Economic Research Working Paper No. 19136, 2013 и M. Guerriero and K. Sen: *What determines the share of labour in national income? A cross-country analysis*, Институт по изучению трудовых вопросов (IZA), дискуссионный документ № 6643, 2012 г.

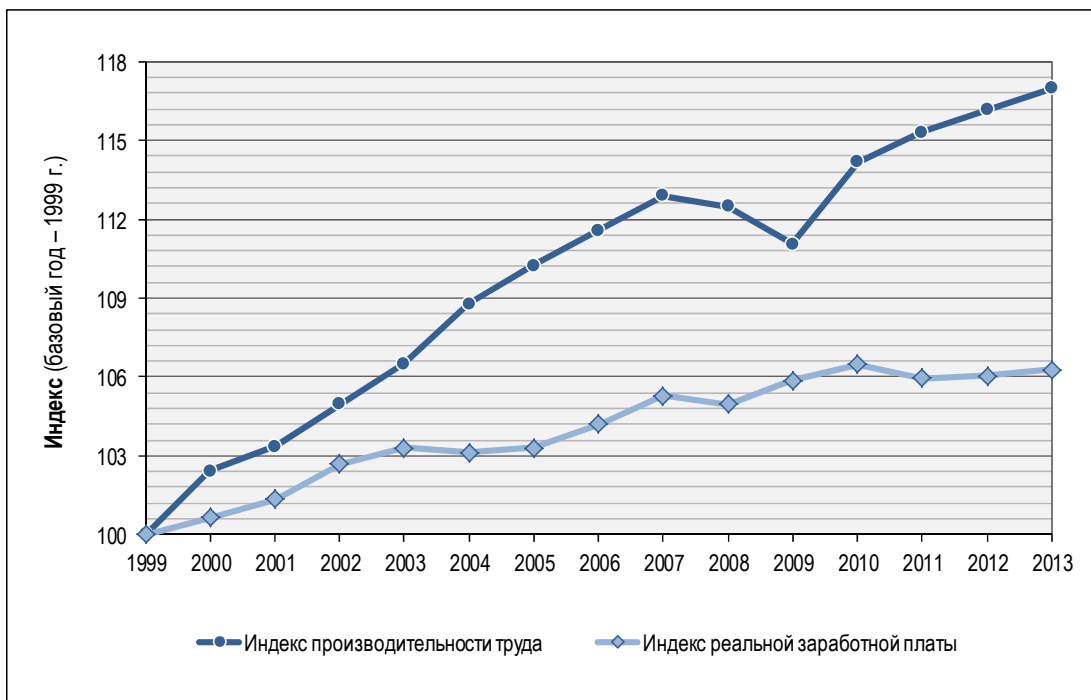
Рисунок 2.1. Скорректированная доля трудового дохода в выборочных странах с высоким уровнем доходов, 1970-2011 гг. (% от ВВП)



Примечание: Скорректированная доля трудового дохода – это невзвешенное среднее значение по 16 странам ОЭСР с высоким уровнем доходов (Австралии, Австрии, Бельгии, Канады, Дании, Финляндии, Франции, Германии, Ирландии, Италии, Японии, Нидерландов, Испании, Швеции, Соединенного Королевства и США).

Источник: МБТ, на основе ежегодной базы данных Европейской комиссии по макроэкономическим показателям.

Рисунок 2.2. Тенденции роста средней заработной платы и средней производительности труда в странах с развитой экономикой (индекс, 1999-2013 гг.)

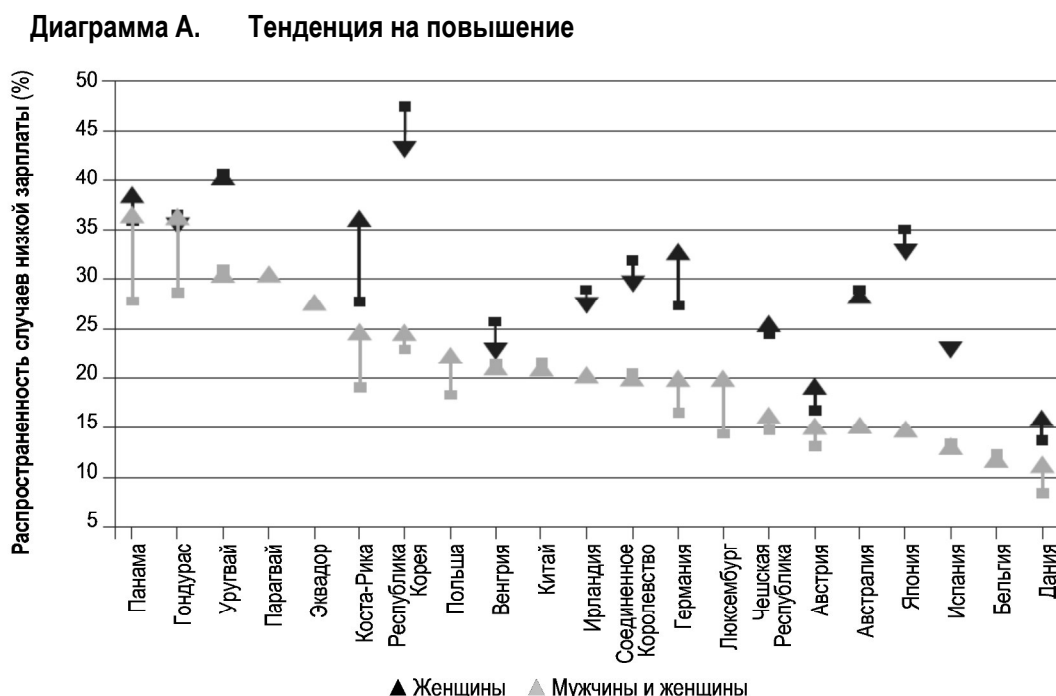


Примечание: Рост заработной платы рассчитывается как средневзвешенное значение роста в годовом исчислении средней ежемесячной реальной заработной платы в 36 странах. Индекс основан на данных 1999 г. по причине наличия таковых.

Источник: МБТ: *Global Wage Report 2014/15: Wages and income inequality* (Женева, 2015 г.).

27. Расстыковка аспектов заработной платы и производительности труда в последние годы сопровождалась углублением неравенства в сфере оплаты труда, при этом наибольший застой в этом плане отмечался в отношении работников, находящихся у подножия пирамиды распределения заработной платы, которые в основном являются низкоквалифицированными работниками и не обладают достаточным авторитетом, чтобы в ходе переговоров добиться повышения оплаты труда и которые, таким образом, более всего нуждаются в механизмах институциональной поддержки, таких как коллективные переговоры и минимальная заработная плата. В период от середины до конца 1990-х годов и от середины и до конца 2000-х годов многие страны сталкивались с возрастающей тенденцией роста численности работников с низкой заработной платой, т.е. доли работников, чьи заработки на две трети ниже медианных размеров оплаты труда (см. рис. 2.3, диаграммы А и В). Уровень и масштабы изменений в низкой оплате труда заметно различаются в разных странах, при этом распространенность такой практики составляет 10% в Дании и Финляндии и значительно более высокая распространенность – более 30% – в Панаме и Гондурасе. Тем не менее, в некоторых странах, отличающихся высокой степенью неравенства, таких как Бразилия, наблюдалось снижение доли низкооплачиваемых работников, при этом рост минимальной заработной платы обеспечивал переход к более высокооплачиваемой занятости в 2000-х годах.⁴ Практически во всех странах женщины с большей степенью вероятности могут оказаться в положении низкооплачиваемых категорий работников. Ничего удивительного в этом выводе нет, учитывая, что разрыв в размерах оплаты труда – в рамках распределения заработной платы – между мужчинами и женщинами остается существенным, и он лишь частично объясняется различиями с точки зрения опыта, образования, профессии и других особенностей рынка труда. В целом по странам средняя заработная плата женщин от 4 до 36% ниже, чем мужчин.⁵

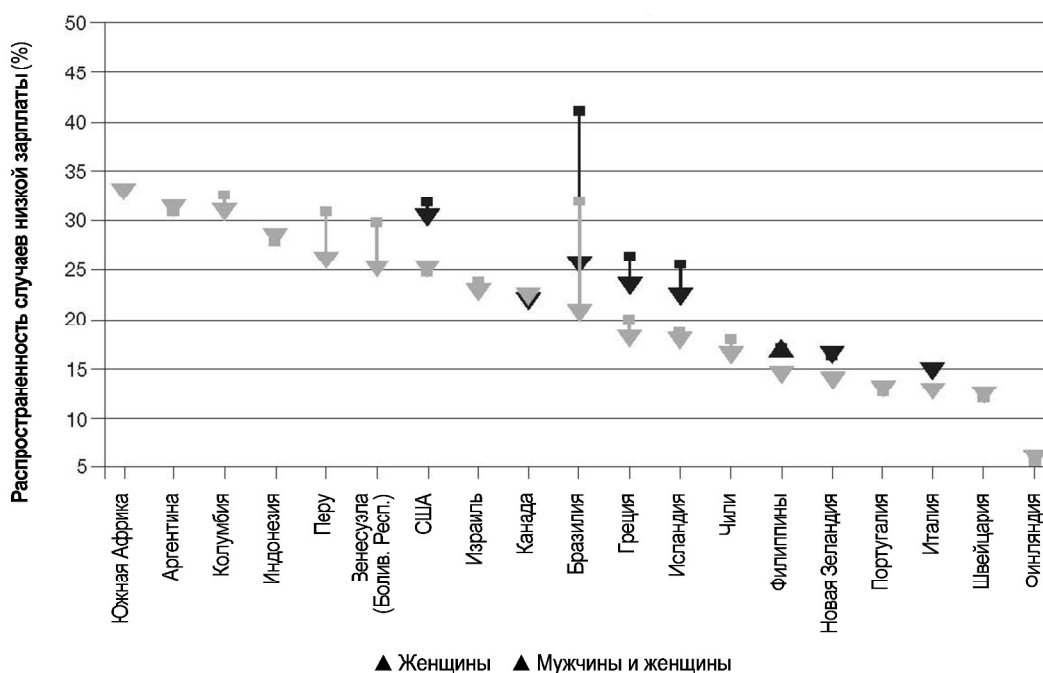
Рисунок 2.3. Тенденции низкой заработной платы в выборочных странах, 1995-2009 гг. (%)



⁴ См. А. Fontes, V. Pero and J. Berg: “Low-paid employment in Brazil”, в *International Labour Review* (2012, Vol. 151, No. 3).

⁵ МБТ: *Global Wage Report 2014/15*, op. cit.

Диаграмма В. Тенденция на понижение

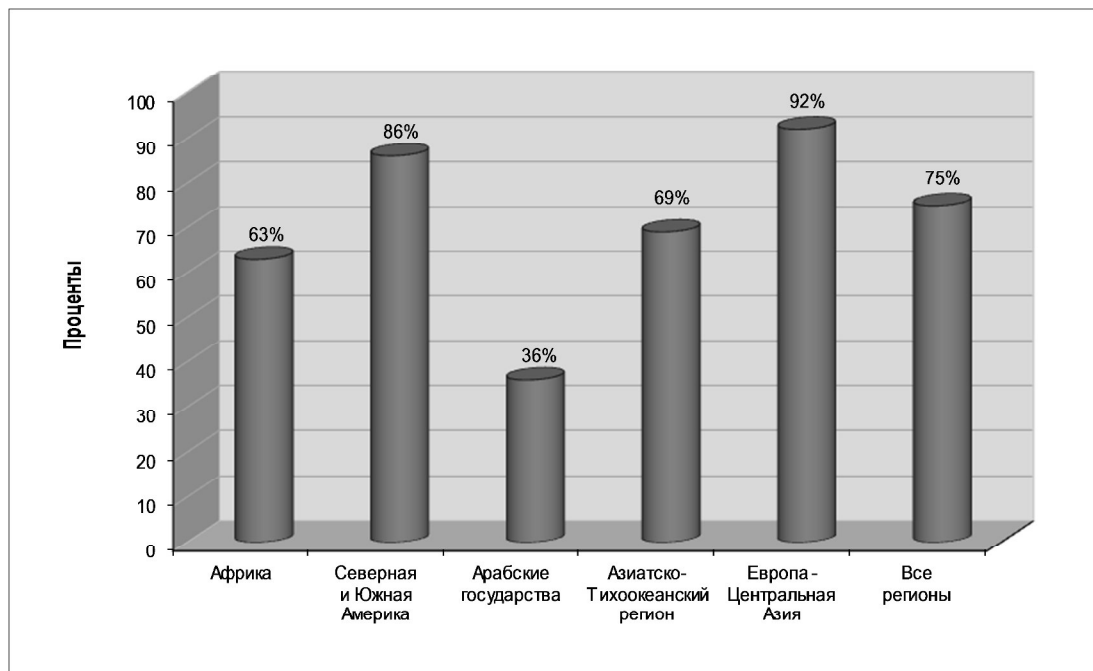


Источник: S. Lee and K. Sobeck: "Low-wage work: A global perspective", в *International Labour Review* (2012, Vol. 151, No.3).

28. В целях борьбы с низкооплачиваемыми формами труда и растущей бедности и как средство повышения покупательной способности работников в последнее десятилетие все чаще страны прибегали к минимальной заработной плате как к политическому инструменту. Новый заинтересованный взгляд на минимальную заработную плату также частично объясняется появлением эмпирических свидетельств того, что система минимальной заработной платы, когда она тщательно продумана и последовательно внедряется, содействует защите работников и оказывает лишь незначительное воздействие как на занятость, так и на инфляцию.⁶ В последние 15 лет некоторые страны впервые приняли законодательство об установлении минимальных размеров оплаты труда. Среди развитых стран – Соединенное Королевство внедрило систему минимальной заработной платы в 1999 году; за ней последовали Ирландия в 2000 году и Германия в январе 2015 года. Среди развивающихся стран минимальная заработная плата была внедрена в Малайзии в 2013 году и в Кабо-Верде и на Фиджи в 2014 году – также в целях борьбы с низкой оплатой труда и сокращения масштабов бедности. К 2015 году около 90% государств-членов МОТ обладали определенной законодательной базой или коллективными соглашениями, которые включали некоторые положения, касающиеся минимальной оплаты труда. Не во всех этих странах, однако, системы минимальной оплаты труда имеют широкий охват, и не все они предусмотрели корректировку ставок минимальной заработной платы в последние годы. Тем не менее, некоторые расчеты позволяют заключить, что приблизительно в 75% государств-членов МОТ применяются принципы выплаты минимальной заработной платы более чем к небольшой группе секторов и что они пересмотрели ставки минимальной оплаты труда в последние годы. На рисунке 2.4 показана пропорциональная доля таких государств-членов по регионам.

⁶ В отношении последних исследований по воздействию на занятость минимальной заработной платы в США и других странах с развитой экономикой см. D. Belman and P. Wolfson: *What does the minimum wage do?* (Upjohn Institute, 2014). Более глобальный обзор приведен в U. Rani and P. Belsler: "Minimum wages and inequality", в J. Berg (ed.): *Labour Markets, Institutions and Inequality: Building just societies in the 21st century* (МБТ и Эдвард Элгар, 2015 г.).

Рисунок 2.4. Доля в % государств-членов МОТ с действующей системой минимальной заработной платы, по регионам, начало 2010-х гг.



Источник: МБТ.

2.2. Продолжительность рабочего времени

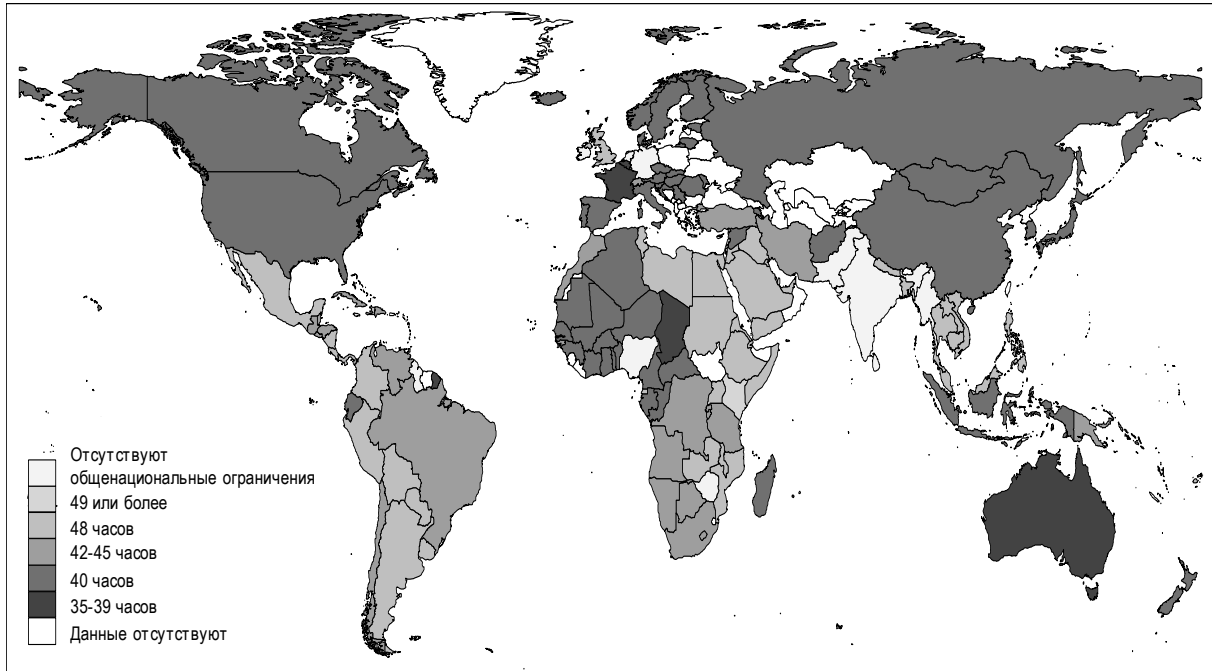
29. Что касается продолжительности рабочего времени, законодательные ограничения по-прежнему продолжают подпитывать тенденцию к сокращению ежегодной продолжительности рабочего времени. С уровня от 2.500 до 3.000 часов работы в год на одного работника в начале двадцатого столетия, в среднем, продолжительность рабочего времени в промышленно развитых странах сократилась до менее 2.000 часов работы на каждого работника к 2000 году. В ряде стран, таких как Франция, Германия и Нидерланды, продолжительность рабочего времени существенно ниже – ближе к 1.500 часам работы в год; частично это является результатом расширения неполной и временной занятости, а также принятия законодательства о ежегодном отпуске.⁷ Предельная продолжительность рабочего времени является важным фактором обеспечения производственной безопасности, поскольку чрезмерно продолжительное рабочее время сопровождается повышением риска несчастных случаев на производстве. В литературе по вопросам здравоохранения давно признается, что работа в течение более 48 или 50 часов в неделю на постоянной основе может нанести ущерб здоровью человека.⁸ Ограничения продолжительности рабочего времени нужны также и для того, чтобы позволить работникам сочетать свои производственные обязанности с личными обязательствами. Согласно проведенному МОТ в 2013 году обзору законодательства по вопросам продолжительности рабочего времени разных стран, почти все они установили пределы еженедельной продолжительности рабочего времени, при этом большинство стран (36%) ограничило недельную продолжительность рабочего

⁷ МБТ: *Working time in the twenty-first century*, доклад для обсуждения на Трехстороннем совещании экспертов по режимам рабочего времени, Женева, 17-21 октября 2011 г.

⁸ См., например, А. Spurgeon: “Working time: Its impact on safety and health” (МБТ и Корейский исследовательский институт безопасности и гигиены труда, 2013 г.); Р. Tucker and S. Folkard: *Working time, health and safety: A research synthesis paper* (Женева, МБТ, серия по условиям труда и занятости № 31, 2012 г.).

времени 40 часами, 21% предусмотрели потолок в 42-45 часов и 31% закрепили 48-часовой лимит недельного рабочего времени. Лишь совсем немногие страны установили пределы ниже 40-часовой отметки (3%), и еще меньшее число стран ограничило эту продолжительность пределами свыше 49 часов (1%) (см. рис. 2.5). Восемь процентов стран не имеют общенационального предела, хотя некоторые из них могут регулировать этот вопрос по секторам или отраслям, как это делается в Индии и Пакистане, или посредством коллективных соглашений.

Рисунок 2.5. Пределы недельной продолжительности рабочего времени по странам, начало 2010-х гг.



Источник: МБТ: Working Conditions Laws Report 2012: A global review (Женева, 2013 г.).

30. Законодательные ограничения, налагаемые на продолжительность рабочего времени, как правило, сопровождаются положениями о денежном возмещении за сверхурочное время, которые дают работникам получать компенсацию за дополнительно проработанные часы, а также служат сдерживающим фактором для работодателей в плане применения схем сверхурочного времени, которое может привести к нездоровым условиям труда и социально вредным по продолжительности часам работы. В глобальных масштабах в 86% стран действует законодательство, предусматривающее более высокие ставки вознаграждения за сверхурочное время, при этом 44% стран законодательно установили 50-процентные надбавки за сверхурочные часы работы, а 10% стран установили надбавки за сверхурочное время в интервале от 75 до 100% почасовых ставок оплаты труда.⁹

31. Что касается фактически проработанного времени, средняя продолжительность рабочего времени в неделю варьируется от 32 часов в Нидерландах, 34 часов в Австралии и 36 часов в Швеции, в то время как она составляет 45 часов в неделю в Перу, 47 часов в Китае и 49,2 часа в Саудовской Аравии. Почти во всех странах средняя недельная продолжительность рабочего времени выше для мужчин, чем для женщин, что является отражением гендерного разделения труда во многих домохозяйствах.

⁹ В некоторых странах сверхурочное время может компенсироваться за счет периода дополнительного отдыха либо наряду с оплатой за проработанное время, либо вместо такой оплаты.

Средняя недельная продолжительность рабочего времени в различных секторах существенно различается в зависимости от страны, но она, как правило, наиболее высока в секторе гостиниц и общественного питания, а также на транспорте и в секторе складирования и наиболее низка в сфере образования, государственного управления и обороны.

32. Средняя продолжительность рабочего времени, однако, скрывает существенные различия в продолжительности часов работы разных категорий работников, при этом значительная доля работников во многих странах либо занимается трудовой деятельностью в течение длительного времени, либо имеет укороченные часы работы (неполная занятость). Приблизительно 22% рабочей силы в мире – или более 600 млн работников –, по имеющимся оценкам, имеют слишком продолжительное рабочее время, превышающее 48 часов в неделю.¹⁰ Многие из таких работников заняты в развивающихся странах, в которых работа в течение чрезвычайно длительного времени является весьма распространенным явлением в среде наемных работников, которые могут работать в сверхурочное время в целях компенсации низкой заработной платы, но также и среди значительных слоев рабочей силы из категории самозанятых лиц, многие из которых трудятся в течение длительного времени, чтобы получить достаточный доход.

33. На другом полюсе распределения продолжительности рабочего времени доля работников, занятых неполное рабочее время (неполное рабочее время, менее 35 часов в неделю), варьируется от менее 5% в Румынии, Тунисе и Египте до почти 45% в Нидерландах – в стране, известной как первая «экономика с использованием неполной занятости».¹¹ Занятость на условиях неполного рабочего времени более широко распространена среди наемных работников развитых стран, но она также является обычным явлением в среде многих самозанятых работников в развивающихся странах, которые сочетают неполную самостоятельную занятость с деятельностью по уходу за нуждающимися или трудятся на условиях неполного рабочего времени по распространенной причине дефицита работы (или «неполной занятости, связанной с фактором времени»), которая рассматривается в разделе 3.2.2). Почти во всех странах укороченное время оплачиваемой работы значительно выше среди женщин, чем мужчин, что опять-таки свидетельствует о гендерном распределении труда в домохозяйствах.

34. Другой областью политики в сфере продолжительности рабочего времени является ежегодный отпуск. Оплачиваемый ежегодный отпуск является важным фактором регулирования рабочего времени, поскольку он обеспечивает для работников период времени для досуга и защиту их здоровья и благополучия, что позволяет им повышать свою производительность труда. Если отпуск не оплачивается, работники, вероятнее всего, откажутся от него. В общемировых масштабах лишь в шести странах законодательно не закреплено право на минимальный период оплачиваемого ежегодного отпуска.¹² Значительное число стран (43%) предоставляют работникам 20 или более

¹⁰ См. S. Lee, D. McCann and J. Messenger: *Working Time around the World: Trends in working hours, laws and policies in a global comparative perspective* (МБТ и Рутледж, 2007 г.).

¹¹ Широкомасштабное использование неполной занятости в Нидерландах является результатом четко сформулированной политики, которая «гарантирует право штатных работников на сокращенное рабочее время за исключением случаев, когда это невозможно по причине ущемления коммерческих интересов» (J. Visser: “The first part-time economy in the world: A model to be followed?”, в *Journal of European Social Policy* (2002, Vol. 12, No. 23), p. 32).

¹² Шестью странами, которые не предоставляют ежегодного оплачиваемого отпуска, являются Гамбия, Индия, Кирибати, Пакистан, Шри-Ланка и США.

рабочих дней оплачиваемого ежегодного отпуска.¹³ В последние годы многие страны увеличили срок установленного оплачиваемого ежегодного отпуска.¹⁴

2.3. Безопасность и гигиена труда

35. Принятие Конвенции 1981 года о безопасности и гигиене труда (155), в статьях 1 1) и 2 1) которой указывается, что нормы БГТ применимы ко всем отраслям экономической деятельности и ко всем работникам этих отраслей экономической деятельности,¹⁵ ознаменовало собой важный сдвиг от принципов предыдущих десятилетий, которые были направлены на объявление вне закона конкретных факторов опасности в конкретных секторах или в определенных родах занятий и ориентировались на учет отдельных проблем. Конвенция 155 была взята за основу Европейской рамочной директивы по безопасности и гигиене труда, которая была введена в действие в Европейском союзе (ЕС) в 1989 году. Одна из ключевых особенностей этих нормативных рамок заключается во внедрении единого всеобъемлющего закона в области БГТ, заменившего собой все предыдущие законоположения и распространяющегося на всех работников и на все факторы опасности на производстве. В ряде стран, однако, особые нормативные положения были сохранены в отношении некоторых высоко опасных производственных объектов (таких как шахты и объекты нефте- и газодобычи), судоходство и авиация. Были также внедрены общие положения, предусматривающие более широкие требования в отношении поддержания здоровых и безопасных условий труда, в том числе, относительно необходимости обеспечения безопасности установок и оборудования, адекватных профилактических мер и мер контроля, обучения работников и процессов безопасной трудовой деятельности. Ответственные лица должны были выполнять некоторые функции, такие как оценка рисков, и отвечали за вопросы управления производственными процессами. Были установлены нормы производственных показателей и уровни достижений или практики, которых необходимо было достичь посредством систем управления БГТ в плоскости рабочих мест. Эти обязательства часто налагались не только на работодателей, но и на другие стороны, имеющие отношение к БГТ, включая дизайнеров, поставщиков, производителей, подрядчиков и импортеров.

36. Новый подход повлек за собой также более широкую передачу полномочий на уровень предприятий с точки зрения применения механизмов обеспечения соблюдения норм в области БГТ и наделения дополнительными полномочиями инспекторов труда, в том числе в отношении целого спектра средств правовой защиты и размеров штрафов, которые они могут налагать. Другое критически важное изменение заключалось в отведении работникам определенной роли в области БГТ, в частности, благодаря учреждению двусторонних производственных комитетов по безопасности и гигиене труда (на производствах, превышающих определенные минимальные размеры) и назначению представителей по БГТ, которые могут участвовать в процессе оценки рисков и принятии решений относительно изменений производственных процессов.¹⁶

¹³ МБТ: *Working Conditions Laws Report 2012: A global review* (Женева, 2013 г.).

¹⁴ МБТ: *Working time in the twenty-first century*, доклад для обсуждения на Трехстороннем совещании экспертов по режимам рабочего времени, *op. cit.*

¹⁵ Из 123 стран, охваченных Общим обзором по безопасности и гигиене труда 2009 года, в 14 странах охваченными специальными законоположениями или нормативно-правовыми актами являются отдельные отрасли или категории работников; в 30 других странах законодательные и нормативные правовые акты по БГТ предусматривают некоторые исключения. См. МБТ: *Общий обзор выполнения Конвенции 1981 года о безопасности и гигиене труда (155), Рекомендации 1981 года о безопасности и гигиене труда (164) и Протокола 2002 года к Конвенции 1981 года о безопасности и гигиене труда*, доклад Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций, Доклад III (Часть 1B), Международная конференция труда, 98-я сессия, Женева, 2009 г.

¹⁶ См. также МБТ: *Заключения о содействии жизнеспособным предприятиям*, Международная конференция труда, 96-я сессия, Женева, 2007 г.

В отдельных странах (таких как Австралия, Скандинавские страны и Уругвай) представители работников обладают полномочиями в приказном порядке временно приостанавливать работы в случае, если серьезной опасности подвергается жизнь работников, что представляет собой действенный механизм реализации права работников отказываться от выполнения опасных видов работ без боязни ответных карательных мер.¹⁷ Имеющиеся данные свидетельствуют, что эти полномочия используются весьма рассудительно и что наличие комитетов и представителей по БГТ позволили повысить уровень управления БГТ на производстве.¹⁸ В некоторых странах, таких как Швеция, и в отдельных отраслях (таких как добыча угля в Австралии и сельское хозяйство в Соединенном Королевстве) мобильные представители по БГТ могут посещать более мелкие и лишенные профсоюзного охвата производства, что позволяет заполнить существенный пробел системы.

37. Новые рамочные основы или, по крайней мере, отдельные их элементы закладывают фундамент нормативного регулирования БГТ во многих странах (и не только в странах с высоким уровнем доходов). Чтобы внедрить в практику эти основы, органы инспекции труда должны обладать достаточными ресурсами, включая новые системы профессионального обучения (занимающиеся, например, аспектами оценки рисков и функционирования систем) и предусмотрительнее осуществлять меры профилактики и стратегии по обеспечению соблюдения норм. В результате к предприятиям стали предъявляться дополнительные, предусматривающие исполнения требования, а к органам инспекции труда требования об обеспечении соблюдения норм, учитывая возрастающий спектр факторов опасности, рисков и форм организации труда. В целом, прослеживаются глубокие различия между странами в плане выделяемых ресурсов. В некоторых странах с низким и средним уровнями доходов, таких как Южная Африка, прилагаются усилия к решению этих проблем, однако в других странах корректировка методов деятельности служб инспекции труда была недостаточной, чтобы внедрить новые нормативные основы и обеспечить соблюдение норм.

38. Хотя весьма непросто оценить эффективность режимов нормативно-правового регулирования в области БГТ по причине противоречивых результатов измерений и множества других промежуточных переменных факторов, таких как совокупность отраслей, уровень экономического развития страны и его история, доходы и состояние здоровья работников, страны, придерживающиеся наиболее всеобъемлющего подхода к БГТ и к соответствующим процессам, а также к производственным показателям предприятий (в этом отношении наиболее показательны примеры Финляндии и Норвегии), и имеющие такие уровни членства в профсоюзах и обладающие такой государственной системой всеобщего благосостояния, которые позволяют придать ощутимый импульс их эффективности, достигли наиболее высокого уровня БГТ для своих работников. Даже в странах, которые пошли лишь частично на принятие пересмотренных нормативно-правовых основ, имеются свидетельства положительного воздействия упреждающих инспекционных проверок на охрану труда.¹⁹ На другом полюсе оказываются страны, в которых не только страдают серьезными пробелами законодательные основы, но и практически не проводится инспекционных проверок рабочих мест и не обеспечивается соблюдение норм. К сожалению, такие условия преобладают в ряде стран, хотя в некоторых из них и отмечается незначительное улучшение ситуации.

¹⁷ Как указывается в ст. 13 Конвенции 155: «Работнику, оставившему работу, который имел достаточные основания полагать, что она представляет непосредственную и серьезную опасность для его жизни или здоровья, обеспечивается в соответствии с национальными условиями и практикой защита от необоснованных последствий».

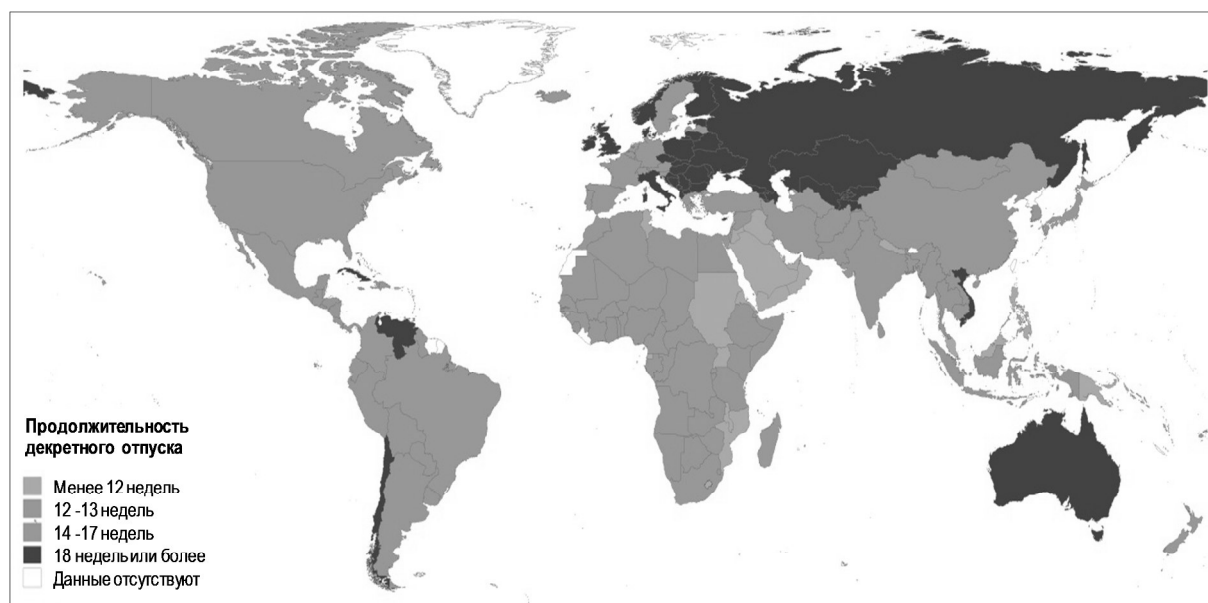
¹⁸ D. Walters et al.: *Regulating workplace risks: A comparative study of inspection regimes in times of change* (Челтенхэм, Соединенное Королевство, Эдвард Элгар, 2011 г.).

¹⁹ D. Levine, M. Toffel and M. Johnson: “Randomized government safety inspections reduce worker injuries with no detectable job loss”, в *Science* (2012, Vol. 336, No. 6083), pp. 907–911.

2.4. Охрана материнства

39. В последние 20 лет общая тенденция заключалась в увеличении продолжительности декретного отпуска. Действительно, в отношении подгруппы из 139 стран, по которым имеются данные, в период с 1994 по 2013 годы ни одна страна не сократила действующей по закону продолжительности отпуска по беременности и родам. Напротив, наблюдался постепенный сдвиг в сторону продолжительности периодов декретного отпуска, которые соответствуют или даже превышают установленную МОТ норму в 14 недель, закрепленную в Конвенции 2000 года об охране материнства (183). В период между 1994 и 2013 годами 35 из 139 обследованных стран увеличили продолжительность декретного отпуска и более половины из них предоставляли матерям не менее 14 недель отпуска в 2013 году. Помимо этого, доля стран, предоставляющих от 14 до 17 недель в качестве декретного отпуска, возросла с 29 до 37% в течение этого периода, а доля стран, предоставляющих не менее 18 недель по беременности и родам, возросла с 9 до 14% (рис. 2.6).

Рисунок 2.6. Законодательно установленная продолжительность декретного отпуска, 2013 г. (185 стран и территорий)



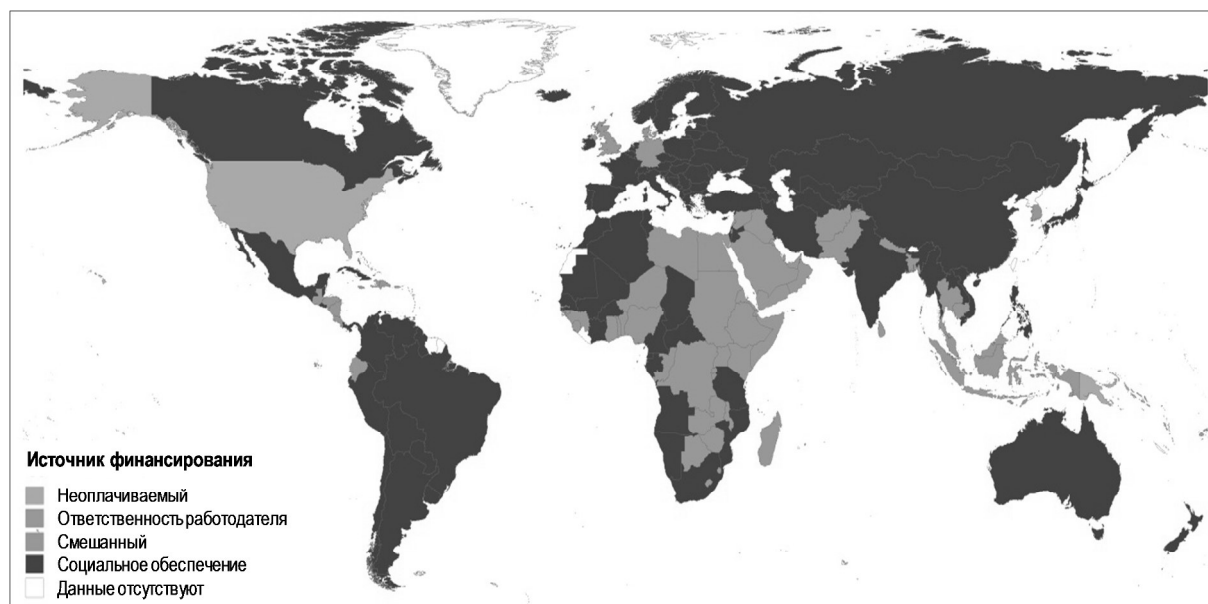
Источник: МБТ: База данных МОТ по законодательству по условиям труда – Охрана материнства. Доступно по адресу: <http://www.ilo.org/travdatabase>.

40. Из 185 стран и территорий, по которым имеются сведения, только две страны (Папуа-Новая Гвинея и США) не предоставляют денежных пособий женщинам в случае беременности и родов; в этих двух странах предусмотрены отдельные формы декретного отпуска, но не предусматривается выплата денежных пособий.²⁰ В период 1994-2013 годов был достигнут значительный прогресс в плане повышения размеров выплат и стал осуществляться постепенный отход от схемы, предусматривающей выплату пособий по беременности и родам работодателями. Несмотря на то что в течение

²⁰ Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций указывал, что применение пособий по болезни вместо пособий по беременности и родам противоречит нормам МОТ по охране материнства, поскольку на практике в результате этого необоснованно сужаются права работающих женщин на получение пособий по болезни в послеродовой период, когда они могут особенно нуждаться в них, что потенциально может привести к дискриминации женщин (МБТ: Доклад Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций, Доклад III (Часть 1A), Международная конференция труда, 103-я сессия, Женева, 2014 г., с. 532).

этого периода общая тенденция заключалась в повышении продолжительности декретного отпуска и размеров отпускных пособий, некоторые страны Центральной и Восточной Европы снизили размеры выплат в результате мер жесткой экономии, продиктованных экономическим кризисом. В общемировых масштабах доля стран, полагающихся на системы, налагающие на работодателей обязательства по выплате соответствующих пособий, сократилась после 1994 года с 48 до 37 в 2013 году (рис. 2.7). Это весьма важная тенденция, поскольку наблюдается тесная взаимосвязь между источником замещения доходов и продолжительностью декретного отпуска, при этом отпуск по беременности и родам, как правило, короче, когда работодатели вынуждены покрывать все расходы по охране материнства.

Рисунок 2.7. Источник финансирования денежных отпускных пособий по беременности и родам, 2013 г. (185 стран и территорий)



Источник: МБТ: База данных МОТ по законодательству по условиям труда – Охрана материнства. Доступно по адресу: <http://www.ilo.org/travdatabase>.

41. Отпуск по причине отцовства, как правило, – короткий отпуск для отцов сразу же после рождения ребенка. Ни одна из существующих норм МОТ конкретно не рассматривает проблему отпуска по причине отцовства; однако в своих заключениях 2009 года о гендерном равенстве – основе достойного труда, Международная конференция труда признает, что меры сочетания трудовых и семейных обязанностей имеют отношение не только к женщинам, но и к мужчинам, и поэтому призывает государства-члены совместно с социальными партнерами формировать адекватные направления политики, позволяющие обеспечивать более полный сбалансированный учет производственных и семейных обязанностей как женщин, так и мужчин, включая отцовский или родительский отпуск, а также стимулы для мужчин пользоваться таким отпуском.²¹ Результаты обследований свидетельствуют, что отцы, пользующиеся таким отпуском, особенно те, кто берет двухнедельный или более продолжительный отпуск после рождения ребенка, как правило, активнее участвуют в воспитании своих детей.²²

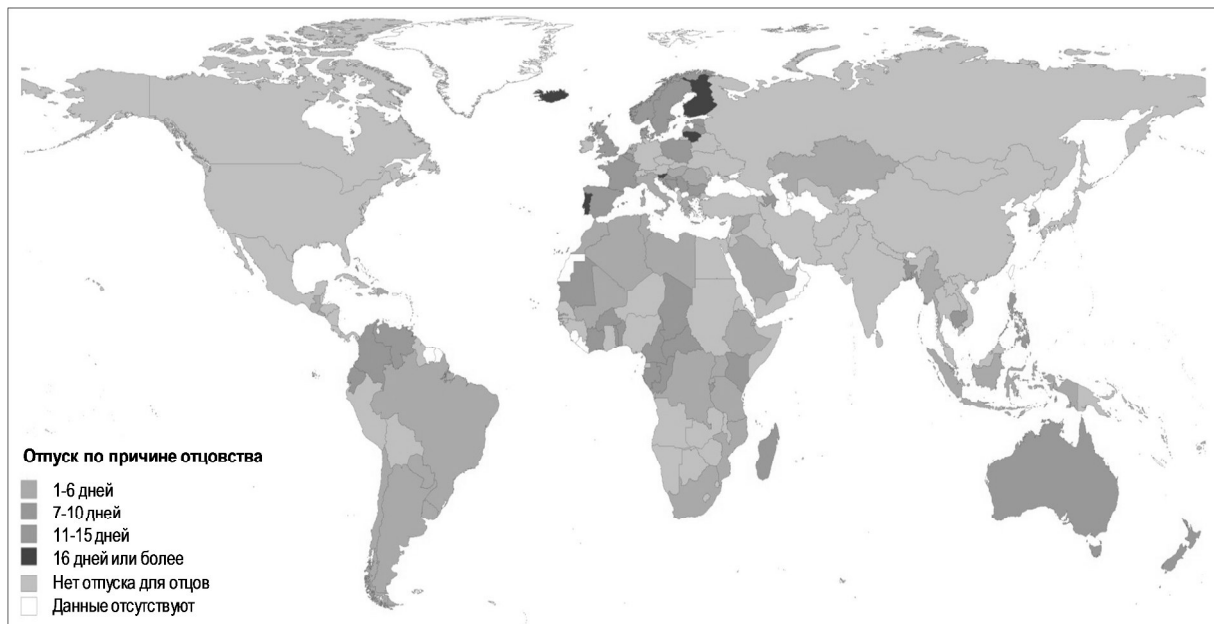
²¹ МБТ: *Заключения о гендерном равенстве, как основе достойного труда*, Международная конференция труда, 98-я сессия, Женева, 2009 г., pp. 6 и 42.

²² M. Huerta et al.: “Fathers’ leave, fathers’ involvement and child development: Are they related? Evidence from Four OECD Countries”, в *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 140 (Париж, OECD Publishing, 2013 г.).

Это может позитивно сказаться на гендерном равенстве в разрезе семьи, что является основой основ гендерного равенства на производстве.

42. В целом, стали более распространены положения, касающиеся отпуска по причине отцовства. В 1994 году законодательно закрепленные положения об отпуске по причине отцовства существовали в 28% стран, т.е. в 40 из 141 страны, по которым имелись данные. К 2013 году 47% стран, т.е. 78 из 167 стран, по которым имелись данные, предоставляли такой отпуск мужчинам. Страны, недавно внедрившие или увеличившие продолжительность установленного законом отпуска по причине отцовства, включают: Австралию (2013 г.), Болгарию (2009 г.), Эквадор (2009 г.), Сальвадор (2013 г.), Данию (2009 г.), Финляндию (2013 г.), Италию (2013 г.), Республику Корею (2010 г.), Маврикий (2008 г.), Уругвай, в котором этот отпуск был распространен на частный сектор (2008 г.), и Боливарианскую Республику Венесуэлу (2007 г.). Продолжительность отпуска по причине отцовства в разных странах различна – от одного дня в Тунисе до 90 дней в Финляндии, Исландии и Словении (54 рабочих дня) (рис. 2.8).

Рисунок 2.8. Страны, предоставляющие отпуск по причине отцовства с учетом его продолжительности, 2013 г. (167 стран)



Источник: МБТ: База данных МОТ по законодательству по условиям труда – Охрана материнства. Доступно по адресу: <http://www.ilo.org/travdatabase>.

Глава 3

Политические вызовы и ответные меры в отношении охраны труда

43. По-прежнему отмечался прогресс в важнейших областях охраны труда, но не все работники могли воспользоваться его плодами. Как разъяснено в главе 1, в контексте настоящего доклада определено три основных решающих фактора охраны труда в той или иной стране: охват мерами охраны труда, уровень защиты и степень соблюдения норм. Эти три определяющие фактора весьма значимы для выявления проблем, возникающих в связи с обеспечением адекватной охраны труда с точки зрения продолжительности рабочего времени, заработной платы, БГТ и охраны материнства.

44. В последние годы государства-члены МОТ проводят в жизнь политику, нацеленную на укрепление механизмов охраны труда в разрезе всех трех определяющих факторов. Широко распространенными являются меры по расширению сферы охвата на те группы, которые прежде были исключены, что, тем самым, придает охране труда более инклюзивный характер. Помимо этого, некоторые страны пошли на расширение защиты, предоставляемой работникам. Другие страны стали уделять более пристальное внимание обеспечению соблюдения мер охраны труда, с тем чтобы работники могли воспользоваться правами, предусмотренными законодательством или коллективными соглашениями.

3.1. Политика в области оплаты труда

3.1.1. Минимальная заработная плата

45. Концептуальное понятие минимальной заработной платы было определено как минимальное вознаграждение, которое работодатель обязан выплачивать наемным работникам за работу, выполненную в течение установленного срока, причем этот размер вознаграждения не может быть снижен ни коллективными соглашениями, ни индивидуальным трудовым договором.¹ В связи с минимальной заработной платой возникают сложности в отношении всех трех определяющих факторов охраны труда. В разрезе сферы охвата (которая иногда также именуется «сферой применения») минимальная заработная плата применяется только к наемным работникам и поэтому не имеет никакого отношения к самозанятым работникам, которые составляют большую долю работников развивающихся стран. Минимальная оплата труда может устанавливаться законодательным порядком, решением компетентного органа власти, решениями правлений или советов по оплате труда, отраслевыми или трудовыми

¹ МБТ: *Minimum wage systems: General Survey of the reports on the Minimum Wage Fixing Convention, 1970 (No. 131), and the Minimum Wage Fixing Recommendation, 1970 (No. 135)*, доклад Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций, Международная конференция труда, 103-я сессия, 2014 г., п. 68. См. также: *Outcome of the discussion by the Committee on the Application of Standards of the General Survey concerning minimum wage systems*, Международная конференция труда, 103-я сессия, 2014 г., *Record of Proceedings* No. 13, Part One, pp. 165-166.

судами или посредством придания законной силы положениям коллективных соглашений. В странах, в которых широко распространена практика проведения коллективных переговоров, таких как Скандинавские страны, минимальная заработная плата является предметом заключения коллективных соглашений. Но чаще страны полагаются и на коллективные переговоры, и на законодательное установление минимальной заработной платы. В этих случаях законодательно установленная минимальная заработная плата дополняет собой положения коллективных соглашений, которые направлены на обеспечение того, чтобы в отраслях или родах занятий, в которых отсутствуют механизмы регулирования оплаты труда коллективными соглашениями, работники также пользовались защитой.

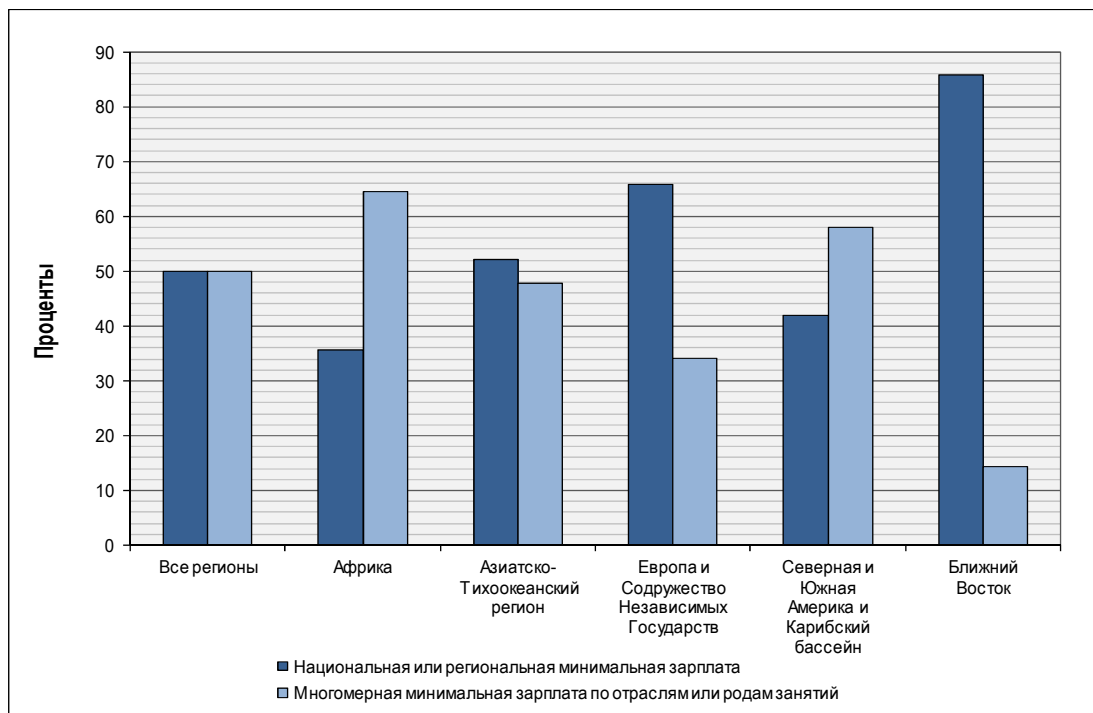
46. На практике, однако, отмечаются пробелы с точки зрения охвата, а целые группы низкооплачиваемых наемных работников остаются вне действия систем охраны труда во многих странах. Сфера охвата может сужаться, например, в силу того или иного типа действующей в стране системы установления минимальной оплаты труда. В некоторых странах принята национальная минимальная заработная плата, применяемая в отношении всех наемных работников страны (за некоторыми исключениями), тогда как другие страны используют системы, применимые только к отдельным отраслям или видам занятий. Приблизительно в половине из 151 страны и территории, которые рассматривались в ходе недавнего обследования МБТ, применяется механизм установления минимальной заработной платы, предусматривающий единые нормы охвата на национальном или региональном уровнях;² остальные страны применяют системы с различными ставками минимальной оплаты труда, которые различны для разных отраслей или видов занятий (рис. 3.1). В целом, охват этими системами шире, когда ими предусматриваются единые национальные или региональные ставки,³ поскольку тот или иной род занятий или сектор с большей степенью вероятности может оказаться вне сферы охвата в случае, если ставки минимальной оплаты труда устанавливаются в зависимости от вида занятий или сектора. Например, в Индии, даже хотя правительства штатов и устанавливают минимальную заработную плату для 1.679 категорий рабочих мест в «штатных» отраслях, почти треть наемных работников не охвачены системой законодательно установленной минимальной заработной платы и не вполне понятно, какова доля этих работников, на которых распространяется действие коллективных соглашений.⁴

² См. МБТ: *Working Conditions Laws Report 2012: A global review* (Женева, 2013 г.).

³ См. U. Rani et al.: “Minimum wage coverage and compliance in developing countries”, в *International Labour Review* (2013, Vol. 152, No. 3–4).

⁴ *ibid.*

Рисунок 3.1. Доля стран, имеющих национальные, региональные или многомерные системы минимальной заработной платы, по регионам, начало 2010-х гг.



Источник: U. Rani et al.: Minimum wage coverage and compliance in developing countries", в *International Labour Review* (2013, Vol. 152, No. 3–4), на основе МБТ: *Working Conditions Laws Report 2012: A global review*, op. cit.

47. Даже в странах, в которых предусмотрены национальные или региональные общие ставки, имеются некоторые группы работников, которые иногда бывают исключены, такие как домашние работники, члены семьи, молодежь, ученики, лица с ограниченными возможностями, работники зон свободной торговли, сельскохозяйственные рабочие и работники микро- и малых предприятий. Например, из 53 млн домашних работников в 2010 году 43% (или 22,3 млн человек) были исключены из сферы действия систем минимальной заработной платы.⁵ Тем не менее, в последние годы многие страны стали предпринимать меры по расширению сферы охвата минимальной заработной платы на прежде исключенные категории работников, особенно на домашних работников. С 2008 по 2011 годы в Чили постепенно возрастала минимальная оплата труда работников с 75 до 100% минимальной заработной платы, чтобы устранить различия, а также выправить ситуацию с точки зрения неравенства в отношении системы индивидуальных пенсионных счетов.⁶ В 2011 году Швейцария установила национальную минимальную заработную плату для домашних работников с учетом имеющихся свидетельств незаконно низкой оплаты труда в секторе домашнего труда. Аналогично этому, Южная Африка в 2002 году приняла отраслевое постановление по труду домашних работников с учетом заключения относительно того, что заработная плата домашних работников в среднем необоснованно низка и что эта категория работников лишена возможности принимать участие в коллективных

⁵ См. МБТ: *Domestic workers across the world: Global and regional statistics and the extent of legal protection* (Женева, 2013 г.).

⁶ См. M. Velásquez Pinto and M.G. Loyo Cabezas: *From exclusion to inclusion: How minimum wages for domestic workers are fixed: The case of Chile* (рабочий документ МБТ, готовится к печати).

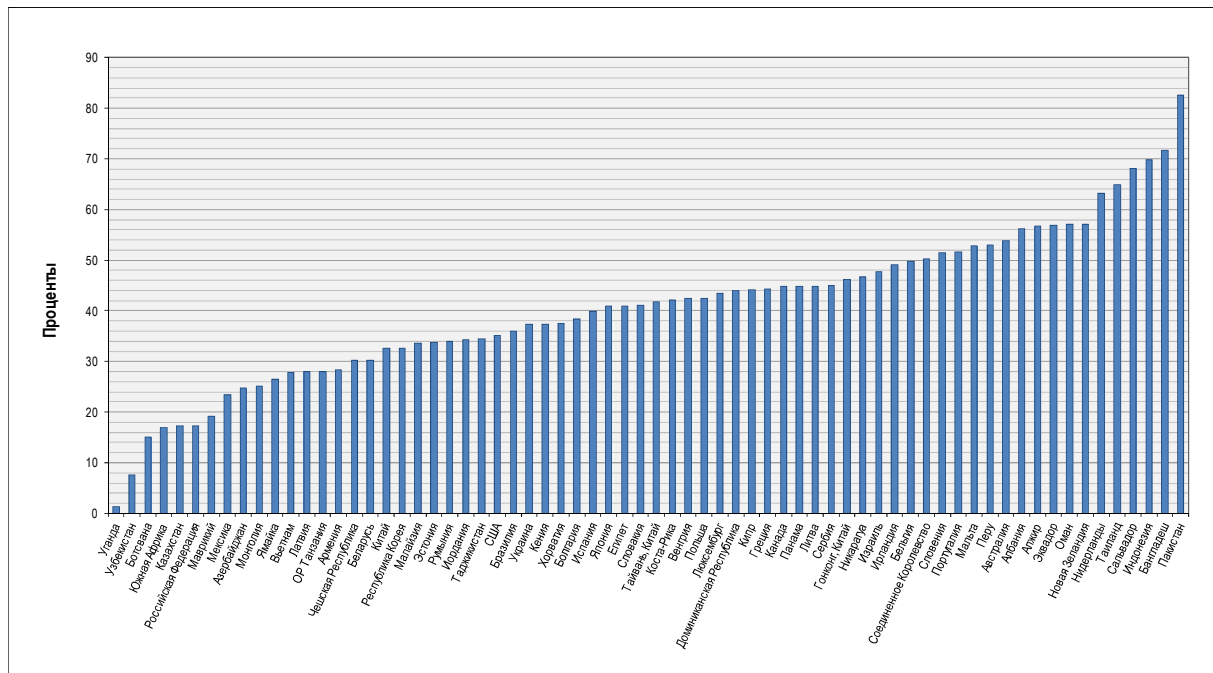
переговорах.⁷ В 2013 году США предприняли меры по распространению на приходящих работников социальных служб положений относительно минимальной оплаты труда и сверхурочного времени, а также на всех проживающих по месту работы работников социальных служб, которые нанимаются агентствами по трудоустройству и финансируются за счет правительственных программ.⁸

48. Что касается уровня защиты, сложность заключается в установлении сбалансированной минимальной заработной платы, которая бы учитывала целый ряд факторов, таких как потребности работников и членов их семей, общий уровень оплаты труда в стране, стоимость жизни, размеры социальных выплат, относительный минимальный уровень жизни различных социальных групп, а также такие экономические факторы, как уровень производительности и возможные отрицательные последствия для занятости в случае установления чрезмерно высокого потолка минимальной заработной платы. На рисунке 3.2 показано, что из 68 стран, по которым имеются данные за 2012 и 2013 годы, две трети стран используют систему минимальной заработной платы, установленной в широком диапазоне от 30% и не превышая 60% от средних размеров оплаты труда. Страны этой категории включают Австралию, Бразилию, Китай, Соединенное Королевство и США. Хотя эти рисунки представлены для того, чтобы показать существующие реалии, на страновом уровне минимальная заработная плата должна устанавливаться в процессе консультаций и при участии социальных партнеров и других заинтересованных национальных сторон (как это подчеркивается в Общем обзоре 2014 года МОТ по системам минимальной заработной платы), а также с учетом скрупулезного анализа по странам и с проведением систематического мониторинга.

⁷ См. T. Dinkleman and V. Ranchhod: "Evidence on the impact of minimum wage laws in an informal sector: Domestic workers in South Africa", в *Journal of Development Economics* (2012, Vol. 99, No. 1, Sep.), pp. 27–45; P. Strydom: *The effect of sectoral determination on the terms of employment of domestic workers in South Africa*, документ об актуарном обследовании, Кейптаунский университет, 2011 г.; M. Visser: "Sweeping changes? Organizing and bargaining for the realization of the rights of domestic workers", 2012 г.

⁸ По имеющимся расчетам, изменение нормативно-правовой базы позволит обеспечить почти для 2 млн работников минимальную заработную плату и защиту в случае сверхурочного рабочего времени (Министерство труда США, *Minimum wage, overtime protections extended to direct care workers by US Labor Department*, news release, 2013 г.). Доступно по адресу: <http://www.dol.gov/opa/media/press/whd/WHd20131922.htm>.

Рисунок 3.2. Соотношение минимальной к средней заработной плате в выборочных странах, 2012 и 2013 гг.



Источник: МБТ.

49. Вопрос о соблюдении норм заслуживает более пристального внимания, чем ему уделялось в прошлом. В недавно опубликованной в *International Labour Review* статье, посвященной вопросам охвата и соблюдения норм в 11 развивающихся обследованных странах, сделан вывод о том, что одной трети из 326 млн наемных работников, законодательно охваченных соответствующей системой оплаты труда, выплачивалось вознаграждение ниже минимальных ставок оплаты труда, что говорит о высокой степени несоблюдения установленных норм. Кроме того, авторы статьи пришли к выводу, что в девяти из этих стран средняя заработная плата работающих женщин, получающих вознаграждение ниже минимальных ставок оплаты труда, была настолько ниже оплаты труда работающих мужчин, что это позволяло сделать вывод о том, что серьезность нарушений в большей степени проявляется в отношении женщин. Это также относится к этническим и расовым меньшинствам и работникам неформальной экономики.⁹ В США несоблюдение норм в последнее время оценивалось в 3,5-6,5% от общей численности охваченных соответствующими системами наемных работников в Нью-Йорке и в Калифорнии, в результате чего еженедельные потери доходов для работников составляли порядка 48,8 млн долл. США.¹⁰

50. Причины несоблюдения норм многообразны. Например, когда минимальная заработная плата используется для определения оплаты труда многочисленных категорий профессий, система минимальной оплаты труда может стать слишком сложной для ее соблюдения. В таких ситуациях реален риск того, что как работодатели, так и работники не будут иметь представления о соответствующей минимальной

⁹ См. U. Rani et al.: “Minimum wage coverage and compliance in developing countries”, в *International Labour Review*, op. cit., p. 392.

¹⁰ См. Восточная исследовательская группа: *The social and economic effects of wage violations: Estimates for California and New York*, итоговый доклад, подготовленный для Министерства труда США, декабрь 2014 г.

заработной плате и поэтому не будут применять ее.¹¹ Более того, в подобных ситуациях минимальная оплата труда вряд ли сможет служить ориентиром для установления ставок заработной платы в неформальной экономике. На степень соблюдения также может оказать воздействие уровень, установленный в отношении минимальной заработной платы. Если минимальная заработная плата устанавливается на крайне низком уровне, соблюдение норм гарантируется; однако при этом минимальная оплата труда не обеспечивает достижения своей цели – защиты работников от чрезмерно низкой заработной платы. Однако если устанавливаются слишком высокие ставки минимальной оплаты труда, гарантии соблюдения могут быть нарушены. Имеется еще и целый ряд других характерных конкретным странам факторов, определяющих степень соблюдения норм. На рисунке 3.3 показано, что две страны (в данном случае Коста-Рика и Перу) могут применять одинаковый уровень минимальной заработной платы и при этом иметь различные уровни соблюдения норм или что две страны могут иметь равные уровни несоблюдения норм (Уругвай и Чили) несмотря на то, что их уровни минимальной оплаты труда различны. В этих странах помимо уровней, на которые ориентированы ставки минимальной оплаты труда, дополнительные политические меры, в частности в отношении инспекции труда, сыграли решающую роль в обеспечении более полного соблюдения норм, и это частично объясняет различия в уровнях соблюдения норм в рассматриваемых странах.¹² Например, в Коста-Рике в 2010 году в рамках обеспечения минимальной заработной платы была начата кампания по снижению относительно высокого уровня несоблюдения норм в стране посредством информационно-пропагандистской деятельности, создания телефонной «горячей линии» для проведения более частых инспекционных проверок в целях выявления случаев нарушения норм в области минимальной оплаты труда.¹³ В Индии соблюдение норм минимальной заработной платы значительно повысилось в 2004-05 и 2009-10 годах частично как следствие принятия Национальной системы гарантий занятости в сельских районах, в рамках которой работникам предоставлялись рабочие места с минимальными ставками оплаты труда и которая служила для этих работников базовой отправной точкой для получения аналогичной или более высокой заработной платы на рынке труда.¹⁴

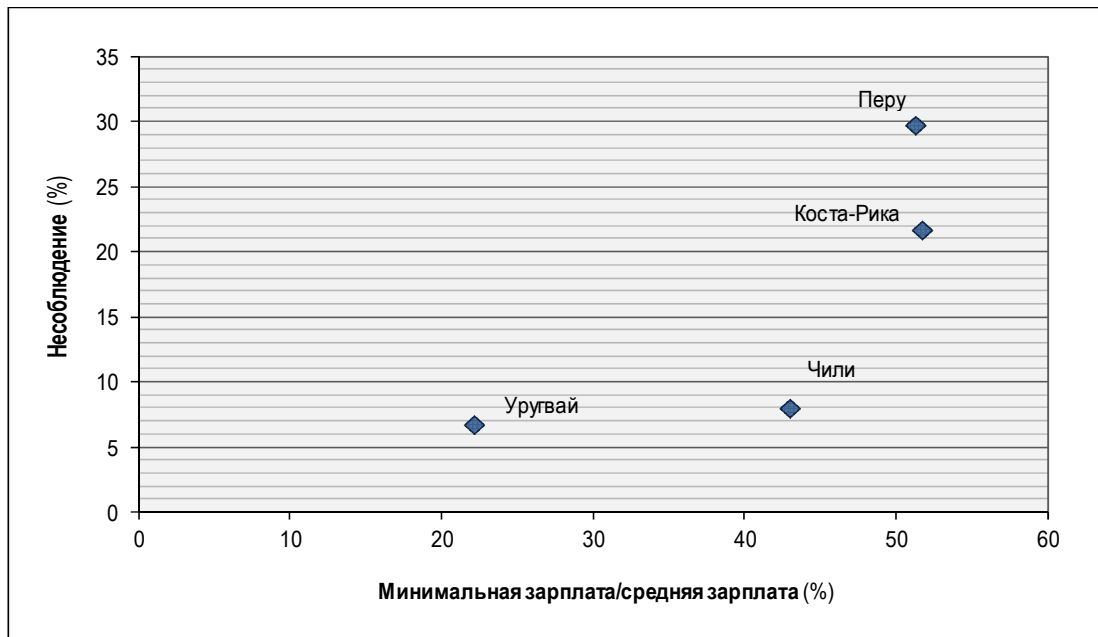
¹¹ См. МБТ: *Growth, employment and social cohesion in the Dominican Republic*, тематический документ МБТ, представленный в ходе Трехсторонних консультаций МОТ-МВФ по стимулирующему процессу создания рабочих мест и инклюзивному росту в Доминиканской Республике, Санто-Доминго, Доминиканская Республика, 30 января 2013 г.

¹² См. А. Marinakis (ed.): *Incumplimiento con el salario mínimo en América Latina: El peso de los factores económicos e institucionales* (Сантьяго, МБТ, 2014 г.).

¹³ См. Т.Н. Gindling, N. Mossaad and J.D. Trejos: *Las consecuencias del aumento en la observancia del salario mínimo legal en Costa Rica: Una evaluación del impacto de la Campaña Nacional de Salarios Mínimos* (Университет Коста-Рики, Исследовательский институт экономики, 2013 г.).

¹⁴ См. J. Jeyaranjan: “Women and pro-poor policies in rural Tamil Nadu: An examination of practices and responses”, в *Economic and Political Weekly* (2011, Vol. 46, No. 43, Oct.), pp. 64–74; U. Rani and P. Belsler: “The effectiveness of minimum wages in developing countries: The case of India”, в *International Journal of Labour Research* (2012, Vol. 4, Issue 1), pp. 45–66.

Рисунок 3.3. Минимальная заработная плата в соотношении к средней заработной плате и несоблюдение норм в городских районах, 2011 г.



Примечание: Несоблюдение норм измеряется как доля в % наемных работников, получающих вознаграждение ниже преобладающих размеров минимальной заработной платы.

Источник: Marinakis, op. cit.

3.1.2. Защита заработной платы

51. Несмотря на существование международных и национальных правовых норм по защите заработной платы, остаются еще серьезные вызовы с точки зрения обеспечения выплаты работникам причитающегося им вознаграждения за труд (включая, если это применимо, оплату сверхурочного времени). Как и прежде, системной проблемой остаются задержки, недоплата или невыплата заработной платы, особенно среди низкоквалифицированных работников и мигрантов. В США большинство регулируемых общим правом жалоб приходится на сектор ресторанов, гостиничного обслуживания и сектор услуг по уборке и поддержанию чистоты.¹⁵ В Китае в начале 2000-х годов подавляющее большинство протестов и забастовок работников было связано с задержками заработной платы, при этом во многих случаях это касалось трудовых мигрантов в таких отраслях, как строительство.¹⁶ Работники, мигрирующие из одной страны в другую, могут также сталкиваться с трудностями в плане выплаты заработной платы и могут оказываться перед лицом дополнительных проблем в плане востребования причитающихся им сумм по причине языковых или юридических барьеров.¹⁷ Когда проблемы с выплатой заработной платы становятся характерной особенностью национальных правительств в результате экономического кризиса, начинает проявляться эффект мультипликатора в экономике. Задолженность по выплате заработной платы была

¹⁵ Министерство труда США, отдел оплаты труда и продолжительности рабочего времени: данные за 2013 г. Из 13.754 дел, зарегистрированных в отделе оплаты труда и продолжительности рабочего времени, 44% затрагивали гостиничный бизнес. См.: <http://www.dol.gov/whd/statistics/>.

¹⁶ См. China Labour Bulletin: *A Decade of Change: The Workers' Movement in China 2000–2010* (Гонконг, март 2012 г.); “Unpaid wages in China: Can’t pay, won’t pay: Companies’ cash is drying up, with dire consequences for their workers”, в *The Economist*, 29 октября 2011 г.: <http://www.economist.com/node/21534838>.

¹⁷ См. J. Wells and B. Fernz: *Improving employment standards in construction in Qatar: Final Report, Engineers Against Poverty*, июль 2014 г.

острой проблемой стран с переходной экономикой в конце 1990-х годов, повлекшей за собой сокращение совокупного потребления на 8-16%.¹⁸

52. Вопрос о размерах выплат усложняется, когда речь заходит о сверхурочном времени. Сверхурочное время является проблемой как размеров выплат, так и продолжительности рабочего времени. Поскольку за сверхурочное время может потребоваться осуществлять выплаты по более высоким ставкам, чем за нормированное рабочее время, разногласия между работодателями и работниками могут зачастую приводить к предъявлению официальных, основанных на общем праве, жалоб относительно выплат. Правительственные данные по жалобам, касающимся, в целом, аспектов оплаты труда и, в частности, сверхурочного времени, часто не собираются и не накапливаются. Однако имеется ряд примеров, демонстрирующих масштабы проблем, связанных с оплатой сверхурочного времени. В провинции Онтарио (Канада), например, жалобы по поводу оплаты сверхурочного времени были в первой пятерке всех жалоб, предъявляемых органам инспекции труда.¹⁹ В Сингапуре жалобы в отношении оплаты сверхурочных часов работы в течение десятилетнего периода неизменно занимают второе место по числу жалоб, связанных с оплатой труда.²⁰ Эта информация, однако, основана на делах, заведенных национальными органами; практически или вовсе отсутствуют данные, указывающие на большую распространенность проблем с оплатой сверхурочного времени в тех или иных отраслях или странах.

53. Защита заработной платы обеспечивается более результативно, когда социальные партнеры и структуры правоприменения оказывают поддержку работникам. Профсоюзы играют жизненно важную роль в плане обеспечения гарантий своевременных выплат работникам всех причитающихся им сумм. В Австралии профсоюзы выполняют функции регулятора при поддержке со стороны юридических служб федеральной системы примирения и арбитража; эти функции предусматривают мониторинг и обеспечение соблюдения требований, касающихся согласованных выплат, регулируемых общим правом и установленных социальными партнерами и органами власти как для членов профсоюзов, так и для лиц, не являющихся таковыми, в отношении соответствующей отрасли или рода занятий.²¹ Службы инспекции труда и трудового арбитража или трудовые суды также играют чрезвычайно важную роль, когда отмечается нарушение законоположений о защите заработной платы. Однако важно, чтобы эти учреждения были наделены адекватными ресурсами, чтобы они могли надлежащим образом обеспечивать проведение в жизнь правовых мер по защите заработной платы. Во многих развивающихся странах это может оказаться чрезвычайно проблематичным и может привести к появлению дополнительных проблем с точки зрения выплаты заработной платы, что негативно сказывается на работниках, их семьях и местной экономике.²² В условиях ограниченности ресурсов остро может потребоваться стратегический контроль за нарушениями в области оплаты труда. Результаты обследований свидетельствуют, что эти меры должны учитывать такие параметры, как: система приоритетов по отраслям; ужесточение политики сдерживания; сочетание деятельности по

¹⁸ См. D. Boyarchuk, L. Maliar and S. Maliar: "The consumption and welfare implications of wage arrears in transition economies", в *Journal of Comparative Economics* (2005, Vol. 33, Issue 3), pp. 540–564.

¹⁹ Министерство труда Онтарио, Статистика по расследованиям и инспекционным проверкам, пересмотрена в июле 2014 г.: <http://www.labour.gov.on.ca/english/es/pubs/enforcement/investigations.php>.

²⁰ Министерство статистики людских ресурсов Сингапура: <http://www.mom.gov.sg/statistics-publications/others/statistics/Pages/default.aspx>.

²¹ См. T. Hardy and J. Howe: "Partners in Enforcement? The New Balance between Government and Trade Union Enforcement of Employment Standards in Australia", в *The Australian Journal of Labour Law* (2009, Vol. 23, No. 3) pp. 306–336.

²² См. N. Ghosheh: *Wage protection legislation in Africa* (Женева, МБТ, серия по условиям труда и занятости № 38, 2012 г.).

рассмотрению жалоб и проведению расследований; формирование политики, содействующей устойчивости процесса обеспечения правоприменения.²³

54. Возможно также принятие других институциональных мер для более эффективного обеспечения защиты заработной платы. Например, в Соединенном Королевстве Королевская служба по вопросам доходов и таможенных пошлин является неминистерским правительственным департаментом, отвечающим за сбор налогов и за обеспечение защиты заработной платы. Этот департамент по закону обязан поддерживать рабочие контакты с Правительственным департаментом по вопросам бизнеса, инноваций и профессиональных навыков по координации действий в области минимальной заработной платы и максимального предотвращения нарушений минимальных ставок оплаты труда.²⁴ В данном случае Королевская служба по вопросам доходов и таможенных пошлин действует как правоприменительный орган, облеченный полномочиями по расследованию претензий в порядке, аналогичном методам расследований служб инспекции труда, и по применению санкций в случае нарушений. Это позволяет осуществлять расследования по жалобам, касающимся оплаты труда, специально обученными экспертами, обладающими навыками и компетенциями по изучению финансовой отчетности. Это также позволяет выделять ресурсы на рассмотрение сложных и требующих больших временных затрат случаев.

3.2. Продолжительность рабочего времени

55. Высокая продолжительность рабочего времени не только имеет глубокие последствия для работников, которые практически не могут повлиять на условия своей занятости или на производственную среду (например, домашние работники), но и сказывается на работниках, обладающих большей свободой действий и получающих более высокую компенсацию за свой труд (например, банковские работники и юристы). Для других зачастую проблема заключается не в чрезмерной продолжительности рабочего времени, а скорее наоборот – в том, что эта продолжительность слишком мала, что отрицательно сказывается на гарантиях их доходов или же в том, что их часы работы столь изменчивы, что они с трудом могут организовать свою личную или семейную жизнь.

3.2.1. Высокая продолжительность рабочего времени

56. Высокая продолжительность рабочего времени дала толчок для первого нормативного регулирования продолжительности рабочего времени; в настоящее время в большинстве стран действуют национальные ограничения продолжительности рабочего времени, сверхурочных часов работы, оплаты сверхурочного времени и продолжительности ежегодного отпуска. Тем не менее, многие работники не пользуются этими средствами защиты по причине того, что они либо являются самозанятыми лицами и тем самым оказываются исключенными из сферы действия трудового законодательства в силу своей принадлежности той профессиональной категории, на которую иногда не распространяется законодательство, либо заняты на условиях неформальных или таких формальных отношений, в отношении которых не обеспечивается выполнения законоположений. Распространены исключения таких категорий работников, как семейные работники (как, например, в Бангладеш и на Филиппинах), временные работники (как в Многонациональном Государстве Боливии, Гондурасе, Малайзии и

²³ См. D. Weil: “A strategic approach to labour inspection”, в *International Labour Review* (2008, Vol. 147, No. 4), pp. 349–375.

²⁴ См. Правительственный департамент Соединенного Королевства по вопросам бизнеса, инноваций и профессиональных навыков: <http://www.businesslink.gov.uk/bdotg/action/layer?r.11=1073858787&r.12=1081657912&r.s=tl&topicId=1096714534> и веб-сайт Королевской службы по вопросам доходов и таможенных пошлин: <http://www.hmrc.gov.uk/payee/payroll/day-to-day/nmw.htm>.

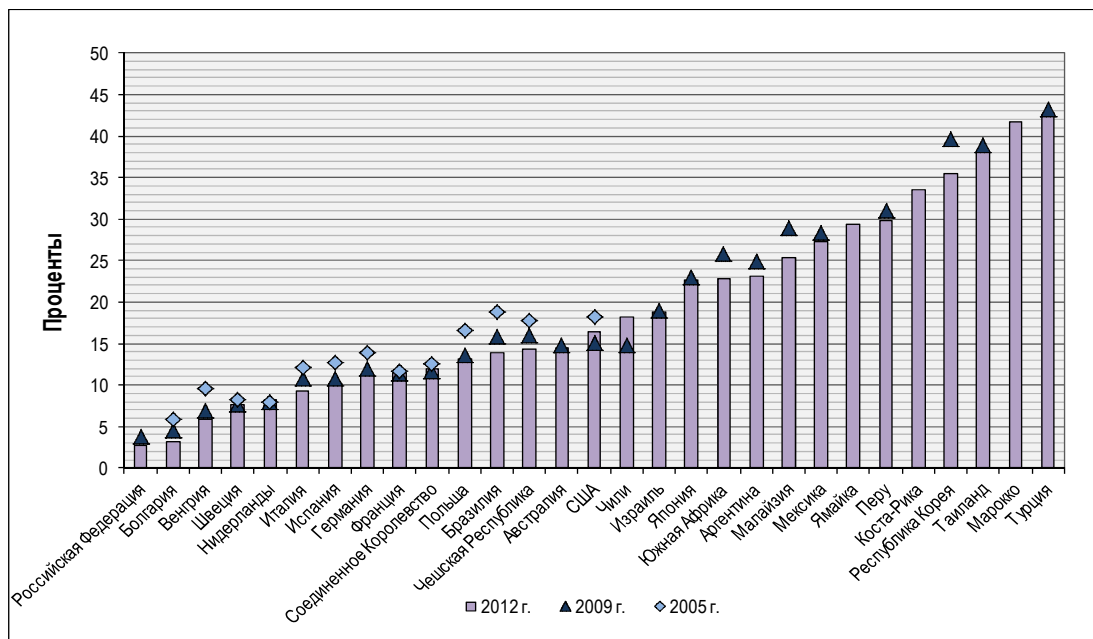
Сингапуре), сельскохозяйственные работники (как в Аргентине, Республике Корея и Таиланде) и домашние работники. Действительно, в обследовании МОТ 2013 года по правовой защите домашних работников сделан вывод о том, что 29,7 млн домашних работников (почти 57% от общего их числа) не пользуются ограничениями нормальной еженедельной продолжительности рабочего времени и еще 1,9 млн (3,6%) пользуются ограничениями продолжительности часов работы, которые менее благоприятны, чем те, которые применяются к другим работникам. В результате средняя продолжительность рабочего времени домашних работников часто значительно выше, чем в среднем по стране.²⁵

57. Другой профессиональной категорией, зачастую исключаемой из сферы действия законодательства, предусматривающего ограничения продолжительности часов работы, являются работники, на которых возлагается «административная ответственность», хотя некоторые страны оговаривают также предельные размеры доходов этой категории работников в отношении такого исключения, стремясь воспрепятствовать причислению работодателями к этой категории работников, выполняющих рутинные административные функции. К странам, предусматривающим административные исключения, относятся Аргентина, Канада, Коста-Рика, Франция, Япония, Филиппины, Сингапур, Южная Африка, Шри-Ланка, Швеция и США.

58. В результате многочисленных «пробелов в сфере охвата», существующих в отношении продолжительности рабочего времени, а также в силу слабой исполнительской дисциплины, неудивительно, что на практике значительная доля наемных работников имеет слишком продолжительное рабочее время (определяемое как рабочее время, превышающее 48 часов в неделю). Это – явь для более 40% рабочей силы Маврикия и Турции, для более 30% в Перу и Республике Корея и для более 20% в Аргентине, Японии, Малайзии и Мексике (рис. 3.4). Масштабы применения чрезвычайно продолжительного рабочего времени также весьма внушительны и в среде самозанятых лиц (рис. 3.5). В Европе, хотя доля наемных работников с высокой продолжительностью рабочего времени и невелика, в некоторых странах, таких как Франция и Швеция, самозанятые лица в шесть раз чаще могут быть вынуждены работать весьма продолжительное время, чем наемные работники.

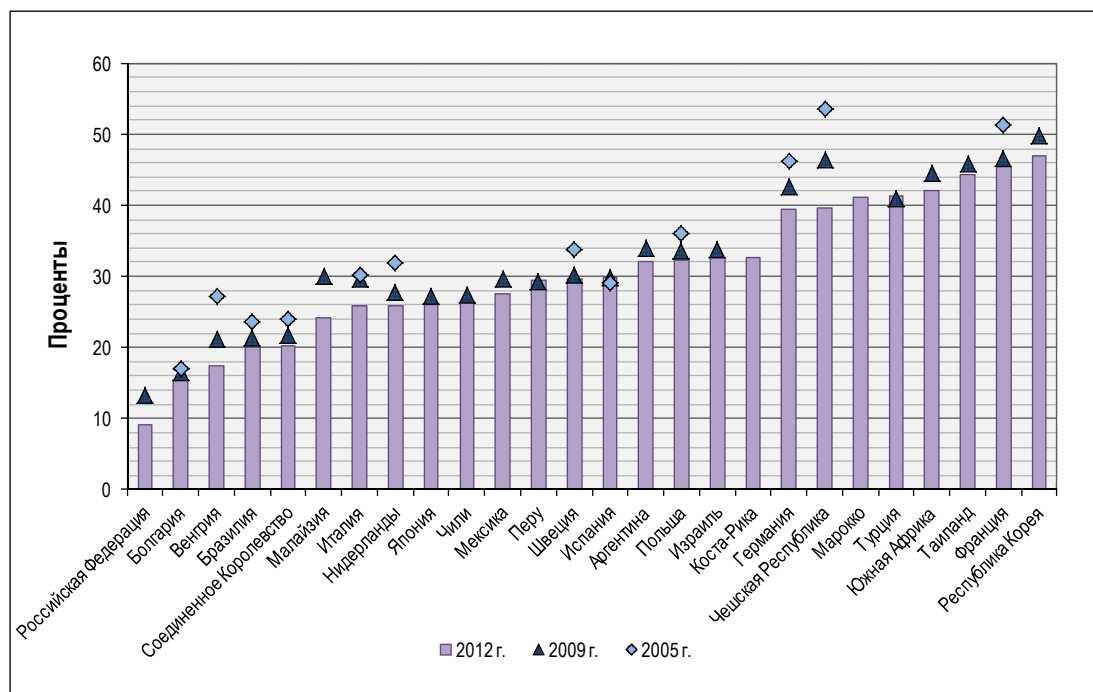
²⁵ МБТ: *Domestic workers across the world: Global and regional statistics and the extent of legal protection*, op. cit.

Рисунок 3.4. Лица, работающие более 48 часов в неделю, как доля от общей численности наемных работников в 2012, 2009 и 2005 гг. (в %)



Источник: Национальные обследования рабочей силы, Обследование рабочей силы Европейского союза, ILOSTAT и ОЭСР.

Рисунок 3.5. Самозанятые лица, работающие более 48 часов в неделю, как доля от общей численности самозанятых лиц в 2012, 2009 и 2005 гг. (в %)



Источник: Национальные обследования рабочей силы, Обследование рабочей силы Европейского союза, ILOSTAT и ОЭСР.

59. В ответ на эти вызовы страны сократили нормальную недельную продолжительность рабочего времени и установили пределы сверхурочного времени; некоторые страны также расширили сферу охвата своего законодательства по дозированной продолжительности рабочего времени, включив в нее прежде исключенные группы, такие

как домашние работники. Кроме того, в ряде стран было принято законодательство, содействующее повышению качества рабочих мест с неполным рабочим временем и расширению прав работников на выбор для себя предпочтительных режимов работы.

60. В последнее время страны, признающие негативные последствия чрезмерно продолжительного рабочего времени, в частности, для здоровья, пошли на меры ограничения продолжительности рабочей недели. В Японии почти треть занятых мужчин работают более 48 часов в неделю, что существенно превышает тенденции, прослеживаемые в большинстве промышленно развитых стран. Тревожные последствия такой культуры труда были вскрыты в начале 1970-х годов: смертные случаи вследствие чрезмерного утомления на работе (*karoshi*). В 2014 году парламент Японии в ответ на высказываемую озабоченность и кампании членов семей скончавшихся принял законоположение о содействии мерам предотвращения *karoshi*. Он поручил правительству осуществить исследование по *karoshi*; учредил комитет для содействия мерам предотвращения *karoshi*; установил принцип, предусматривающий тесное сотрудничество между заинтересованными сторонами (государством, местным правительством и предприятиями) в целях предотвращения таких смертей. Законодательным порядком ноябрь объявлен месяцем осознания опасности *karoshi*, и правительство открыло горячую линию в сентябре 2014 года для работодателей и работников, позволяющую им получать консультации относительно условий труда и, в частности, в отношении чрезмерно продолжительного или неоплачиваемого сверхурочного рабочего времени и нарушений здоровья вследствие слишком продолжительного сверхурочного рабочего времени.²⁶

61. Республика Корея, частично опасаясь смертности по причине сверхурочной работы (*kwarosa*), а также преследуя цель увеличения времени досуга, сократила нормальную, установленную законом продолжительность рабочей недели с 44 до 40 часов в течение семилетнего периода времени; к 2011 году в отношении всех работников, на которых распространяется закон о трудовых нормах, стал применяться 40-часовой недельный лимит рабочего времени.²⁷ Эти законодательные изменения позволили сократить продолжительность часов работы, при этом наибольшие сокращения затронули работников, часы работы которых были особенно продолжительны.

62. Как правило, домашние работники исключены из сферы действия законоположений о продолжительности рабочего времени. Это в первую очередь касается домашних работников, проживающих по месту работы, которые часто вынуждены быть готовы работать в любое время суток. Работа, проделанная по разработке Конвенции 2011 года о труде домашних работников (189), и ее принятие в июне 2011 года подтолкнули некоторые страны к реформированию своих законодательных актов о продолжительности рабочего времени и к установлению ограничений на продолжительность ежедневных и еженедельных часов работы, а также к внедрению системы оплачиваемого ежегодного отпуска для домашних работников. Например, Вьетнам в рамках своих масштабных реформ по распространению защиты на домашних работников узаконил право на 24-часовой непрерывный отдых в неделю или на четырехдневный отпуск в месяц, а также на восьмичасовой отдых в сутки, из которых шесть часов должны быть непрерывными. В Таиланде новое министерское постановление обеспечивает право на не менее одного дня отдыха в неделю, не менее чем на 13 установленных праздничных дней и после одного года непрерывной службы – на шесть дней

²⁶ Работники, на которых не распространяется действие закона о трудовых нормах Японии, – в основном наемные работники микропредприятий – остаются неучтенными. См. S. North and R. Morioka: “Japan tackles the karoshi taboo”, в *Asia Times Online*, 5 мая 2014 г.: <http://www.atimes.com/atimes/Japan/JAP-02-050514.html> и МБТ: “Case study: Karoshi: Death from overwork”, 23 апреля 2013 г.: http://www.ilo.org/safework/info/publications/WCMS_211571/lang--en/index.htm.

²⁷ См. Yonhap News Agency: “Overwork culture proves hard to dismiss”, 25 апреля 2013 г.: http://english.yonhapnews.co.kr/n_feature/2013/04/24/61/4901000000AEN20130424009700315F.HTML.

оплачиваемого ежегодного отпуска. Домашние работники в настоящее время также пользуются праздничными ставками оплаты труда в праздничные дни, когда им приходится трудиться, равно как и правом на отпуск по болезни и на денежное возмещение за неиспользованные отпускные дни в случае прекращения их трудового договора. Эта нормативная инициатива имела положительные последствия для более чем 250.000 домашних работников Таиланда. В других странах, в которых домашние работники уже пользовались определенным уровнем защиты, были предприняты меры по обеспечению защиты, равной той, которая применяется в отношении работников в целом. Например, Аргентина издала новый закон, закрепляющий права домашних работников, включая оплату сверхурочного времени, отпуск по болезни и декретный отпуск, максимальную недельную продолжительность рабочего времени, составляющую 48 часов, еженедельный период отдыха и оплачиваемый ежегодный отпуск. В Бразилии в конституцию страны была внесена поправка в целях обеспечения того, чтобы домашние работники пользовались равным с другими категориями работников уровнем защиты, что на практике означало установление ограничений на продолжительность рабочего времени (44 часа в неделю) и регламентацию сверхурочного рабочего времени, что прежде законодательно не регулировалось.

3.2.2. Неполный рабочий день

63. Хотя чрезмерно продолжительное рабочее время может представлять проблему, неполное рабочее время не всегда является добровольным выбором работника, а может быть результатом ограниченных производственных потребностей, что может привести к лишению их гарантий доходов. В отдельных случаях слишком короткие часы работы могут быть результатом нормативно-правового регулирования, устанавливающего предельные размеры пособий по социальному обеспечению и другие льготы, таким образом, стимулируя предприятия ограничивать работникам их часы работы.²⁸ В условиях отсутствия «минимальной продолжительности рабочего времени» работодатели могут быть вынуждены предлагать работникам только минимальную или точно определенную продолжительность рабочего времени.

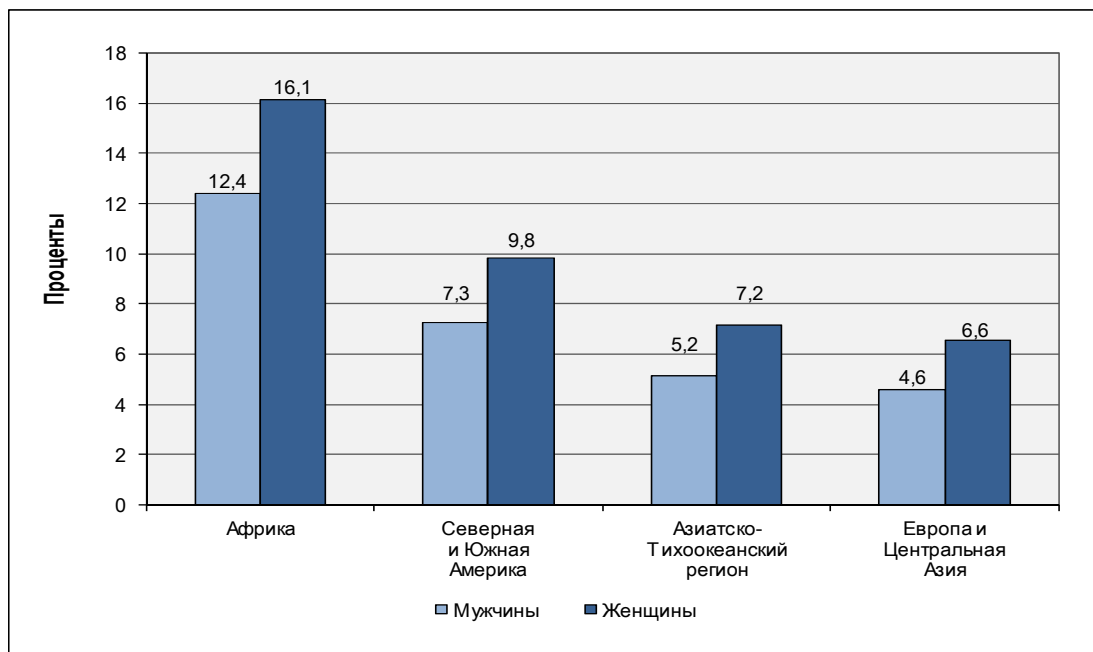
64. Статистическая концепция «неполной занятости в плане отработанного времени» включает лиц: а) желающих работать дополнительное время; б) готовых работать дополнительное время; с) не накопивших проработанных часов, составляющих установленный порог в отношении продолжительности рабочего времени (в зависимости от национальных обстоятельств). Данные по неполной занятости в мире обобщены на рисунке 3.6. На нем показано, что доля лиц, имеющих неполную занятость с точки зрения проработанных часов, в процентном отношении от общей численности занятых лиц варьируется от 5% в Европе до приблизительно 15% в Африке. Она значительно выше среди женщин, чем среди мужчин во всех регионах. Временная неполная занятость весьма распространена в ряде развивающихся стран, таких как Бангладеш (20,3%), Коста-Рика (13,8%) и Индонезия (14,1%), и повышалась также после начала кризиса в некоторых развитых странах, наиболее яркими представителями которых являются Испания (с 7,3 до 10,2%) и Соединенное Королевство (с 3,5 почти до 8%). В США в августе 2014 года 27% работников с неполным рабочим временем работали на таких условиях вынужденно.²⁹ Тем не менее, в Нидерландах – стране, в которой отмечается самая высокая доля работников как с коротким, так и с очень коротким рабочим временем в общей численности рабочей силы, отмечаются чрезвычайно низкие показатели неполной занятости с привязкой к продолжительности рабочих

²⁸ См. S.E. Gleason (ed.): *The shadow workforce: Perspectives on contingent work in the United States, Japan and Europe* (Kalamazoo, Michigan, Upjohn Institute for Employment Research, 2006).

²⁹ Министерство труда США, Бюро статистики труда: пресс-релиз по экономике: <http://www.bls.gov/news.release/empst.t08.htm>.

часов (около 1,6%), что позволяет допустить, что практически вся работа на условиях неполного рабочего времени в стране выполняется добровольно.

Рисунок 3.6. Частотность случаев неполной занятости с привязкой к продолжительности рабочего времени как доля в % от общей численности занятых, 2010 г.



Примечание: Охват: 87 стран, сгруппированных по регионам МОТ, невзвешенное среднее значение; данные по арабским государствам отсутствуют.
Источник: ILOSTAT.

3.2.3. Содействие высококачественному труду на условиях неполного рабочего времени

65. Труд на условиях неполного рабочего времени может благоприятно сказываться на процессе интеграции на рынке труда работников, которые бы иначе, возможно, не работали, а также на удержании на рынке труда работников, не имеющих возможности трудиться полное рабочее время. Чтобы избежать несправедливого обращения с работниками с неполным рабочим временем, страны прибегают к мерам содействия качеству работы на условиях неполного рабочего времени посредством принятия законоположений о равенстве обращения и законодательных актов, позволяющих работникам менять режимы своей работы – с неполного рабочего времени на полное и наоборот.³⁰ Согласно законодательству о равенстве обращения работники с неполным рабочим временем на сопоставимых должностях пользуются теми же правами и льготами, что и работники, занятые на условиях полного рабочего времени, хотя и на пропорциональной основе. В Нидерландах законом от 1996 года о равенстве обращения (продолжительность рабочего времени) запрещено допускать различия в обращении по причине проработанных часов в отношении многих аспектов трудового правоотношения.³¹ Другим основным законом Нидерландов, применимым к труду на

³⁰ Принцип равенства обращения является основополагающим компонентом Конвенции 1994 года о работе на условиях неполного рабочего времени (175), а также Директивы Совета 97/81/ЕС от 15 декабря 1997 года о рамочных соглашениях по работе на условиях неполного рабочего времени. См. также С. Fagan et al.: *In search of good quality part-time employment* (Женева, МБТ, серия по условиям труда и занятости № 43, 2013 г.).

³¹ J. Visser et al.: “The Netherlands: From atypicality to typicality”, в S. Sciarra, P. Davies and M. Freedland (eds): *Employment Policy and the Regulation of Part-Time Work in the European Union: A Comparative Analysis* (Кембридж, Соединенное Королевство, Cambridge University Press, 2004 г.).

условиях неполного рабочего времени, является закон о корректировке продолжительности рабочего времени 2000 года, который позволяет наемным работникам при определенных условиях менять свои режимы рабочего времени с согласия своего нынешнего работодателя. Эти законоположения нацелены также на то, чтобы стимулировать мужчин, имеющих на то желание, делать выбор в пользу неполной занятости, и, таким образом, они являются важной предпосылкой обеспечения гендерного равенства.³²

66. Другой важнейшей политической мерой содействия реформированию системы неполной занятости служит укрепление прав работников на изменение режима своего рабочего времени, в первую очередь, чтобы иметь возможность вновь переходить на свой режим полного рабочего времени после того, как они проработали на условиях укороченного рабочего времени – так называемый фактор «обратимости». Эти политические меры упрощают процесс реинтеграции родителей, возвращающихся из отпуска по беременности и родам и из отпуска по причине отцовства, в наемную рабочую силу и помогает избежать «ловушки неполной занятости». Такое право на «восстановление режима полной занятости» предусмотрено во Франции, Германии, Нидерландах и Польше и закреплено в их национальном законодательстве в отношении наемных работников, изменивших свой режим работы с полного рабочего времени на неполное в рамках того же предприятия.

67. Новым политическим веянием в области труда на условиях неполного рабочего времени является установление минимальных пределов в отношении продолжительности рабочих часов. В июне 2013 года во Франции был принят закон о гарантиях занятости, существенно изменивший нормативно-правовое регулирование труда на условиях неполного рабочего времени за счет установления, в принципе, минимальной 24-часовой рабочей недели. Законом предписывается, что переговоры относительно организации труда на условиях неполного рабочего времени могут быть инициированы, если не менее одной трети рабочей силы соответствующего сектора занято на условиях неполного рабочего времени. Исключения предусматриваются только при удовлетворении строгих условий либо по инициативе наемного работника, либо в рамках коллективного соглашения.

3.2.4. Рационализация режимов рабочего времени (графики работы)

68. Два других важных вызова с точки зрения рабочего времени заключаются в использовании системы непостоянных и непредсказуемых часов работы, особенно по вызову, а также в том, что выполняемая работа все ощутимее сказывается на личном времени работников в результате информационных технологий.³³ Работа по вызову характеризуется уведомлением о графике работы за короткий срок, значительными колебаниями часов работы, а также незначительным или нулевым воздействием работников на регламентирование своего труда. В секторе розничной торговли расширение непредсказуемых графиков работы частично объясняется развитием высокотехнологичного программного обеспечения, используемого для отслеживания потоков клиентов, что позволяет менеджерам выделять минимальное число наемных работников для удовлетворения прогнозируемого спроса. В США, где правовые положения, касающиеся заблаговременного уведомления о графиках работы, существуют только в некоторых районах, магазины розничной торговли и рестораны вводят информацию о прогнозе погоды, структуре сбыта и другие данные в электронные программы для определения «оптимального кадрового обеспечения». Когда объемы продаж ниже прогнозируемых, менеджеры могут отправлять работников домой до конца рабочей

³² *ibid.*

³³ Работу по вызову не следует путать с часами дежурства, предусмотренными трудовым договором, в котором уточняются часы работы, и такие положения общеприняты, например, у медиков.

смены или даже отменять смены в последнюю минуту.³⁴ В этой связи следует отметить, что в ходе обследования 200 работников розничной торговли в Нью-Йорке, обслуживающих магазины со штатом более 100 наемных работников, был сделан вывод, что лишь 40% обследованных работников имеют конкретно установленную минимальную недельную продолжительность рабочего времени.³⁵ Аналогично этому, итоги обследования взрослых лиц в начале своей профессиональной карьеры (в возрасте 26-32 лет) в секторе общественного питания позволили сделать заключение, что 90% из них сталкивались с колебаниями своего рабочего времени в предыдущий месяц, которые затрагивали в среднем 68% их нормальных рабочих часов; половина работников знала о своих графиках работы за неделю или менее до работы.³⁶

69. В других странах непредсказуемые часы работы могут принимать форму «нулевых контрактов», как в Соединенном Королевстве, «работы по требованию» (*Arbeit auf Abruf*), как в Германии, и некоторых видов «временной/случайной занятости», как в Австралии. Нулевые контракты привлекли к себе пристальное внимание средств массовой информации в Соединенном Королевстве и были предметом национальных консультаций, начатых в декабре 2013 года. В силу отсутствия официального определения нулевые контракты понимаются как схемы организации труда, при которых «люди проявляют готовность работать по мере нужды в них, но им не гарантируются определенные часы работы или время работы». Такие договоры позволяют «работодателям иметь группу людей, находящихся в состоянии дежурства и готовых работать по вызову в случае необходимости».³⁷ Даже когда работники не связаны договорными обязательствами соглашаться на работу в предложенную смену, они могут быть вынуждены принять такие предложения в силу опасений последующего сокращения их часов работы. В апреле 2014 года число «активных» нулевых контрактов оценивалось в 1,4 млн,³⁸ главным образом, в секторе гостиничного обслуживания и общественного питания, в административных и вспомогательных службах, а также в здравоохранении и в социальных службах.³⁹ В период с 2004 по 2011 годы доля рабочих мест, на которых применялся труд некоторого числа наемных работников на условиях нулевых контрактов, удвоилась с 4 до 8%.⁴⁰

70. Слишком изменчивые и непредсказуемые графики работы, такие как режимы работы по вызову, создают трудности с точки зрения сочетания производственных и бытовых обязанностей работников и обеспечения гарантий их доходов. В итоге

³⁴ См. «A Part-Time Life, as Hours Shrink and Shift», в *The New York Times*, 28 октября 2012 г. См. также «Working Anything but 9 to 5, Scheduling Technology Leaves Low-Income Parents with Hours of Chaos», в *The New York Times*, 13 августа 2014 г.

³⁵ S. Luce, S. Hammad and D. Sipe: «Short-shifted», Retail Action Project, 2014 г.

³⁶ S.J. Lambert, P.J. Fugiel and J.R. Henly: *Precarious Work Schedules among Early-Career Employees in the US: A National Snapshot* (Чикагский университет, 2014 г.).

³⁷ Консультативная служба примирения и арбитража (ACAS): «The rise of the zero-hours contract», по адресу: <http://www.acas.org.uk/index.aspx?articleid=3886>.

³⁸ Говоря точнее, в опросе работодателей, результаты которого были опубликованы Национальным бюро статистики Соединенного Королевства в апреле 2014 г., приведена цифра 1,4 млн – это число «трудовых договоров наемных работников, не гарантирующих минимальные часы работы», на условиях которых определенная работа предоставлялась в течение двухнедельного периода с конца января по начало февраля 2014 г.; помимо этого, в рамках еще приблизительно 1,3 млн трудовых договоров в тот же период времени работа не предлагалась.

³⁹ Национальное бюро статистики Соединенного Королевства: *Analysis of employee contracts that do not guarantee a minimum number of hours*, по адресу: <http://www.ons.gov.uk/ons/rel/lmac/contracts-with-no-guaranteed-hours/zero-hours-contracts/art-zero-hours.html>.

⁴⁰ Правительственный департамент Соединенного Королевства по вопросам бизнеса, инноваций и профессиональных навыков: *The 2011 Workplace Employment Relations Study – First findings*, последнее обновление 28 июля 2014 г., по адресу: <https://www.gov.uk/government/publications/the-2011-workplace-employment-relations-study-wers>.

широких консультаций, предпринятых в ответ на полемику вокруг проблемы широкого использования нулевых контрактов, правительство Соединенного Королевства в июне 2014 года приняло решение о запрещении применения исключительных статей в трудовых договорах, которые не гарантируют определенной продолжительности рабочего времени, и выразило свое намерение усовершенствовать процесс информирования работников и работодателей относительно практики нулевых контрактов и поощрять социальных партнеров к тому, чтобы они разрабатывали отраслевые кодексы передовой практики по справедливому использованию таких контрактов.⁴¹ В США в целях смягчения негативных последствий применения системы «точно в срок», которая весьма распространена в розничной торговле, в восьми штатах и в округе Колумбия были приняты законоположения об «оплате труда с момента явки на работу», которые требуют от работодателей выплаты минимального вознаграждения наемным работникам, которые явились на работу в запланированную смену, даже если они не обеспечены работой.⁴²

71. В ряде стран были приняты законы, предоставляющие работникам право требовать применения к ним гибких графиков работы или других видов гибких режимов работы, таких как работа на дому; к таким странам относятся: Аргентина, Бельгия, Франция, Германия, Нидерланды и Соединенное Королевство. В 2013 году Австралия внесла поправки к своему закону о справедливом труде, распространив действие права на ходатайство о применении к ним гибких режимов работы, включая сокращение рабочего времени, на дополнительные категории работников. В Соединенном Королевстве начиная с июня 2014 года все наемные работники, проработавшие на предприятии 26 и более недель, имеют возможность подавать ходатайство о применении к ним гибких режимов работы, а работодатели должны мотивированно рассматривать такие ходатайства.⁴³ Гибкие графики работы являются разновидностью нормального режима работы наемных работников и включают работу на условиях неполного рабочего времени, скользящие графики работы, посменное разделение работы и работу на дому (телетруд). Новаторские режимы рабочего времени, такие как скользящие графики работы и уплотненная рабочая неделя, если они правильно структурированы, могут быть взаимовыгодны как для работников, так и для предприятий.⁴⁴ Этот обоюдно полезный подход учитывает предпочтения и потребности как работодателей, так и работников, как это предусмотрено Рекомендацией 1962 года о сокращении продолжительности рабочего времени (116).

72. Новые информационные и коммуникационные технологии все в большей мере позволяют наемным работникам осуществлять свою трудовую деятельность в любое время суток и независимо от их местопребывания. Тем не менее, служебные телефонные звонки и контакты по электронной почте вне обычных присутственных часов могут оказывать негативное воздействие на психическое состояние работников и на сбалансированность их трудовой деятельности и личной жизни. Анализ, проведенный по странам, свидетельствует, что такая практика приводит к хроническим заболеваниям

⁴¹ Правительственный департамент Соединенного Королевства по вопросам бизнеса, инноваций и профессиональных навыков: *Zero Hours Employment Contracts – Banning Exclusivity Clauses: Tackling Avoidance*, август 2014 г., по адресу: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/347034/bis-14-992-zero-hours-employment-contracts-exclusivity-clause-ban-avoidance.pdf.

⁴² S. Luce, S. Hammad and D. Sipe: “Short-shifted”, *op. cit.*

⁴³ Следует подчеркнуть, что работники вправе *предложить* такие гибкие режимы работы, но они не обладают абсолютным правом на удовлетворение своих требований, а работодатели могут отказать удовлетворить требования наемных работников при условии представления веских причин коммерческого характера для такого отказа. См. ACAS guide: <http://www.acas.org.uk/media/pdf/1/a/The-right-to-request-flexible-working-the-Acas-guide.pdf>.

⁴⁴ L. Golden: *The effects of working time on productivity and firm performance: A research synthesis paper* (Женева, МБТ, серия по условиям труда и занятости № 33, 2012 г.).

и более частому отсутствию на работе по причине болезни.⁴⁵ Эти последствия еще более усугубляются, если не применяются стратегии, регулирующие разграничение между оплачиваемой работой и личной жизнью человека.⁴⁶ В ответ на обостряющуюся озабоченность в связи с производственным стрессом некоторые компании и правительства стали осуществлять меры, нацеленные на более четкое разграничение этих обязанностей работников.

73. В 2011 году Volkswagen и рабочий совет этой компании заключили соглашение о прекращении практики, когда сетевые серверы компании маршрутизируют электронные сообщения через 30 минут после окончания смены работников и за 30 минут до приступа к работе следующей смены. Это соглашение применяется к наемным работникам Германии, занятым на условиях трудовых договоров, подписанных с соответствующими профсоюзами.⁴⁷ Компания BMW предпочла более гибкий подход, позволяющий наемным работникам с согласия своего начальника выполнять рабочие задания вне рабочего места и во внеурочное время, что открывает возможность получения компенсации за сверхурочное время, затраченное на ответы на электронные сообщения по окончании смены наемного работника. Компания Daimler внедрила новое программное обеспечение, позволяющее в автоматическом режиме удалять все входящие электронные сообщения в период отсутствия наемного работника. Одновременно с этим направляется сообщение отправителю поступившего электронного письма с просьбой обратиться к другому сотруднику.⁴⁸

74. В 2013 году Федеральное министерство по труду и социальным вопросам Германии стало проводить политику, направленную на обеспечение минимального времени отдыха, в рамках которой менеджеры могут обращаться к наемным работникам в целях их привлечения к работе вне рабочего времени только в исключительных ситуациях, требующих действий, которые не могут быть отложены до начала очередной рабочей смены. Кроме того, наемные работники не должны оказаться в ущемленном положении, если их мобильный телефон выключен или если они не ответили на сообщения, поступившие не в рабочее время. Помимо этого, число лиц «на связи» должно сохраняться на минимальном уровне, и менеджеры должны принимать во внимание личные и семейные обстоятельства работников.⁴⁹

75. Во Франции коллективное соглашение, действующее в секторе технологии и консультирования, было скорректировано в 2014 году; в нем было предусмотрено обязательство, касающееся отсоединения от средств дальней связи в целях соблюдения законоположений о минимальном периоде отдыха. В Бразилии в трудовое законодательство были внесены поправки в 2011 году с конкретным указанием на то, что компьютеризированные средства контроля должны считаться эквивалентными – с точки зрения правомерной субординации – личному и непосредственному контролю со стороны работодателя.⁵⁰ Это законоположение может привести к тому, что наемные

⁴⁵ См. A. Arlinghaus and F. Nachreiner: “When Work Calls – Associations Between Being Contacted Outside of Regular Working Hours for Work-Related Matters and Health”, в *Chronobiology International* (2013, Vol. 30, No. 9), pp. 1197–1202.

⁴⁶ См. G.H. Fenner and R.W. Renn: “Technology-assisted supplemental work and work-to-family conflict: The role of instrumentality beliefs, organizational expectations and time management”, в *Human Relations* (2010, Vol. 63, No. 1), pp. 63–82.

⁴⁷ “Volkswagen turns off Blackberry email after work hours”, BBC News, 23 декабря 2011 г., по адресу: <http://www.bbc.com/news/technology-16314901>.

⁴⁸ “Auf wiedersehen, post – Daimler staff get break from holiday email”, в *Financial Times*, 13 августа 2014 г.

⁴⁹ Spiegel Online: “Living Offline: Minister Halts After-Hours Contact for Staff”, 30 августа 2013 г., по адресу: <http://www.spiegel.de/international/germany/no-contact-for-german-labor-ministry-employees-after-work-new-guidelines-a-919463.html>.

⁵⁰ Закон № 12.551 от 15 декабря 2011 г.

работники смогут потребовать оплату внеурочного времени за часы, потраченные на ответы на электронные сообщения вне своего нормального рабочего времени.

3.3. Безопасность и гигиена труда

76. По оценкам МОТ, несчастные случаи на производстве и профессиональные заболевания ежегодно уносят 2,3 млн жизней, в том числе регистрируется свыше 350.000 производственных травм с летальным исходом и более 2 млн смертей, наступивших в результате профессиональных заболеваний. Кроме того, в 2010 году произошло 313 млн несмертельных случаев на производстве, которые привели, как минимум, к четырехдневному отсутствию на работе.⁵¹ Создание безопасных и здоровых рабочих мест остается сложной задачей, поскольку на практике трудно обеспечить работникам действительную защиту в области БГТ. Сохраняется множество традиционных производственных рисков, особенно в неформальной экономике и на малых и средних предприятиях (МСП), которые, как правило, подходят к БГТ с точки зрения реагирования на случившееся, чем профилактики.⁵² Кроме того, в результате внедрения новых форм организации труда, производственных процессов и материалов возникают новые риски.

77. В отличие от других областей политики, рассматриваемых в настоящем докладе, законодательство о БГТ распространяется, в принципе, на всех работников в объеме, соответствующем тому, который обеспечивает безопасность и здоровье работника.⁵³ Главная трудность с БГТ в том, как осуществлять эти принципы на практике, тем самым гарантируя эффективный охват работников.

78. На национальном и международном уровнях правительства, работодатели и работники все чаще признают необходимость расширения охвата систем БГТ и укрепления режима их применения. Все большее число государств-членов МОТ ратифицируют три основные нормы по БГТ – Конвенцию 1981 года о безопасности и гигиене труда (155) (63 ратификации), Конвенцию 1985 года о службах гигиены труда (161) (31 ратификация), Конвенцию 2006 года об основах, содействующих безопасности и гигиене труда (187) (32 ратификации). Сеульская декларация о безопасности и гигиене труда, принятая на XVIII Всемирном конгрессе по безопасности и гигиене труда, подтверждает приверженность к БГТ со стороны глобальных лидеров, представляющих правительства, организации работодателей и работников, международные организации и другие заинтересованные стороны.⁵⁴ Принятие Стамбульской декларации о

⁵¹ См. МБТ: *Safety and health at work: A vision for sustainable prevention*, доклад, подготовленный для XX Всемирного конгресса по безопасности и гигиене труда, 24-27 августа 2014 г. Расчеты основаны на данных о производственном травматизме за 2010 г., предоставленных рядом государств-членов МОТ, а также на данных Всемирной организации здравоохранения о последствиях болезней в мире за 2011 г. См. также: http://www.ilo.org/brussels/meetings-and-events/WCMS_183012/lang--en/index.htm.

⁵² См. R. Croucher et al.: “Can better working conditions improve the performance of SMEs? An international literature review” (Женева, МБТ, 2013 г.).

⁵³ Хотя Конвенция 155 распространяется «на все отрасли экономической деятельности» (ст. 1) и «на всех работников, занятых в отраслях экономической деятельности, к которым применяются ее положения» (ст. 2), она содержит ряд положений о гибкости, обусловленных конкретными требованиями. В Общем обзоре выполнения актов о безопасности и гигиене труда 2009 г. приведены некоторые существующие исключения, относящиеся к размеру предприятий, а также к домашним работникам, самозанятым работникам и работникам неформальной экономики. Тем не менее, в статьях 1 3) и 2 3) Конвенции 155 содержится обязательное требование, согласно которому государство-член обязано впоследствии сообщать о любом расширении сферы ее применения. Кроме того, в Конвенции 187 указано, что национальные системы БГТ должны поддерживать «вспомогательные механизмы, направленные на постепенное улучшение условий в области безопасности и гигиены труда на микропредприятиях, а также на малых и средних предприятиях и в неформальной экономике» (ст. 4 3) h)).

⁵⁴ Помимо сторон, изначально подписавших Сеульскую декларацию, она пользуется поддержкой многих других национальных учреждений, социальных партнеров и предприятий.

безопасности и гигиене труда 33 министрами, принявшими участие в саммите министров труда за культуру профилактики в сентябре 2011 года, стала очередной важной вехой в признании значения активного участия работодателей и работников в программах профилактики и правоприменения. Кроме того, озабоченность вопросами безопасности и гигиены труда выражается Группой двадцати; в сентябре 2014 года министры занятости и труда Группы двадцати выступили с совместной декларацией, в которой они призвали лидеров стран Группы двадцати обеспечивать здоровые и безопасные условия труда для всех работников.

79. В июне 2014 года после консультаций с социальными партнерами Европейская комиссия утвердила новые стратегические основы ЕС по вопросам безопасности и гигиены труда на 2014-20 годы. Они будут претворяться в жизнь параллельно с пересмотром всей системы принципов и практики ЕС, относящихся к безопасности и гигиене труда, которая проводится в соответствии с Директивой 89/391/ЕЕС и связанными с ней 23 другими директивами. Это является частью реализуемой Комиссией Программы соответствия и выполнения нормативных показателей (REFIT), которая предусматривает проведение особых консультаций с социальными партнерами. Результаты пересмотра ожидаются к концу 2015 года. Страны с давними традициями в области БГТ обновляют свое законодательство; например, Австралия стремится унифицировать законодательство о БГТ во всех штатах, чтобы обеспечить единый подход к профилактике, выполнению норм и обеспечению их соблюдения.

80. За последнее десятилетие многие развивающиеся страны предприняли шаги в целях пересмотра, расширения и модернизации законодательства о БГТ с акцентом на профилактику и отход от исключительно предписывающих мер защиты в соответствии с тремя рамочными конвенциями МОТ по БГТ.⁵⁵ Среди стран, добившихся значительного прогресса в принятии нового законодательства о БГТ, можно назвать Барбадос, Кению, Монголию, Никарагуа, Таиланд, бывшую югославскую Республику Македонию, Тринидад и Тобаго, Турцию и Замбию.

3.3.1. Реагирование на риски

81. Несмотря на эти важные шаги, существенные различия между странами сохраняются в содержании и сфере охвата законодательства и практики в области БГТ. При этом все страны разделяют озабоченность вопросами эффективного регулирования широкого и растущего круга опасных химических веществ, новых и потенциально опасных материалов, полученных с помощью нанотехнологий, и новых рабочих процессов.⁵⁶ Ожидается, что к 2020 году примерно 20% всех товаров, производимых в мире, будут в той или иной степени опираться на использование нанотехнологий, которые находят широкое применение в промышленности, сельском хозяйстве и строительстве. Однако мало что известно о влиянии нанотехнологий на здоровье человека. Кроме того, из 110.000 синтетических химических веществ, которые производятся в промышленных объемах, достаточные оценочные данные об уровне их опасности имеются приблизительно для 6.000 реагентов, а предельно допустимые концентрации

⁵⁵ Тем не менее, ряд норм МОТ требует, чтобы определенные вопросы, касающиеся БГТ, регулировались в законодательном порядке, а не с использованием других средств. См., например, ст. 4 1) Конвенции 1971 года о бензоле (136); ст. 4 1) Конвенции 1977 года о производственной среде (загрязнение воздуха, шум и вибрация) (148); ст. 3 1) Конвенции 1986 года об асбесте (162) и ст. 4 1) Конвенции 1995 года о безопасности и гигиене труда на шахтах (176).

⁵⁶ Нанотехнологии означают взаимодействие с частицами вещества от 1 до 100 нанометров, что оказывает воздействие на такие механические свойства материалов, как прочность и упругость.

установлены лишь для 500-600 опасных химических веществ.⁵⁷ В целом, происходит значительная задержка во времени от появления признаков до официального признания того, что конкретное вещество вредит здоровью (примером служит канцерогенность дизельного топлива). Проблему усугубляет недостаточно строгий надзор за работой с вредными веществами на производстве.⁵⁸

82. Реагируя на возникающие риски, связанные с химическими веществами и материалами, ЕС утвердил ряд директив и положений, обеспечивающих защиту от ионизирующего излучения, электромагнитных полей, производственного асбеста и средств защиты растений; эти документы касаются классификации, маркировки и упаковки веществ и смесей, а также регулируют внутренние перевозки опасных грузов. Предметом консультаций стали и новые риски, связанные с использованием стремительно развивающихся нанотехнологий. В 2011 году Европейская комиссия издала рекомендацию об определении наноматериалов,⁵⁹ а в 2012 году она приступила к пересмотру нормативных актов о наноматериалах; с этой целью при рабочей группе по химическим веществам Консультативного комитета по безопасности и гигиене труда была учреждена подгруппа по наноматериалам, которая готовит заключения о степени их опасности и об их использовании на производстве. Ожидается, что эта работа позволит сформировать окончательные оценки в целях пересмотра законодательства о БГТ⁶⁰ и что в ближайшее время в ЕС могут быть приняты юридические изменения, касающиеся наноматериалов, в том числе в разрезе БГТ.

83. Еще одна проблема вызвана быстрыми изменениями в организации труда, которые произошли в мире за последние несколько десятилетий, включая расширение использования временных трудовых договоров, рост скрытой самозанятости и широкое распространение договорных отношений с участием нескольких сторон. Использование субподряда при выполнении опасных работ спровоцировало производственные аварии, такие как взрыв на химическом заводе AZF во Франции в 2001 году, гибель в том же году 36 морских нефтяных платформ бразильской компании Petrobras,⁶¹ выброс нефти на буровой платформе British Petroleum (BP) в Мексиканском заливе в 2010 году (см. вставку 3.1) и катастрофа на шахте в Соме (Турция) в мае 2014 года.⁶²

⁵⁷ Американская конференция государственных специалистов по промышленной гигиене: *Threshold Limit Values*, издание 2007 г., цитируется в МБТ: *Общий обзор выполнения Конвенции 1981 года о безопасности и гигиене труда (155), Рекомендации 1981 года о безопасности и гигиене труда (164) и Протокола 2002 года к Конвенции 1981 года о безопасности и гигиене труда*, *op. cit.*

⁵⁸ D. Walters et al.: *Regulating Workplace Risks: A comparative study of inspection regimes in times of change* (Челтенхэм, Соединенное Королевство, Эдвард Элгар, 2011 г.).

⁵⁹ См.: http://ec.europa.eu/research/industrial_technologies/pdf/policy/commission-recommendation-on-the-definition-of-nanomater-18102011_en.pdf.

⁶⁰ Послание Комиссии Европейскому парламенту, Совету и Европейскому экономическому и социальному комитету: второй пересмотр нормативных актов о наноматериалах: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/;ELX_SESSIONID=JP55JpLPXXT5G6xJ22p1SRTTXbRpKjw8mgJWPXjf54PvPQcnSvmk1343125306?uri=CELEX:52012DC0572.

⁶¹ См. A. Thébaud-Mony and F. Lafforgue: "Industrial crimes and the criminal justice system: Experiences from continental Europe", в *Policy and Practice in Health and Safety* (2013, Vol. 11, Issue 2, pp. 81–89).

⁶² На состоявшейся в октябре 2014 г. после аварии на шахте в Соме трехсторонней встрече по вопросам улучшения состояния БГТ на турецких шахтах было принято решение о проведении исследования по проблемам субподряда и БГТ в Турции. См.: http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/ankara/areas/roadmap_on_occupational_safety_and_health_in_mines.htm.

Вставка 3.1
Катастрофа на нефтяной платформе BP
в Мексиканском заливе и субподряд

После произошедшего в апреле 2010 года взрыва на буровой разведывательной платформе «Макондо» в Мексиканском заливе, в результате которого погибли 11 буровых рабочих и в воды залива вылилось более 4 млн баррелей нефти, правительство Соединенных Штатов Америки создало национальную комиссию по расследованию причин аварии и подготовке конкретных рекомендаций для реформирования нормативно-правовой базы.

Группа главного юрисконсульта заключила, что «авария на вышке «Макондо» не была неизбежной» и что она лежит на совести «руководства, совершившего грубейшие ошибки»; было заявлено, что «если бы BP и ее подрядчики лучше управляли персоналом, рисками и связями друг с другом, почти наверняка выброс можно было бы предотвратить». В докладе комиссии прямо поднимается вопрос о роли субподряда в аварии и отмечается, что «20 апреля, когда из скважины произошел выброс, из 126 человек, находившихся на буровой вышке, на BP работала лишь горстка людей. Остальные были наняты тем или иным из многих десятков подрядчиков и субподрядчиков, связанных с проектом. Использовать подрядчиков для бурения скважин не всегда проблематично. ... Однако хотя отношения оператора, подрядчика и субподрядчика могут во многих случаях быть полезными, они могут создать почву для недопонимания и недоразумений. Создается впечатление, что BP и ее многочисленные субподрядчики не учли грозившую опасность, тем самым ограничив для себя доступ к информации, которая была бы полезна другим компаниям, выполняющим соответствующие задания. BP несла всю полноту ответственности за то, чтобы ее подрядчики передавали всю соответствующую информацию ответственным за решения руководителям».

Национальная комиссия пришла к выводу, что «в своих подходах к управлению и надзору за лизингом и разработкой морских ресурсов ни отрасль, ни федеральное правительство не поспевают за стремительными изменениями в технологии, практике и рисках. ... Эти подходы не отражают существенных изменений, которые произошли в структуре самой нефтегазовой отрасли, особенно что касается увеличения числа специализированных сервисных подрядчиков и общей тенденции к аутсорсингу многих функций. Когда оператор, непосредственно регулируемый государством, сам не выполняет многого из того, что чрезвычайно важно для обеспечения безопасности при бурении скважины, регулирующие органы сталкиваются с дополнительными трудностями из-за разделения этих функций. Однако служба по минерально-сырьевому контролю при Министерстве внутренних дел США не повысила степень подотчетности сервисных компаний и тем самым оставила неизменным нормативный надзор, несмотря на происходящие в отрасли изменения. В других странах буровые операторы должны показывать регулирующим органам свои системы соответствия требованиям и управления рисками».

Источник: Национальная комиссия по расследованию причин глубоководного аварийного разлива нефти на морской буровой платформе BP: *Macondo: The Gulf Oil Disaster*, доклад главного юрисконсульта 2011 г.; *Deep Water: The Gulf Oil Disaster and the Future of Offshore Drilling*, доклад президенту, январь 2011 г.

84. Хотя психосоциальные риски не новы, данные свидетельствуют о том, что они все шире распространяются в трудовой сфере.⁶³ При всей необходимости дальнейших исследований, которые позволят полностью оценить их последствия, усиливающаяся нестабильность занятости, интенсификация труда, угрозы и преследования могут оказывать существенное влияние на здоровье, прогулы и производительность

⁶³ Европейское агентство по безопасности и гигиене труда: *New and Emerging Risks in Occupational Safety and Health*, Европейская обсерватория рисков, Люксембургское европейское агентство по безопасности и гигиене труда, 2009 г.

работников.⁶⁴ В долгосрочной перспективе психосоциальные риски и трудовой стресс также могут стать причиной заболеваний опорно-двигательного аппарата и других недугов, таких как гипертония, язвенная болезнь желудка и сердечнососудистые заболевания. Стресс на работе может сказываться и на способности выполнять трудовые задания. Несмотря на то что многие страны уже включили положения о психосоциальных рисках в законодательство о БГТ (например, Колумбия и Боливарианская Республика Венесуэла), эти положения часто имеют узкую сферу применения (например, ограничиваются издевательствами и преследованиями), борются с симптомами, а не с коренными причинами, и не предусматривают достаточных проверочных и правоприменительных процедур. Другие риски включают в себя плохие эргономические условия труда, электромагнитное излучение и нарушение опорно-двигательных функций. По данным Европейской комиссии, на заболевания опорно-двигательной системы приходится наибольшее число невыходов на работу (49,9% всех пропусков продолжительностью свыше трех дней) и случаев постоянной нетрудоспособности (60%).⁶⁵

85. Поэтому важным шагом к обеспечению безопасных и здоровых рабочих мест является выявление новых рисков и принятие профилактических мер, предупреждающих их влияние на здоровье и благополучие работников. Существует множество примеров таких действий, предпринятых странами во всех регионах мира.⁶⁶ Так, в Латинской Америке Министерство юстиции и труда Парагвая в 2012 году приняло постановление о превентивных мерах в отношении преследований и притеснений в трудовой сфере. В 2010 году в Сальвадоре был принят общий закон о профилактике рисков на рабочем месте. В 2012 году в Чили был утвержден стандарт по выявлению и оценке факторов риска профессиональных заболеваний опорно-двигательного аппарата. Такой же стандарт был принят в 2008 году Министерством труда и содействия занятости Перу, которое в 2012 году одобрило новый закон о безопасности и гигиене труда, обновивший нормативно-правовую базу в области БГТ. В 2012 году в Колумбии было принято законодательство, изменившее систему профессиональных рисков и включившее дополнительные положения, касающиеся охраны труда. В 2008 году эта страна также приняла постановление о выявлении, оценке, предупреждении, преодолении и постоянном мониторинге воздействия психосоциальных факторов риска на рабочем месте, а также об установлении источников профессиональных заболеваний, вызванных такими рисками.

86. Совершенствование законодательства о БГТ и отражение в нем новых опасностей и рисков можно наблюдать и в странах Африки. В 2011 году Буркина-Фасо приняла декрет об общих мерах по обеспечению безопасности и гигиены труда, включая меры, направленные на предотвращение эргономических рисков. В соответствии с Трудовым кодексом 2008 года от работодателя требуется включать в профилактические программы меры, направленные на охрану психического здоровья работников. В 2012 году Коморские Острова приняли законодательство, возложившее на работодателей ответственность за недопущение психической усталости работников и прямо запретившее сексуальные и моральные преследования. Также в 2012 году в Нигере был

⁶⁴ Европейское агентство по безопасности и гигиене труда, 2009 г., *op. cit.*; J. Benach and et al.: *Employment, Work and Health Inequalities: A Global Perspective* (Barcelona, Spain, Icaria Editorial, SA., 2013); P. Bohle, M. Quinlan and C. Mayhew: "The health and safety effects of job insecurity: An evaluation of the evidence", в *The Economic and Labour Relations Review* (2001, Vol. 12, No. 1), pp. 32–60.

⁶⁵ Европейская комиссия: второй этап консультаций с социальными партнерами по нарушениям функций опорно-двигательного аппарата, вызванным трудовой деятельностью, по адресу: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2183&langId=en>.

⁶⁶ Дополнительную информацию о нижеупомянутых примерах и национальном законодательстве о БГТ других стран можно найти в базе данных МОТ по национальному законодательству о труде, социальном обеспечении и связанных с ними правах человека (NATLEX), по адресу : http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.home.

одобрен новый трудовой кодекс, в котором производственный стресс, курение, алкоголизм, наркомания и ВИЧ/СПИД признаются как новые угрозы здоровью работников и в котором от работодателей требуется повышать осведомленность работников об этих рисках и оказывать им психосоциальную помощь. Трудовой кодекс Нигера также запрещает сексуальные домогательства. В Уганде эта проблема рассматривается в принятом в 2012 году положении о занятости (сексуальные домогательства).

87. В Азии Китай в 2011 году принял поправку к закону Народной Республики Китай о профилактике профессиональных заболеваний и борьбе с ними. В 2012 году там были также утверждены особые правила по охране труда работающих женщин, в соответствии с которыми работодатели должны принимать меры, нацеленные на недопущение сексуальных домогательств в отношении женщин на работе. В 2011 году Таиланд включил в закон о безопасности, гигиене и условиях труда юридическое определение безопасности, гигиены и условий труда, которое охватывает физические и психологические факторы, влияющие на здоровье работников. В 2013 году в Индии были принят закон о недопущении сексуальных домогательств в отношении женщин в трудовой сфере.

3.3.2. Нехватка ресурсов

88. Долгое время эффективному охвату систем БГТ препятствует нехватка ресурсов, выделяемых национальным системам БГТ, в том числе для целей обеспечения соблюдения норм. В большинстве стран программам и службам инспекции БГТ выделяются недостаточные ресурсы – как людские, так и финансовые, а их объем не поспевает ни за ростом численности рабочей силы, ни за вызовами, возникающими в связи с новыми формами организации труда и новыми рисками. Хотя при правильном применении традиционные средства профилактики и контроля рисков все еще дают эффект, их необходимо дополнять профилактическими стратегиями, направленными на прогнозирование, выявление, оценку и устранение факторов риска в постоянно меняющейся сфере труда.

89. Проблема стоит особенно остро в странах Азии и в других регионах мира, где промышленность развивается стремительными темпами. При этом объем ресурсов, выделяемых инспекционным службам в последнее десятилетие, остается замороженным или даже сокращается в странах с высоким уровнем доходов, таких как Австралия, Швеция и Соединенное Королевство. Последствия этого дефицита усугубляются постоянным расширением круга рисков, которые системы БГТ должны устранять, а инспекторы труда контролировать. Например, инспекторы труда оказываются перед лицом вызова, связанного с использованием более гибких форм организации рабочего времени, особенно в условиях расширения практики работы по совместительству в некоторых странах и отбывания многих часов на работе, даже несмотря на болезнь, пагубные последствия чего с точки зрения здоровья работников были выявлены как в странах с высоким уровнем доходов, таких как Норвегия, так и в странах со средним уровнем доходов, таких как Китай.⁶⁷ Обычный режим контроля в системе охраны труда не настроен на мониторинг этих факторов риска, а реально высокая текучесть кадров из-за повышенной гибкости на рынке труда еще больше усугубляет трудности с отслеживанием воздействия химических веществ и психосоциальных факторов риска. Расширение использования временных иностранных работников в таких отраслях, как строительство, уборочные работы в сельском хозяйстве, гостиничный бизнес и обрабатывающая промышленность, затрудняет нормативный надзор и контроль. Многие трудовые мигранты либо не знают о своих правах, либо предпочитают не жаловаться

⁶⁷ См., например, M. Tayolan et al.: "Sickness Presenteeism Predicts Suboptimal Self-Rated Health and Sickness Absence: A Nationally Representative Study of the Swedish Working Population" (PLoS ONE, 2012).

на состояние БГТ, опасаясь, что это поставит под удар их работу.⁶⁸ Кроме того, новые формы организации труда, в частности, многоуровневый субподряд, порой носят неоднозначный характер и вызывают организационные сложности для органов инспекции труда.⁶⁹ Расширение использования нестандартных форм организации труда также сужает охват и снижает эффективность режимов оплаты труда работников.⁷⁰ Пробелы в нормативном надзоре означают, что многие места работы (зачастую подавляющее их большинство) никогда не посещаются инспекторами, что лишает администрацию предприятия возможности улучшать показатели БГТ во взаимодействии с инспекторами труда и препятствует формированию культуры соблюдения норм.

90. Проблема нехватки ресурсов отчасти связана с отсутствием последовательной и сопоставимой информации о производственном травматизме и профессиональных заболеваниях, что ведет к заниженным официальным оценкам этих явлений и к сокращению ассигнований на профилактическую деятельность, что, в свою очередь, негативно сказывается на безопасности труда и благополучии работников и на производительности промышленности. В настоящее время данные собираются из самых разных источников (включая учреждения социального обеспечения и страхования, органы инспекции труда, службы по безопасности и гигиене труда и другие органы), а в основе требований к официальной национальной статистике лежат самые разнообразные критерии, которые меняются с течением времени. К сожалению, имеющиеся данные часто не охватывают всех категорий работников (и зияют пробелы в отношении работников неформальной экономики). Но даже в странах с прочно утвердившейся практикой отчетности зачастую возникают проблемы занижения данных, в частности, о несмертельных производственных травмах и профессиональных заболеваниях. Многие развивающиеся страны еще не создали системы социального обеспечения, которые охватывали бы случаи производственного травматизма и профессиональных заболеваний, а там, где такие системы существуют, их действие зачастую не распространяется на самозанятых работников или МСП несмотря на то, что последние являются главными источниками занятости. Отчетные и регистрационные данные о БГТ на МСП зачастую носят неудовлетворительный характер.

3.3.3. Тенденции экономического роста, уровня и качества занятости

91. Представители работников играют важную роль в обеспечении безопасности и гигиены труда на рабочих местах. В Швеции предприятия более чем с пятью работниками обязаны наделять как минимум одного из них правом требовать от работодателя принятия необходимых мер, обеспечивающих безопасные условия труда, и также правом обращения к органам регулирования условий труда в случае его отрицательной или запоздалой реакции. Если возникает прямая угроза здоровью, такой работник может дать указание о приостановке работы до тех пор, пока власти не примут решения. В Словении ответственный за охрану труда может потребовать провести проверку и сам принять в ней участие; работодатель обязан информировать представителя о ее результатах. В Испании, по данным Национального института безопасности и гигиены труда (INSHT), из числа предприятий, не принимающих профилактических

⁶⁸ См. K. Lippel and A.-M. Laflamme: “*Les droits et responsabilités des employeurs et des travailleurs dans un contexte de sous-traitance: enjeux pour la prévention, l’indemnisation et le retour au travail*”, в *Service de la formation continue du Barreau du Québec* (ed.): *Développements récents en droit de la santé et sécurité au travail* (Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2011), pp. 267–360.

⁶⁹ См. S. Bernstein, K. Lippel and L. Lamarche: “Women and homework: The Canadian legislative framework” (Ottawa, Status of Women Canada, 2001); D. Weil: *The fissured workplace: Why work became so bad for so many and what can be done to improve it* (Cambridge, Harvard University Press, 2014).

⁷⁰ См. K. Lippel: “Preserving workers’ dignity in workers’ compensation systems: An international perspective”, в *American Journal of Industrial Medicine* (2012, Vol. 55, No. 6), pp. 519–536.

мер, 76,2% не назначают представителей, ответственных за безопасность и гигиену труда.

92. В Соединенных Штатах Америки Управление по безопасности и гигиене труда развернуло добровольную программу защиты, которая аттестует работодателей и работников, создавших эффективные системы безопасности и гигиены труда, благодаря которым уровень травматизма и заболеваемости стал ниже средних показателей Национального бюро статистики труда в соответствующих отраслях. В рамках программы представители администрации предприятия, работников и Управления по безопасности и гигиене труда принимают совместные упреждающие меры, нацеленные на недопущение производственных смертей, травм и профессиональных заболеваний с использованием системы, обеспечивающей профилактику и контроль за рисками, анализ ситуации на рабочих местах, обучение, приверженность руководства предприятия и вовлеченность его работников. Участники программы освобождаются от плановых проверок Управления по безопасности и гигиене труда, сохраняя при этом статус участников, что позволяет правительству выделять средства на проведение проверок других предприятий. Для того чтобы оставаться в программе, ее участники проходят переаттестацию один раз в течение каждых трех-пяти лет. По состоянию на апрель 2014 года в ней принимало участие в общей сложности 2.295 промышленных объектов.

93. Исследования свидетельствуют о положительной роли присутствия и уровня участия профсоюзов в создании безопасной и устойчивой в психосоциальном отношении трудовой среды.⁷¹ Профсоюзы и коллективные переговоры могут оказывать важнейшую материально-техническую поддержку (например, в форме выделения средств, организации обучения и обеспечения защиты) представителям работников, ответственным за охрану труда, и представителям комитетов, учрежденных в соответствии с законодательством о БГТ, а также обращаться в службы инспекции труда с вопросами, относящимися к БГТ. Коллективные переговоры могут расширять охват защитных мер, затрагивая другие аспекты трудовой деятельности, такие как графики работы (включая периоды времени между сменами), а также помогая работникам решать проблемы, относящиеся к безопасности и гигиене труда, посредством традиционных механизмов регулирования трудовых отношений.

94. Многие коллективные соглашения содержат положения о безопасности и гигиене труда на рабочих местах. Так, анализ неэкономических положений коллективных соглашений на Филиппинах показал, что в 54% соглашений предусматривалось проведение информационных семинаров по вопросам безопасности и гигиены труда.⁷² По данным исследования, посвященного коллективным соглашениям в Гане, свыше 90% проанализированных соглашений включают положения о безопасности, гигиене и условиях труда, в которых излагаются общие требования к охране труда и наличию оборудования для оказания первой медицинской помощи и защитной одежды, а также положения о недопущении приема алкоголя и наркотиков работниками при исполнении трудовых обязанностей. Эти положения превышают требования к БГТ, предусмотренные в законе о труде.⁷³ Хотя в Канаде действует обширное законодательство о

⁷¹ См., например, A. Morantz: "Coal Mine Safety: Do Unions Make a Difference?", в *Industrial and Labor Relations Review* (2013, Vol. 66, No. 88); M.F. Dollard and D.Y. Naser: "Worker health is good for the economy: Union density and psychosocial safety climate as determinants of country differences in worker health and productivity in 31 European countries", в *Social Science & Medicine* (2013, Vol. 92), pp. 114–123.

⁷² Статистическое управление Филиппин: "Non-economic provisions of collective bargaining agreements in 2012", в *Labstat Updates* (2014, Vol. 18, No. 22).

⁷³ K.N. Otoo, C. Osei-Boateng and P. Asafu-Adjaye: "Our bargains: Analysis of outcomes of collective bargaining in Ghana", доклад для Института трудовых и политических исследований, 2009 г., по адресу: <http://www.lrs.org.za/docs/Ghana%20Collective%20Bargaining%20Review%202010.pdf>.

БГТ, коллективные соглашения в горнодобывающей отрасли⁷⁴ выходят за рамки законодательных и нормативных правовых актов, закрепляя правила и процедуры, которые должны использоваться в процессе учреждения и функционирования объединенных комитетов по вопросам безопасности, гигиены и условий труда.

95. Анализ участия работников в программах БГТ на малых предприятиях Европы дал ряд примеров, отражающих влияние коллективных соглашений на усиление мер по соблюдению требований к БГТ на малых предприятиях, на которых, как правило, в соблюдении этих норм отмечаются пробелы.⁷⁵ В Италии коллективные соглашения заключаются в таких отраслях, как строительство, коммерческие услуги и ремесленное производство, где применяются положения о территориальных представителях по вопросам охраны труда, которые были законодательно закреплены в рамках выполнения Рамочной директивы ЕС по безопасности и гигиене труда. Во Франции профсоюзы, заключая коллективные соглашения, создают региональные обсерватории по безопасности и гигиене труда и формируют экспериментальные программы с участием консультантов по вопросам БГТ на региональном уровне для предоставления членам профсоюзов информации, консультаций и поддержки в области БГТ на малых предприятиях.

3.4. Охрана материнства

96. Охрана материнства усиливается во всем мире, однако около 830 млн работающих женщин все еще недостаточно защищены. Почти 80% из них проживают в Африке и Азии.⁷⁶ Этот дефицит является результатом лагун в законодательстве, так как многие формы правовой защиты не распространяются на самозанятых, домашних и сельскохозяйственных работников либо открыты для их участия лишь на добровольной основе. Поэтому в странах с высокой долей самозанятых работников правовая защита обеспечивается на низком уровне.

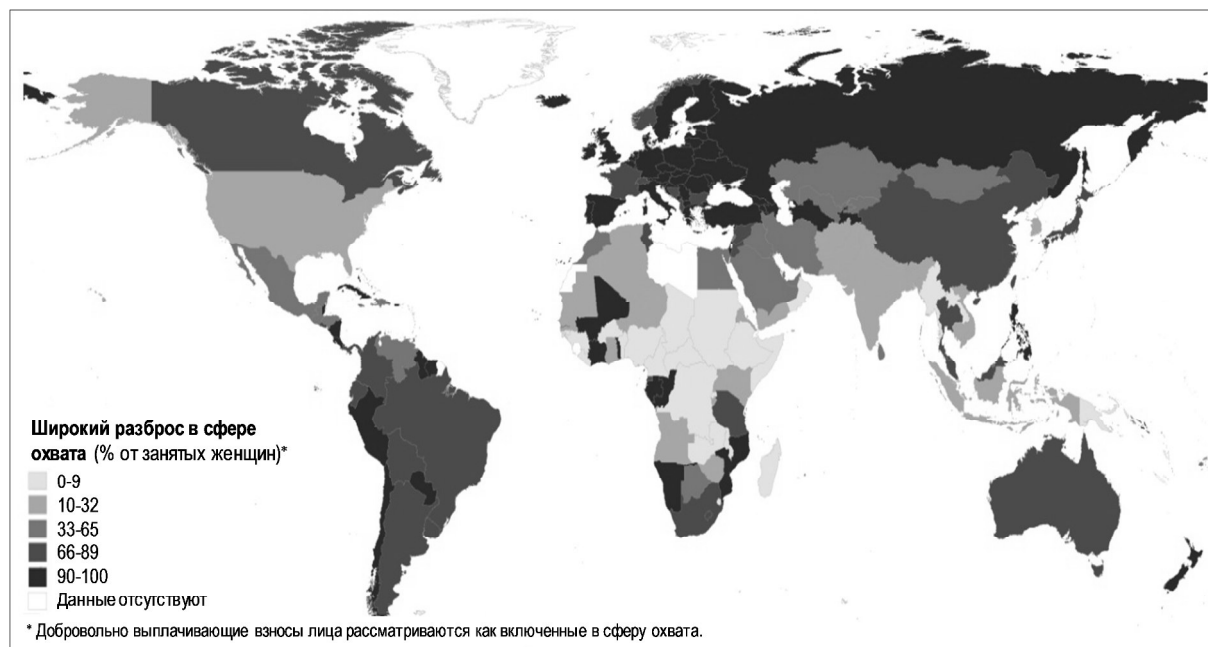
97. Многие работники не пользуются льготами, на которые они имеют право, не только из-за пробелов в применении законодательства, но и по причине неосведомленности о своих правах, неполного соблюдения правовых норм, нехватки средств для уплаты взносов, дискриминационной практики и неформальных отношений. Фактически чуть более четверти (28,4%) работающих женщин в мире находятся под действенной защитой платных и безвозмездных систем, выплачивающих денежные пособия по беременности и родам. Это означает, что во всем мире лишь около 330 млн работающих женщин, независимо от их статуса занятых, получают материальную поддержку в случае рождения ребенка, из числа которых почти 38% трудятся в странах с развитой экономикой. В Африке и Азии меньшинство работающих женщин (менее 15%) пользуются реальной защитой в виде денежных пособий, выплачиваемых во время декретного отпуска. В этих регионах чаще используются программы, в которых ответственность возлагается на работодателя, преобладает неформальная занятость, а материнская и детская смертность сохраняется на очень высоком уровне. Почти полный охват, т.е. свыше 90% работающих женщин, достигнут только в 21 стране, преимущественно в Европе (рис. 3.7).

⁷⁴ Например, коллективный договор между компанией Iron Ore Company of Canada и Объединенным профсоюзом сталеваров, 2007-12 гг. Полный список коллективных соглашений, заключенных в Канаде, можно найти по адресу: <http://www.gov.nl.ca/lra/collective/index.html>.

⁷⁵ D. Walters: "Worker representation and health and safety in small enterprises in Europe", в *Industrial Relations Journal* (2004, Vol. 35, No. 2).

⁷⁶ МБТ: *Maternity and paternity at work: Law and practice across the world* (Женева, 2014 г.).

Рисунок 3.7. Сфера охвата законодательства – денежные пособия по беременности и родам: доля работающих женщин, имеющих право на денежные пособия по беременности и родам, включая работающих женщин, участвующих в программах на добровольной основе, 2010 г. (172 страны)



Источник: МБТ: *Maternity and paternity at work: Law and practice across the world* (Женева, 2014 г.).

98. Как уже упоминалось, во многих странах определенные категории работников явно исключаются или не называются в числе работников, охваченных законодательством о труде или социальном обеспечении, которое регулирует выплату денежных пособий по беременности и родам. Часто остаются в стороне такие группы населения, как домашние работники, члены семьи работодателя или женщины, занятые на семейных предприятиях, самозанятые работники, временные или поденные работники, надомные работники, работники сельского хозяйства, менеджеры или руководители предприятий, работники, чьи заработки превышают определенный предельный уровень, а также ученики. В некоторых странах из сферы применения законодательства об охране материнства также исключаются женщины, работающие на МСП. По оценкам МОТ, около 15,6 млн женщин, нанятых в качестве домашних работников во всем мире (36% от общей численности), не имеют законного права на декретный отпуск, в то время как это право гарантируется другим категориям работников.⁷⁷

99. Исключение работников, нанимаемых на основании нестандартных договоров (например, на неполный рабочий день, на временные и поденные работы), также затрагивает многих женщин, так как значительное их число даже в формальной экономике может работать неполный день и на непостоянной основе. В 2007 году треть всех японских работников были наняты на непостоянной основе, а две трети из них определялись как занятые на условиях неполного рабочего дня; при этом, законодательство Японии открыто лишает женщин, работающих неполный день, права на пособие по беременности и родам в рамках системы социального обеспечения.⁷⁸ В Италии 25%

⁷⁷ МБТ: *Domestic workers across the world: Global and regional statistics and the extent of legal protection*, op. cit.

⁷⁸ ОЭСР: *Economic survey of Japan 2008: Reforming the labour market to cope with increasing dualism and population ageing*. Доступно по адресу: <http://www.oecd.org/japan/economicsurveyofjapan2008reformingthelabourmarketto copewithincreasingdualismandpopulationageing.htm>.

женщин в возрасте от 15 до 34 лет были наняты на временной основе, а из числа женщин, получающих обязательные пособия по беременности и родам, временные трудящиеся-женщины составляли лишь 9%.⁷⁹ В Соединенных Штатах Америки почти четверть женщин, взявших семейный отпуск в связи с рождением ребенка в 2012 году, вернулись к работе менее чем через десять дней после родов, поскольку они не могли позволить себе дольше оставаться без работы.⁸⁰ В настоящее время только 12% работников частного сектора имеют право на оплачиваемый семейный отпуск. Их еще меньше среди низкооплачиваемых работников – лишь 5%.⁸¹

100. Особый дефицит защиты испытывают женщины, занятые в сельском хозяйстве и домашнем производстве. Работники сельского хозяйства однозначно исключаются из сферы применения законодательства как минимум 27 стран, в том числе Многонационального Государства Боливии, Египта, Руанды, Судана и Таиланда. Опрос, проведенный МОТ в двух сельских районах Сенегала, показал, что 26% женщин-фермеров трудятся до самого дня родов.⁸² Это наблюдается и в странах Азии, например в Непале, и может представлять серьезную угрозу для здоровья матери или будущего ребенка.⁸³

101. И все же в ряде стран и регионов происходят заметные изменения к лучшему с точки зрения расширения охвата на ранее исключенные группы населения. Как минимум в 54 странах законодательство о декретном отпуске распространяется на домашних работников на тех же условиях, что и на других работников, в соответствии со статьей 14 Конвенции 189. В 2002 году в Южной Африке было принято законодательство, расширившее страхование по безработице на домашних работников, из которых 633.000 человек зарегистрировались к 2008 году. Помимо других льгот и пособий система позволяет домашним работникам брать декретный отпуск с минимальной продолжительностью в четыре следующих друг за другом месяца.⁸⁴ На Маврикии ученики и работники, занятые неполный рабочий день, с 12-месячным непрерывным стажем подпадают под действие законодательства об охране материнства; во Вьетнаме эта форма защиты в полной мере обеспечивается временным и поденным работникам; в Беларуси, на Мадагаскаре и в Российской Федерации это распространяется даже на учащихся. В 2008 году в Индии был принят закон о социальном обеспечении работников неорганизованного сектора, который предусматривает создание программ, расширяющих сферу охвата социального обеспечения на неформальных работников, таких как ремесленники, ткачи, строители, скрутки сигар и рыбаки. В 2011 году новая добровольная система социального обеспечения работников неформального сектора была создана в Таиланде. Она основана на взносах самих работников и

⁷⁹ F. Bettio, H. Conley and A.M. Ballester-Pastor: “Women, men and the financial crisis: Seven lessons from Europe”, в *European Gender Equality Law Review* (2012, No. 2), pp. 4–13; F. Bettio et al.: *The impact of the economic crisis on the situation of women and men and on gender equality policies: Synthesis report* (Брюссель, Европейская комиссия, 2013 г.).

⁸⁰ J.A. Klerman, K. Daley and A. Pozniak: *Family and medical leave in 2012*, технический доклад, подготовленный для Министерства труда США (Вашингтон, ОК, 2013 г.). Доступно по адресу: <http://www.dol.gov/asp/evaluation/fmla/FMLA-2012-Technical-Report.pdf>.

⁸¹ Министерство труда Соединенных Штатов Америки, Бюро трудовой статистики: обследование по вопросам трудовых пособий, март 2013 г. Доступно по адресу: <http://www.bls.gov/ncs/ebs/benefits/2013/ownership/private/table21a.htm>.

⁸² МБТ: *Etude sur les conditions de travail dans le secteur agricole au Sénégal* (Дакар, МБТ, 2010 г.), неопубликованный документ.

⁸³ См. S. Narang: “Seven months pregnant and working in the fields”, по адресу: <http://www.bbc.co.uk/news/magazine-26154092>.

⁸⁴ МБТ: *Domestic workers across the world: Global and regional statistics and the extent of legal protection*, op. cit., and M. Samson: *Good practice review: Extending social security coverage in Africa*, рабочий документ № 2 Международной ассоциации социального обеспечения (Женева, 2009 г.).

правительства, а собранные средства используются для финансирования пособий по старости, инвалидности, потере кормильца, болезни и беременности и родам.

102. В ряде стран Латинской Америки осуществляются программы, направленные на распространение пособий по беременности и родам на домашних работников (Аргентина, Бразилия, Сальвадор и Уругвай), на работников неформальной экономики (Аргентина) и на микропредпринимателей (Бразилия).⁸⁵ Китай быстрыми темпами расширяет сферу охвата системы страхования по беременности и родам – с 65 млн человек в 2006 году почти до 139 млн в 2011 году.⁸⁶

103. В некоторых странах действия работодателей или коллективные трудовые договоры позволили увеличить число женщин, имеющих право на эту форму социальной защиты, либо повысить размер выплачиваемых им пособий. В Австралии коллективные переговоры расширили права женщин на оплачиваемый декретный отпуск;⁸⁷ к 2010 году (когда Австралия впервые приняла закон о декретном отпуске) 14% коллективных соглашений содержали положения о декретном отпуске.⁸⁸ В Калифорнии (США) работники-члены профсоюзов имели более чем в три с половиной раза больше шансов получить пособия по беременности и родам.⁸⁹

⁸⁵ См. МБТ: *Переход от неформальной к формальной экономике*, Доклад V(1), Международная конференция труда, 103-я сессия, Женева, 2014 г.

⁸⁶ Международная ассоциация социального обеспечения: *Social security coverage extension in the BRICS* (Женева, 2013 г.).

⁸⁷ M. Baird and A. Litwin: “Re-thinking work and family policy: The making and taking of parental leave in Australia”, в *International Review of Psychiatry* (2005, Vol. 17, No. 5), pp. 385–400.

⁸⁸ M. Baird and J. Murray: *An analysis of collective bargaining for paid parental leave – Sector and context effects* (Школа бизнеса Сиднейского университета, факультет организационно-трудовых дисциплин, 2012 г.).

⁸⁹ R. Milkman and E. Appelbaum: “Paid family leave in California: New research findings”, в *The State of California Labor 2004* (Berkeley, University of California Press, 2004).

Глава 4

Действия МОТ по улучшению трудовой жизни людей

104. В настоящей главе рассматриваются действия МБТ, призванные помочь национальным трехсторонним участникам повысить действенность мер по охране труда с точки зрения их охвата, уровня защиты и степени соблюдения норм. МОТ действует на двух взаимосвязанных уровнях: во-первых, на уровне национальной политики и законодательных основ и, во-вторых, на уровне предприятий и рабочих мест. Хотя законодательство и политика определяют обязательства государства по защите работников и формируют основные правила для предприятий, работодателей и работников, одни они могут дать лишь ограниченный эффект. Знания, взгляды и отношение работодателей и работников, их роль и влияние на ход переговоров, экономические возможности предприятия или работодателя, социальные нормы и структуры – все эти факторы обуславливают эффективность нормативно-правовых положений. Поэтому для действенной защиты работников необходимо осуществлять меры и программы на уровне предприятий и рабочих мест, а также другие меры, не связанные с нормативным регулированием.

105. Свод норм МОТ задает ориентиры для национальной политики и нормативной базы по вопросам БГТ, защиты заработной платы, продолжительности рабочего времени и расширения системы охраны труда без какой-либо дискриминации. Нормы МОТ определяют действия Организации, а их последовательность и конфигурация зависят от нужд и потребностей трехсторонних участников, а также от национальных возможностей и ограничивающих факторов. МОТ может осуществлять одноразовые действия или сочетать действия в шести областях: i) техническая поддержка нормотворческой функции Организации и содействие ратификации и выполнению соответствующих международных трудовых норм; ii) укрепление потенциальных возможностей стран, что может включать в себя консультационные услуги, обучение и разработку систем и механизмов; iii) подготовка рекомендаций для проведения юридических и политических реформ, если они необходимы; iv) укрепление организаций работников и работодателей; v) повышение осведомленности общественности, организация информационно-просветительской деятельности и социального диалога; vi) накопление знаний, включая проведение исследований и формирование программных ресурсов.

4.1. Регулирование и расширение системы охраны труда

4.1.1. Обеспечение безопасности труда: расширение сферы охвата национальных систем БГТ

106. Организация приняла более 40 норм, прямо или косвенно относящихся к БГТ.¹ В заключениях, принятых на 91-й сессии (2003 г.), Международная конференция труда наметила глобальную стратегию в области БГТ, в которой подчеркивается необходимость обеспечения приверженности национальных трехсторонних участников и развертывания действий на национальном уровне, направленных на укрепление режима профилактики и культуры безопасности труда; в документе содержится призыв к принятию комплекса мер, которые бы позволили теснее связать нормы МОТ с другими средствами действий. В марте 2010 года Административный совет МБТ принял План действий (2010-16 гг.), нацеленный на выполнение заключений Комитета Конференции по применению конвенций и рекомендаций, принятых 98-й сессией (2009 г.) Конференции. Совместно осуществляемый Департаментом международных трудовых норм и Программой по безопасности и гигиене труда и окружающей среде (SafeWork), этот план предусматривает действия по пяти направлениям: i) поощрение и поддержка формирования профилактической культуры безопасности и гигиены труда; ii) поощрение и поддержка ратификации и выполнения ключевых актов МОТ по БГТ, в частности, Конвенции 1981 года о безопасности и гигиене труда (155), Протокола к ней от 2002 года и Конвенции 2006 года об основах, содействующих безопасности и гигиене труда (187), принимая во внимание условия, сложившиеся в каждой стране, и конкретные потребности трехсторонних участников; iii) сокращение разрыва в практической реализации ратифицированных конвенций; iv) улучшение условий БГТ на МСП и в неформальной экономике; v) другие меры в поддержку мер в области БГТ. Разрабатываемая программы по БГТ, трехсторонние участники могут обращаться к документу МОТ от 2001 года *Руководство по системам управления охраной труда*. В документе указано, что невозможно провести грань различия между здоровьем человека на рабочем месте и его здоровьем вне работы, так как оба аспекта взаимосвязаны и влияют друг на друга. Поэтому управление системой БГТ требует комплексного подхода с участием не только учреждений, принимающих меры в сфере труда, но и тех, которые решают задачи в сфере здравоохранения и общественной гигиены.

107. Выполнение Плана действий начиная с августа 2010 года способствовало ряду новых ратификаций Конвенции 155, Протокола к ней от 2002 года и Конвенции 187, а также принятию национальной политики, законодательства и программ в области БГТ (см. также главу 3). Принимаемые в последнее время в ряде стран национальные меры в сфере БГТ опираются на системный, стратегический подход, когда национальные стратегии и программы формируются на основе результатов ситуационного анализа (профилей БГТ) в целях упрочения национальных систем и включения вопросов БГТ в политические программы и национальные планы развития. Примером такого системного подхода служит Вьетнам (см. вставку 4.1).

¹ В Глобальной стратегии МОТ в области БГТ перечислена 21 конвенция, связанная с БГТ, а на веб-сайте МОТ размещен список из 19 актов. В Приложении 5 к докладу МОТ *Independent evaluation of the ILO's strategy on occupational safety and health: Workers and enterprises benefit from improved safety and health conditions at work* (Женева, МБТ, сентябрь 2013 г.) отмечены 34 конвенции, в которых содержатся положения о БГТ.

Вставка 4.1
Содействие БГТ во Вьетнаме

В рамках первой национальной программы в области БГТ (2006-10 гг.), реализованной при техническом содействии МОТ, Вьетнам укрепил политику и законодательство в этой области и расширил меры защиты в сфере БГТ на малые предприятия, а также на неформальный и сельский секторы. В настоящий момент осуществляются специальные программы для таких опасных отраслей, как строительство и горная промышленность. Учитывая опыт первой программы, Вьетнам приступил к реализации второй национальной программы БГТ (2011-15 гг.); ее выполнением руководит трехсторонний комитет, главными целями которого являются укрепление потенциала и повышение эффективности управления национальной системой БГТ, предупреждение травматизма в опасных секторах, улучшение условий труда на МСП и в сельском хозяйстве, профилактика профессиональных заболеваний, обеспечение работников медицинской помощью в достаточном объеме, информирование работодателей и работников об их ответственности за обеспечение БГТ, а также содействие применению новых технологий, повышающих качество БГТ. Уже отмечено значительное снижение числа нарушений правил БГТ, например, на фабриках, участвующих в проекте МОТ «Улучшай работу». МБТ организовало курсы обучения государственных служащих и представителей организаций работников и работодателей по вопросам совершенствования практики БГТ на малых предприятиях и строительных площадках, используя для этого методологии МОТ – Улучшение условий труда на малых предприятиях (WISE) и Программу по улучшению условий труда в малом строительстве (WISCON). В 2014 году Вьетнам ратифицировал Конвенцию 187; до этого страна ратифицировала Конвенцию 155. В настоящее время Министерство труда и Национальная ассамблея совместно с социальными партнерами разрабатывают первый закон о БГТ, который будет соответствовать положениям ратифицированных актов.

108. В течение двух программных двухлетних периодов (2010-13 гг.) МБТ помогло национальным трехсторонним участникам из нескольких стран подготовить национальные профили БГТ (например, в течение 2012-13 гг. в Ботсване, на Ямайке, в Кении, Малави, Намибии, на Сейшельских Островах и в Замбии). В тот же период МБТ оказало содействие ряду стран в создании национальных трехсторонних механизмов БГТ, стремясь привлечь к участию в них широкий круг заинтересованных сторон. Например, в 2010-11 годах МБТ помогло сформировать комиссию по условиям труда и БГТ в Албании, национальный координационный совет комитетов по вопросам БГТ в Нигере, национальный трехсторонний комитет по БГТ в Таиланде и трехсторонний-плюс национальный консультативный комитет по вопросам БГТ в Замбии; в 2012-13 годах МБТ помогло создать трехсторонний совет по БГТ в Азербайджане, национальный комитет по БГТ для работников Гондураса, национальный совет по БГТ в Перу и трехстороннюю рабочую группу в Таджикистане.² При техническом содействии МОТ в 2010 году был принят закон № 10237 о безопасности и гигиене труда в Албании; первая программа по БГТ, соответствующая принципам Конвенций 155 и 187, была утверждена в 2013 году в Бангладеш; Маврикий привел национальное законодательство в соответствие с Конвенцией 187, которую страна ратифицировала в 2012 году; в Мексике национальный консультативный комитет по БГТ одобрил национальный план действий, а федеральное правительство утвердило новые положения о БГТ и новые стандарты для инспекторов труда. Кроме того, в 2013 году национальная политика в области БГТ была принята в Перу, а в 2011 году закон о безопасности, гигиене и условиях труда был принят в Таиланде.³

² Результаты, достигнутые странами в области БГТ в течение 2010-11 гг., см.: <http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/download/pdf/10-11/iroutcome6.pdf>; результаты за 2012-13 гг. см.: <http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/download/pdf/12-13/iroutcome6.pdf>.

³ *ibid.*

109. МБТ также оказывает техническую помощь странам в целях принятия подхода к созданию систем управления БГТ на уровне предприятий и подготовки рекомендаций, в том числе для того, чтобы социальные партнеры могли выявлять риски в сфере БГТ и предлагать меры для их предупреждения. Так, МБТ предоставило такую помощь предприятиям нефтегазовой отрасли в Казахстане в 2010-11 годах, а также компаниям, работники которых подвержены воздействию диоксида кремния, в Чили в 2013 году. В Армении и Грузии организации работодателей и профсоюзы посредством своих центров и сетей по БГТ впервые применили национальные руководящие принципы. Профсоюзы в Индонезии, Лаосской Народно-Демократической Республике и на Филиппинах подготовили собственных инструкторов по вопросам БГТ. Такие методологии МОТ, как Программа по улучшению условий труда на малых предприятиях (WISE) и Программа по улучшению условий труда в целях развития общин (WIND), стимулируют и направляют усилия соответственно малых предприятий и мелких фермерских хозяйств, нацеленные на совершенствование безопасности, гигиены и условий труда и повышение производительности путем принятия недорогих и легко реализуемых мер, которые определяются при участии заинтересованных сторон.⁴

110. МОТ является единственным специализированным учреждением ООН, которое посредством трехстороннего международного комитета разрабатывает, принимает и пересматривает Международный перечень профессиональных заболеваний, на основе которого государства-члены формируют и пересматривают собственные перечни и который позволяет устанавливать профессиональный характер болезней. МОТ приняла пересмотренный перечень профессиональных заболеваний в марте 2010 года; это новая версия перечня профессиональных заболеваний, который содержится в приложении к Рекомендации 2002 года (194).⁵ МБТ предоставляет информацию и рекомендации о новых рисках в области БГТ, таких как заболевания, вызываемые асбестом, силикоз и производственный стресс.⁶ МБТ создало глобальную базу данных о законодательстве в сфере БГТ (LEGOSH), которая дает возможность отслеживать и сравнивать изменения в национальном законодательстве о БГТ. До 2013 года Международный информационный центр по безопасности и гигиене труда (CIS) обрабатывал и распространял данные посредством всемирной информационной сети по вопросам безопасности и гигиены труда.⁷

111. К рискам в сфере БГТ относится ВИЧ; при этом в некоторых отраслях и в определенных условиях труда работники больше подвержены риску заражения ВИЧ-инфекцией и связанными с ней инфекционными заболеваниями, такими как туберкулез. В Рекомендации 2010 года о ВИЧ/СПИДе (200) содержится призыв к обеспечению безопасной и здоровой рабочей среды в целях предупреждения распространения ВИЧ-инфекции в сфере труда. Учитывая конкретные отраслевые риски, МБТ приняло отраслевой подход к разработке и расширению возможностей производственных программ, учитывающих гендерные аспекты. МБТ подготовило руководства для горной промышленности, почтовой службы, сектора туризма, строительства и системы образования; пакеты учебных материалов для автомобильного и железнодорожного

⁴ Материалы о программе WISE см.: http://www.ilo.org/travail/whatwedo/projects/WCMS_119287/lang-en/index.htm. Материалы о программе WIND см.: http://www.ilo.org/travail/whatwedo/projects/WCMS_122334/lang-en/index.htm. Программы WISE и WIND были применены более чем в 20 странах и переведены на несколько языков. Программа WISE была также адаптирована под нужды строительной отрасли (WISCON) и здравоохранения (HealthWISE).

⁵ Новый перечень отражает последние сведения о профессиональных заболеваниях; впервые в него были включены расстройства психики и поведения.

⁶ Материалы и методологии, касающиеся заболеваний, вызываемых асбестом, см.: http://www.ilo.org/safework/areasofwork/occupational-health/WCMS_108554/lang-en/index.htm.

⁷ Центр отметил свое 50-летие в 2009 г.; к тому времени он установил связи более чем с 150 национальными и региональными координационными центрами.

транспорта; учебную программу по совершенствованию деятельности в сфере здравоохранения (“HealthWISE”) и руководство для медицинских работников, которое было совместно разработано МОТ, Всемирной организацией здравоохранения и Объединенной программой Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу.⁸ В 2014 году Министерство труда Камбоджи во взаимодействии с трехсторонней группой по ВИЧ приняло национальную директиву по БГТ для работников индустрии развлечений. В Таиланде МОТ осуществила проект, который завершился принятием программы на уровне рабочих мест для индустрии развлечений и который повысил спрос на услуги профилактики ВИЧ среди работников. В Китае МБТ во взаимодействии с министерствами труда и здравоохранения, используя методологию HealthWISE, подготовили первую программу по БГТ для работников здравоохранения, в которой также рассматриваются вопросы ВИЧ/СПИДа.

112. МОТ оказывает техническую помощь в пересмотре и разработке других программ по противодействию ВИЧ в сфере труда. Так, в июле 2012 года в Южной Африке был принят свод надлежащих практических правил в отношении ВИЧ/СПИДа и сферы труда; на основе Рекомендации 200 было подготовлено техническое руководство в целях систематизации судебной практики; в документе содержатся прямые ссылки на указанную рекомендацию как на источник права, защищающего работников от несправедливого увольнения. В Гане Министерство образования утвердило национальный стратегический план по борьбе с ВИЧ/СПИДом на 2011-15 годы; национальная политика в отношении ВИЧ/СПИДа в сфере труда была принята в Зимбабве.

113. МБТ отреагировало на серьезные производственные аварии в швейной и обувной промышленности в Пакистане и Бангладеш. Они были вызваны не только отсутствием норм БГТ, но и системными сбоями в управлении рынком труда и в целом низким уровнем охраны труда. Поэтому от МБТ потребовались комплексные ответные меры, а не только содействие в решении вопросов БГТ (см. раздел 4.3.3).

114. Независимая оценка эффективности работы МБТ в период с 2008 по 2012 годы по реализации глобальной стратегии в области БГТ, признавая эффект от деятельности МОТ, тем не менее выявила некоторые направления, которые можно было бы расширить. Для этого необходимо: i) придать операционной стратегии большую стратегическую направленность с учетом потребностей трехсторонних участников с точки зрения ратификации, выполнения и обеспечения применения соответствующих конвенций по БГТ; ii) разработать стратегию информационно-просветительской деятельности и партнерских связей; iii) содействовать созданию на страновом уровне механизмов мониторинга и оценки; iv) более системно учитывать гендерную проблематику при разработке и ориентации направленности программ и приоритетных действий; v) расширять взаимодействие между штаб-квартирой МОТ, персоналом на местах и трехсторонними участниками.⁹

4.1.2. Труд должен оплачиваться: расширение защиты в форме минимальной заработной платы

115. Конвенция 1970 года об установлении минимальной заработной платы (131) не предписывает никакой конкретной модели для системы установления минимальной зарплаты или ее минимального размера; скорее, она обеспечивает государствам-членам определенную гибкость в реализации закрепленных принципов и оставляет за национальными властями право принимать решения после консультаций с социальными партнерами. Формирование соответствующей политики в отношении минимальной

⁸ С отраслевыми пакетами учебных материалов и руководствами можно ознакомиться по адресу: http://www.ilo.org/aids/Publications/WCMS_126714/lang--en/index.htm.

⁹ МБТ: *Independent evaluation of the ILO's strategy on occupational safety and health: Workers and enterprises benefit from improved safety and health conditions at work* (Женева, 2013 г.).

заработной платы предполагает решение ряда политических задач. В Общем обзоре систем установления минимальной заработной платы 2014 года¹⁰ обращается внимание на ряд вопросов политики, которые должны представлять трудность для национальных трехсторонних участников, в том числе: i) определение понятия «заработная плата» и элементов вознаграждения, которые должны учитываться при установлении минимальной заработной платы, особенно пособий, предоставляемых в натуральной форме (таких как жилье и питание), например, в случае домашних работников; ii) исключение отдельных категорий работников из сферы применения Конвенции, в частности, когда это зачастую касается таких категорий, как домашние работники, сельскохозяйственные работники, молодые работники и другие группы работников, которые могут нуждаться в защите от необоснованно низкой оплаты труда; iii) применение принципа равной платы за труд равной ценности, особенно когда минимальная заработная плата различается по отраслям или родам занятий или на основании возраста, инвалидности или миграционного статуса соответствующих работников; iv) соблюдение требования о проведении полноценных консультаций с организациями работодателей и работников на всех этапах разработки и внедрения системы; v) совместное рассмотрение нужд работников и их семей, а также экономических факторов; vi) создание сдерживающих санкций и выделение достаточных ресурсов службам инспекции труда. Значительная часть работы МБТ связана с формированием базы знаний, позволяющих оценивать и решать эти вопросы, а также с ее использованием в качестве информационной основы глобальных и национальных программ по вопросам политики в области заработной платы и в целях адаптации технических услуг МОТ в соответствии с потребностями отдельных стран.

116. В последние годы растет число запросов трехсторонних участников в отношении получения технических консультаций по вопросам политики в области заработной платы и, в частности, установления минимальной заработной платы, и большая их часть поступает из развивающихся стран и стран с формирующейся рыночной экономикой. В течение последних лет МОТ оказывала техническую помощь в относительно большом числе стран и территорий, преобразуя результаты исследований и накопленные знания в практические рекомендации по вопросам политики на национальном уровне (см. табл. 4.1). Чаще всего трехсторонние участники обращаются к МБТ за специализированными консультациями о передовом опыте стран в области установления размеров оплаты труда, а также за помощью в определении минимальной заработной платы. МБТ делится знаниями о передовом опыте разных стран в рамках учебных курсов, в том числе индивидуальных курсов, организуемых на национальном уровне по запросам трехсторонних участников, а также посредством глобальных и региональных учебных программ. В большинстве случаев учебные мероприятия предназначаются непосредственно для трехсторонних участников, привлекаемых к процессу установления минимальной заработной платы у себя на родине (например, в составе комиссий по вопросам минимальной оплаты труда). С 2008 года 400 представителей трехсторонних участников из 44 государств-членов приняли участие в учебных курсах, посвященных политике в области заработной платы, в Международном учебном центре МОТ в Турине (Туринском центре). Учебные материалы были переведены на французский, испанский, арабский и русский языки.

117. На уровне отдельных стран МОТ оказывает содействие в решении целого ряда вопросов политики, таких как: i) установление минимальной заработной платы впервые в истории страны, например, в Кабо-Верде (2010-11 гг.), где МБТ изучило возможные параметры для установления минимального размера заработной платы и приняло участие в технических заседаниях трехстороннего консультативного органа;

¹⁰ МБТ: *Minimum wage systems: General Survey of the reports on the Minimum Wage Fixing Convention, 1970 (No. 131), and the Minimum Wage Fixing Recommendation, 1970 (No. 135)*, доклад Комитета по применению конвенций и рекомендаций, Международная конференция труда, 103-я сессия, Женева, 2014 г.

ii) изменение методов и критериев адаптации существующего минимального размера заработной платы, например, в Коста-Рике (2009-10 гг.), где МБТ провело исследование с целью получения эмпирических данных для развертывания конструктивного социального диалога, который завершился заключением нового трехстороннего соглашения в 2011 году; iii) совершенствование сбора данных о заработной плате и создание систем для отслеживания воздействия минимальной заработной платы, необходимых для разработки и координирования политики в области заработной платы, например, в Китае (2012-13 гг.), где были учтены предложения МБТ, подготовленные для Министерства людских ресурсов и социального обеспечения при подготовке исследования по вопросам вознаграждения, выплачиваемого на предприятиях, и системы распространения информации.

Таблица 4.1. Техническая помощь МОТ в области политики в отношении заработной платы, в том числе минимальной заработной платы

Азия	Бангладеш, Камбоджа, Китай, Индонезия, Малайзия, Монголия, Мьянма, Пакистан, Филиппины, Вьетнам
Африка и Ближний Восток	Ботсвана, Бурунди, Кабо-Верде, Египет, Кения, Ливан, Лесото, Либерия, Маврикий, Намибия, оккупированная палестинская территория, Руанда, Саудовская Аравия, Южная Африка, Замбия
Латинская Америка и Карибский бассейн	Коста-Рика, Доминиканская Республика, Сальвадор, Гаити, Гондурас, Мексика, Панама, Парагвай
Европа	Албания, Армения, Болгария, Российская Федерация, бывшая югославская Республика Македония

118. Деятельность на уровне отдельных стран поддерживается и дополняется глобальными информационными продуктами. Доклад *Заработная плата в мире*, один из центральных докладов МОТ, издаваемый один раз в два года начиная с 2008 года и рецензируемый партнерами, является основным средством, с помощью которого МБТ вносит свой вклад в дебаты и программы по вопросам политики в области заработной платы. С момента первого издания в 2008 году он вызывает большой интерес во всем мире.¹¹ В докладе используются сведения из базы данных ILOSTAT,¹² в частности, подборка данных о заработной плате в мире, которые постоянно обновляются во взаимодействии с Департаментом статистики МБТ и с участием национальных статистических бюро из стран, представляющих все регионы мира. В базе данных содержатся сведения о среднем и минимальном размере заработной платы в большом числе стран, которые распространяются в Интернете в дополнение к базе данных о законодательстве по вопросам условий труда, в которой содержатся сведения о юридических аспектах минимальной заработной платы по 140 странам.¹³ МОТ проводит совместные исследования с Европейской комиссией, результатом которых стал ряд публикаций с обобщенными данными.¹⁴ Они были использованы при подготовке доклада

¹¹ Доклад *Заработная плата в мире* переводится на несколько языков (в том числе на арабский, китайский, французский, японский, португальский, русский и испанский языки) и широко распространяется.

¹² Данные о заработной плате в мире можно получить из базы данных ILOSTAT по адресу: www.ilo.org/ilostat/GWR.

¹³ База данных о законодательстве по вопросам условий труда размещена по адресу: <http://www.ilo.org/dyn/travail/travmain.home>.

¹⁴ См. D. Vaughan-Whitehead: *The European social model in times of economic crisis and austerity policies* (Женева, МБТ, 2014 г.); D. Vaughan-Whitehead: *Public sector shock: The impact of policy retrenchment in Europe* (Женева, МБТ, 2013 г.); D. Vaughan-Whitehead: *Work inequalities in the crisis. Evidence from Europe* (Женева, МБТ, 2011 г.); D. Vaughan-Whitehead: *The minimum wage revisited in the enlarged EU* (Женева, МБТ, 2008 г.).

Европейской комиссии *Industrial Relations in Europe (Трудовые отношения в Европе)*, который оказывает влияние на текущую программу деятельности ЕС и способствует согласованию мер политики между МОТ и Европейской комиссией. Кроме того, в настоящее время готовится ряд аналитических материалов по вопросам минимальной заработной платы, относящимся к охвату программ, размерам заработной платы, корректировкам, соблюдению норм и воздействию минимальной заработной платы, а также по вопросам, связанным с механизмами установления минимальной заработной платы и социальным диалогом. МБТ также разработало материалы о недопущении дискриминации в отношении минимальной заработной платы и о формировании политики в области оплаты труда (см. раздел 4.1.3.) и планирует активизировать усилия по оказанию помощи трехсторонним участникам в обеспечении равенства в оплате труда. Еще одна область, в которой МБТ стало наращивать свой потенциал, – это определение эффективных путей обеспечения соблюдения принципа минимальной заработной платы.¹⁵

4.1.3. Должен оплачиваться труд не только мужчин, но и женщин

119. Принцип равной оплаты за труд равной ценности мужчин и женщин, как это указано в Конвенции 1951 года о равном вознаграждении (100), является, пожалуй, одним из наименее усвоенных принципов в борьбе с дискриминацией. В некоторых странах в законодательных и нормативных правовых актах понятие равной оплаты применяется только к «идентичному» или «сопоставимому» труду, а не к труду «равной ценности». Во многих странах нехватка достоверных данных о заработной плате с разбивкой по признаку пола скрывает гендерный разрыв в оплате труда, затрудняя отслеживание тенденций с точки зрения размера и коренных причин гендерного разрыва в оплате труда. Гендерные перекосы в структуре заработной платы и в практике оплаты труда могут вести к недооценке численности рабочих мест, занимаемых женщинами.

120. В руководстве МОТ *Equal pay: An introductory guide*, в котором оценивается применение Конвенции 100 и Конвенции 1958 года о дискриминации в области труда и занятий (111), содержатся практические рекомендации по применению принципа равной оплаты за труд равной ценности в национальном законодательстве и на практике.¹⁶ Оно призвано помочь национальным органам, занимающимся вопросами равенства, учреждениям, устанавливающим ставки оплаты труда, и социальным партнерам в отражении положений о равной оплате труда в коллективных соглашениях и при разработке политики в трудовой сфере, включая методы аттестации рабочих мест. Руководство *Promoting Equity. Gender-neutral job evaluation for equal pay: A step-by-step guide* посвящено методам аттестации рабочих мест, которые помогают определять относительную ценность работы, разной по содержанию, однако, возможно, равной по ценности.¹⁷ Оно используется самыми разными учебными программами по вопросам

¹⁵ См. А. Marinakis (ed.): *Incumplimiento con el salario mínimo en América Latina: El peso de los factores económicos e institucionales* (Сантьяго, МОТ, 2014 г.). В исследовании анализируется влияние экономических и институциональных факторов на соблюдение принципа минимальной оплаты труда в Латинской Америке в целом и с особым упором на Чили, Коста-Рике, Перу и Уругвае. Оно относит различия в степени соблюдения норм, независимо от относительного минимального размера заработной платы, к институциональной структуре органов правоприменения (например, к численности инспекторов труда, вероятности быть проверенным, сумме штрафов, эффективности применения штрафов и продолжительности всего процесса); исследователи приходят к выводу, что более влиятельные службы инспекции труда вместе с санкциями и информационными кампаниями имеют решающее значение для более эффективного применения норм, связанных с минимальной заработной платой.

¹⁶ М. Oelz, S. Olney and M. Tomei: *Equal Pay – An introductory guide* (Женева, МБТ, 2013 г.). Имеется на пяти языках.

¹⁷ М.-Т. Chicha: *Promoting equity. Gender-neutral job evaluation for equal pay: A step-by-step guide* (Женева, МБТ, 2008 г.). Имеется перевод на албанский, арабский, китайский, английский, французский, португальский, испанский и украинский языки.

равной оплаты труда на национальном уровне, в том числе на национальных трехсторонних семинарах (в Того и Марокко в 2013 г. и в Камеруне и Мавритании в 2010 г.). Результаты проекта по оценке рабочих мест в Португалии, осуществленного при финансовой поддержке Европейской комиссии и при техническом содействии МОТ, использовались при подготовке оценочного руководства МОТ, которое доказало свою полезность и эффективность как средства, содействующего справедливости в вопросах оплаты труда (см. вставку 4.2).

Вставка 4.2
Справедливая оплата труда и аттестация
рабочих мест на практике

В 2005-08 годах при финансовой поддержке Европейской комиссии и при техническом содействии МОТ в Португалии был осуществлен проект, направленный на пересмотр заниженных данных о профессиях, в которых преобладали женщины, занятые в ресторанном бизнесе и производстве напитков; для оценки рабочих мест использовались не предвзятые в гендерном отношении методы. В сфере общественного питания в Португалии преобладали малые предприятия, характеризующиеся низким уровнем доходов, низкой производительностью, высокой текучестью кадров и большим числом прогулов; для работы на них принимались преимущественно на непостоянной основе молодые женщины-мигранты из Бразилии и португальскоязычных стран Африки. Участие социальных партнеров было залогом того, чтобы проблемы и приоритеты обеих сторон были приняты во внимание и чтобы с итогами согласились все участники. Инструменты и уроки проекта послужили в качестве примера для включения 25-часового учебного курса о равной оплате труда в национальную учебную программу в интересах разных отраслей, а также для подготовки португальской профсоюзной федерацией работников обувной промышленности учебного руководства о равной оплате труда для членов профсоюза, участвующих в общепрофессиональных коллективных переговорах.

121. Доклад *Global Wage Report 2014/15 (Заработная плата в мире в 2014-15 годах)* содержит новые сведения о неравенстве в сфере оплаты труда, которые основываются на эмпирическом анализе разрыва в оплате труда женщин, мигрантов и работников неформальной экономики, т.е. групп работников, которые часто сталкиваются с дискриминацией и неравенством на рынке труда.¹⁸ Результаты анализа показывают, что в среднем в исследованных странах разрыв в оплате труда сокращался, исчезал или превращался в свою противоположность, а заработная плата женщин и мигрантов повышалась, только когда во внимание принимались наблюдаемые различия в характеристиках рынка труда (такие как опыт, образование и род занятий). Эти группы работников иногда страдают от «штрафных санкций в отношении заработной платы», обусловленных множеством сложных причин, которые отличаются друг от друга в разных странах; санкции применяются в разных местах общего распределения заработной платы.

122. Отрасль домашнего труда, где женщины составляют 83% от общей численности этих работников в мире и являются одними из самых низкооплачиваемых категорий работников на всех рынках труда, служит примером проблем, связанных с распространением защиты в форме равной минимальной оплаты труда на работников, которые в своей массе исключены из сферы действия законодательства и характеризуются неформальной занятостью.¹⁹ Анализ ситуации с заработной платой в Южной Африке, Уругвае и на Филиппинах, выполненный МОТ, свидетельствует, что домашние

¹⁸ МБТ: *Global Wage Report 2014/15: Wages and income inequality* (Женева, 2015 г.).

¹⁹ МБТ: *Domestic workers across the world: Global and regional statistics and the extent of legal protection* (Женева, 2013 г.).

работники зарабатывают гораздо меньше, чем другие работники с теми же характеристиками на рынке труда.²⁰ Это признается в Конвенции 2011 года о достойном труде домашних работников (189), которая предусматривает, что «каждое государство-член принимает меры для обеспечения того, чтобы на домашних работников распространялись положения о минимальной заработной плате, там где такие положения существуют, и чтобы размеры их вознаграждения устанавливались без дискриминации по признаку пола» (ст. 11). В ответ на соответствующие запросы стран МБТ развернуло деятельность в таких странах, как Кабо-Верде, Коста-Рика, Индия, Намибия, Филиппины и Замбия. С учетом этого и другого опыта готовятся пакеты аналитических материалов, которые будут использоваться для оказания дальнейшей помощи на уровне стран.²¹ МБТ также выступает за обеспечение справедливости в оплате труда в процессе реформирования национальной политики в области заработной платы, в ходе учебной деятельности на национальном уровне (например, с участием членов национальных трехсторонних комиссий по проблемам равенства в Аргентине, Бразилии, Чили, Парагвае и Уругвае) и при посредничестве Туринского центра. Однако, как показала оценка страновой программы достойного труда Иордании, сокращение разрыва в оплате труда требует принятия комплексных мер: «... конечные результаты в разрезе гендерного равенства выходят за пределы возможностей МОТ оказывать влияние. Особенности культуры и образа мышления создают препятствие, которое бросает огромный вызов обществу и для преодоления которого требуются совместные усилия и время. Уровень осведомленности общественности о проблемах гендерной дискриминации в трудовой сфере остается низким, особенно среди неправительственных организаций и социальных партнеров, которые ограничены в своей способности требовать изменения политики. В Иордании отмечается общий дефицит услуг поддержки работающих женщин, таких как уход за детьми и транспорт».²²

4.1.4. Регулирование рабочего времени: уравнивание нужд работников и предприятий

123. Рабочее время не только характеризует качество и условия занятости; оно оказывает прямое и решающее воздействие на охрану здоровья и на благополучие работников, на обеспечение сбалансированности между трудовой и личной жизнью, на защиту заработной платы, включая справедливое вознаграждение за сверхурочную работу.

124. Опираясь на заключения Трехстороннего совещания экспертов по режимам рабочего времени 2011 года, МБТ уделяет пристальное внимание укреплению возможностей МОТ по разработке рекомендаций для трехсторонних участников, касающихся способов формирования режимов рабочего времени, которые позволяют действенным образом совмещать нужды работников с требованиями, предъявляемыми к рентабельности предприятий.

125. В 2012-13 годах МБТ осуществило серьезные исследования, включая подготовку аналитической записки о распределении рабочего времени в развитых и

²⁰ Данные о Южной Африке и Уругвае см. в D. Budlender: *Measuring the economic and social value of domestic work: Conceptual and methodological framework* (Женева, МБТ, серия об условиях труда и занятости № 30, 2011 г.), pp. 22–26. Данные о Филиппинах см. в *Domestic workers in the Philippines: Profile and working conditions*, Fact sheet, МБТ, 2011 г.: http://www.ilo.org/travail/whatwedo/publications/WCMS_167021/lang--en/index.htm.

²¹ M. Oelz: *Remuneration in domestic work*, аналитическая записка о домашнем труде № 1 (Женева, МБТ, 2011 г.); МБТ: *Effective protection for domestic workers: A guide to designing labour laws* (Женева, МБТ, 2012 г.); результаты страновых исследований по вопросам установления минимального размера оплаты труда домашних работников в Чили, Португалии, Южной Африке, Швейцарии и Соединенных Штатах Америки (МБТ, готовится к печати).

²² Al Jidara: *Decent Work Country Program Mid-Term Review*, заключительный доклад, представленный Региональному бюро МОТ для арабских государств, 11 августа 2014 г., p. 24.

развивающихся странах,²³ где рассматриваются основные факторы, определяющие различия в распределении рабочего времени между развитыми и развивающимися странами; документа о неполной занятости,²⁴ в котором анализируются условия и препятствия на пути обеспечения занятости на условиях неполного рабочего времени и предлагается ряд мер по улучшению качества такой занятости; «активного исследовательского» проекта в Индонезии, в ходе которого состоялся отбор предприятий для участия в Программе содействия конкурентоспособным и ответственным предприятиям (СКОП); исследований, посвященных организации рабочего времени и его влиянию на благополучие работников, включая сбалансированное сочетание трудовой и личной жизни и эффективность учреждений здравоохранения.²⁵ Результаты исследований по вопросам занятости на условиях неполного рабочего времени уже оказали ощутимое влияние на осуществление программ правительством Республики Кореи, нацеленных на содействие высокому качеству занятости на условиях неполного рабочего времени. В текущем двухлетии МБТ проводит исследования и разрабатывает инструменты политики в других областях, таких как режим рабочего времени отдельных категорий работников (например, домашних работников и медицинских сестер), которые исключены из сферы применения основных конвенций МОТ, касающихся продолжительности и организации рабочего времени; влияние новых информационно-коммуникационных технологий на продолжительность и организацию рабочего времени и на совмещение трудовой и личной жизни; положение работников с весьма непостоянным, а порой и непредсказуемым графиком работы (таких как работники, нанимаемые на условиях нулевых трудовых договоров, и работников по вызову); национальное законодательство и практика, касающиеся периодов отдыха.

126. После кризиса 2008-09 годов корректировки режимов рабочего времени стали важным инструментом, ограничивающим или предупреждающим потерю рабочих мест и поддерживающим деятельность предприятия до восстановления спроса. В десяти странах проводились исследования, посвященные программам распределения рабочих заданий, когда на одну должность нанимается два работника, а также антикризисным мерам, относящимся к организации рабочего времени.²⁶ Кроме того, рекомендации и техническая помощь по вопросам разработки и реализации программ распределения рабочих заданий во время кризиса предоставлялись трехсторонним участникам МОТ в Болгарии, Чили, Хорватии, Чешской Республике, Венгрии, Сербии, Турции и Соединенных Штатах Америки.

127. На уровне отдельных стран МОТ уделяет внимание разработке, оценке и тестированию инновационных режимов организации рабочего времени (таких как скользящий график работы и сжатая рабочая неделя), которые могут эффективно уравновешивать нужды работников с производственными потребностями предприятий.²⁷ Эта работа включает в себя организацию трехсторонних технических семинаров и

²³ J.C. Messenger and N. Ray: *The distribution of hours of work in developed and developing countries: What are the main differences and why?* TRAVAIL Policy Brief No. 5, 2013.

²⁴ C. Fagan et al.: *In search of good quality part-time employment* (Женева, МБТ, серия об условиях труда и занятости № 43, 2014 г.). Рабочий документ был переведен на корейский язык Фондом труда Кореи и рассмотрен в ходе трехстороннего национального семинара.

²⁵ J.C. Messenger and P. Vidal: *The organization of working time and its effects in the health services sector: A comparative analysis of Brazil, South Africa and the Republic of Korea* (Женева, МБТ, серия об условиях труда и занятости № 56, 2015 г.).

²⁶ J.C. Messenger and N. Ghosheh: *Work sharing during the Great Recession: New developments and beyond* (Челтенхэм, Соединенное Королевство, Эдвард Элгар, 2013 г.); A. Kümmerling and S. Lehndorff: *The use of working time-related crisis response measures during the Great Recession* (Женева, МБТ, серия об условиях труда и занятости № 44, 2014 г.).

²⁷ L. Golden: *The effects of working time on productivity and firm performance: A research synthesis paper* (Женева, МБТ, серия об условиях труда и занятости № 33, 2012 г.).

консультаций по вопросам политики, которые в последнее время прошли в бывшей югославской Республике Македонии, Республике Молдове и Гонконге (Китай). В последние годы страны все чаще обращаются к МОТ с просьбой оказать им помощь по тематике режимов рабочего времени; особенно это касается стран со средними и высокими доходами.

4.2. Обеспечение инклюзивного характера охраны труда

4.2.1. Создание возможностей совмещения трудовой и личной жизни для работающих родителей и других работников

128. Политика, направленная на обеспечение сочетания трудовой и личной жизни, призвана не допустить того, чтобы семейные и другие личные обязанности работников подрывали стабильность их экономического положения и занятости и подвергали их необоснованной дискриминации.

129. Один из способов, помогающих совмещать работу с личной жизнью, – это обеспечение работникам возможности гибко подстраивать свой режим работы под личные нужды. В одной из последних публикаций МОТ обобщила результаты текущих исследований, указывающих на связь между разными аспектами режима рабочего времени и сбалансированностью трудовой и личной жизни; в документе анализируется, в какой степени различные формы организации рабочего времени могут оказывать положительное воздействие на это уравнение, а также способствовать равенству полов.²⁸ Охрана материнства является неотъемлемой частью комплексной политики и мер, призванных обеспечить сочетание аспектов трудовой и личной жизни.

130. Содействуя принятию согласованного подхода к совмещению трудовой и личной жизни и обеспечению охраны материнства, МБТ накапливает данные и знания о выгодах (для работающих женщин и мужчин, предприятий и экономики в целом), связанных с мерами по достижению сбалансированности трудовой и личной жизни и охраны материнства, о последствиях и затратах на их осуществление в различных национальных условиях, а также о способах их применения на практике. В докладе МОТ *Maternity and paternity at work: Law and practice across the world* рассматриваются национальное трудовое законодательство и практика, относящиеся к охране материнства и отцовства в 185 странах и территориях, включая право на отпуск, защиту занятости, охрану здоровья, условия для кормления грудью и ухода за детьми;²⁹ в рабочем документе *Good practices and challenges on the Maternity Protection Convention, 2000 (No. 183), and the Workers with Family Responsibilities Convention, 1981 (No. 156): A comparative study* отмечаются успешные стратегии по охране материнства и поддержке работников с семейными обязанностями, которые были рассмотрены в рамках десяти страновых исследований;³⁰ в докладе *Maternity protection in SMEs: An international review* рассматривается, каким образом, в какой степени и при каких условиях охрана материнства может защитить работающих матерей, одновременно обеспечивая положительные результаты для МСП и общества в целом.³¹

²⁸ C. Fagan et al.: *The influence of working time arrangements on work-life integration or “balance”: A review of the international evidence* (Женева, МБТ, серия об условиях труда и занятости № 32, 2012 г.).

²⁹ L. Addati, N. Cassirer and K. Gilchrist: *Maternity and paternity at work: Law and practice across the world* (Женева, МБТ, 2014 г.).

³⁰ A. Cruz: *Good practices and challenges on the Maternity Protection Convention, 2000 (No. 183), and the Workers with Family Responsibilities Convention, 1981 (No. 156): A comparative study* (Женева, МБТ, рабочий документ № 2, 2012 г.).

³¹ S. Lewis et al.: *Maternity protection in SMEs. An international review* (Женева, МБТ, 2014 г.).

131. Некоторые особенности работы и рабочих мест (такие как биологические, химические или физические факторы риска, стресс и низкий уровень гигиены труда) могут создавать особые риски для безопасности и здоровья женщин во время беременности и кормления грудью. Помогая и содействуя работодателям и работникам в оценке этих рисков в сфере БГТ, МБТ разработало учебное пособие *Healthy beginnings: Guidance on safe maternity at work*, в котором раскрываются практические действия, направленные на защиту работающей женщины и ее ребенка в случаях, когда она: а) работает во время беременности; б) недавно родила; с) возвращается на работу после беременности и родов; d) кормит грудью или собирается кормить грудью после возвращения на работу.³²

132. На страновом уровне МБТ расширяет возможности национальных партнеров для оценки национальных условий, разработки и осуществления законодательных реформ и других мер независимо от того, ратифицировали ли они Конвенцию 2000 года об охране материнства (183) и Конвенцию 1981 года о трудящихся с семейными обязанностями (156). Результаты проведенного в 2010 году в Коста-Рике обследования работников с семейными обязанностями были использованы для организации трехсторонних семинаров, общенациональной кампании и программ, в которых подчеркивалась важность отцовского отпуска и полезность мер по охране материнства.³³ Все это привело к заключению коллективного соглашения с учителями системы образования в апреле 2013 года, в котором был предусмотрен месячный отцовский отпуск. В Чили МБТ оказало юридическое сопровождение национальной редакционной комиссии, ответственной за подготовку законопроекта о декретном отпуске; в 2011 году в этой стране отпуск по беременности и родам был продлен с 18 до 30 недель, а матерям была предоставлена возможность разделить до шести недель оплачиваемого отпуска с отцом ребенка. В целях содействия ратификации и осуществлению Конвенций 156 и 183 во многих государствах-членах организуются информационно-просветительские кампании, иногда при непосредственной поддержке со стороны МОТ. В 2013 году в Сенегале и Замбии министерства труда и социальные партнеры приняли трехсторонние планы действий за ратификацию Конвенции 183, а в Российской Федерации кампания в поддержку ратификации Конвенции 183 была развернута Федерацией независимых профсоюзов России (ФНПР).

133. МБТ поддерживает действия на уровне предприятий для удовлетворения потребностей работников в совмещении трудовых и семейных обязанностей. В Республике Молдове, которая ратифицировала Конвенцию 183 в 2006 году, МБТ в октябре 2012 года помогло Национальной конфедерации работодателей обучить 61 представителя организаций работодателей, предприятий, местных органов власти, служб инспекции труда и профсоюзов. Оценка результатов учебы показала, что расширились знания о проблемах и возможных решениях в таких областях, как совершенствование организации рабочего времени; при этом работодатели проявили понимание и готовность полнее удовлетворять потребности работников, связанные с выполнением трудовых и семейных обязанностей.

4.2.2. Содействие созданию безопасных и подходящих рабочих мест для лиц с ограниченными возможностями

134. Работники с физическими, сенсорными, умственными или психическими расстройствами в гораздо большей степени страдают от дефицита защиты работников и от низкого качества условий труда. Нормы МОТ, относящиеся к инвалидам, и Конвенция ООН о правах инвалидов 2006 года определяют обязанности государств и социальных

³² J. Paul: *Healthy beginnings: Guidance on safe maternity at work* (Женева, МБТ, 2004 г.).

³³ МБТ: *Costa Rica: Trabajo decente y corresponsabilidad social en el cuidado: Retos en el camino hacia la igualdad* (Сан-Хосе, МБТ, 2011 г.).

партнеров по обеспечению равных возможностей для лиц с ограниченными возможностями.

135. МБТ оказывает трехсторонним участникам широкий спектр услуг поддержки по выполнению этих обязательств. Рядом стран Азии и Африки заказаны проверки законодательства, относящегося к инвалидности. Для работодателей, работников и других партнеров был разработан учебный курс по вопросам равного обращения с инвалидами, цель которого – привить понимание тех препятствий и взглядов, с которыми женщины и мужчины с ограниченными возможностями сталкиваются на производстве, а также определить пути, ведущие к созданию более безопасных и инклюзивных рабочих мест для этой категории лиц. Во многих странах и на многих предприятиях проходят учебные занятия с участием представителей профсоюзов, работодателей и неправительственных организаций, оказывающих помощь лицам с ограниченными возможностями.

136. Глобальная сеть МОТ по вопросам бизнеса и инвалидности, объединяющая многонациональные корпорации, организации работодателей и бизнес-сети в целях решения проблем инвалидности, была создана для поощрения инклюзивного подхода к инвалидности в трудовой сфере и для оказания компаниям помощи в реализации стратегических бизнес-планов в этой области на основе обмена знаниями, диалога между предприятиями, укрепления потенциальных возможностей участников и разработки инструментальных средств и руководств для работодателей. Сеть оказывает влияние на МСП посредством членских организаций работодателей и обеспечивает поддержку со стороны представителей лиц с ограниченными возможностями и экспертных организаций, выступающих за права инвалидов на международном уровне. Ее влияние ощущается на национальном уровне, например, в форме связей, налаженных между членами сети, организациями работодателей и МОТ (так, сотрудники компаний выступают в качестве наставников молодежи с ограниченными возможностями в Уганде, а в Шри-Ланке проведены при содействии спонсоров ярмарки вакансий для лиц с ограниченными возможностями). Кроме того, члены сети и МОТ содействуют формированию национальных сетей по вопросам бизнеса и инвалидности, например, в Бразилии, Чили и Саудовской Аравии.

137. Члены профсоюзов, прошедшие подготовку и понимающие нужды работающих инвалидов, а также обязательства, которые национальное законодательство может возлагать на работодателей, способны разрабатывать практические подходы, активно содействующие принятию инклюзивного подхода к инвалидности в сфере труда. В Таиланде учебный курс по теме равного обращения с инвалидами был организован для 15 профсоюзных активистов из Конгресса труда Таиланда, Национального конгресса промышленных работников частного сектора, Конфедерации по связям с работниками государственных предприятий и Конгресса тред-юнионов Таиланда, после чего профсоюзы учредили небольшую группу координаторов по проблемам инвалидов, которые могут содействовать принятию инклюзивных подходов к решению проблем инвалидности в трудовой сфере. В 2010 году члены профсоюзов представили предложения, направленные на решение вопросов, имеющих значение для лиц с ограниченными возможностями, в том числе предложение о проведении обследования инвалидов для изучения их проблем и потребностей, предложение об обучении членов профсоюзных комитетов по вопросам национального законодательства об инвалидности, а также предложение о проведении среди членов профсоюзов информационно-просветительской кампании, посвященной проблемам инвалидности, с особым упором на преодолении физических барьеров и дискриминации на работе. Конгресс тред-юнионов Таиланда и Конфедерация по связям с работниками государственных предприятий оказали содействие при проведении проверок физической доступности отдельных предприятий, которые проводили представители Сети музыкантов и художников с ограниченными возможностями, включая проверки Тайской нейлоновой компании,

Администрации портов Таиланда и Бангкокского управления общественного транспорта.

4.2.3. Распространение защиты на трудовых мигрантов

138. Работники-мигранты, особенно женщины и молодежь, а также представители этнических и расовых меньшинств, могут подвергаться жестокому обращению, эксплуатации и дискриминации, особенно если они заняты на работах, требующих низкого уровня квалификации (таких как строительные работы, домашний труд или труд в сельском хозяйстве), или не имеют законного статуса.³⁴ У них, скорее всего, ограничен доступ к службам информации и поддержки; они работают и живут в жалких и небезопасных условиях; они не являются членами организаций и практически лишены правоспособности в ходе переговоров с работодателями относительно обеспечения справедливых условий труда.

139. Глобализация рынков труда требует новых форм регулирования международных отношений, основанных на принципе равенства обращения. Применение этого принципа зависит от наличия действенного механизма исполнения свободного от дискриминации трудового законодательства, а также от модели трудовых отношений, которая позволяет работникам-мигрантам узнавать о своих правах в сфере труда и добиваться их исполнения, а также требовать правосудия и возмещения ущерба внутри страны и за рубежом. Отсутствие равной защиты работников-мигрантов подвергает их несправедливому и жестокому обращению и, возможно, создает раздвоенность рынка труда, когда условия труда ухудшаются не только для трудовых мигрантов, но и для местных работников.

140. Устав МОТ возлагает на Организацию ответственность за защиту работников-мигрантов – женщин и мужчин. В 2013 году Трехстороннее техническое совещание по трудовой миграции призвало МБТ «и впредь содействовать подходу к трудовой миграции, основанному на правах, принимая во внимание потребности рынка труда».³⁵ В последние годы деятельность МБТ в этой области разворачивается с новой силой. В течение последних нескольких лет МОТ получает все больше запросов об оказании помощи по таким вопросам, как реформирование законодательных и политических основ, создание центров миграционных трудовых ресурсов (свыше 20 таких центров в странах Азии), наращивание возможностей министерств труда, инспекторов труда, атташе по трудовым вопросам и социальных партнеров, а также формирование механизмов признания профессиональных навыков и компетенций.

141. Высокие затраты, связанные с трудоустройством, которые могут вынуждать трудовых мигрантов соглашаться на нелегальную работу и плохие условия труда, чтобы погасить долги, – это один из вопросов, поднимаемых трехсторонними участниками. В рамках тематической рабочей группы по малоквалифицированным трудовым мигрантам в рамках Глобального партнерства знаний о миграции и развитии Всемирного банка (KNOMAD), сопредседателем которого является МОТ, МБТ подготовило проект, перед которым ставится двуединая цель – определить стратегии по сокращению затрат на миграцию, включая затраты на трудоустройство работников-мигрантов, и отобрать положения двусторонних и многосторонних соглашений, которые обеспечивают максимально высокие положительные результаты для работников, работодателей, а также стран происхождения и назначения мигрантов. С 2013 года проводится

³⁴ Эмпирические данные о неравенстве в оплате труда см. в докладе *Global Wage Report 2014/15: Wages and income inequality*, op. cit., p. 51. См. также МБТ: *Labour migration and development: Setting a course for the future*, 2013, www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_222912.pdf.

³⁵ МБТ: *Report of the discussion*, Трехстороннее техническое совещание по трудовой миграции (Женева, 4-8 ноября 2013 г.), заключения, п. 4.

работа по созданию баз данных о затратах на миграцию и по разработке стандартного показателя затрат на миграцию, который будет сопоставимым между странами. Одной из приоритетных задач будущей деятельности является решение проблем (таких как высокая стоимость виз), повышающих средние затраты, например, посредством межгосударственного сотрудничества.

142. Предварительные результаты анализа 151 двустороннего соглашения и меморандума о взаимопонимании свидетельствуют о возможностях, вытекающих из передового опыта заключения двусторонних соглашений, для снижения затрат на миграцию и, в некоторых случаях, для расширения экономической и социальной защиты мигрантов. Качество соглашений повышается благодаря полноте действующего национального законодательства, наличию гарантий в области обеспечения достойного труда и развитого трудового законодательства в странах-участницах соглашений. Второй этап проекта KNOMAD будет посвящен анализу того, как двусторонние соглашения выполняются на местах, какой резонанс они имеют и какие показатели можно рассматривать в качестве ориентиров передовой практики.

143. В партнерстве с Международной конфедерацией профсоюзов, Международной организацией работодателей и Международной конфедерацией частных агентств занятости МОТ предпринимает шаги к реализации программы справедливого найма. Эта инициатива разворачивается по четырем направлениям, связанным с расширением глобальной базы знаний о национальной и международной практике найма, укреплением законодательных основ, политики и механизмов правоприменения, содействием принятию справедливых стандартов и практики ведения бизнеса и развитием социального диалога и партнерств.

144. Особого внимания заслуживают отрасли с высокой концентрацией незащищенных категорий работников-мигрантов, подверженных высокому риску трудовой эксплуатации и торговли людьми. В этом отношении выделяется деятельность МБТ, касающаяся международных домашних работников-мигрантов, которые сталкиваются с многочисленными проявлениями неравенства по сравнению с другими трудовыми мигрантами, такими как изолированность мест работы, низкий социальный статус, низкая оценка профессии, исключение из сферы действия трудового и миграционного законодательства в принимающей стране или неравная защита, слабое нормативное регулирование процессов трудоустройства и культурные ограничения. Деятельность МБТ в отношении международных домашних работников-мигрантов усилилась после 2011 года в рамках глобальной стратегии МОТ по домашнему труду, которая сводит воедино действия по многим направлениям политики (таким как трудовая миграция, торговля людьми, условия труда, принудительный труд и социальное обеспечение). Значительную часть работы МБТ выполняет на Ближнем Востоке и в Азии, где расположены главные страны происхождения и назначения таких работников, хотя определенная работа также проводится в Латинской Америке, Европе и Африке. К основным действиям в этих регионах относятся повышение осведомленности общественности и организация информационно-просветительских кампаний о правах трудовых мигрантов, диалоги по вопросам политики, обмен знаниями об альтернативных методах и передовой практике в области охраны труда, а также укрепление организаций трудовых мигрантов и их объединений.

145. Содействуя разработке межстрановых стратегий и основ сотрудничества, МБТ недавно осуществило анализ особенностей разных миграционных коридоров (т.е. маршрутов между странами происхождения и назначения мигрантов, например, между Зимбабве и Южной Африкой; Парагваем и Аргентиной; Никарагуа и Доминиканской Республикой; Индонезией и Малайзией; Непалом и Ливаном; Украиной и Польшей). Эти подходы не всегда легко применить на практике из-за политических разногласий и напряженности в отношениях между некоторыми странами происхождения и назначения мигрантов, однако уже получены первые положительные результаты. Так, что

касается миграционного коридора между Никарагуа и Доминиканской Республикой, МБТ участвовало в процессе реформирования миграционного законодательства обеих стран. В отношении коридора между Парагваем и Аргентиной трехсторонние комиссии двух стран в 2013 году подписали соглашение о сотрудничестве в области профессионально-технической подготовки, признания квалификации и социального обеспечения (включая переводимость пенсионных прав). Профсоюзы двух стран подписали двустороннее соглашение и план действий, который предусматривает создание профсоюзной сети в Интернете, разработку коммуникационной стратегии по защите прав домашних работников и трудовых мигрантов, а также принятие мер по укреплению профсоюзов домашних работников и работников смежных видов занятий во взаимодействии с Конфедерацией профсоюзов Северной и Южной Америки и Международной федерацией домашних работников.

146. Практические консультации и рекомендации необходимо подкреплять проведением исследований и производством данных. Серьезным недостатком является отсутствие достоверных статистических данных о численности международных домашних работников-мигрантов. МБТ разработало методологию оценки численности домашних работников-мигрантов и в скором времени подготовит глобальные и региональные оценки. Проводится также или уже завершена качественная исследовательская деятельность по выявлению характеристик нанимателей домашних работников и практики их трудоустройства (2014 г. в Малайзии, планируется в Ливане), международных домашних работников-мигрантов, возвращающихся на родину (Эфиопия и Индонезия), а также траекторий миграции и интеграции на рынках труда принимающих стран (Бельгия, Франция, Италия и Испания).

4.2.4. Распространение защиты на домашних работников

147. Гораздо больше домашних работников трудится на родине, хотя и там они, как правило, исключаются юридически или фактически из сферы действия законодательства об охране труда. Это в значительной степени объясняет высокий уровень неформальной занятости, низкую заработную плату, плохие условия труда и уязвимость перед экстремальными формами насилия в отрасли домашнего труда. Хотя МБТ приступило к решению проблем домашних работников в начале 2000-х годов (например, оказывая консультативную поддержку Уругваю в разработке законопроекта о домашнем труде, который был принят в 2006 г.), МОТ расширила свою деятельность в этой области начиная с 2012 года после принятия резолюции Международной конференции труда, в которой к МБТ был обращен призыв содействовать выполнению Конвенции 189 и Рекомендации 2011 года о достойном труде домашних работников (201). МБТ осуществляет комплексную, всеобъемлющую стратегию действий, направленную на превращение достойного труда в реальность для домашних работников всего мира, что является объединяющей основой для действий МБТ, предпринимаемых различными техническими департаментами и полевыми бюро.³⁶ В 2012-13 годах МБТ прибегло к самым разным средствам действий для оказания помощи 36 странам, намеревающимся ратифицировать Конвенцию 189 и не рассматривающим вопрос о ее ратификации.³⁷ С 2014 года МОТ прилагает определенные усилия в рамках особо важных областей, касающихся формализации неформальной экономики (ОВО 6) и защиты работников от неприемлемых форм труда (ОВО 8).

³⁶ См.: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/genericdocument/wcms_210412.pdf.

³⁷ См. МБТ: *Follow-up to the resolution concerning efforts to make decent work a reality for domestic workers worldwide: Progress report*, Административный совет, 319-я сессия, Женева, октябрь 2013 г., GB.319/POL/1 и МБТ: *Snapshot: ILO in action, Domestic workers*, МБТ, 2013 г.

148. Многие страны, обращающиеся за помощью к МОТ, выражают обеспокоенность тем, как должна решаться проблема исключения – частичного или полного – домашних работников из сферы защиты и каким образом необходимо формализовать трудовое правоотношение; другие выражают озабоченность по поводу конкретных пробелов, например, в области минимальной оплаты труда и регулирования рабочего времени, либо по поводу конкретных групп домашних работников, таких как домашние работники-мигранты (см. раздел 4.2.3), домашние работники-дети и жертвы принудительного труда. Так, в Бразилии МБТ содействовало диалогу между трехсторонними участниками и другими заинтересованными сторонами, что способствовало развертыванию в марте 2013 года конституционной реформы с целью обеспечить равные трудовые права для домашних работников. На Филиппинах МБТ оказало содействие в организации консультаций, исследований и подготовке рекомендаций по вопросам политики с участием многих сторон; их результатом стали ратификация Конвенции 189 и вступление в силу всеобъемлющего закона о домашних работниках. В настоящее время МБТ содействует расширению потенциальных возможностей национальных партнеров и укреплению механизмов по реализации этого закона и обеспечению выполнения его положений. В Замбии МОТ оказывает содействие в пересмотре национальных норм, относящихся к домашнему труду, и в проведении консультаций по национальному плану действий, призванному обеспечить действенную защиту домашних работников. В большинстве стран МБТ способствует укреплению независимых организаций домашних работников (таких как Федерация азиатских профсоюзов домашних работников (FADWU) в Гонконге (Китай); Профсоюз работников охраны природы, работников гостиниц, домашних работников и работников смежных отраслей (CHODAWU) в Объединенной Республике Танзании; Национальная федерация боливийских домашних работников (FENATRAHOB) в Многонациональном Государстве Боливии), а также независимых организаций нанимателей домашних работников (таких как Лига домохозяек Уругвая).

149. Хотя импульс к переменам был придан в большинстве регионов и несмотря на значительные успехи, которые были достигнуты МБТ и трехсторонними участниками в сокращении масштабов неравенства в отношении домашних работников, многие проблемы остаются нерешенными с точки зрения повышения уровня охраны труда и формализации занятости. После проведения реформ в сфере регулирования начинается более долгий и трудный процесс преобразования учреждений, трудовых отношений и трудовой жизни, который требует непрерывных действий. Чтобы содействовать этим изменениям, страны должны накапливать знания и обмениваться опытом и практическими решениями, поскольку домашний труд остается все еще относительно новой областью нормативного регулирования. Трехсторонние участники ставят вопросы о том, как расширить сферу защиты на домашних работников. В 2012-13 годах МБТ организовало региональные трехсторонние форумы для обмена знаниями в Северной и Южной Америке, Африке, Азии, арабских государствах и Европе.³⁸ Оно приступило к работе над серией справочных материалов (руководств, пособий и аналитических записок), предназначенных для национальных трехсторонних участников, партнеров и сотрудников МБТ на уровне отдельных стран. В уже подготовленных справочных документах рассматриваются такие темы, как расширение охвата юридической защиты, исполнение и обеспечение соблюдения норм, продолжительность рабочего времени, оплата труда, создание организаций домашних работников, методологии оценки и измерения масштабов отрасли домашнего труда и оценка условий труда.³⁹ В настоящее время готовятся аналитические материалы, посвященные вопросам расширения сферы охвата социального обеспечения, инновационным формам

³⁸ См.: http://www.ilo.org/travail/areasofwork/domestic-workers/WCMS_190451/lang--en/index.htm.

³⁹ Каталог материалов МОТ о домашнем труде можно найти по адресу: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@protrav/@travail/documents/publication/wcms_248947.pdf.

коллективных действий и коллективных переговоров, измерению воздействия правовых реформ на неформальную занятость и условия труда.

4.3. Эффективность предприятий и охрана труда: последовательный и комплексный подход

150. Большинство работников формальной экономики заняты на МСП, где, как правило, отмечается низкий уровень производительности и заработной платы и скудные возможности для улучшения ситуации в области БГТ. Охрана труда в основном воспринимается как нечто дорогое и косное, и малым предприятиям и компаниям, действующим в нижних звеньях производственно-сбытовой цепи и на конкурентных экспортных рынках, может казаться, что меры в области охраны труда потенциально угрожают эффективности и самому выживанию предприятий. МОТ рассматривает связь между производительностью предприятия и охраной труда как положительную, и МБТ стремится вскрыть и понять причины этой связи. Как показывают результаты исследований, причинно-следственная связь между производительностью и условиями труда, включая заработную плату, носит не односторонний, а двусторонний характер.

4.3.1. Укрепление режима соблюдения норм

151. Программа «Улучшай работу», которая до сих пор ограничивалась швейной промышленностью, основана на тезисе о том, что соблюдение основополагающих прав в сфере труда и положений национального законодательства, касающихся условий труда, соответствует, если не сказать содействует, производительности и росту экспорта. Независимая окончательная оценка проекта 2000-07 годов, направленного на приведение условий труда в текстильной и швейной промышленности Камбоджи в соответствие с международно признанными основными трудовыми нормами и трудовым законодательством Камбоджи (впоследствии переименованного в программу «Лучшие фабрики для Камбоджи»), показала, что произошли поддающиеся оценке улучшения в условиях труда и отраслевых стандартах и что особое внимание уделялось конкретным потребностям женщин и обеспечению гендерного равенства.⁴⁰ Независимая среднесрочная оценка программы «Лучшие фабрики для Камбоджи», выполненная в 2012-13 годах, также указала на улучшение условий труда на швейных фабриках.⁴¹ Последующие независимые исследования в Камбодже дали основания полагать, что соблюдение трудовых норм не ухудшили шансы предприятий на выживание во время недавней глобальной рецессии.⁴² Однако, как было указано в результатах независимых оценок, участие и поддержка компаний, владеющих международными брендами, имеет решающее значение для повышения уровня производительности и объема экспорта, более полного соблюдения трудовых норм и улучшения условий труда. Сами по себе нормативно-правовое регулирование и правоприменение недостаточны; в равной степени необходимо обеспечивать стимулирование и вознаграждение.

152. С момента своего учреждения в 2007 году программа «Улучшай работу» осуществлялась в семи странах (Камбодже, Гаити, Индонезии, Иордании, Лесото, Никарагуа и Вьетнаме) и планируется к реализации в Марокко и Бангладеш.⁴³ Среднесрочная

⁴⁰ МБТ: *Ensuring that working conditions in the textile and apparel sector in Cambodia comply with internationally-recognized core labour standards and the Cambodian labour law project*, оценочное резюме, октябрь 2007 г.

⁴¹ МБТ: *ILO Better Factories Cambodia Programme: Mid-term evaluation*, оценочное резюме, декабрь 2012 г.-март 2013 г.

⁴² МБТ: *Better Work Global – Stage II Evaluation*, оценочное резюме, апрель 2012 г.

⁴³ Более подробную информацию о программе «Улучшай работу» можно найти по адресу: <http://www.ilo.org/washington/areas/better-work/lang--en/index.htm>.

оценка глобальной программы подчеркнула сохраняющуюся актуальность ее принципиальных подходов, о чем свидетельствует готовность собственников международных брендов и фабрик платить за услуги по оценке их соответствия трудовому законодательству, а также тот факт, что правительства ряда стран поручили своим ведомствам принять участие в программе. Несмотря на эти достижения, перед программой «Улучшай работу» стоит задача расширить масштабы трудоемкой модели оценок соблюдения норм и консультационных услуг на крупных рынках, таких как Бангладеш, Индонезия и Вьетнам, а также подготовить новую схему оказания услуг и направлять больше ресурсов на укрепление потенциала местных учреждений и социальных партнеров, особенно представителей местных работодателей и работников в целях обеспечения их эффективного участия в процессе.⁴⁴

4.3.2. Формирование эффективной связи между производительностью и условиями труда

153. В рамках особо важной области, касающейся производительности и условий труда на МСП (ОВО 4), МБТ взаимодействует с трехсторонними партнерами в Индонезии и Кении в целях разработки политики в области заработной платы и трудовых отношений, которая будет способствовать установлению эффективной связи между производительностью и условиями труда. Демонстрационный проект по вопросам организации рабочего времени в Джакарте был призван показать, как изменения в рабочем графике на МСП могут повышать производительность и эффективность предприятий, одновременно повышая удовлетворенность работников и обеспечивая лучшую сочетаемость их трудовой и личной жизни.⁴⁵ Как свидетельствует независимая оценка этого пилотного проекта, выполненная в 2014 году, работодатели и работники стали оптимистичнее относиться к потенциальным положительным последствиям изменений в организации рабочего времени для предприятия и работников. С учетом опыта, накопленного в ходе реализации этого пилотного проекта, МБТ разрабатывает пакет практических рекомендаций для МСП, касающихся совершенствования режимов рабочего времени и формирования эффективной политики и практики в области трудовых отношений в интересах неуклонного улучшения условий труда и повышения производительности МСП.

154. В рамках ОВО 4 МБТ оказывает содействие МСП в Мексике по исполнению нового трудового законодательства, которое предусматривает создание трехсторонних и двусторонних комитетов для организации диалога на производстве по вопросам производительности, профессиональной подготовки, БГТ, участия в прибылях и охраны окружающей среды. Эта работа строится на опыте применения Системы измерения и повышения производительности (СИМАПРО), которая была разработана при поддержке МОТ в ряде стран Латинской Америки.⁴⁶ Главный ее посыл заключается в том, что цели организации можно достичь с помощью обучения на основе распространения информации и обмена знаниями, социального диалога и приверженности работников и администрации предприятий постоянному совершенствованию производства и БГТ. Жизненность подхода подтверждается положительными результатами, достигнутыми в области БГТ, оплаты труда, профессиональной подготовки, социального диалога и

⁴⁴ МБТ: *Better Work Global – Stage II Evaluation*, op. cit.

⁴⁵ Пилотный проект строился на основе разработанной МОТ Программы содействия конкурентоспособным и ответственным предприятиям (СКОП), особенно в отношении сотрудничества между работниками и администрацией предприятия.

⁴⁶ На Кубе, в Чили и Доминиканской Республике. Подробную информацию о системе СИМАПРО можно найти по адресу: <http://www.oitcinterfor.org/en/productividad/simapro>; см. также МБТ: *Профессиональные навыки, способствующие росту производительности, занятости и развитию*, Доклад V, Международная конференция труда, 97-я сессия, Женева, 2008 г. Пилотный проект, начавшийся на одном из сахарных заводов Мексики в 1995 г., распространился на другие предприятия сахарной промышленности в Мексике, а также на другие отрасли и страны Латинской Америки.

производительности.⁴⁷ Однако для достижения этих результатов потребовались время, существенное наращивание потенциальных возможностей и укрепление организационной дисциплины.

4.3.3. Вопросы управления, представленность работников и охрана труда

155. Как указывалось выше, производственные аварии в швейной и обувной промышленности в Пакистане и Бангладеш вскрыли коренные причины, которые оказались глубже, чем просто отсутствие норм БГТ; скорее, их спровоцировали недостатки управления рынком труда и отсутствие коллективной представленности работников.⁴⁸ В момент аварии на фабрике Rana Plaza в швейной промышленности Бангладеш, насчитывавшей свыше 4 млн работников и 3.500 фабрик, работало всего 53 инспектора труда, которые занимались и другими отраслями экономики страны. Системы контроля в строительстве и другие системы, призванные обеспечивать структурную прочность зданий и безопасность труда на фабриках, носили сомнительный характер, применялись нерегулярно и были подвержены коррупции. Трагедии можно было бы избежать, если бы у работников были полномочия, организации или механизмы, посредством которых они могли бы высказать свои опасения. Поэтому МОТ, реагируя на катастрофы в Пакистане и Бангладеш, отметила не только пробелы в правилах БГТ, но и, что гораздо важнее, необходимость преодоления недостатков в нормативно-правовой базе и системе управления посредством реформирования трудового законодательства, а также путем укрепления службы инспекции труда, социального диалога и профсоюзной представленности (см. вставку 4.3).

Вставка 4.3 **Реакция МОТ на аварию на фабрике Rana Plaza**

В мае 2013 года по завершении миссии высокого уровня МОТ в Дакке трехсторонние партнеры договорились о приоритетных реформах. К ним относились реформирование трудового законодательства, расширение возможностей государства по обеспечению соблюдения закона, проведение срочных проверок безопасности на всех швейных фабриках, реабилитация и поддержка жертв аварий и достижение измеримых улучшений в условиях труда и безопасности на рабочих местах.

МОТ разработала программу технической помощи в размере 24 млн долл. США для поддержки реализации трехстороннего национального плана действий. В июле 2013 года были внесены поправки в законодательство о труде Бангладеш, которые усилили меры в области БГТ. Несмотря на незначительное упрощение порядка регистрации профсоюзов, произошло резкое увеличение числа новых профсоюзных организаций, созданных на уровне фабрик. К концу 2014 года более чем на 2.100 фабриках прошли проверки структурной, противопожарной и электрической безопасности. В настоящее время принимаются меры, направленные на модернизацию службы инспекции труда и смежных учреждений, расширение возможностей работников и работодателей налаживать конструктивные трудовые отношения, а также создание механизма защиты трудовых прав, предотвращения и урегулирования споров. Многое еще предстоит сделать, и МОТ намеревается оказывать поддержку дальнейшему реформированию трудового законодательства, в том числе в отношении свободных экспортных зон.

⁴⁷ L. Mertens: *Evaluación del impacto de SIMAPRO en América Latina*, МБТ, 2007 г.; J. Lasida: *Modernización laboral de la industria azucarera en México*, резюме независимой оценки, МБТ, 2011 г.

⁴⁸ В сентябре и ноябре 2012 г. 374 человека погибли и более 800 получили увечья в результате трех пожаров в Карачи и Лахоре (Пакистан) и в Дакке (Бангладеш). В апреле 2013 г. произошло обрушение здания фабрики Rana Plaza, в результате которого 1.136 работников погибли и свыше 2.500 получили увечья.

156. Нарушения основополагающих принципов и прав в сфере труда часто связаны с плачевными условиями труда. Опыт деятельности МОТ на местах, в том числе в рамках ОВО 8, показывает, что действия, направленные на поощрение и защиту этих прав, более эффективны, если они дополняются мерами, направленными на преодоление материальных условий, вызывающих беспомощность и уязвимость работников, таких как низкая заработная плата или задержки с ее выплатой, недоплата или невыплата заработной платы, ухудшение здоровья работников вследствие факторов риска, относящихся к БГТ, низкий уровень квалификации и образования. Наглядным примером служит рыболовный сектор в Таиланде, где МОТ в своей деятельности сочетала меры, направленные на совершенствование управления трудовой миграцией, с действиями, нацеленными на обеспечение более полного соблюдения основополагающих принципов и условий труда рыбаков (преимущественно мигрантов с незаконным статусом). В ходе обследования, проведенного МОТ в этой отрасли в 2013 году, вырисовалась мрачная картина: 17% работников трудились вопреки своей воле, но не могли уйти с работы (главной причиной их недовольства было то, что им не выплачивалась зарплата); многим работникам угрожали актами насилия и выдачей властям (многие из них были нелегалами); треть рыбаков работали по 17-24 часа в сутки без достаточного отдыха; из их заработной платы осуществлялись несправедливые удержания; пятая часть работников получили производственные травмы, требующие медицинской помощи; письменные трудовые договоры отсутствовали. Ситуация усугублялась недостаточным контролем со стороны служб инспекции труда и других государственных органов, а также отсутствием какой-либо представительной группы работников. Реакция МОТ была комплексной и всесторонней и нацелена на нормативно-правовые основы, включая миграционную политику, политику и практику в отношении предприятий, а также на создание организаций работников и передачу им прав и полномочий. МОТ содействовала принятию министерского положения в конце 2014 года, в котором были предусмотрены дополнительные меры защиты, в том числе повышение минимального возраста для приема на работу до 18 лет, установление периодов отдыха в соответствии с Конвенцией 2007 года о труде в рыболовном секторе (188), включение требования о заключении письменных трудовых договоров и отмена ограничений на применение данного положения ко всем коммерческим судам. МБТ также оказывает помощь правительствам Таиланда, Республиканскому союзу Мьянмы и Камбоджи в разработке более эффективных процедур, позволяющих рыбакам-мигрантам въезжать на территорию Таиланда безопасным и законным образом.

Глава 5

Выводы и дальнейшие действия

157. В последние несколько десятилетий сфера труда приобретает все более сложный и непредсказуемый характер. Появление множества самых разнообразных форм занятости и трудовых отношений, что сопровождалось рассредоточением и ускорением производственных процессов, привело к изменению структуры рынков труда в различных странах мира. Классические трудовые отношения сосуществуют с более гибкими формами организации труда и схемами неформальной занятости, хотя и в различной степени. Преобладание того или иного вида трудовых отношений зависит от социально-экономического контекста страны и ее нормативно-правовой базы.

158. Тем не менее, тенденции в сфере правового регулирования охраны труда говорят о глубокой заинтересованности директивных органов всех стран в установлении и проведении в жизнь норм в сфере труда в отношении внедрения или расширения требуемых по закону систем минимальной заработной платы на прежде исключенные категории работников; ограничений недельной продолжительности рабочего времени; БГТ; продолжительности и финансирования отпуска по беременности и родам.

159. Политика в области минимальной заработной платы проводится многими правительствами, которые рассматривают ее как действенное средство сокращения масштабов бедности и неравенства, а также противодействия расширению низкооплачиваемых форм труда как в промышленно развитых государствах, так и в развивающихся странах. Возрождение политики в области минимальной оплаты труда частично было политическим ответом на необходимость защиты низкооплачиваемых категорий работников от бедности. Некоторые страны пошли на расширение или адаптацию коллективных переговоров, с тем чтобы усилить инклюзивный характер охраны труда, в том числе посредством соглашений о распределении рабочих заданий, которые заключаются социальными партнерами в целях сохранения рабочих мест в ходе нынешнего экономического кризиса. В других же случаях апробируются новые подходы к ведению коллективных переговоров в целях оказания защиты группам, которые традиционно были исключены из этого процесса. Новаторские усилия, ориентированные на обеспечение бóльшей инклюзивности, прилагаются также и в отношении производственно-сбытовых цепей.

160. Что касается продолжительности рабочего времени, во всем мире продолжало снижаться среднее число рабочих часов. Тем не менее, слишком многие работники, будь то работники, практически не имеющие возможности повлиять на организацию своего труда, или работники, обладающие более высокой квалификацией и получающие более высокое вознаграждение за труд, по-прежнему трудятся на условиях чрезвычайно продолжительного рабочего времени и сталкиваются с проблемами хронической усталости, дестабилизации своей семейной жизни, а также с проблемами, связанными с состоянием здоровья и безопасности. В некоторых случаях люди работают продолжительное время, поскольку они занимаются низкопроизводительной деятельностью; в других – продолжительное рабочее время связано с тем, что от работников требуется быть готовыми к труду в любое время, что становится возможным

благодаря новым информационным и коммуникационным технологиям. В настоящем докладе показано, как некоторые предприятия и правительства предпринимают меры по ограничению продолжительности рабочего времени, например, за счет ограничения коммуникаций вне обычных часов работы или выплаты компенсации за сверхурочное время. С другой стороны, слишком много людей имеют укороченное рабочее время, чем то, на которое они хотели бы рассчитывать, или оказываются в ситуации непостоянных и непредвидимых часов работы. Поскольку одной из причин укороченного рабочего времени может быть вялый экономический рост, по-прежнему необходимо проводить политику, ориентированную на создание рабочих мест и содействие жизнеспособным предприятиям. Укороченные или непредсказуемые часы работы, иногда не компенсируемые за «утраченные» часы работы, переносят чрезмерный экономический риск на работников. В отдельных случаях короткие часы работы являются результатом стратегии, направленной на то, чтобы избежать выполнения обязательств по социальному обеспечению, связанных с определенной продолжительностью рабочего времени или с предельными размерами дохода. Ответные меры ряда правительств заключались либо в обеспечении гарантий минимальной продолжительности рабочего времени, либо выплаты наемным работникам компенсации за неотработанные рабочие часы. В некоторых странах требования относительно придания большей гибкости этим системам со стороны как работников, так и предприятий были удовлетворены таким образом, что были получены обоюдовыгодные результаты. Равенство обращения с другими наемными работниками на пропорциональной основе и возможность выбора различных режимов работы или продолжительность рабочего времени в зависимости от потребности работников являются основными составляющими создания качественных рабочих мест на условиях неполного рабочего времени, а также обеспечения более высоких уровней участия в составе рабочей силы.

161. БГТ является одной из политических областей, в которой отмечается определенный прогресс с точки зрения как законодательства, так и углубления осознания гражданских издержек, связанных с бездействием для отдельных работников, предприятий, систем здравоохранения и общества в целом, при этом трагические производственные аварии по-прежнему вызывают сенсацию. Во многих странах были осуществлены реформы законодательства, в том числе в последние годы в странах с формирующимся рынком, в целях применения более всеобъемлющего подхода к БГТ с акцентом на профилактике и управлении системами и с уделением внимания всем группам работников и всем производственным рискам и факторам опасности. Реальный уровень охвата и обеспечения соблюдения законоположений по БГТ, тем не менее, по-прежнему остается вызовом в большинстве стран, в частности, в отношении работников неформальной экономики и лиц, имеющих нестандартные формы занятости. Несчастным случаям на производстве с катастрофическими последствиями способствовали недостатки регулирующего надзора вследствие, помимо других причин, неспособности служб инспекции труда поспевать за темпами роста и фрагментации рабочей силы, а также все усложняющихся систем организации труда. Это подтверждает необходимость применения стратегий обеспечения соблюдения норм, в которых сочетались бы такие факторы, как наличие более квалифицированных кадров служб инспекции труда и существование судебных инстанций, с дополнительными подходами, такими как формирование совместных комитетов по БГТ в составе представителей работодателей и профсоюзов, обязательное страхование на случай производственного травматизма и взаимодействие с местным правительством, гражданским обществом и экспертными органами. Инициативы в области обеспечения соблюдения норм, включая хорошо организованные информационно-пропагандистские кампании и целенаправленные подходы, успешно применялись в ряде стран; положительный вклад в этот процесс внесли также соглашения о разделении ответственности между покупателями и поставщиками в рамках производственно-сбытовых цепей. Некоторые важные сдвиги происходили в различных регионах в отношении охраны материнства, включая

увеличение продолжительности отпуска по беременности и родам и переход от схем, финансируемых работодателями, к системам общего налогообложения или социального обеспечения для финансирования пособий по беременности и родам. Социальный, совместный подход может также оказать побочное благотворное влияние на потенциально возможное сопротивление со стороны работодателей в отношении приема на работу женщин. Сфера охвата и обеспечение соблюдения норм остаются, тем не менее, трудноразрешимыми проблемами. Проблемой остается либо юридический, либо фактический отказ от осуществления мер охраны материнства, в частности, в отношении тех женщин, которые больше всего в этом нуждаются.

162. В настоящем докладе показано, что одним из основных вызовов в настоящее время является усиление инклюзивности мер охраны труда. Целые контингенты все более неоднородной рабочей силы в мире страдают от серьезных дефицитов в сфере охраны труда. К ним можно причислить работников отраслей, в которых надзор над нормативно-правовым применением и присутствие профсоюзов традиционно низки, а также работников, занимающихся нестандартными видами трудовой деятельности. Многие из этих работников – женщины, молодые люди, этнические меньшинства и трудовые мигранты.

163. Совещание экспертов МОТ по нестандартным формам занятости, проведенное в феврале 2015 года, заключило, что при продуманной организации и применении нестандартные формы занятости могут помогать как работникам, так и предприятиям адаптироваться к изменяющимся потребностям и обстоятельствам и могут также содействовать доступу ущемленных в правах групп к рынку труда. Однако работники, имеющие нестандартные формы занятости, лишены защиты по закону и на практике чаще, чем другие категории работников. Работники, имеющие такие формы организации труда, менее других работников способны добиваться реализации своих основополагающих принципов, включая право на свободу объединения и на ведение коллективных переговоров с соответствующим работодателем (или работодателями), и по этим и другим причинам сталкиваются с более высокими дефицитами в области достойного труда с точки зрения разницы в оплате труда, доступа к системам социального обеспечения, условий труда и безопасности и гигиены труда. На этом совещании экспертов подчеркивалось также, что если эти дефициты достойного труда не будут поставлены под контроль, они могут усилить незащищенность и неравенство работников, а также что необходимы меры по преодолению потенциальных дефицитов для обеспечения защиты для всех работников. Такие меры должны включать: содействие равенству и недопущение дискриминации для всех работников независимо от их контрактных договоренностей; обеспечение посредством социального диалога и новаторских подходов того, чтобы работники, имеющие нестандартные формы занятости, могли пользоваться свободой объединения и защитой, предусматриваемой применимыми коллективными договорами; разработку и адаптацию национальных систем социального обеспечения таким образом, чтобы предоставить работникам с неформальными формами занятости условия, эквивалентные тем, в которых находятся постоянные наемные работники, в том числе в ходе преобразований, происходящих на рынке труда; содействие безопасным и здоровым производственным условиям для всех; предотвращение и устранение форм нестандартной деятельности, в рамках которой не соблюдаются основополагающие права в сфере труда и которые несовместимы с параметрами программы достойного труда, в том числе с точки зрения обеспечения адекватного дохода от трудовой деятельности и защиты по социальному обеспечению; оказание поддержки работникам в процессе их перехода с одного рабочего места на другое за счет создания качественных рабочих мест и проведение адекватной политики в сфере труда; формирование стратегических подходов к инспекции труда, в том числе с ориентиром на сектора и виды занятий, в которых отмечаются рост

нестандартных форм занятости и высокая частотность случаев несоблюдения норм.¹ Подчеркивалась также важность надлежащих нормативно-правовых основ – как национальных, так и международных – для достижения положительных результатов в интересах работников, предприятий и общества в целом.

164. Смысл существования МОТ, равно как и ее мандат, с момента ее создания в 1919 году – защита работников от неприемлемых условий труда и повышение общего уровня жизни – остаются более чем когда-либо актуальными. При этом защита работников затрудняется в силу хаотичного и непредсказуемого развития форм организации труда и размытых границ трудового правоотношения. Испытывается потребность в расширении подходов к нормативно-правовому регулированию вопросов труда, с тем чтобы распространять его на работников, имеющих нестандартные формы занятости, а также в целях обеспечения перехода работников неформальной экономики к формальным трудовым отношениям. Чтобы добиться этого, необходимо укрепить и расширить существующие формы охраны труда, обеспечить их более полное применение, в частности, благодаря более строгому соблюдению законодательных и нормативных правовых актов, а также разработать новые формы защиты. Более всеобъемлющие формы защиты, учитывающие разнообразие этапов в жизненном цикле работников, а также в жизненном цикле предприятий не должны, тем не менее, скомпрометировать принцип, заключающийся в том, что труд не является товаром, или привести к снижению ответственности правительств за обеспечение гарантий справедливых отношений в сфере труда. Чтобы на практике реализовать эти принципы, важно, чтобы свобода объединения и реальное признание права на коллективные переговоры, а также недопущение дискриминации и обеспечение равенства в сфере труда находили широкую поддержку и в полной мере реализовывались.

5.1. Меры реагирования МОТ в современных условиях

165. Помимо своих многолетних усилий, нацеленных на улучшение защиты работников, в последнее время МОТ приступает к реализации ряда новых инициатив в ответ на возникающие вызовы, а именно:

- a) *Ее деятельность в рамках ОВО 6 по переходу от неформальной к формальной экономике и проводимые переговоры в рамках Международной конференции труда в целях принятия возможной Рекомендации о переходе от неформальной к формальной экономике в 2015 году.* В случае принятия и в зависимости от итогов этих переговоров, эта рекомендация заложит собой всеобъемлющие основы для рассмотрения проблем неформального труда и ориентирует национальные действия по принципам и политике, содействующим переходу к формальной экономике.
- b) *Ее работа в рамках ОВО 8 по защите работников от неприемлемых форм труда.* Данная ОВО призвана дополнить и усилить эффект практических действий МОТ в целях содействия соблюдению основополагающих принципов и прав в сфере труда благодаря искоренению вопиющей практики в сфере труда и изменению условий, которые порождают и увековечивают такую практику. Такая практика, зачастую, является результатом провалов в различных и взаимосвязанных политических областях, включая БГТ, продолжительность рабочего времени и заработную плату, помимо основополагающих принципов и прав в сфере труда, и встречается как в формальной, так и в неформальной экономике.

¹ МБТ: *Report of the Meeting of Experts on Non-Standard Forms of Employment*, Женева, 16-19 февраля 2015 г.

- с) *Ее деятельность в рамках ОВО 7 по обеспечению более полного соблюдения норм на рабочих местах благодаря инспекции труда в целях интеграции БГТ во всеобъемлющие стратегии обеспечения соблюдения норм в национальных масштабах и на рабочих местах.* В этой инициативе сочетаются такие элементы, как применение трудового законодательства, эффективные системы регулирования вопросов труда и инспекции труда в обеспечение улучшения БГТ, а также другие условия труда.

5.2. Продвижение вперед: по пути к формированию более всеобъемлющего и инклюзивного подхода к охране труда

166. Сфера труда и МОТ оказались перед лицом основательного вызова: как реально обеспечить охрану труда для всех работников, включая тех, кто сталкивается с дефицитами достойного труда по причине неадекватности законов, слабого контроля за соблюдением законов или злоупотреблений в использовании нестандартных договорных отношений. На основе заключений совещания экспертов по данной теме и предложенных им ответных мер МОТ должна содействовать обновленному подходу к охране труда. Этот подход должен носить инклюзивный для всех работников характер и быть всеобъемлющим с точки зрения ключевых и взаимозависимых элементов, которые необходимо рассматривать в их целостности, чтобы улучшить защиту работников. Принятие такого комплексного подхода не означает необходимости принятия мер по всем ее составляющим одновременно; это подразумевает, что необходимо осознавать взаимозависимость всех этих компонентов и последствия этих взаимосвязей для благополучия и безопасности работников. Такой обновленный подход к охране труда стал бы частью более широких мер реагирования МОТ на необходимость борьбы с бедностью и неравенством в контексте столетней инициативы МОТ, касающейся искоренения бедности, а также как часть вклада МОТ в повестку дня в области развития на период после 2015 года; такой подход мог бы включать следующие элементы:

- a) установление необходимых уровней охраны труда и сферы охвата для всех работников независимо от их статуса трудового правоотношения и от того, на кого они работают;
- b) бóльшая взаимодополняемость между охраной труда и социальной защитой;
- c) рассмотрение того, могут ли понадобиться дополнительные меры, включая новые нормы, для того чтобы предусмотреть для работников с нестандартными формами занятости адекватную защиту;
- d) более высокая бдительность и быстрота реагирования участников и учреждений рынка труда на происходящие в сфере труда изменения благодаря расширению знаний и наращиванию потенциальных возможностей.

167. Такой комплексный подход гарантировал бы, чтобы все работники пользовались необходимым уровнем защиты. Жизненно важными стержневыми элементами обеспечения всеобъемлющей охраны труда являются соблюдение основополагающих принципов и прав в сфере труда наряду с принятием и действенным выполнением соответствующих законоположений и политических мер в таких областях, как продолжительность рабочего времени, БГТ и оплата труда. Действительно, всеобщий охват имел бы то преимущество, что ослаблялось бы бремя, налагаемое на минимальные уровни социальной защиты за счет предотвращения того, что работники оказываются в состоянии бедности или теряют дееспособность, что, тем самым, снижало бы финансовое давление на фонды социальной защиты. Безусловно, обеспечение всеобщей охраны труда наряду с расширением минимальных уровней социальной защиты придало бы

мощный импульс достижению цели искоренения бедности и реализации повестки дня в области устойчивого развития на период после 2015 года. В то же время была бы осуществлена оценка необходимости и желательности разработки новых форм защиты, которые бы более соответствовали изменяющимся реалиям в сфере труда, и оказывалось бы содействие новаторским начинаниям в процессе проведения коллективных переговоров и социального диалога с учетом интересов и потребностей как работодателей, так и работников.

168. С тем чтобы продвигаться вперед по пути разработки более инклюзивного подхода к охране труда, Международная конференция труда может пожелать рассмотреть инновационные подходы к решению сегодняшних и прогнозируемых будущих проблем в отношении охраны труда. Можно было бы рассмотреть все или некоторые из нижеперечисленных подходов:

- *Поддержка более справедливого инклюзивного и устойчивого развития.* Инициирование процесса обсуждения того, каким образом можно расширить необходимые уровни защиты на всех работников в таких областях, как БГТ, оплата труда, продолжительность рабочего времени, охрана материнства содействовало бы участию МОТ в реализации повестки дня в области устойчивого развития на период после 2015 года, а также ее усилиям по искоренению бедности.
- *Ратификация и более эффективное использование международных трудовых норм, имеющих отношение к оплате труда, продолжительности рабочего времени, БГТ и охране материнства, а также реальный охват работников с нестандартными формами занятости.* Можно было осуществить оценку того, являются ли эти международные трудовые нормы достаточной основой для обеспечения охраны труда для всех работников, включая лиц с временными контрактами и лиц с другими формами нестандартной занятости, или в отношении того, проявляются ли дефициты, требующие дополнительных рекомендаций и норм.
- *Расширение знаний.* Существующие базы данных МОТ по заработной плате, рабочему времени, охране материнства и БГТ предоставляют ценную современную информацию по тенденциям, проявляющимся в правовой сфере в широком круге стран региона. В своей деятельности МОТ получила бы дополнительные преимущества, если бы эти базы данных были дополнены: более систематическим обзором новых мер национальной политики в указанных политических областях; документальным оформлением тенденций, регистрируемых в отношении нестандартных форм занятости, и анализа их последствий для работников предприятий государственных служб, рынков труда и показателей экономической деятельности; передовой практикой и нормативно-правовыми и другими инициативами в целях заполнения пробелов с точки зрения репрезентативности работников, поддерживающих неформальные трудовые отношения; более эффективным сбором данных и расчетами по несчастным случаям на производстве и профессиональным заболеваниям. Конференция может пожелать обсудить вопрос о целесообразности создания обсерватории по проблемам охраны труда работников, которая бы строилась на основе существующих баз данных и проводимой аналитической работы. Контакты с научными кругами, в том числе посредством сети регулирования достойного труда, помогают расширять и распространять накопленные МОТ знания и при этом оказывать более ощутимую поддержку трехсторонним участникам МОТ; такие контакты должны и впредь укрепляться как элемент экономически эффективной стратегии реализации.
- *Техническое сотрудничество и привлечение финансовых ресурсов.* Практические меры на страновом уровне можно было бы расширить и адаптировать к различным условиям, в которых находятся трехсторонние участники во всех странах мира, включая страны со средним уровнем доходов, в которых возрастает спрос

на содействие со стороны МОТ в этой области. Это потребовало бы применения более новаторских стратегий по привлечению средств, в которых бы сочетались элементы финансирования технического сотрудничества из регулярного бюджета и из внебюджетных источников и сотрудничества Юг-Юг.

5.3. Вопросы, предлагаемые для обсуждения

169. В свете анализа, представленного в настоящем докладе, тенденций в области охраны труда, взаимосвязанных вызовов политического характера и мер реагирования со стороны трехсторонних участников МОТ, а также ответных мер МОТ в целях улучшения трудовой жизни людей, можно было бы рассмотреть следующие вопросы в качестве отправной точки обсуждения в Комитете Конференции:

- a) Каковы последствия и вызовы, связанные с тенденциями, проявляющимися в четырех областях охраны труда (политика в сфере оплаты труда, режимы рабочего времени, БГТ и охрана материнства), которые обсуждаются в настоящем докладе, для обеспечения благополучия и безопасности работников и производственных показателей предприятий? Какие политические реформы, включая меры регулирования, предприняли государства-члены в целях разрешения этих проблем?
- b) Каковы в разрезе законодательства или практики препятствия на пути обеспечения всеобщей охраны труда? Какие меры могут обеспечить расширение сферы охвата, повышение уровней защиты и соблюдение норм, с тем чтобы все работники, независимо от того, на кого они работают, и типа их трудового договора, пользовались адекватной защитой?
- c) Насколько меры политического характера и техническое содействие со стороны МОТ способствуют тому, чтобы трехсторонние участники могли решать эти проблемы?
- d) Какие действия необходимо предпринять МОТ, чтобы результативнее выполнять свой уставной мандат и проводить в жизнь положения Декларации МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации в отношении социальной защиты (охраны труда) с учетом претерпевающей изменения сферы труда и необходимости обеспечения всеобщей охраны труда? Закладывают ли существующие международные трудовые нормы достаточно прочные основы для обеспечения охраны труда или же имеются дефициты в этом отношении, требующие дополнительных рекомендаций и норм?

170. В ходе обсуждения этих вопросов Комитет Конференции может сформулировать рекомендации относительно того, каким образом Организация и МБТ могут более оперативно и действенно реагировать на потребности трехсторонних участников в каждой из вышеперечисленных областей.