

МОДУЛЬ

4

**Инспекция труда:
разработка стратегий,
способствующих соблюдению
законодательства**

О чем этот модуль

В настоящем модуле с учетом соответствующих руководств и методических материалов МОТ, а также с использованием отдельных примеров передового опыта из различных стран рассматриваются стратегии, способствующие соблюдению законодательства, в том числе требования и условия, необходимые для обеспечения высокого качества трудовых норм, и альтернативные решения при создании эффективных систем правоприменения и санкций.

Задачи

Цель данного модуля – представить участникам информацию о разработке стратегий и подходов, направленных на обеспечение соблюдения трудовых норм. Изучив содержание модуля, участники смогут:

- ✓ понять, насколько важное значение имеет качество законодательства как ключевой фактор, способствующий соблюдению трудовых норм;
- ✓ использовать специальную методику оценки законодательства и стратегий в целях обеспечения соблюдения норм;
- ✓ рассказать о стратегиях, направленных на обеспечение соблюдения трудового законодательства;
- ✓ назвать основные элементы санкционных систем и альтернативные способы санкционного воздействия;
- ✓ объяснить роль социальных партнеров и других партнерских организаций в обеспечении соблюдения законодательства, особенно среди труднодоступных групп работников.

© Международная организация труда, 2016

Первое издание, 2016

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

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

ILO Cataloguing in Publication Data

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

Модуль 4. Инспекция труда: разработка стратегий, способствующих соблюдению законодательства.

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

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

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

labour inspection / methodology / developed countries / developing countries

04.03.5

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

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

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

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

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

Отпечатано в России

СОДЕРЖАНИЕ

1. Соблюдение трудовых норм	4
2. Факторы, влияющие на соблюдение норм	6
2.1. Качество законодательства	6
2.2. Структура нормативно-правовой базы	8
2.3. Распространение информации	9
3. Стратегии обеспечения соблюдения законодательства	13
3.1. Руководящие принципы правоприменения	13
<i>Приоритизация</i>	13
<i>Сдерживание</i>	14
<i>Устойчивость результатов</i>	15
<i>Системное действие</i>	16
3.2. Подходы к правоприменительной деятельности	18
3.3. Свобода действий и последовательность в правоприменительной деятельности	19
3.4. Некоторые инициативы, направленные на содействие соблюдению законодательства	21
<i>Информирование и привлечение работников</i>	21
<i>Договорные условия</i>	22
<i>Аудиторские проверки рабочих мест</i>	22
<i>Системы стимулов</i>	22
<i>Воздействие на представителей неформальной экономики и других «труднодоступных групп»</i>	24
4. Системы санкций	25
4.1. Правоприменительные меры	25
4.2. Цели санкций	27
4.3. Определение размера штрафа	29
4.4. Предписания	30
4.5. Апелляционные процедуры	33
Выводы	34
Упражнения	35
<i>Упражнение 1: Выбор подходящих правоприменительных действий</i>	37
<i>Упражнение 2: Аспекты, имеющие важное значение для соблюдения законодательства</i>	39
Библиография и материалы для дополнительного чтения	41
Приложения	43
<i>Приложение 1: Перечень из одиннадцати (П11) аспектов, имеющих важное значение для соблюдения законодательства</i>	45
<i>Приложение 2: Инспекция труда и неформальная экономика</i>	47

1. СОБЛЮДЕНИЕ ТРУДОВЫХ НОРМ

Соблюдение норм не происходит автоматически в силу одного лишь существования законов, системы инспектирования и угрозы применения санкций. Соблюдение любого законодательного требования будет зависеть от комплекса взаимодействующих факторов, часть которых, как показано в нижеприведенной таблице, не имеет отношения к правительству, а часть – связана с деятельностью регулирующих органов.

Восемь причин несоблюдения норм, с точки зрения целевых объектов	
✓ Непонимание законодательства	✓ Отсутствие факторов сдерживания
✓ Отсутствие веры в закон	✓ Неспособность соблюдать нормы
✓ Процессуальная несправедливость	✓ Отсутствие убеждения
✓ Расходы, связанные с соблюдением норм	✓ Несостоятельность гражданского общества

Принципиальное значение имеет способность органов регулирования вопросов труда создавать необходимые учреждения и выполнять функции, которые требуются для реализации регулятивных программ.

Такие органы должны быть в состоянии четко определять роли и обязанности создаваемых ими различных учреждений и обеспечивать их соответствующими финансовыми и кадровыми ресурсами. Это подразумевает найм персонала, обладающего необходимыми правовыми, техническими и научными знаниями, организацию подготовки и информирования инспекторов и выделение соответствующих административных помещений, офисных и транспортных средств для проведения инспектирования и осуществления правоприменительной деятельности. Наконец, эти органы в целом должны обладать эффективной и современной системой административно-хозяйственного управления, охватывающей кадровые, финансовые и информационные аспекты, включая сбор и анализ соответствующих данных.

Важную роль в обеспечении соблюдения законодательства играет социальный диалог. Для достижения согласия относительно соблюдения трудовых норм на уровне страны, отдельных секторов и предприятий необходим диалог между представителями правительства, работодателей, работников и других заинтересованных сторон на национальном уровне. То же самое необходимо и на уровне отдельных предприятий, хотя инспекторы труда в повседневном диалоге между работодателями и представителями их работников участвовать не будут. Тем не менее, здесь применяется такая же модель с тем, чтобы все стороны сотрудничали, добиваясь соблюдения минимальных законодательных требований, и чтобы условия труда, по возможности, становились даже лучше, чем этого требует закон, обеспечивая таким образом реализацию принципа достойного труда для всех.

Необходимо проанализировать экономические и социальные условия, установить основные заинтересованные стороны, оценить факторы, способствующие и препятствующие соблюдению норм, и определить показатели эффективности их соблюдения. После этого

можно разработать рекомендации по стратегии, в которой будут указаны конкретные действия по продвижению, контролю и обеспечению соблюдения трудовых норм.

В ОЭСР была составлена простая памятка для разработки целенаправленной стратегии правоприменения. Отдельные страны также разработали собственные методические материалы на этот счет. Одним из примеров может послужить министерство юстиции Нидерландов и составленный им «Перечень из одиннадцати аспектов»¹.

Перечень контрольных вопросов для оценки эффективности применения норм²

1. Составлен ли закон таким образом, что его будет легко применять и проводить в жизнь?
2. Какая стратегия будет использоваться для обеспечения соблюдения норм?
3. Какие функции потребуются для того, чтобы эта стратегия оказалась действенной?
4. Каким образом будет осуществляться продвижение соблюдения норм и другая информационно-разъяснительная работа?
5. Каким образом будет осуществляться контроль за соблюдением норм?
6. Каким образом будет обеспечиваться своевременное обновление нормативных требований?
7. Каким образом будет обеспечиваться правоприменение?
8. Какого рода информация потребуется для функционирования программы? Каким образом будут осуществляться подготовка, сбор, защита и распространение этой информации?
9. Какого рода кадровые и финансовые ресурсы потребуются и в каком объеме? Каким образом предполагается получать их и управлять ими?
10. Какая организационная структура будет оптимальной для обеспечения соответствующего баланса между контролем, подотчетностью и свободой предоставления услуг?
11. Какие меры потребуются для обеспечения безопасности?

Три основных фактора, от которых зависит соблюдение установленных норм, касаются следующего: 1) качество законов и распространение информации о них, 2) стратегии продвижения и обеспечения соблюдения норм, 3) системы санкций.

¹ См. Приложение 1 или следующий документ: "The 'Table of Eleven' – A versatile tool, Dr D. Ruimschotel, Netherlands, 2006: http://www.justitie.nl/images/English%20version%20versatile%20tool%20oct2006_tcm34-9098.pdf

² Improving the quality of Laws and regulations: economic, legal and managerial techniques, OECD, 1994: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/OECD_Regulation_Quality_Tools_1994.pdf

2. ФАКТОРЫ, ВЛИЯЮЩИЕ НА СОБЛЮДЕНИЕ НОРМ

2.1. Качество законодательства

Правильно разработанное трудовое законодательство служит необходимой основой для защиты прав человека в сфере труда³. Оно помогает ответственным лицам в их усилиях, направленных на взаимодействие с законом, и обеспечивает систему, в рамках которой они могут организовываться для достижения желаемых результатов. Трудовое законодательство также имеет жизненно важное значение для экономики любой страны, для обеспечения сбалансированного социально-экономического развития и благосостояния всего населения в целом, т.е. для той области, где так трудно достичь шаткого равновесия.

Подобное законодательство зачастую принимается в результате длительных консультаций и переговоров. Как показывает опыт, предложения, навязанные «сверху», не могут учитывать сложный комплекс интересов и потребностей так, как это способны делать решения, которые выработаны в процессе социального диалога и, следовательно, пользуются широкой поддержкой в обществе. Если порядок принятия решений не вполне понятен и заинтересованные стороны в его определении не участвуют, вводимые нормы поддержки среди общественности не получат.

Таким образом, трудовое законодательство должно быть последовательным и, в идеале, всеобъемлющим, чтобы соответствующая защита на рабочем месте справедливым образом обеспечивалась всем работникам. Но в действительности законодательство обычно прогрессирует и с течением времени дорабатывается, в результате чего происходит постепенное повышение его технического качества и расширение круга охватываемых им вопросов и работников. С годами могут также меняться и стратегии применения законодательства в области обеспечения достойного труда.

Для того чтобы ответственные лица могли соблюдать законодательство и чтобы было легче следить за его соблюдением, оно должно отличаться простотой и доходчивостью. Невразумительные законодательные нормы, понятные только юристам, вряд ли будут восприниматься и применяться надлежащим образом, а усилия по обеспечению их соблюдения могут оказаться затруднительными и непоследовательными, что создаст неловкое положение для всей правовой системы в целом.

Конечно, системы правоприменения в значительной степени зависят от законодательной системы в целом и в разных странах будут разными, однако крайне необходимо, чтобы инспекторы в своей правоприменительной деятельности пользовались соответствующей правовой поддержкой, позволяющей им в полной мере выполнять все свои функции.

Хотя какого-либо международного стандарта качества для разработки законодательства не существует, некоторые страны – например, из числа членов ОЭСР – приняли собственные стандарты, определяющие качество отдельных норм.

Существует также подготовленное МОТ руководство по разработке трудового законодательства⁴, в основе которого лежит идея о том, что законы о труде должны быть изложены на языке, доступном и понятном для тех, кому они адресованы. Это

³ Законодательство – не единственное средство продвижения основополагающих принципов и прав в сфере труда, хотя оно, безусловно, необходимо для обеспечения базовых законных прав и средств защиты. Во многих странах некоторые трудовые вопросы, в том числе относящиеся к основополагающим правам, регулируются коллективными договорами, обычно дополняющими базовый законодательный акт, но иногда существующими и при отсутствии такового. Ввиду того, что такие основополагающие права необходимо гарантировать всем работникам, а сфера действия коллективных договоров во многих странах ограничена, в большинстве случаев, как представляется, потребуется базовая законодательная защита.

⁴ ILO Labour Legislation Guidelines: <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/lgl/index.htm>

руководство призвано помогать тем, кто занимается анализом и разработкой трудового законодательства, совершенствовать методику своей работы, а также развивать социальный диалог и повышать его эффективность. Таким образом можно надеяться, что принимаемое законодательство будет лучше приспособлено к национальным условиям и станет в более полной мере учитывать связанные со сферой труда основополагающие принципы, поддерживаемые МОТ. Среди других национальных инициатив, способных послужить полезными источниками информации, можно упомянуть руководство по разработке местных законов и подзаконных нормативных актов, составленное в штате Квинсленд, Австралия⁵.

Стандарты для принятия отдельных норм (ОЭСР, 1994 г.)⁶

- ✓ Стандарты, касающиеся пользовательских качеств, таких как ясность, простота и доступность для частных лиц и представителей бизнеса.
- ✓ Стандарты, касающиеся аспектов построения, таких как гибкость и соответствие другим правилам и международным нормам.
- ✓ Стандарты, касающиеся юридических аспектов, таких как наличие соответствующей структуры, упорядоченности, использование четких формулировок, правильной терминологии и существование очевидных юридических полномочий для действий.
- ✓ Стандарты, касающиеся аспектов эффективности, таких как актуальность для четко определенных проблем и реальных условий.
- ✓ Стандарты, касающиеся экономических и аналитических аспектов, таких как анализ экономической эффективности, затрат и выгод, а также степень воздействия на малый бизнес, конкурентоспособность и торговлю.
- ✓ Стандарты, касающиеся аспектов реализации, таких как практичность, осуществимость, возможность обеспечения исполнения, общественное признание и наличие необходимых государственных ресурсов.

Поправки, вносимые в законодательство, иногда делают его менее понятным и менее определенным в плане обязательств. Правительствам следовало бы вместо заявлений общего характера о том, что внесенные поправки обладают приоритетом перед ранее существовавшими положениями, точно оговаривать все вытекающие из этого изменения. Это объясняло бы цель поправок и помогло бы упростить процесс кодификации законов и нормативных актов. В руководстве по разработке законодательства, составленном в Австрии, приведены подробные указания о том, как следует вносить поправки в законы, чтобы впоследствии не приходилось принимать «отдельные нормы», разъясняющие смысл первоначального закона⁷. Некоторые страны создали у себя центральные редакционные бюро, или коллегии, располагающие большими по сравнению с администраторами возможностями в плане последовательной и качественной разработки новых законов.

Последующая оценка степени соблюдения норм покажет, насколько действенным на самом деле оказался закон, выявит его недостатки, мешающие заинтересованным сторонам исполнять свои обязанности, а также позволит определить эффективность

⁵ http://www.legislation.qld.gov.au/Leg_Info/publications/Guidelines_Local_Laws.pdf

⁶ OECD, 1994, там же.

⁷ Improving the quality of Laws and regulations: economic, legal and managerial techniques, Paris, OECD, 1994.

работы служб инспекции труда. Следовательно, в дальнейшем законодательство можно будет разрабатывать таким образом, чтобы его было легче соблюдать и чтобы оно отличалось большей уместностью, актуальностью и действенностью.

Таким образом, в итоге законодательство должно:

- отличаться четкими формулировками и недвусмысленностью, чтобы быть *понятным* для целевой группы и исключать возможность иного толкования;
- отличаться *логичностью, последовательностью, внутренней непротиворечивостью и согласованностью* с другими правовыми актами;
- включать в себя подходящие и достаточные *положения об обеспечении соблюдения* – как в плане полномочий инспекторов, так и в плане возможных санкций;
- обеспечивать предоставление всей необходимой для его соблюдения информации – о том, что требуется для выполнения законодательных положений, и о том, *каким образом* можно обеспечить их выполнение.

2.2. Структура нормативно-правовой базы

Очень часто различные государственные учреждения отвечают за сферы регламентирующей деятельности, имеющие лишь весьма неясные различия, например, в области охраны труда. В подобных случаях различные нормативные акты могут частично совпадать или даже противоречить друг другу. В других случаях дополнения или поправки к нормативным актам принимаются не в соответствии с тщательно разработанным планом по созданию полного иерархического свода нормативных и законодательных актов, а под давлением возникающих в какой-то момент обстоятельств, в результате чего могут возникать пробелы нормативно-правового характера либо повторы одинаковых по цели, но разных по форме положений в разных документах.

Все это приводит в замешательство тех, на ком лежит ответственность, иногда в какой-то мере порождает правовую неопределенность и в любом случае затрудняет выполнение обязательств. Для недопущения подобной проблемы необходима *единая фундаментальная нормативно-правовая база с управлением на высоком политическом уровне, способная служить основой для разработки всех новых трудовых норм* и определяющая общие обязанности работодателей, а также права и обязанности работников. Сюда же можно добавить отдельные кодексы норм, касающиеся конкретных рисков или групп людей, и другие необязательные своды практических правил и руководств, о которых говорилось выше. В своды практических правил или руководств, в частности, уместно включать технические стандарты, поскольку изменять и обновлять их, например, при появлении новых технических данных, гораздо легче, чем положения законодательства. Помогать ответственным лицам и инспекторам исполнять и применять на практике законы призваны также различные справочники и пособия.

Законы, нормативные акты и своды практических правил

В законах часто с помощью самых общих, широких понятий излагается то, что требуется от общества. Нормативные акты – это более подробные правила, которые составляются на основании соответствующих законов и с помощью которых эти законы приводятся в действие. Парламент не занимается разработкой детальных указаний относительно того, каким образом жителям следует выполнять требования закона, вместо этого он включает в закон положение, которое «уполномочивает» правительство в последующем разработать соответствующий нормативный акт. Если какое-то лицо не соблюдает требований нормативного акта, оно может быть привлечено к ответственности.

Своды практических правил составляются для того, чтобы служить для людей практическими руководствами, объясняющими, каким образом можно выполнять обязанности общего характера, предусмотренные законом, или обязанности по нормативному акту, изложенные в общих формулировках. Чаще всего такие своды разрабатываются для работодателей. Указаниям свода практических правил можно не следовать при наличии данных о том, что существует возможность выполнить предусмотренную законом обязанность каким-то другим способом. Привлечь человека к ответственности за несоблюдение свода практических правил нельзя, однако свод может использоваться в качестве подтверждения того, что человек не исполнял своих обязанностей по закону или по нормативному акту. Подобное неисполнение обязанностей уже может повлечь за собой привлечение к ответственности. Чтобы избежать судебного преследования, человеку необходимо будет доказать, что он выполнял требования закона или нормативного акта способом, не указанным в своде практических правил.

2.3. Распространение информации

Одной лишь разработки правильного законодательства самого по себе еще недостаточно – правительство должно быть в состоянии обеспечивать его действенность на практике. Для этого требуются устойчивые системы трудовых и социально-экономических отношений, которые будут взаимодействовать в целях практического применения законодательства и продвижения прав в сфере труда. В этом состоит важное условие, при соблюдении которого правоприменяющие органы, а также другие не связанные с мерами принуждения трехсторонние, двухсторонние и независимые организации, призванные предоставлять рекомендации и информацию, смогут способствовать соблюдению законодательства.

Широкое распространение информации – через официальную прессу, с помощью различных публикаций, веб-сайтов и других средств – о том, чего в действительности требует законодательство, окажет существенную помощь ответственным лицам и, таким образом, станет важным элементом общей стратегии продвижения соблюдения норм. Распространять такую информацию становится все легче по мере развития и повышения эффективности информационных технологий и их повсеместного применения не только в промышленно развитых, но и в развивающихся странах. Доступ к сети Интернет сейчас получает все большее число предприятий, и даже самые удаленные инспекции труда, работающие на местах, оснащаются теперь современными информационными системами. Однако в этой области предстоит сделать еще очень многое.

«Руководство по Закону об охране труда», провинция Онтарио, Канада⁸

В этом руководстве объясняется, что необходимо знать о Законе об охране труда каждому рабочему, бригадиру, работодателю, инженеру и владельцу предприятия. В нем разъясняются права и обязанности всех сторон и приводятся ответы – на доступном языке – на наиболее частые вопросы об упомянутом законе.

Существуют также многочисленные информационные и консультационные службы, создаваемые для поддержки инспекций труда и предоставления работодателям, работникам и другим заинтересованным сторонам полезных рекомендаций относительно соблюдения законодательных требований и продвижения передовых методов

⁸ http://www.labour.gov.on.ca/english/hs/pdf/ohsa_g.pdf

работы (которые нередко предполагают соблюдение более строгих норм, чем требует законодательство). Подобные службы все чаще становятся доступными в сети Интернет. Они различаются по роду предоставляемых консультаций – одни являются частными коммерческими организациями, другие входят в состав более крупных государственных служб, занимающихся реализацией принципов достойного труда.

Пример Филиппин⁹

Департамент труда и занятости Филиппин с 2002 года проводит политику поддержки малых и средних предприятий, направленную одновременно на повышение производительности и улучшение условий труда. Эта политика, в основе которой лежит программа МОТ по улучшению условий труда на малых предприятиях (программа WISE), изменила методы работы и саму профессию инспектора труда, превратившегося из представителя службы, ранее воспринимавшейся исключительно как контролирующая организация, в специалиста с гораздо более широким подходом к решению проблем, предполагающим консультирование, содействие, принятие комплексных мер по улучшению условий труда и общий взгляд на развитие предприятий.

Все большую популярность приобретает и такой способ распространения информации, как проведение широких национальных и региональных программ, кампаний, конференций и семинаров, и инспекторы труда вполне могут играть в этих инициативах, даже не являясь их основными инициаторами, весьма активную роль. Подобная деятельность может носить многогранный характер, то есть она предполагает открытое размещение информации (о законодательстве и требованиях по его соблюдению), проведение конференций и семинаров, организацию регулярных встреч между основными заинтересованными сторонами, главным образом между правительством и его социальными партнерами, а также – что особенно важно в данном контексте – реализацию целевой программы инспектирования, направленной на достижение общих целей и ориентиров существующих программ и на обеспечение соблюдения соответствующих норм. Подход, основанный на выгодном использовании взаимоусиливающего эффекта от распространения информации и проведения инспектирования, представлен в нижеприведенной вставке.

Новый подход (Нидерланды)

Вместе с вступлением в силу нового закона «Об условиях труда» 1 января 2007 года в Нидерландах был принят и новый подход в области трудового инспектирования. Теперь перед проведением инспектирования инспекция труда рассылает по предприятиям, которые она намерена посетить, буклеты с общей информацией о правилах и рисках для соответствующего сектора. Кроме того, инспекция указывает, какие нормы будут применяться в ходе инспектирования. Чтобы подчеркнуть значение элемента сотрудничества, присутствующего в данном подходе, инспекция также предоставляет примеры практического решения проблем, связанных с опасными условиями труда. Инспекция обращает особое внимание на то, что ее цель – не раздача предупреждений и наложение штрафов, а улучшение положения дел на предприятиях¹⁰.

⁹ См. дополнительную информацию на веб-сайте: <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/la/gp/philippines.htm>

¹⁰ http://osha.europa.eu/fop/netherlands/en/nl_developments/nieuwe_aanpak_arbeidsinspectie.

Дни охраны труда в Соединенном Королевстве

Такие дни стали впервые проводиться в аграрном секторе, а впоследствии распространились и на другие секторы, такие как строительство. В рамках этих дней инспекция труда, Управление безопасности и гигиены труда Соединенного Королевства (HSE), национальные организации работодателей и работников и национальные учебные учреждения совместно организуют на базе учебных центров информационно-просветительские семинары, предназначенные в первую очередь для представителей малого бизнеса и самозанятых лиц. На семинарах, длящихся полдня, рассматриваются приоритетные вопросы, определяемые инспекцией труда, и представляющие собой наиболее серьезные риски в области охраны труда. Эти семинары, на которых преподаватели наглядно показывают, как можно улучшать условия труда и предотвращать риски, оказались весьма полезными.

Семинары являются добровольными и бесплатными, и их участники обеспечиваются питанием и напитками. В течение всего дня на бесплатной основе предоставляется информация и консультации. Стимулом для посещения семинаров является обещание инспекции труда не проводить *профилактические* проверки предприятий в течение двух последующих лет. Такой стимул оказался весьма эффективным, и в семинарах приняло участие довольно много представителей малого бизнеса и самозанятых лиц. Как показали последующие оценки, многие из этих участников в результате воплотили полученные рекомендации на практике¹¹.

За последние десять лет Управление безопасности и гигиены труда Соединенного Королевства провело уже более 140 подобных мероприятий, которые посетили 43 тыс. человек. Участниками семинаров обычно бывают владельцы семейных ферм, самозанятые лица и собственники предприятий с численностью работников до четырех человек.

Общая цель подобных инициатив состоит не только в том, чтобы информировать широкие слои работающего населения о законодательстве, но и в том, чтобы изменять отношение к нему со стороны работодателей и работников и утверждать культуру профилактики. Такие инициативы имеют особенно важное значение для предприятий, не располагающих собственными специалистами по трудовому законодательству, например, для малых предприятий и самозанятых лиц. Кроме того, нельзя забывать и о существовании таких «труднодоступных» сегментов рабочей силы, как мигранты и временные или сезонные сельскохозяйственные работники, а также работники неформальной экономики. С представителями этих групп контактируют различные посреднические организации (например, НПО и местные общественные организации), на которые можно оказывать влияние с помощью вышеупомянутых инициатив.

В последнее время появляется довольно много публикаций об информационных кампаниях – например, о посвященных вопросам охраны труда¹², – призванных помочь ответственным лицам понять, что требует от них закон, где можно найти дополнительную информацию, и стимулировать их к соблюдению соответствующих норм. Некоторые

¹¹ Дни охраны труда в Соединенном Королевстве: <http://www.hse.gov.uk/agriculture/shads.htm>

¹² European Agency for Safety and Health at Work, “Health and Safety Campaigning – Experiences from across the European Union and tips on organizing your own campaign – Getting the message across”, 2001: <http://osha.europa.eu/en/publications/reports/102>.

инициативы, реализуемые с помощью телевидения и других СМИ¹³, адресованы специально самозанятым лицам и представителям «труднодоступных» групп. Однако среди представителей работающего населения по-прежнему существуют значительные различия – между разными группами людей и секторами – в плане понимания тех или иных законов и в плане стремления к их соблюдению. Как показано в нижеприведенной вставке, особенно заметные различия наблюдаются между малыми и крупными предприятиями.

**Знакомство с новым законодательством:
различия между крупными и малыми предприятиями (ОЭСР, 2000)**

Исследование в области соблюдения норм охраны труда, проведенное в Англии и Уэльсе, позволило выяснить, что крупные компании и компании со специальным персоналом, отвечающим за охрану труда, не испытывают затруднений с восприятием и использованием информации о требованиях по соблюдению соответствующих норм. В таких компаниях эффективные системы обеспечения соблюдения законодательных требований встречаются гораздо чаще, чем в мелких компаниях, в которых специальный персонал по охране труда отсутствует, а у администрации обычно не хватает ни времени, ни ресурсов для изучения огромного объема соответствующей литературы.

В 1991 году в Норвегии вступили в силу новые правила, требующие от всех государственных и частных работодателей создания и поддержания системы контроля за вопросами экологии и охраны труда.

Для того чтобы выяснить, в какой степени соблюдаются эти правила, в 1994 году было проведено соответствующее исследование. Исследование выявило значительное расхождение между малым бизнесом, на долю которого приходится 90% норвежских компаний, и крупными предприятиями. На малых предприятиях о вышеупомянутых правилах не знали 43% менеджеров, а на крупных предприятиях – только 6%. В целом, в малом бизнесе активным внедрением указанной системы занимались лишь 31% менеджеров высшего звена.

Очевидно, что подобные расхождения существенным образом отражаются на общем уровне соблюдения норм и способствуют заметному различию между малыми и крупными предприятиями.

В тех странах, где существует несколько государственных и (или) множество местных или племенных языков, необходимо учитывать и проблему перевода. В таких случаях правительствам следует принципиально решать, в каких объемах они будут публиковать материалы с переводом на разные языки, взвешивая, с одной стороны, затраты на это, и, с другой стороны, реальную потребность в этом. Обеспечивать соответствующее ознакомление населения с законодательными требованиями – с тем, чтобы работодатели и работники могли соблюдать их – необходимо в особенности в сельских районах, куда инспекторы труда, если и наведываются, то весьма нечасто. Для этого могут потребоваться значительные усилия, связанные с переводом и с реализацией других информационно-разъяснительных программ и инициатив.

¹³ В Соединенном Королевстве для местного телевидения была подготовлена серия 45-секундных телевизионных роликов под рубрикой «Работать с умом» (Worksmart). В каждом ролике показаны реальные люди, оказавшиеся участниками серьезных несчастных случаев, и рассказывается о простых правилах безопасности: <http://www.hse.gov.uk/campaigns/worksmart/videos/#construction>

3. СТРАТЕГИИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОБЛЮДЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Успехи и неудачи

«Важнейший фактор, определяющий эффективность деятельности правительства, состоит в том, насколько успешно достигает своих политических целей система нормативно-правового регулирования. Хотя резкое ужесточение регулирования и официальных процедур, происходящее во многих странах ОЭСР с 1970-х годов, и приводит к впечатляющим успехам в некоторых областях экономического и социального благополучия, однако слишком часто результаты подобных действий вызывают разочарование. Серьезные неудачи в области нормативно-правового регулирования нередко становятся поводом для призывов к дополнительному усилению такого регулирования, причем анализ причин этих неудач при этом не производится»¹⁴.

3.1. Руководящие принципы правоприменения

По мнению Дейвида Уэйла¹⁵, основная задача, стоящая перед всеми инспекциями независимо от базовой нормативно-правовой модели, заключается в наиболее эффективном распределении своих ресурсов таким образом, чтобы обеспечить долговременные улучшения. При определении политики правоприменения следует руководствоваться следующими четырьмя главными принципами:

- приоритизация;
- сдерживание;
- устойчивость результатов;
- системное действие.

Приоритизация

Здесь речь идет о выборе предприятий, подлежащих инспектированию, и о том, насколько чаще инспекторы должны проверять предприятия, (потенциально) нарушающие законодательство, по сравнению с соблюдающими его. Инспекции устанавливают очередность проверки предприятий главным образом для того, чтобы максимально эффективно использовать дефицитные ресурсы и направлять свои усилия на те участки, где это более всего необходимо¹⁶. Приоритизация усилий должна также приводить к повышению выявляемости более серьезных нарушений и вероятности их устранения при очевидной угрозе санкций.

Многие инспекции труда начинают осуществлять правоприменительные действия только после несчастных случаев или жалоб. Регулирующие органы, видимо, предполагают,

¹⁴ OECD, "Reducing the risk of policy failure: Challenges for Regulatory Compliance", 2000, Paris.

¹⁵ A strategic approach to labour inspection. David WEIL International Labour Review, Vol. 127 No. 4 ILO, (2008): http://www.hctar.org/pdfs/Weil.strategic_approach08.pdf

¹⁶ Как правило, ответственные лица и инспекторы соглашались с такой целенаправленностью усилий, а жертвы правонарушений и работники проявляют обеспокоенность по поводу того, что из-за целенаправленности правоприменительной деятельности некоторые группы работников могут оказаться без защиты. Работники пользуются «всеобщим правом» на защиту, которого они не должны лишиться из-за политики целенаправленности усилий.

что работники предприятий, где соблюдаются требования законов, *не подают* жалоб, а работники, сталкивающиеся с такими нарушениями, – подают. В самом деле, результаты исследований говорят о том, что на предприятиях, где жалобы подаются редко, относительно немного проблем и обычно вполне удовлетворительные условия. Тем не менее, далеко не на всех предприятиях с низким уровнем соблюдения норм и с реальными нарушениями бывает много жалоб. В действительности с самыми плохими условиями труда зачастую сталкиваются наиболее уязвимые группы, например, мигранты и работники неформальной экономики, однако большинство из них из-за опасений потерять работу жаловаться не будет.

Таким образом, наличие жалоб не позволяет получить четкое представление о степени соблюдения норм. Удерживать людей от подачи жалоб могут и факторы, не связанные с реальными условиями труда на предприятии, такие как особенности трудовых правоотношений, членство в профсоюзах, незнание законодательства, отношение предприятий к профсоюзам и т. д., и молчание работников не следует считать признаком соблюдения норм.

Управление охраны труда США: подход к приоритизации усилий исходя из оценки жалоб¹⁷

До 1996 года Управление охраны труда США реагировало практически на все жалобы путем проведения расследований на рабочих местах. Это требовало значительных кадровых ресурсов и приводило к долгим задержкам начала расследований после получения жалоб. В 1996 году, с ростом числа ожидающих рассмотрения дел, Управление стало оценивать каждую полученную жалобу на предмет того, связана ли она с серьезным нарушением или риском. Если дело представлялось серьезным, инспекторы проводили проверки на местах, сосредоточивая внимание на конкретных вопросах. Если же жалоба считалась не столь серьезной, реакция Управления могла ограничиваться наведением справок у работодателя по телефону или факсу. Такая система позволяла перенаправлять ресурсы на решение самых неотложных проблем и при этом быстро разрешать все остальные вопросы.

Сдерживание

Когда речь идет о сдерживании, имеется в виду, что в представлении ответственных лиц вероятность проверки и последующих правоприменительных действий должна быть достаточно высокой, чтобы побуждать их к добровольному соблюдению законодательных требований. В оценках, проводимых инспекциями труда, главное место занимают, как правило, прямые результаты проверок предприятий, но наибольший потенциальный эффект от их деятельности связан со сдерживанием: угроза проверки служит хорошим стимулом к соблюдению норм и соответствующему изменению практики.

Инспекции труда стараются усилить фактор сдерживания многими способами. Добиваться этого можно, например, с помощью широкого освещения соответствующих судебных дел, а также с помощью статей в специализированной прессе и других публичных акций.

¹⁷ Выдержка из следующего источника: Weil, D., "A strategic approach to labour inspection", *International Labour Review*, Vol. 147 No. 4, ILO, Geneva, 2008.

Устойчивость результатов

Принимаемые меры и все связанные с ними правоприменительные действия должны в результате обеспечивать устойчивое соблюдение норм в длительной перспективе. Инспектирование и правоприменительные действия могут считаться имеющими устойчивую результативность, если они приводят одновременно к долговременному соблюдению норм и, в более общем смысле, к принятию мер, соответствующих общим целям трудового законодательства.

«Конкордат по правоприменению» (Enforcement Concordat) (Соединенное Королевство)¹⁸

«Конкордат по правоприменению» способствует сотрудничеству между правоприменительными органами и предприятиями, а также устанавливает шесть принципов правоприменительной деятельности, помогающих добиваться добровольного соблюдения норм.

1. Стандарты: четкие стандарты, определяющие уровень обслуживания, на который могут рассчитывать предприниматели и население.
2. Открытость: четкое и открытое предоставление информации на понятном языке.
3. Доброжелательность: готовность помочь предпринимателям советом и рекомендациями по соблюдению необходимых норм.
4. Жалобы: простой и понятный порядок подачи жалоб.
5. Соразмерность действий: осуществляемые правоприменительные действия должны быть соразмерны присутствующим рискам и не должны приводить к излишним расходам – особенно для малых предприятий.
6. Последовательность: правоприменительная практика должна быть последовательной.

Инспекционные проверки нередко проводятся в ответ на неожиданные просьбы со стороны работников и их представителей или со стороны каких-либо других административных органов, а также по иным причинам обязательного характера. Подобные запросы часто вносят свои коррективы в планы работы и воспринимаются иногда как фактор, нарушающий установленный порядок, но в рамках общенациональной системы усиления защиты работников они нередко служат необходимым «спусковым механизмом» для принятия соответствующих мер.

Расследования, проводимые в ответ на поступившие жалобы, могут иметь ограниченный и преходящий эффект (то есть низкую устойчивость результатов), если они используются как узкосфокусированные средства для решения конкретных проблем. Инспектор должен оценивать ситуацию и выяснять, является ли проблема действительно незначительной или же представляет собой верхушку айсберга.

Тем не менее, отдельные несчастные случаи и заболевания нередко служат поводом для более масштабных расследований, касающихся неудовлетворительного состояния систем управления охраной труда, недостатков в техническом содержании и обслуживании оборудования, плохой профессиональной подготовки, недостатков в руководстве работами

¹⁸ The Enforcement Concordat: Good practice guide for England and Wales: <http://www.berr.gov.uk/files/file10150.pdf>

и т.д. Другими словами, если какие-то несчастные случаи в соответствии с установленными критериями выбираются для проведения расследований, такие расследования могут стать основанием для принятия более масштабных мер, зачастую предполагающих и правоприменительные действия при наличии тяжелых травм. Действительно, после несчастных случаев с тяжкими последствиями, например, повлекших за собой гибель людей, нередко бывает так, что общественность надеется на торжество правосудия и судебное преследование, или иные санкции вполне правомерны.

Системное действие

Очень часто внимание регулирующих органов сосредоточивается на отдельных рабочих местах и правоприменительная деятельность не оказывает должного влияния на поведение всего предприятия в целом. В то же время, тщательно продуманные правоприменительные действия (например, судебное разбирательство с соответствующим освещением в СМИ) могут иметь эффект, выходящий далеко за пределы собственно предприятия, и оказывать воздействие на отношение и поведение хозяйствующих субъектов в масштабах целой отрасли и даже страны. То есть это помогает, как говорилось выше, удерживать от правонарушений других.

Правоприменительная деятельность, как представляется, оказывает системное действие на соблюдение законодательства разными путями¹⁹:

- она должна оказывать непосредственное воздействие на предприятия, подвергающиеся санкциям, побуждая их к улучшению условий труда в целом;
- она может помогать информировать другие организации о действующих нормах, о стандартах, которые, как предполагается, они должны соблюдать, и способствовать осознанию ими того факта, что эти стандарты ими не соблюдаются;
- она может усиливать оказываемый нормативно-правовой системой эффект сдерживания, укрепляя уверенность организаций в возможности выявления допускаемых ими нарушений и применения в отношении их правоприменительных мер.

Инспекторы труда должны изыскивать способы воздействовать на поведение тех работодателей, которых они напрямую и не проверяют. Подобным системным переменам могут способствовать такие меры, как распространение информации о возможных санкциях, освещение в СМИ событий, связанных с серьезными инцидентами, судебными разбирательствами и т.п. (а также разглашение имен правонарушителей). «Назвать по именам и осудить» – так иногда называются акции по извещению общественности о лицах, осужденных за правонарушения. Важное значение имеют степень и характер гласности, в частности придание информации о правоприменительных действиях актуальности в глазах тех, на кого стремится повлиять правоприменительный орган.

¹⁹ “An evidence based evaluation of how best to secure compliance with health and safety law”, HSE Research Report 334 (2005): <http://www.hse.gov.uk/research/rpdf/r519.pdf>

Достоинства и недостатки гласности как стратегии воздействия (M. Wright et al., 2005)	
Достоинства (аргументы «за»)	Недостатки (аргументы «против»)
Как показывают факты, антиреклама, или негативная огласка, является для многих организаций и руководителей компаний сильным мотивирующим фактором.	Непредсказуемая реакция общественности на антирекламу означает, что «наказание» носит неопределенный характер и может оказаться несоразмерным допущенному правонарушению.
Возможность влиять на репутацию фирм и отдельных личностей путем их общественного порицания.	Антиреклама может оказать лишь незначительное воздействие на организацию, которая не имеет достаточно ценного бренда или обладает монополией в определенной сфере (например, единственное предприятие в сфере услуг).
Антиреклама приводит к увеличению внутрифирменных издержек, связанных с несоблюдением норм и с возможными правоприменительными действиями.	Преждевременное распространение информации (до установления вины или ответственности) является несправедливым и подрывает основы правовой системы.
Гласность служит общим сдерживающим фактором для всех организаций (сфера ее действия не ограничивается лишь правонарушителями).	Сдерживающий эффект может распространяться лишь на высшее руководство компаний.
Гласность может быть звеном системы восстановительного правосудия.	Из-за необходимости установить вину информация может предаваться гласности лишь спустя долгое время после совершения правонарушения.

Предание гласности информации о правонарушителях, помимо своего системного действия, имеет еще один, возможно, даже более важный результат, а именно: оно заставляет многие организации стремиться не допускать поводов для своей антирекламы и создания негативной репутации. Это является ключевым движущим фактором для тех предприятий, которые более бережно относятся к своему «бренду», например, для многих национальных и многонациональных корпораций. Таким образом, инспекторы могут достичь очень многого путем посещения головных офисов фирм, проведения бесед с директорами и другими руководителями высшего звена, требуя при этом от них продвижения более высоких стандартов как в возглавляемых ими организациях, так и во всех дочерних компаниях. Благодаря такому подходу инспекторы также смогут сэкономить массу своего времени. Вместо посещения множества мелких рабочих мест и проверки каждого можно посетить лишь несколько из них, а затем нанести один визит в головной офис и тем самым уже добиться желаемого эффекта, особенно если подкрепить свои аргументы несколькими хорошо подобранными примерами неудачных в целом предприятий.

3.2. Подходы к правоприменительной деятельности

В целом существуют два подхода к правоприменительной деятельности, которыми пользуются в разных странах для достижения схожих целей.

- Подход, ориентированный на наказание, представляет собой систему, которая основана на факторе сдерживания и для которой характерно широкое использование судебных преследований и процессов в целях удержания ответственных лиц от правонарушений. Задача такого подхода – воздействовать на взгляды и представления работодателей (высокая вероятность проведения проверки и выявления нарушений и достаточно строгие наказания) с тем, чтобы побуждать предприятия соблюдать трудовое законодательство. Критики такого подхода утверждают, что он приводит к возникновению отношений противоборства между регулирующими органами и теми, кого они контролируют, вызывает у ответственных лиц отторжение и нежелание сотрудничать, порождает защитную реакцию у предприятий, побуждая их в целях соблюдения законодательства лечить «симптомы» (исправлять нарушения), а не саму «болезнь» (слабый или не готовый к сотрудничеству менеджмент).



- Подход, ориентированный на убеждение, основывается на теории о том, что добиваться соблюдения законодательства лучше всего с помощью убеждения, а не строгих правоприменительных мер. Для такого подхода к инспектированию в гораздо большей степени характерно сотрудничество, и он позволяет инспекторам проявлять значительную гибкость, предполагающую оказание помощи работодателям для устранения проблем с соблюдением норм. Однако для того, чтобы убеждение было действенным, оно должно подкрепляться реальной угрозой правоприменительных действий и санкций. На приведенной иллюстрации в виде «правоприменительной пирамиды» представлен – по степени нарастания строгости – весь диапазон действий инспекторов, предпринимаемых для поощрения соблюдения норм, а также в ответ на их несоблюдение. Как утверждают Айрес и Брэйтуэйт (Ayres and Braithwaite), «чем больше санкции уходят на задний план, тем легче добиться

регулируемого с помощью простого воздействия и убеждения и тем эффективнее будет это регулирование»²⁰.

Как утверждают критики, ориентированные на убеждение, подходы, основанные на вере в том, что люди отличаются благоразумием, действуют добросовестно и стремятся соблюдать законы, обречены на провал. По их мнению, ответственные лица обычно не испытывают стремления к соблюдению законодательства и часть из них воспользуется тем, что о них думают как о добросовестных и законопослушных гражданах. Подобные подходы могут порождать на предприятиях атмосферу попустительства: работодатели предпочтут ждать проверки (а ее можно ждать годами) вместо того, чтобы устранять нарушения заранее.

С другой стороны, критики подхода, ориентированного на наказание, говорят, что он придает неоправданно большое значение правоприменительным действиям, хотя ответственные лица в большинстве своем поступают вполне благоразумно и просто нуждаются в хорошем совете. По их мнению, при таком подходе исчезает стремление к установлению между инспекторами труда и социальными партнерами хороших отношений, крайне необходимых для социального диалога. Вместо этого возникает атмосфера страха и недоверия, в которой работодатели не проявляют желания делиться информацией и обращаться за помощью к инспекторам, а это отнюдь не способствует профилактике несчастных случаев и защите работников.

На практике многие инспекции труда в своей деятельности руководствуются чем-то средним между этими двумя подходами: с одной стороны, стараются поддерживать хорошие рабочие отношения и социальный диалог, а с другой стороны – не пренебрегают правоприменительными действиями, когда считают их оправданными.

3.3. Свобода действий и последовательность в правоприменительной деятельности

Независимо от подхода к правоприменительной деятельности, преобладающего в стране, важнейшую роль в выборе наиболее подходящих ответных мер в каждом конкретном случае играет свобода действий, или личное усмотрение инспектора. Например:

- Ключевые принципы, такие как защита основополагающих трудовых прав или защита от серьезных рисков в области охраны труда, требуют строгого регулирования (зачастую в соответствии с уголовным правом) и действенного правоприменения с санкциями, нередко уголовными, в случае несоблюдения норм.
- Для обеспечения соблюдения других требований и устранения менее серьезных нарушений закона даются рекомендации, а официальные правоприменительные действия предпринимаются только в тех случаях, когда правонарушения допускаются на протяжении длительного времени.

Такой подход поддерживается конвенциями МОТ, в которых утверждается следующее:

«Лица, нарушающие или уклоняющиеся от соблюдения законодательных положений, осуществление которых возложено на инспекторов труда, немедленно подвергаются судебному или административному преследованию без предварительного уведомления... Инспектора труда имеют право сами решать вопрос о том, следует ли сделать предупреждение или дать совет вместо того, чтобы возбудить или рекомендовать возбудить судебное преследование»²¹.

²⁰ Responsive regulation: Transcending the deregulation debate, Ayres and Braithwaite, Australia, 1992.

²¹ Конвенция 1947 года об инспекции труда (№ 81), статья 17.

На национальном уровне ответственные лица правомерно рассчитывают на последовательность в правоприменительной деятельности правительства – в получаемых рекомендациях, в предписаниях правоприменительных органов и, конечно, в решениях, касающихся санкций и судебного преследования. К вопросу последовательности в правоприменительной деятельности инспекции труда должны относиться со всей серьезностью. Право инспектора поступать по своему усмотрению – это не лицензия на действия, совершаемые своевольно или из личной мести. Инспекторы должны нести личную ответственность за свои решения и действия в соответствии с общим принципом последовательности в правоприменительной деятельности.

В действительности обеспечение последовательности в решениях, касающихся выдачи рекомендаций, наложения санкций и возбуждения судебных дел, отнюдь не является простым вопросом, потому что инспекторам зачастую приходится сталкиваться с множеством различных факторов, таких как степень опасности, отношение и компетентность руководства, а также история подобных инцидентов на данном предприятии. Все эти факторы на разных предприятиях будут действовать по-разному, причем даже в тех обстоятельствах, которые могут представляться одинаковыми.

Таким образом, решение о правоприменительных действиях принимается на основании личного суждения отдельного инспектора, пользующегося свободой действий, однако оно должно вписываться в рамки общей государственной политики, чтобы обеспечивать определенную последовательность. Этот аспект приобретает возрастающее значение, поскольку инспекции труда становятся объектом все более пристального внимания общественности и им приходится отчитываться за свои решения и действия.

Следовательно, в стране должна существовать общая национальная политика и стратегия в отношении правоприменения, а инспекторы должны быть в полной мере подготовлены по всем актуальным для них вопросам. Это позволит им осуществлять одну из своих основных функций – выносить разумные суждения о соблюдении законодательства, о способности ответственных лиц устранять допущенные нарушения и, наконец, о тех действиях, которые они (инспекторы) должны предпринимать для обеспечения соблюдения соответствующих норм. Они должны уметь отличать серьезные или неоднократные преднамеренные нарушения, преступную халатность и злой умысел, требующие наказания, от непреднамеренных или незначительных нарушений, при которых можно ограничиться устным советом и предупреждением.

Стратегия правоприменительной деятельности будет в значительной степени зависеть от общей государственной политики в конкретной стране. Для того чтобы эта стратегия реально способствовала долговременному улучшению дел на рабочих местах, ее необходимо постоянно контролировать и периодически пересматривать.

Правоприменительные меры, используемые инспекцией труда Нидерландов²²

Если во время проверки инспектор обнаруживает нарушение закона, он принимает меры или налагает санкции. Характер таких мер и санкций, налагаемых инспекцией труда, зависит от серьезности нарушения. К указанным мерам и санкциям может относиться следующее:

- ✓ замечание о необходимости устранить нарушение;
- ✓ предупреждение;
- ✓ распоряжение об немедленном прекращении работ или приостановке деятельности;
- ✓ требование о соблюдении законодательства;
- ✓ объявление административного взыскания;
- ✓ составление официального протокола (в соответствии с уголовным законодательством);
- ✓ выдача предписания о взыскании (в отношении сумм, не превышающих установленной законом минимальной заработной платы).

За исключением случаев с предварительными замечаниями, все меры, предписанные к принятию работодателем, и санкции, налагаемые инспекцией, всегда оформляются в письменной форме.

3.4. Некоторые инициативы, направленные на содействие соблюдению законодательства

Информирование и привлечение работников

Для того чтобы работники знали и понимали законодательство, а также то, как его соблюдать, необходимо обеспечивать их соответствующее обучение и информирование. Инспекторы могут участвовать в обучении работников, проводимом, например, профсоюзами, и разъяснять им роль инспекции труда в обеспечении соблюдения соответствующих законов. Такая функция инспекторов предусматривается и в Рекомендации 1947 года об инспекции труда (№ 81).

Во многих странах работники часто привлекаются как к профилактической деятельности, так и к расследованию уже произошедших несчастных случаев и полученных жалоб. Подобное участие, например, представителей работников по вопросам охраны труда или членов комитетов по охране труда особенно полезно при решении вопросов, связанных с переговорами о заработной плате и трудовыми отношениями, и оно дополнительно способствует соблюдению законодательных требований. Инспекторы труда зачастую по мере возможности поддерживают такие усилия, присутствуя на заседаниях вышеупомянутых комитетов или по крайней мере контактируя с представителями работников и обсуждая с ними все необходимые вопросы.

²² Чем занимается инспекция труда? http://www.arbeidsinspectie.nl/Images/What%20does%20the_tcm290-261081.pdf

Договорные условия

В настоящее время многие государственные и частные предприятия включают в тексты договоров для потенциальных подрядчиков или поставщиков услуг специальные положения, касающиеся соблюдения соответствующих требований трудового законодательства в течение всего срока действия договора. То есть выполнение законодательных требований увязывается напрямую с коммерческой сделкой, и следовательно, вероятность их реального соблюдения намного возрастает. Это способствует соблюдению норм и распространению положительной практики, при этом подрядчики и поставщики услуг, которыми нередко являются малые предприятия, лучше узнают, чего от них требует закон, и на деле улучшают свои условия труда.

Аудиторские проверки рабочих мест

Аудиторские проверки рабочих мест могут проводиться самими предприятиями или частными аудиторами. Основное внимание таких проверок может быть направлено на предприятие в целом, когда необходимо убедиться в соблюдении определенного национального или международного стандарта (например, стандарты серии SA 8000), или на отдельные технологические процессы. Если требуется подтвердить соблюдение определенного стандарта, аудиторы выдают что-то вроде сертификата соответствия данному стандарту. Поскольку организациям, проводящим подобные проверки, нередко приходится подтверждать соблюдение норм в области управления охраной труда, они могут иметь аккредитацию от органов государственной власти. Такое положение наблюдается во многих промышленно развитых странах, например, в Испании²³. Инспекторы труда при посещении предприятий могут проверять аудиторские отчеты и сертификаты соответствия, допуская, что наличие подобных документов не указывает на постоянное соблюдение всех законодательных требований.

Аудиторские проверки все чаще проводятся в рамках глобальных цепочек поставщиков. Клиенты, в роли которых нередко выступают многонациональные корпорации, требуют, чтобы их поставщики-изготовители в развивающихся странах регулярно проводили такие проверки и соблюдали национальное законодательство и (или) международные трудовые нормы. Подобные требования выдвигаются отчасти для того, чтобы обеспечивать приемлемые условия труда, способствующие повышению производительности, но еще и для того, чтобы создавать положительный образ компании и не портить ее репутацию фактами применения потогонной системы при производстве товаров, предназначенных для промышленно развитых стран. В ходе аудиторских проверок поставщики также получают полезную информацию и подготовку.

Общим результатом проведения аудиторских проверок компаний-поставщиков является снижение количества правонарушений по крайней мере среди этих компаний. Инспекторы труда принимают в подобных проверках все более активное участие, особенно в рамках некоторых совместных международных программ, таких как «Улучшай фабрики» (Better Factories) и «Улучшай работу» (Better Work) в Камбодже, Иордании, Вьетнаме и Гаити²⁴. Это помогает гарантировать более долговременное и устойчивое отсутствие нарушений.

Системы стимулов

Существует немало примеров систем, побуждающих предприятия соблюдать законодательство с помощью различных стимулов. Стимулы могут быть нефинансовыми

²³ Chapter 5 RD 39/97, Reglamento de los Servicios de Prevención (Spanish): http://noticias.juridicas.com/base_datos/Laboral/rd39-1997.html

²⁴ См., например, отчеты о реализации проектов «Улучшай фабрики» (Better Factories) и «Улучшай работу» (Better Work) в Камбодже, Вьетнаме, Гаити и других странах: <http://www.betterwork.org/public/global>

(например, вручение наград в качестве официального признания заслуг), т.е. свидетельствующими об одобрении деятельности, но не приносящими напрямую существенных финансовых выгод. Примерами являются призы за образцовое состояние охраны труда, вручаемые министерствами труда (Южная Корея, Таиланд, штат Квинсленд в Австралии²⁵), системы признания заслуг («Золотой список» в Иордании²⁶, программа признания достижений в области охраны труда в США²⁷) и др. Все эти системы могут быть весьма эффективными и способствовать улучшению репутации компании, которая в результате будет получать от соблюдения законодательства дополнительные коммерческие выгоды. Такие системы в большинстве своем создаются и действуют при поддержке или участии инспекций труда.

Кроме того, существуют финансовые стимулы (воздействующие на работодателей позитивным или негативным образом, чтобы побуждать их к улучшению охраны труда), такие как стимулы, связанные со страхованием (например, уменьшение размера страховых платежей при страховании от несчастных случаев в зависимости от количества несчастных случаев на предприятии – Германия, Тунис, Финляндия²⁸), планы предоставления предприятиям финансовых средств для проведения профилактических мероприятий, а также стимулы, связанные с налогообложением (снижение налога, например, в Германии за определенные усилия по обеспечению охраны труда работодатели могут ежегодно списывать из налоговых платежей до 500 евро на работника).

Основные особенности экономических стимулов, способствующих улучшению охраны труда на предприятии

По мнению Европейского фонда улучшения условий жизни и труда²⁹, экономические стимулы могут стать особенно подходящими для продвижения охраны труда на предприятиях благодаря следующим четырем отличительным свойствам:

1. Тщательно продуманные стимулы могут обеспечить улучшение производственной среды, если величина стимула и условия выплаты демонстрируют реальную связь между улучшением охраны труда и получаемой за это выгодой.
2. Стимулы должны учитывать влияние, оказываемое на малые и средние предприятия статистическими колебаниями.
3. Стимулы, основанные исключительно на результатах прошлой деятельности, будут оказывать на профилактическую работу лишь ограниченное воздействие.
4. Стимулы должны быть ориентированы на будущее и способствовать в первую очередь усилиям, а не результатам.

²⁵ Награда «За лучшую систему управления охраной труда» от министра труда Кореи, национальная награда «За лучшую систему управления охраной труда» от министерства труда Таиланда, награда «За безопасный труд» (Work Safe Awards) от Управления по делам занятости и трудовых отношений штата Квинсленд, Австралия.

²⁶ Golden List, Ministry of Labour of Jordan: <http://www.mol.gov.jo/Portals/1/procedurese.pdf>

²⁷ The Safety and Health Achievement Recognition Program (SHARP) OSHA, United States: <http://www.osha.gov/dcsp/smallbusiness/sharp.html>

²⁸ Premium discount model, Rautiainen, R.H. et al. (2005). Effects of premium discount on workers' compensation claims in agriculture in Finland. *American Journal of Industrial Medicine*, 48 (2), 100–109.

²⁹ Economic Instruments for Sustainable Development, <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2000/76/en/1/ef0076en.pdf>

Воздействие на представителей неформальной экономики и других «труднодоступных» групп

К представителям таких групп относятся самозанятые лица, работники неформальной экономики, трудящиеся-мигранты, домашняя прислуга и прочие работники, которые почти никогда не подпадают под проверки и часто оказываются не защищенными от неудовлетворительных условий труда. Данные группы работников проверкам не подвергаются, но это происходит потому, что законодательство и сфера деятельности инспекции на них не распространяются, либо потому, что инспекции не хватает ресурсов на проверку всех работников. Особого внимания заслуживает неформальная экономика. Эта сфера вызывает растущую озабоченность главным образом потому, что во всем мире в ней сосредоточена весьма значительная часть работников. Дополнительная информация по этому вопросу приведена в аналитической справке, подготовленной для межрегионального симпозиума по данной теме³⁰, а также в Приложении 2.

В основе многих новых инициатив лежит сотрудничество между инспекциями труда и другими сторонами, заинтересованными в достижении тех же целей. Расширение сотрудничества означает, что для инспекторов открываются и другие каналы связи, которыми они могут воспользоваться в своих попытках «достичь недостижимого». Усилия, предпринимаемые инспекциями, направляются на то, чтобы мотивировать предприятия к соблюдению законодательства и подчеркнуть те выгоды, которые они могут от этого получить. Но при этом должна сохраняться и угроза того, что инспекторы могут узнать о предприятиях, систематически не соблюдающих законодательные требования, и провести на них проверку.

В разных странах реализуются и другие инициативы, например, с привлечением телевидения и радио, при этом инспекторы труда выступают в роли консультантов при подготовке передач. В тех случаях, когда проводится предварительное исследование аудитории, тщательно подготовленные программы оказываются достаточно действенными и обеспечивают повышение уровня информированности слушателей. Средства массовой информации достигают всех людей независимо от их статуса в сфере занятости и могут оказывать заметное влияние на взгляды тех, на кого невозможно воздействовать напрямую, то есть в ходе проведения проверок, обучения и т.п. И хотя никаких гарантий, что такие перемены во взглядах на деле обернутся улучшением условий труда, не существует, программы, транслируемые с помощью СМИ, по крайней мере информируют аудиторию о значении надлежащей охраны труда и о необходимости защиты других основополагающих прав человека в сфере труда.

В инициативах, направленных на охват более широких слоев трудоспособного населения, будут все чаще использоваться целенаправленные подходы и совместные усилия нескольких партнерских организаций, инспекторы труда при этом будут выступать в роли правоприменительного органа, осуществляющего свои функции при несоблюдении законодательства. Для подобных инициатив требуется готовность и заинтересованность всех партнеров, но особенно эффективными они оказываются в тех случаях, когда в их реализации участвуют инспекторы и существует реальная угроза проведения проверки и принятия правоприменительных мер.

³⁰ ILO: The informal economy: enabling transition to formalization, Geneva, 2007: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_110324.pdf

4. СИСТЕМЫ САНКЦИЙ

4.1. Правоприменительные меры

В распоряжении инспекторов и других правоприменительных органов имеется широкий набор различных мер:

- Устное или письменное предупреждение. Предоставление информации или рекомендаций относительно применения норм и (или) исправления положения.
- Административное предписание или распоряжение. Эти письменные документы обладают юридической силой и обязывают ответственных лиц принимать конкретные меры для исправления определенных нарушений или для остановки работ до вплоть устранения опасности.
- Денежный штраф, налагаемый в административном порядке³¹. Представляет собой финансовую санкцию, которая, как это принято во многих странах (Германия, Швеция, США, Нидерланды и др.), налагается правоприменительными органами самостоятельно, без обращения в суд.
- Вручение уведомления о штрафе, штраф на месте. В некоторых провинциях Канады и Австралии регулирующие органы имеют право налагать небольшие штрафы на любых лиц на предприятии.
- Увеличение бремени нормативно-правового соответствия. Например, обязывание нарушителей соблюдать более строгие требования по отчетности перед инспекцией труда, проведение более тщательных проверок или осмотров оборудования, оценок рисков.
- Взаимоприемлемые решения, которые касаются выявленных нарушений и выполнение которых обеспечивается с помощью таких разнообразных способов, как предупреждение на определенных условиях³², приостановленные санкции и исполнимые в принудительном порядке обязательства³³.
- Испытательный срок для компаний и директоров. Признанные виновными компании и директора за совершенные правонарушения подвергаются наказанию условно, и если в течение установленного испытательного срока они допускают какие-либо повторные нарушения, изначальное наказание приводится в исполнение реально.
- Негативная огласка (антиреклама)³⁴, то есть неблагоприятное освещение деятельности нарушителей. Инспекция труда Бразилии публикует имена работодателей, допускающих неоднократные нарушения в области использования принудительного труда, чтобы государственные учреждения могли ограничивать им доступ к кредитам, субсидиям и социальным льготам.

³¹ Альтернативные взыскания за нарушение норм в области охраны труда: <http://www.hse.gov.uk/consult/condocs/penalties.htm#alternative>.

³² Нарушитель соглашается выполнить определенные условия, чтобы избежать судебного преследования (США).

³³ Исполнимое в принудительном порядке обязательство (Enforceable Undertaking) представляет собой юридически оформленное соглашение, в соответствии с которым организация должна выполнить конкретные действия, чтобы улучшить охрану труда и принести пользу отрасли и населению. Применяется в некоторых штатах Австралии. <http://www.deir.qld.gov.au/law/regulation/undertakings/index.htm>

³⁴ Краткие справки о предприятиях, привлеченных к ответственности Управлением по охране труда штата Квинсленд (Австралия) за данный финансовый год: <http://www.deir.qld.gov.au/workplace/law/prosecutions/index.htm>

- Исключение из номенклатуры контрактов. Нарушители на определенное время лишаются права подавать заявки на выполнение государственных заказов. Такая мера помогает поддерживать предприятия, соблюдающие законодательство, и устраняет конкурентное преимущество, которое может возникать у компаний, сокращающих свои издержки за счет несоблюдения норм.
- Дисквалификация директоров³⁵.
- Изменение лицензий предприятий или условий, на которых они осуществляют свою деятельность (например, прекращение или приостановка деятельности организации³⁶, приостановка или отзыв действующей лицензии работодателя³⁷).
- Привлечение к гражданской и уголовной ответственности (результатом такого привлечения может быть уголовный штраф, тюремное заключение и широкий спектр постановлений о других возможных исправительных мерах). Постановления, выносимые некоторыми судами Канады и США, могут касаться обучения (прямые правонарушители и их работники обязываются проходить обучение по вопросам охраны труда), организационной реформы (от компании требуется внести изменения в организацию своей деятельности, чтобы исключить повторные правонарушения), публикации информации (нарушители обязываются опубликовать информацию о вынесенном в отношении их приговоре), расходов на правоприменительную деятельность (компаниям-нарушителям предписывается оплатить издержки, понесенные регулирующими органами в связи с расследованием), возмещения вреда и выплаты компенсаций и т.д.

Дополнительные санкции (Португалия)³⁸

1. В случае очень серьезных нарушений, повторных серьезных нарушений, совершенных с использованием обмана или по грубой неосторожности, применяется такая дополнительная санкция, как **негативная огласка**.
2. С учетом вреда, причиненного работникам, и экономической выгоды, полученной работодателем в результате нарушения, могут применяться и другие дополнительные санкции:
 - а) **приостановление деятельности** организации на срок до двух лет;
 - б) **лишение права на участие в государственных тендерах** на срок до двух лет.

³⁵ Британские суды могут выносить постановление о дисквалификации на срок до 15 лет (в соответствии с разделами 1 и 2 Закона 1986 года о дисквалификации директоров компаний) в отношении руководителей предприятий, признанных виновными в нарушениях законодательства об охране труда.

³⁶ В *Болгарии* Генеральная инспекция труда может по своей инициативе или по предложению профсоюзных организаций выдавать предписания о приостановке деятельности в случае неоднократного невыполнения обязанностей по заключению письменных трудовых договоров с работниками.

³⁷ В Китае это происходит при нарушении законоположений, касающихся использования труда подростков на опасных работах.

³⁸ Статья 115 Закона 102/2009. Правовой режим для продвижения охраны труда. <http://dre.pt/pdf1s/2009/09/17600/0616706192.pdf> (на португальском языке).

В целом, санкционная система отличается эффективностью только при соблюдении следующих условий:

- Строгость санкций (их характер, размер в случае штрафов, объем усилий, необходимых для возмещения причиненного ущерба) должна быть достаточной для того, чтобы оказывать на потенциальных правонарушителей реальное сдерживающее воздействие³⁹. Строгость и суровость санкций различных видов будут воздействовать на разных правонарушителей (разные целевые группы) по-разному.
- Быстрота и неизбежность наложения санкций усиливают их воздействие: санкции, применяемые незамедлительно (принцип «око за око»), будут иметь больший эффект, чем отсроченные. Процедура наложения санкций должна быть быстрой, исключая возможность лишних задержек из-за постоянных апелляций. Если потенциальные нарушители будут знать, что осуществляемые инспекцией труда процессуальные действия весьма трудоемкие и занимают много времени, что судебные органы придают нарушениям трудового законодательства небольшое значение и что их ресурсы крайне перегружены, это не будет способствовать соблюдению законодательства.

4.2. Цели санкций

Как отмечалось в предыдущем разделе, главной целью санкций и ключевым элементом, способствующим соблюдению норм, является сдерживание. Помимо сдерживания у санкций могут быть и другие важные цели:

- Наказание. Санкции имеют значение и как средство обеспечения социальной справедливости. К примеру, если какой-то работник погиб на рабочем месте, его родственники зачастую желают, чтобы справедливость восторжествовала и виновные были наказаны. Строгость наказания должна быть обоснованной и пропорциональной тяжести правонарушения.
- Перевоспитание. Санкции могут применяться в целях просвещения нарушителей – хотя бы и принудительным образом – относительно требований закона и необходимости их соблюдения.
- Восстановление. Система восстановительного правосудия дает возможность потерпевшим рассказать правонарушителям о реальных последствиях их поступков, получить ответы на свои вопросы и услышать извинения. Правонарушителям эта система дает возможность осознать реальные последствия их деяний и как-то возместить ущерб (в данном случае речь идет об ущербе, причиненном работникам и их семьям).

В одних странах, например в США, в применении санкций распространен относительно жесткий подход. В других странах принята политика невмешательства, и официальные санкции если и применяются, то крайне редко, а действия, осуществляемые в отношении тех, на кого закон возлагает ответственность⁴⁰, в большинстве своем носят неформальный характер.

³⁹ Процесс наложения санкций может повлечь за собой дополнительные расходы и неудобства, такие как негативная огласка, потеря уважения (репутации) и судебные издержки.

⁴⁰ Ответственное лицо может быть и не работодателем, а собственником помещения, поставщиком оборудования, разработчиком или заказчиком проекта.

Стратегия в области контрольно-правовой работы и правоприменения (Австралия)⁴¹

(...) для того, чтобы ответные действия регулирующих органов были эффективными и приводили к устойчивому отсутствию правонарушений на рабочих местах, меры проверки и обеспечения соблюдения законодательства должны отличаться восприимчивостью к конкретным обстоятельствам, в которых находится ответственное лицо или предприятие, ставшее объектом внимания.

Восприимчивая к подобным обстоятельствам система регулирования должна стремиться использовать для обеспечения соблюдения законодательства наиболее эффективные и подходящие правоприменительные меры. Восприимчивая система контрольно-правовой работы и правоприменения дополняется восприимчивой системой санкций. Принципы, лежащие в основе этой системы санкций, должны обеспечивать следующее:

- ✓ изменение поведения ответственных лиц;
- ✓ устранение финансовых стимулов, способствующих несоблюдению норм;
- ✓ соразмерность санкций характеру правонарушения и причиненному ущербу;
- ✓ уменьшение, по мере возможности, ущерба от несоблюдения норм;
- ✓ удерживание потенциальных правонарушителей от несоблюдения законодательства в дальнейшем;
- ✓ восприимчивость обстоятельств и учет наиболее подходящих решений для каждого конкретного ответственного лица.

Судебное преследование и другие правоприменительные действия осуществляются в основном в отношении работодателей, поскольку именно на них возлагается главная обязанность по соблюдению закона. Тем не менее, иногда судебные дела возбуждаются и в отношении других ответственных лиц, таких как изготовители, поставщики, собственники и даже работники. Пример одного из подобных случаев представлен ниже.

Привлечение к ответственности отдельного работника

Отдельные работники привлекаются к ответственности крайне редко. Судебные дела возбуждаются главным образом в отношении работодателей, поскольку именно работодатели несут основную ответственность за соблюдение законодательства.

Тем не менее, такое произошло после одного несчастного случая, в результате которого 17-летний работник деревообрабатывающего предприятия получил перелом черепа из-за грубых развлечений (баловства) на рабочем месте.

⁴¹ National OSH compliance and enforcement policy, Worksafe, Australia, 2008.
<http://www.worksafe.nt.gov.au/docs/National%20OHS%20Compliance%20and%20Enforcement%20Policy.pdf>

Инспектор, проводивший расследование, выяснил, что в происшествии участвовал еще один работник 57-летнего возраста, который, как оказалось, являлся представителем по вопросам охраны труда. Эти два работника в качестве развлечения бросали друг в друга безобидными предметами, затем старший, чтобы напугать младшего, бросил молоток в деревянный щит, за которым тот укрывался. К несчастью, 17-летний юноша в неудачный момент поднял голову, а молоток полетел слишком высоко и попал в нее, причинив серьезную травму.

Старший из работников был привлечен к ответственности отчасти из-за своего возраста и большего опыта – ему, особенно как представителю работников по вопросам охраны труда, следовало бы знать, как себя вести. В суде инспектор с учетом обстоятельств потребовал наложить на обвиняемого лишь весьма умеренный штраф, добавив, что судебное дело было возбуждено для того, чтобы обратить внимание общества на опасность баловства на рабочем месте. Тем не менее, судьи оштрафовали старшего работника на довольно значительную сумму и предписали ему оплатить издержки и выплатить определенную компенсацию пострадавшему.

Специализированная пресса в стране быстро подхватила эту историю, и весть об опасности баловства на рабочем месте разнеслась по всей отрасли и за ее пределами.

4.3. Определение размера штрафа

Для того чтобы взыскание имело сдерживающий эффект, размер штрафов необходимо периодически корректировать с учетом инфляции. С этой целью в некоторых странах размер штрафов привязывают к минимальной заработной плате. Например, в Гватемале инспекторы имеют право налагать взыскания величиной от двух до двенадцати минимальных размеров оплаты труда в зависимости от тяжести правонарушения. В Хорватии центральный инспектирующий орган предложил устанавливать размер штрафов с учетом изымаемой прибыли, которая была получена благодаря несоблюдению законодательства.

Чтобы обеспечить необходимое сдерживающее воздействие штрафов, в ряде стран для определения их размера применяются и другие методы, основанные, например, на следующих критериях:

- характер и последствия нарушения;
- наличие повторных правонарушений;
- торговый оборот фирмы;
- количество работников, пострадавших от правонарушения⁴².

За воспрепятствование инспекторам в исполнении их обязанностей в большинстве стран применяется наказание в виде штрафа. Однако в Бенине, Сингапуре и Польше для данного правонарушения предусматривается и тюремное заключение.

⁴² Например, в Бельгии нарушение определенных законодательных положений влечет за собой наложение штрафа, сумма которого умножается на количество работников, занятых на предприятии.

Взыскания за нарушение норм, установленных Управлением охраны труда (Соединенные Штаты)⁴³

Размер взысканий, налагаемых Управлением охраны труда за нарушения, варьирует от 0 до 70 тыс. долларов в зависимости от вероятности причинения серьезного вреда работникам. Незначительные нарушения зачастую не влекут за собой никаких взысканий, однако могут наказываться штрафами до 7 тыс. долларов. Для серьезных нарушений предусматриваются штрафы в размере до 7 тыс. долларов. При повторных или умышленных нарушениях сумма штрафа может достигать 70 тыс. долларов. Размер штрафа может быть уменьшен, если работодатель имеет небольшое количество работников, демонстрирует добросовестность, не допускал или почти не допускал нарушений ранее.

4.4. Предписания

Предписания – это акты принуждения, применяемые судами по ходатайству инспекций труда или непосредственно инспекциями в целях обеспечения соблюдения трудового законодательства. От ответственного лица требуется выполнение или воздержание от выполнения определенных действий. Нарушение предписания влечет за собой гражданско-правовое или уголовное наказание, при этом также может быть вынесено решение о возмещении убытков или о наложении санкций. В некоторых случаях неисполнение предписания считается серьезным уголовным преступлением, за которое правонарушитель подвергается аресту и тюремному заключению.

Наиболее распространенные виды предписаний:

- Предписания об устранении нарушений. Такие предписания выдаются, когда инспекторы хотят добиться быстрого устранения конкретных нарушений законодательства. Они представляют собой письменные документы, обязывающие работодателей принять какие-то конкретные или аналогичные им меры для устранения определенных нарушений – как правило, в течение срока, указанного в предписании. По усмотрению инспекторов срок, указанный в предписании, может быть продлен, если имеются убедительные доказательства прогресса и веские причины, объясняющие невозможность его соблюдения.
- Запретительные предписания, или распоряжения о прекращении работ, выдаются, когда присутствует опасность тяжелых несчастных случаев. Эти предписания могут касаться рабочего оборудования, машин, механизмов, технологических процессов и даже всех работ в целом и требовать от работодателей прекращения деятельности вплоть до устранения рисков или установления контроля над ними.

Предписания обычно выдаются на официальных бланках и оформляются на основании личного заключения инспектора. Они обладают силой юридического документа, и в них, как правило, указывается следующее:

- выявленные недостатки и необходимые меры по их устранению;
- уровень соответствия законодательным требованиям, которого необходимо достичь;

⁴³ <http://www.osha.gov/as/opa/osh-faq.html#Enforcement>.

- ссылки на нормы, обосновывающие выдачу предписания с учетом имеющихся фактов;
- срок, к которому должны быть выполнены условия предписания.

В некоторых случаях предписания требуют отчитаться перед инспекцией о мерах, принятых для их выполнения. Кроме того, предписания могут требовать, чтобы работодатели представляли в инспекцию и свои планы действий по выполнению полученных в них указаний.

Выполнение предписания об устранении нарушений проверяется инспектором по окончании установленного срока, а запретительного предписания – в течение определенного периода. Работодатель, не выполняющий условия любого из этих предписаний (например, использующий указанные в запретительном предписании машины), автоматически считается совершившим уголовное преступление, что дает инспектору право возбуждать уголовное дело.

При принятии решения о возбуждении уголовного дела инспекция часто принимает во внимание такие факторы, как тяжесть правонарушения и его последствий, осознание виновником возможных последствий своих действий, а также наличие повторных нарушений и невыполненных предписаний. Большинство сотрудников инспекций будут рассматривать привлечение к уголовной ответственности, где это целесообразно, как способ обратить внимание общественности на необходимость соблюдения законодательства и поддержания стандартов, предусмотренных законом⁴⁴. Привлечение к уголовной ответственности особенно уместно в следующих случаях:

- когда существует привычное ожидание репрессивных действий;
- когда путем осуждения виновных можно удержать остальных от аналогичных нарушений законодательства;
- когда, по оценкам, нарушения могут причинить значительный вред;
- когда это оправдывается тяжестью правонарушения с учетом прошлых поступков и общего отношения правонарушителя (например, очевидное халатное отношение к соблюдению норм, повторные нарушения законодательства и permanently неудовлетворительные условия труда).

Все эти виды правовых действий предполагают составление подробных протоколов соответствующими инспекторами и в некоторых случаях требуют получения разрешения на более высоком уровне в инспекции труда. Разумеется, содержание подобных протоколов в разных странах будет разным – один из примеров приведен ниже.

⁴⁴ В таких случаях усилия правосудия сосредоточены не на попытке изменить поведение отдельного правонарушителя, а на его публичном наказании с тем, чтобы удержать от нарушений других потенциальных правонарушителей. Цель подобных мер – системное воздействие и изменение поведения работодателей в масштабах целой отрасли.

Содержание протокола о правонарушении (Acta de Infracción)⁴⁵

В протоколе о правонарушении, составляемом сотрудниками Инспекции труда и социального обеспечения Испании, должна быть отражена следующая информация:

- а) Полное имя или торговое наименование предполагаемого нарушителя, его адрес, род деятельности, национальный документ, удостоверяющий личность, индивидуальный номер налогоплательщика, номер карточки социального обеспечения и, если имеется, регистрационный номер самозанятого лица. Если проверялось наличие согласия дочернего предприятия или лица, совместно несущего общую ответственность, необходимо отметить это обстоятельство, фактические и юридические основания для его предполагаемой ответственности, а также указать те же данные в отношении лица, несущего прямую ответственность.
- б) Факты, установленные инспектором, с указанием тех из них, которые использовались для классификации правонарушения; средства, использовавшиеся для установления фактов, на основании которых составлен протокол; а также критерии, в соответствии с которыми вынесено предложение о степени наказания. Кроме того, необходимо отметить, был ли протокол оформлен при посещении предприятия, явке правонарушителя или через административный файл.
- в) Предположительно совершенное правонарушение или правонарушения, с указанием несоблюденной нормы или норм, и их квалификация.
- г) Количество работников на предприятии и количество тех из них, которые пострадали от правонарушения (если от этого зависит степень наказания или если это необходимо для описания правонарушения).
- д) Предлагаемое наказание, его степень и размер. Если было допущено несколько правонарушений, предлагается суммарное наказание. При этом необходимо конкретно указать предлагаемые дополнительные санкции, сопутствующие основному наказанию.
- е) Компетентный орган для принятия решения и срок для представления заявлений в этот орган.
- ж) Должностное лицо, составившее протокол, и его подпись или, в зависимости от обстоятельств, виза инспектора с подписью и указанием лица, поставившего свою визу.
- з) Дата составления протокола.

Проблема с привлечением виновных к уголовной ответственности заключается в том, что до реального рассмотрения дела в суде могут пройти годы, по истечении которых интерес к нему со стороны общественности зачастую утрачивается (исключением являются судебные процессы, связанные с крупными авариями или вызывающие большую обеспокоенность общества).

⁴⁵ Порядок наложения санкций. Инспекция труда и социального обеспечения Испании. Real Decreto 928/1998, de 14 mayo (на испанском языке); http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/rd928-1998.html

В некоторых странах инспекторы могут налагать и административные санкции. Преимущество таких санкций в том, что их применение происходит практически немедленно и не требует больших затрат времени со стороны юристов и судов. Тем не менее, в каждой стране, где инспекторы обладают правом налагать подобные взыскания, существует система контроля для того, чтобы штрафы выписывались обоснованно и справедливо. Ниже приведен один из примеров.

Административные санкции в Нидерландах

В Нидерландах инспекторы труда составляют протокол об административном взыскании, где указывается нарушение (нарушения), которое предположительно допустил работодатель. Этот протокол рассматривается в отделе административных взысканий инспекции труда. Если сотрудники отдела убеждаются, что нарушение действительно имело место, определяется взыскание. После этого ответственное лицо получает письмо с уведомлением о возможном взыскании и с описанием допущенного нарушения. Работодателю предоставляется двухнедельный срок на то, чтобы ответить на это письмо и изложить свою точку зрения. Его ответ рассматривается, и результатом такого рассмотрения может быть изменение намерения в отношении наложения взыскания или уменьшение размера взыскания. После этого работодатель получает так называемое постановление о взыскании, где указывается, налагается ли взыскание и, если налагается, его сумма.

4.5. Апелляционные процедуры

Апелляционные процедуры предусматриваются для тех, кто получил предписание об устранении нарушений, запретительное предписание, постановление суда и т.п., а также для тех, на кого был наложен административный штраф. В зависимости от страны эти процедуры могут быть разными, но в большинстве случаев решение инспектора пересматривается в апелляционном порядке вышестоящим должностным лицом, специализированным органом, курирующими вопросы труда, или судом. Для разных отраслей (например, горнодобывающая промышленность) могут предусматриваться разные административные и апелляционные механизмы.

Как правило, апелляции в компетентные органы необходимо подавать в течение установленного срока, который чаще всего составляет две недели или один месяц со дня выдачи предписания. После подачи апелляции правовые действия обычно приостанавливаются, за исключением запретительных распоряжений, выдаваемых в связи с угрозой серьезной опасности.

ВЫВОДЫ

Конвенции МОТ об инспекции труда⁴⁶ гласят, что в задачу систем инспекции труда входит, среди прочего, «обеспечение применения положений законодательства», касающихся условий труда, рабочего времени, охраны труда, приема на работу детей и т.д. Поэтому инспекторы тратят много времени на предоставление работодателям и работникам технической и правовой информации и рекомендаций о требованиях законодательства и о том, как их надо соблюдать.

Но хотя такие рекомендации и информация являются желанными и необходимыми, в дополнение к ним должна присутствовать и реальная возможность применения правоприменительных действий и санкций в отношении тех, кто законодательство не соблюдает. Таким образом, авторитетность любой инспекции труда зависит одновременно от двух аспектов – ее способности давать работодателям и работникам рекомендации относительно наиболее эффективных способов соблюдения законодательства и способности налагать реальные санкции. Функции правоприменения и консультирования неразделимы. Этот момент является весьма важным, поскольку существует еще немало стран, где инспекторы труда если и применяют правоприменительные меры и санкции, то крайне редко, в результате чего законы (и инспекторы труда) в значительной степени игнорируются.

У законодательной системы имеется два важных аспекта, о которых здесь следует упомянуть. Во-первых, качество самих законов должно быть таково, чтобы общественность могла расценивать их как справедливые и актуальные. С одной стороны, они не должны ложиться лишним бременем на бизнес, а с другой – должны соответствовать современным требованиям и быть актуальными. Из-за того, что национальное трудовое законодательство в течение многих лет не пересматривалось и теперь в значительной степени устарело, потеряв актуальность в современной сфере труда, делу обеспечения социальной справедливости на рабочем месте был причинен немалый ущерб. Большую помощь здесь могут оказать конвенции и рекомендации МОТ. Необходимо, чтобы максимально возможное их число было ратифицировано и получило статус национального законодательства. Кроме того, наказания, предусматриваемые законом, должны быть достаточно строгими, чтобы иметь реальный сдерживающий эффект, и национальное законодательство в этом отношении также должно соответствовать современным требованиям.

Во-вторых, должна присутствовать реальная угроза того, что такие наказания действительно будут назначаться соразмерно тяжести правонарушения. Это имеет важное значение для инспекторов: они нуждаются в правоприменительных полномочиях, в надежных правоприменительных механизмах и в справедливой и прозрачной политике в области правоприменения. Но это имеет важное значение также для судебных органов, судей и должностных лиц, реально назначающих штрафы и другие наказания: назначаемые ими взыскания должны иметь ощутимый эффект и быть достаточными, чтобы соответствовать тяжести правонарушения. Если в действительности санкции чересчур незначительные или не налагаются вовсе, наказание становится бессмысленным, а его сдерживающий эффект – минимальным, закон при этом вряд ли будет уважаться и степень его соблюдения окажется низкой. В настоящем модуле, посвященном вышеперечисленным вопросам, рассказывается о различных стратегиях обеспечения соблюдения норм со ссылками на рекомендации и материалы МОТ, а также на отдельные примеры положительного опыта в различных странах.

⁴⁶ В частности, Конвенция 1947 года об инспекции труда (№ 81) и Конвенция 1969 года об инспекции труда в сельском хозяйстве (№129).

УПРАЖНЕНИЯ

Упражнение 1

	Выбор подходящих правоприменительных действий
ЦЕЛЬ	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Определить наиболее подходящие, на ваш взгляд, виды правоприменительных действий для двух случаев, описанных ниже. ✓ Обсудить различные подходы, которыми руководствуются сотрудники правоприменительных органов разных стран (или одной и той же страны). ✓ Установить, в какой мере сотрудники правоприменительных органов могут поступать по своему усмотрению и насколько последовательными должны быть действия служб инспекции труда в конкретных ситуациях.
ЗАДАНИЕ	<p>В составе небольшой рабочей группы:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Выберите представителя, который будет выступать от имени группы. ✓ Подумайте, какие варианты правоприменительных действий от вас требуется выбрать (в соответствии с законодательством вашей страны или внутренними правилами инспекции труда) в случаях, представленных ниже. ✓ Подумайте, какой вариант правоприменительных действий вы бы выбрали в представленных ниже случаях, и обоснуйте свое решение.
ОТВЕДЕННОЕ ВРЕМЯ	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Группам дается 30 минут на размышление. После этого представителю каждой группы отводится по 5 минут на то, чтобы изложить свои выводы.

Выбор подходящих правоприменительных действий

СЛУЧАЙ 1

Ваша инспекция занимается вопросами, касающимися охраны труда и условий занятости (продолжительность рабочего времени, заработная плата, отпуска, детский труд и т.д.). Вы проводите проверку швейной фабрики, потому что получили официальную жалобу о том, что там используется труд несовершеннолетних девочек. В ходе проверки вы обнаруживаете трех 13-летних девочек (установленный законом минимальный возраст для приема на работу – 14 лет), работающих на швейных машинах. Они работают на фабрике полный рабочий день уже в течение года.

На предприятии, существующем шесть лет, занято 76 работников. Инспекция труда ранее проверяла работодателя уже четыре раза и выдавала ему письменные и устные рекомендации относительно недопустимости приема на работу несовершеннолетних. Уголовные дела при этом не возбуждались. По утверждению работодателя, он не знал о том, что работающие у него девочки моложе 14 лет.

СЛУЧАЙ 2

Инспекторы труда провели проверку ресторана в ответ на поступившую жалобу относительно продолжительности рабочего времени. Всего в ресторане было занято 15 работников. В соответствии с должностными инструкциями инспекторы опросили пять из них и выяснили, что трем из опрошенных в первые три месяца их работы работодатель не предоставлял выходных в дни официальных праздников. Это являлось нарушением законоположений о предоставлении выходных в дни официальных праздников. По утверждению работодателя, в ресторане существует правило не предоставлять выходных в такие дни работникам, чей стаж не превышает трех месяцев. Он сказал, что работники были проинформированы об этом правиле перед подписанием трудового договора.

Упражнение 2

	Аспекты, имеющие важное значение для соблюдения законодательства
ЦЕЛЬ	<p>С учетом «Перечня из 11 аспектов, имеющих важное значение для соблюдения норм»:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ определить три аспекта, которые имеют наиболее важное значение для соблюдения трудовых норм в вашей стране; ✓ определить меры, с помощью которых полномочные государственные органы должны добиться улучшений в этих выбранных аспектах.
ЗАДАНИЕ	<p>В составе небольшой рабочей группы:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Выберите представителя, который будет выступать от имени группы. ✓ Ознакомьтесь с Приложением 1 «Перечень из 11 аспектов, имеющих важное значение для соблюдения норм». ✓ Обсудите и выработайте общее мнение относительно того, какие три аспекта имеют наиболее важное значение для соблюдения трудовых норм в вашей стране. ✓ Обсудите и выработайте общее мнение относительно того, с помощью каких мер полномочные государственные органы должны добиться улучшений в этих выбранных аспектах.
ОТВЕДЕННОЕ ВРЕМЯ	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Группам дается 30 минут на размышление. После этого представителю каждой группы отводится по 5 минут на то, чтобы изложить свои выводы.

БИБЛИОГРАФИЯ И МАТЕРИАЛЫ ДЛЯ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ЧТЕНИЯ

EASHW. 2010. *Economic incentives to improve occupational safety and health: a review from the European perspective*. European Agency for Safety and Health at Work, Luxemburg.
http://osha.europa.eu/en/publications/reports/economic_incentives_TE3109255ENC

EU. 1995. *Labour Inspection in the European Community. Safety and Health. Legal systems and penalties*, Office for Official Publications of European Communities, Luxemburg.

HSE. 2009. *The Enforcement Concordat: Good practice guide for England and Wales*.
<http://www.berr.gov.uk/files/file10150.pdf>

HSE. 2008. *The determinants of compliance with laws and regulations with special reference to health and safety*. London School of Economics and Political Science, HSE.
<http://www.hse.gov.uk/research/rrpdf/rr638.pdf>

HSE. 2007. *International comparison of (a) techniques used by state bodies to obtain compliance with health and safety law and accountability for administrative and criminal offences and (b) sentences for criminal offences*.
<http://www.hse.gov.uk/research/rrpdf/rr607.pdf>

HSE. 2005. *Wright et al. An evidence based evaluation of how best to secure compliance with health and safety law*.
<http://www.hse.gov.uk/research/rrhtm/rr334.htm>

ITC/ILO. 2002. Castellá, J.L., *Introductory Guide to National Occupational Safety and Health Systems*, Working paper. Turin.

ILO. 2009. *Work improvements in small enterprises (WISE)*, Geneva.
http://www.ilo.org/wcmstp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/instructionalmaterial/wcm_041851.pdf

ILO. 2006. *General Survey of the reports concerning the Labour Inspection Conventions*, Report III (Part 1B) International Labour Conference 95th Session, Geneva.
<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-iii-1b.pdf>

ILO. 2006. *Strategies and Practices for Labour Inspection*, ILO Governing Body, November 2006.
<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb297/pdf/esp-3.pdf>

ILO. 2002. *Инспекция труда: введение в профессию*, Женева, 2002.
http://www.ilo.org/wcmstp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_344229.pdf

ILO. 1999. *New Prevention Strategies for Labour Inspection*, Geneva.

OECD, *Background document on regulatory reform in OECD countries*.
<http://www.oecd.org/dataoecd/0/35/36267217.pdf>

OECD. 1994. *Improving the quality of laws and regulations: economic, legal and managerial techniques*, Paris.
http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/OECD_Regulation_Quality_Tools_1994.pdf

Rijksoverheid. 2009. *What does the Labour Inspectorate do?*, The Netherlands.
http://www.arbeidsinspectie.nl/Images/What%20does%20the_tcm290—261081.pdf

Ruimschotel, D. 2006. *The 'Table of Eleven'. A versatile tool*, Expertise Centre for the Administration of Justice and Law Enforcement, The Netherlands.

http://www.justitie.nl/images/English%20version%20versatile%20tool%20oct2006_tcm34—9098.pdf

Weil, D. 2008. "A strategic approach to labour inspection", *International Labour Review*, Vol. 127 No. 4, ILO Geneva, 2008.

http://www.hctar.org/pdfs/Weil.strategic_approach08.pdf

Worksafe. 2009. *National OSH compliance and enforcement policy*, Australia.

<http://www.worksafe.nt.gov.au/docs/National%20OHS%20Compliance%20and%20Enforcement%20Policy.pdf>

A guide to the Occupational Health and Safety Act, Ontario, Canada, 2002.

http://www.labour.gov.on.ca/english/hs/pdf/ohsa_g.pdf

ПРИЛОЖЕНИЯ

ПРИЛОЖЕНИЕ 1: ПЕРЕЧЕНЬ ИЗ ОДИННАДЦАТИ (П11) АСПЕКТОВ, ИМЕЮЩИХ ВАЖНОЕ ЗНАЧЕНИЕ ДЛЯ СОБЛЮДЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА⁴⁷

«Перечень из 11 аспектов» включает в себя 11 аспектов, имеющих важное значение для соблюдения норм. Он помогает понять сильные и слабые места в соблюдении норм и в деятельности по обеспечению их соблюдения. 11 аспектов сформулированы с тем, чтобы принести максимально возможную практическую пользу в области разработки политики и правоприменения. В данном случае под термином «правоприменение» понимается любая деятельность правительства, направленная на содействие соблюдению законодательства.

Благодаря «Перечню из 11 аспектов» определение понятия «правоприменение» расширяется и включает в себя уже не только проведение проверок и наложение санкций правительством (правоприменение в узком смысле). В «Перечне» упоминаются и другие виды деятельности, такие как предоставление информации и создание неформальных контролирующих структур. Эти виды деятельности непосредственно касаются аспектов, связанных с добровольным соблюдением законодательства, и, следовательно, имеют весьма важное значение для превентивного правоприменения.

«Перечень из 11 аспектов» служит для лиц, ответственных за формирование политики, для юристов, разрабатывающих законодательство, для руководящего персонала, сотрудников правоприменительных органов и консультантов своего рода пособием, которое помогает им определять и повышать уровень соблюдения норм, в частности законодательных, следующим образом:

- «Перечень» помогает проводить более точную и обоснованную оценку степени соблюдения будущего законодательства.
- Он позволяет проводить систематический анализ правоприменительной деятельности любого правоприменительного органа. Кроме того, он позволяет оценивать потенциальные результаты соблюдения норм.
- Он позволяет улучшать качество правил и законодательных норм на стадии их разработки.
- Он может использоваться для планирования и оценки правоприменительной деятельности.

«Перечень» может оказаться полезным в научных исследованиях, в оценке последствий определенной политики или правоприменительных действий, в разработке и оценке политических мер. Для каждого из этих вариантов применения требуется свой индивидуальный метод – заседание исследовательской группы в виде совещания экспертов либо методы, основанные на количественных параметрах, такие как анкетирование (опрос). Со времени создания данной модели в 1994 году на ее основе было разработано несколько инструментальных средств.

Одним из простейших приложений стал так называемый «Перечень контрольных вопросов для законодателя» – набор вопросов, на которые необходимо дать ответ «да» или «нет» и который позволяет законодателю быстро получить представление о возможности соблюдения новой нормы.

«Оценка уровня соблюдения норм» – количественная оценка (состоит из нескольких шагов) склонности или несклонности целевых групп к соблюдению норм.

⁴⁷ The 'Table of Eleven'. A versatile tool. Dr. D. Ruimschotel. Expertise Centre for the Administration of Justice and Law Enforcement, the Netherlands 2006: http://www.justitie.nl/images/English%20version%20versatile%20tool%20oct2006_tcm34-9098.pdf

«Тест на возможность соблюдения норм» – инструментальное средство, к которому часто прибегают правоприменительные органы для оценки преобладающих мотивов, побуждающих к соблюдению или несоблюдению норм.

Еще одним приложением является так называемый «Монитор соблюдения норм» – сложная система для проведения серьезного исследования с опросом представителей целевой группы относительно уровня соблюдения требований и способов обеспечения их соблюдения. Этот «Монитор» часто используется для официальной оценки законодательства.

Все 11 аспектов, перечисленные в «Перечне» (П11), разделены на две группы: одна группа включает аспекты, связанные с добровольным соблюдением норм, а другая – с принудительным. Такое разделение было сделано потому, что по критериям добровольности и принуждения в соблюдении норм различать группы легче всего.

Аспекты, связанные с добровольным соблюдением, включают в себя очевидные мотивы, побуждающие представителей целевой группы к соблюдению норм даже при отсутствии контроля со стороны государства.

П1. Знание норм: знание и понимание законодательства представителями целевой группы.

П2. Соотношение затрат и результатов: материальные (нематериальные) выгоды и невыгоды от соблюдения или несоблюдения нормы (норм) в виде времени, денег и усилий.

П3. Уровень соблюдения: степень, в которой политика и законодательство являются приемлемыми с точки зрения представителей целевой группы.

П4. Проявление уважения к власти со стороны целевой группы: степень, в которой представители целевой группы проявляют уважение к государственной власти.

П5. Неформальный контроль (социальный контроль): существующий, по мнению представителей целевой группы, риск того, что их действия могут повлечь за собой позитивные или негативные санкции со стороны других сторон, помимо полномочных органов.

Аспекты, связанные с принудительным соблюдением, обуславливают присутствующий для правонарушителей риск оказаться пойманными органами государственного контроля и определяют политику правительства в отношении применения санкций. Осознание этого риска и возможности последующих санкций влияет на поведение ответственных лиц в плане соблюдения норм.

П6. Риск информирования компетентных органов: существующий, по мнению представителей целевой группы, риск того, что кто-то, помимо представителей полномочных органов, может обнаружить допущенные ими нарушения и сообщить об этом в соответствующее государственное учреждение.

П7. Риск проверки: существующий, по мнению представителей целевой группы, риск проведения проверки полномочными органами на предмет несоблюдения норм.

П8. Риск выявления нарушений: существующий, по мнению представителей целевой группы, риск выявления нарушений в ходе проведения проверки полномочными органами.

П9. Избирательность: ощущаемый (повышенный) риск проведения проверки и выявления нарушений в результате осуществляемого отбора предприятий, лиц, видов деятельности и сфер, подлежащих инспектированию.

П10. Риск санкций: существующий, по мнению представителей целевой группы, риск применения санкций, если в ходе проведения проверки будут выявлены нарушения норм.

П11. Строгость санкций: строгость и характер санкций, применяемых в случае нарушения, и дополнительные неудобства и потери, связанные с наложенными санкциями.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2: ИНСПЕКЦИЯ ТРУДА И НЕФОРМАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА

Национальное трудовое законодательство зачастую не распространяется на неформальную экономику, которая, таким образом, выпадает из сферы деятельности инспекции труда, из-за чего установление контактов с работниками такой экономики и воздействие на них становится большой проблемой. Работники неформальной экономики – одни из самых незащищенных и обездоленных, и им нередко приходится сталкиваться с суровыми и рискованными условиями труда. В некоторых странах в неформальной экономике работает большинство населения трудоспособного возраста.

В резолюции о неформальной экономике, принятой в 2002 году Международной конференцией труда⁴⁸, различаются два вида мер государственного управления применительно к тому, что подпадает под определение «*неформальная экономика*».

В первом случае неформальность объясняется отсутствием законоположений, распространяющихся на конкретные производственные ситуации, или исключением таких ситуаций из сферы применения законодательства. Другими словами, при отсутствии формального ориентира отсутствуют и применимые трудовые нормы, следовательно, нет ни обязательств, которые необходимо выполнять, ни прав, которые можно было бы соблюдать или отстаивать.

Во втором случае неформальность объясняется несоблюдением законов. Применимое трудовое законодательство существует, но полностью или частично игнорируется. Причиной его несоблюдения может быть как незнание о существовании норм, так и сознательное решение не соблюдать их, чтобы избежать лишних расходов.

Единого определения *неформальной экономики*, принятого в международной практике, не существует. Обычно в это понятие включают как сельскую, так и городскую неформальную занятость. И хотя размер не всегда имеет значение, во всех сферах экономической деятельности, как в производстве, так и в услугах, преобладают малые, микро- и семейные предприятия, самозанятые и «псевдосамозанятые» лица.

С точки зрения охраны труда, граница между формальной и неформальной экономикой постепенно размывается, потому что современное трудовое законодательство во многих случаях распространяется на все предприятия с числом работников от одного и более и не проводит различия между формальными и неформальными предприятиями. Таким образом, распространение деятельности служб охраны труда практически на всех работников как формальной, так и неформальной экономики представляется возможным, по крайней мере теоретически. В настоящее время большинство промышленно развитых стран расширяют правовой мандат своих систем трудового инспектирования, включая в него всех работников всех предприятий и секторов – государственных и частных, городских и сельских, принадлежащих формальной и неформальной экономике. Многие страны (например, в ЕС) включают в него и самозанятых лиц. Кроме того, растет число стран, которые дополняют свое трудовое законодательство положениями, предусматривающими защиту от вредного воздействия производимых работ и для всего населения в целом.

⁴⁸ ILO “Decent work and the informal economy” Report VI, International Labour Conference, 90th Session, Geneva, 2002.

Главные трудности обычно связаны с практической стороной и усугубляются тем, что ресурсы инспекций всегда – причем во всех странах – находятся в дефиците и их приходится направлять в первую очередь на участки, вызывающие наибольшую озабоченность. Поэтому «охват» неформальной экономики еще не означает, что инспекция труда непременно «распространяет свои услуги» на все категории работников, во всяком случае она делает это определенно не на регулярной основе.

Например, в странах ЕС ежегодной проверке подвергаются менее 20% от общего числа предприятий, подпадающих под мандат национальных инспекций труда, а процент охвата малых предприятий зачастую бывает даже намного меньше в зависимости от страны. В Японии ежегодным проверкам со стороны инспекторов Бюро трудовых норм подвергаются, по сообщениям, менее 10% всех предприятий, подлежащих трудовому инспектированию, а в США из трех с лишним миллионов предприятий, находящихся в компетенции Управления охраны труда, инспекторы ежегодно посещают лишь немногим более 2%.

Тем не менее, по разным причинам (как внутренним, так и внешним для служб инспекции труда) все эти страны обладают надежными и эффективными правоприменительными системами: что касается внутренних причин, то в большинстве стран имеется современная всеобъемлющая нормативно-правовая база, охватывающая все экономически активное население; в них обычно проводится четкая, комплексная, согласованная и последовательная политика в области правоприменения; они, как правило, готовы вкладывать значительные средства в развитие и подготовку своих людских ресурсов и обычно располагают контингентом хорошо подготовленных и высококвалифицированных инспекторов; они устанавливают высокие стандарты деятельности – как качественные, так и количественные – и имеют отработанные процедуры для их достижения; кроме того, они располагают эффективными системами для определения приоритетов и, следовательно, для оптимального распределения (всегда дефицитных) ресурсов.

Что касается внешних причин, то службы инспекции труда пользуются активной поддержкой со стороны организаций социальных партнеров, в частности профсоюзов, которым в деятельности по охране труда поручено играть центральную роль, кроме того, сама система такова, что позволяет наиболее заинтересованным сторонам, собственно работодателям и работникам, заниматься соответствующими проблемами и эффективно решать их. По имеющимся данным, в скандинавских странах, в Нидерландах и Германии более 90% всех проблем в области охраны труда разрешаются на предприятиях самими работодателями и работниками без вмешательства инспекций труда.

Отсутствие защиты для некоторых категорий работников объясняется отчасти тем, что эти работники продолжают трудиться в неформальной экономике, которая во многих странах находится вне сферы действия национального законодательства и вне компетенции государственных органов, включая службы инспекции труда.

1. Недоступность неформальной экономики

Одну из весьма реальных проблем представляет собой поиск и получение доступа на те рабочие места в неформальной экономике, где происходит наибольший произвол в плане эксплуатации труда. Ярким примером служат случаи использования детского и принудительного труда. На официально зарегистрированных предприятиях выявление сколько-нибудь значительного числа работающих детей или лиц, подвергающихся принудительному труду, происходит крайне редко, по крайней мере в промышленно развитых странах. В некоторых странах инспекторы вообще посещают только зарегистрированные, солидные, крупные и средние предприятия, а во многих случаях – исключительно городские предприятия формальной экономики.

Препятствовать инспекторам в осуществлении их консультационных и правоприменительных функций в сфере неформальной экономики может не только ограниченность ресурсов, определенную роль здесь играет и традиция. Для выявления, к примеру, случаев использования детского и принудительного труда инспекторам необходимо проникать в местные общины и распространять свою деятельность на новые сферы. Они могут сталкиваться с препятствиями в виде законодательных положений, запрещающих им проверять мелкие мастерские, в которых занято менее пяти работников, или – как в случае со сферой домашних услуг – «невидимые» рабочие места, такие как собственный дом ребенка или чье-то еще жилище, потому что в соответствии с законодательством многих стран для проникновения в какие-либо помещения требуется предварительное разрешение проживающих в них лиц. Кроме того, инспекторы могут опасаться, что в такой незнакомой обстановке они столкнутся с угрозами и даже пострадают от физического насилия.

Помимо этого, существует реальная проблема выявления в неформальной экономике перемещающихся рабочих мест (например, на улице). Особую трудность представляют собой удаленные места работы, некоторые из них, такие как морские промысловые платформы, практически недоступны.

Правоприменительная деятельность в неформальной экономике может затрудняться из-за сложных и запутанных трудовых отношений, поскольку не всегда ясно, кто должен нести ответственность, если набирает работников и платит им заработную плату – причем иногда подпольно – не собственник предприятия, а посредник. Использовать в своей деятельности сложные цепочки поставщиков и субподрядчиков из неформальной экономики могут даже предприятия формальной экономики, что крайне затрудняет выявление трудовых правоотношений.

Понятие неформальной экономики было введено в 2002 году Международной конференцией труда, которая провела довольно тщательное исследование предмета перед тем, как принять решение относительно значения термина *«неформальный труд»*. Не все формальности, которые обязаны соблюдать предприятия, носят трудовой характер, и не все права, заявляемые работниками неформальной экономики, относятся к трудовым правам или аспектам социальной защиты.

Если сутью формальных трудовых отношений являются обязательства, налагаемые законом, и соблюдение этих обязательств, то неформальность трудовых отношений можно охарактеризовать только отрицательным образом, то есть «не быть» или «не делать». В неформальной экономике различают ситуации двух видов:

- Деятельность лиц и предприятий, на которую действие законодательства не распространяется. Это значит, что такие лица и предприятия существуют вне сферы его действия. Нет ни обязательств, которые необходимо выполнять, ни прав, которые можно было бы соблюдать или отстаивать.
- Деятельность лиц и предприятий, осуществляемая в ситуации, когда применение существующего законодательства не обеспечивается, то есть законы на практике не применяются. Обязательства не выполняются и права не признаются.

Между этими ситуациями существует принципиальная разница:

- В первом случае неформальность трудовых отношений проистекает из отсутствия формального ориентира: нет применимого законодательства, следовательно, нет ни прав, ни обязательств.

- Во втором случае неформальность трудовых отношений проистекает из несоблюдения формальных требований: применимое трудовое законодательство существует, но оно полностью или частично игнорируется.

Каким образом возникают эти разные ситуации? В первом случае, когда нет применимого законодательства, причина коренится в отсутствии законоположений для данной ситуации или в ее точно сформулированном исключении из сферы применения законодательства. В таком случае можно вполне определенно говорить о неформальности трудовых отношений.

Причиной, по которой возникает вторая ситуация (то есть несоблюдение норм), может быть элементарное неведение – ответственные лица просто не знают ни о самом существовании законов, ни об их содержании. Лица, не соблюдающие законодательных норм, могут делать это также умышленно и сознательно, чтобы избежать расходов и обязательств, поскольку нельзя сбрасывать со счетов тот факт, что иногда несоблюдению норм способствует и само законодательство, являясь неуместным, обременительным и слишком разорительным для тех, кто пытается его соблюдать. В таком случае можно говорить о незаконности.

Существует еще третья, промежуточная ситуация, недостаточно охваченная формальными системами, хотя ее определение может оказаться и проблематичным. Такая ситуация возникает, например, когда нормы в отношении условий труда существуют, а в отношении социального обеспечения – отсутствуют.

Ситуация, когда трудовые нормы для определенных категорий работников существуют наряду с исключением последних из сферы социального обеспечения, возникает обычно вследствие неразвитости институтов социального обеспечения и ассоциируется, как правило, с предположительной или очевидной неспособностью части заинтересованных лиц или получателей социальной помощи делать взносы в соответствующие фонды. В этом случае также можно вполне обоснованно говорить о неформальности трудовых отношений. Ситуации, при которых соблюдение законодательства о труде и социальном обеспечении чаще всего не обеспечивается, возникают:

- с лицами, работающими в качестве домашней прислуги;
- с надомными работниками;
- с сельскими работниками;
- на микро- и малых предприятиях.

2. Задачи и вызовы для инспекторов

Первая задача инспекции – найти и установить предприятия и их владельцев, после чего возникает такая сложность, как установление работников и характера их трудовых договоров или отношений.

Затем следует проверка условий труда и обязательств работодателя. Когда за обеспечение соблюдения трудового законодательства в целом отвечает одна инспекторская служба, располагающая достаточными ресурсами, задача упрощается, но все равно ее выполнение требует больших затрат времени и зависит в определенной степени от содействия местных властей и регулярности поступления жалоб от отдельных граждан или организаций. Когда инспекторских служб несколько, задача становится более сложной и трудной, потому что необходимо привлекать и координировать деятельность разных должностных лиц, применяющих разные правила и процедуры в соответствии с рабочими планами, приоритеты которых могут и не совпадать.

Отправной точкой для осуществления перемен в нынешней ситуации, при которой одни работники пользуются защитой, а другие ее не имеют или почти не имеют, служит политическая воля и готовность распространить такую защиту на всех работников. Эта отправная точка касается всего общества в целом и, следовательно, правительства, которое должно располагать основами и механизмами для осуществления перемен. Через свои министерства правительству необходимо будет воздействовать на факторы, ответственные за неформальный характер трудовых отношений, и устранять барьеры для перехода в формальную экономику.

Для удовлетворения потребностей населения правительство в целом должно действовать на трех фронтах – предотвращать возникновение неформальных трудовых отношений, обеспечивать переход неформальных видов деятельности в формальную экономику и ликвидировать пробелы в защите работников. Это означает также разработку и реализацию политических мер по предотвращению возникновения неформальных трудовых отношений, по формализации (упорядочению статуса) экономической деятельности и по расширению сферы действия социальной защиты.

3. Опыт и инициативы

1. Воздействие на факторы, ответственные за неформальный характер трудовых отношений, и устранение барьеров для перехода в формальную экономику путем упрощения связанных с работой процедур. Сюда относится отмена требования о визировании и регистрации письменных договоров (Бурунди и Коморские острова), а также разработка процедур в области регулирования вопросов труда на безвозмездной основе (Гватемала, Панама, Гондурас).

2. Разработка законов, политических мер и программ, направленных на распространение сферы действия систем социальной защиты и социального обеспечения на всех работников.

- **Южная Африка.** Закон «О базовых условиях занятости» с изменениями 2002 года, устанавливает ряд критериев для классификации лица в качестве занятого, если не доказано иного, независимо от формы трудового договора. В соответствии с этим законом занятым считается, в том числе, «лицо, экономически зависимое от другого лица, на которое оно работает или которому оно предоставляет услуги», а также «лицо, которое работает или предоставляет услуги исключительно для другого лица». Кроме того, этот закон (*Sectional Determination 8: Farm Worker Sector No. R. 1499. Official Gazette, 2002*) регулирует условия труда фермерских и сельскохозяйственных работников и устанавливает минимальный размер заработной платы, в том числе для лиц, работающих в качестве домашней прислуги и осуществляющих уход за детьми, больными и престарелыми.

3. Обеспечение применения и реализация прав и защиты при поддержке со стороны эффективных административных служб.

- **Перу.** В 2004 году в закон «О Генеральной инспекции труда и защите работников» были внесены поправки (законодательный акт № 28292), гарантирующие конфиденциальность жалоб, расширяющие полномочия инспекторов и распространяющие сферу их деятельности на трудовые кооперативы и агентства по трудоустройству надомных работников. Закон 2003 года «О микро- и малых предприятиях (продвижение и официальное оформление)» (законодательный акт № 2815) предусматривает ежегодную проверку 20% зарегистрированных микропредприятий.

4. Адаптация системы и организация органов регулирования вопросов труда.

- **Египет.** Указ № 2013/2003 регулирует вопросы занятости в неформальной экономике, труд в которой считается незаконным. Этим указом в министерстве труда и эмиграции была создана специальная комиссия для осуществления контроля за занятыми в неформальной экономике, в особенности за сельскохозяйственными работниками, сезонными работниками, моряками, горняками и строителями. В обязанности комиссии входит подготовка предложений относительно норм охраны труда, путевых расходов и суточных, а также рассмотрение заявлений на разрешение деятельности бюро по трудоустройству таких работников (право давать такое разрешение может передаваться соответствующим объединениям, учреждениям и профсоюзам).

5. Разработка нормативно-правовой базы, поддерживающей право на объединение и обеспечивающей участие в структурах и процессах социального диалога. Например, в Буркина-Фасо законом № 08–93-ADP от 13 мая 1993 года была учреждена палата представителей – консультативный орган, состоящий из 120 членов (включает и четыре представителя от неформальной экономики).