

ТРУДОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ И СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

Н. Л. Лютов*

Трудовые инспекции в постсоветских государствах: деградация ради мифа об экономической эффективности?

Аннотация. В статье рассматривается политика по ограничению полномочий и ресурсов, выделяемых трудовым инспекциям, в 10 постсоветских государствах (Армения, Азербайджан, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Россия, Таджикистан, Узбекистан и Украина), которая осуществляется под лозунгами защиты бизнеса от избыточной регуляторной нагрузки и привлечения инвестиций. Целью исследования было определить масштаб ограничений и тенденции развития законодательства и правоприменительной практики названных государств в данном отношении. В задачи исследования входило выявление конкретных ограничений, закреплённых как в нормативных правовых актах, так и в практической деятельности государственных органов и негосударственных структур в указанных государствах.

Методология работы включала в себя как изучение правовых актов, так и коммуникацию с экспертами в странах региона, а также выездные опросы участников трудовых отношений и социальных партнёров.

В результате исследования выявлено существенное количество ограничений, часть из которых находится в прямом противоречии с требованиями приоритетных конвенций МОТ об инспекции труда, а часть хотя и не противоречит им напрямую, в совокупности с другими ограничениями и конкретным подходом к их применению на практике крайне деструктивно сказывается на эффективности инспектирования условий труда работников.

Среди важнейших ограничений трудовых инспекций можно выделить: ограничение предмета проверок только вопросами соблюдения норм безопасности и гигиены труда; установление в законодательстве обязательного требования о предупреждении работодателя со стороны инспекции о проводимой проверке и/или обязанность инспекции согласовывать проверку с иными государственными органами (прокуратурой, судами и др.); установление в качестве обязательного условия проверки трудовой инспекцией наличия жалоб со стороны работников и др.

Ключевые слова: трудовые инспекции, международные трудовые стандарты, контроль за применением законодательства, Международная организация труда, реформирование законодательства.

DOI: 10.17803/1994-1471.2019.109.12.092-106

© Лютов Н. Л., 2019

* Лютов Никита Леонидович, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой трудового права и права социального обеспечения Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), экстраординарный профессор Школы индустриальной психологии и управления человеческими ресурсами Северо-Западного университета (Почеструм, ЮАР)

nlljutov@msal.ru

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Переход к рыночной экономике в постсоветских государствах очень существенно затронул важнейший институт трудового права — систему инспекции труда. В ходе своего визита в Россию в апреле 2019 г. генеральный директор Международного бюро труда Г. Райдер выступил с необычно резким для должностного лица такого уровня заявлением¹, в котором говорилось о том, что радикальное сокращение трудовых инспекций представляет собой большую ошибку. Это заявление касалось и России, и других постсоветских стран.

В настоящей статье рассматриваются основные ограничения в отношении государственных инспекций труда, применяемые в последние годы в 10 государствах Восточной Европы и Центральной Азии, ранее входивших в состав Советского Союза: Армении, Азербайджана, Грузии, Казахстана, Кыргызстана, Молдовы, России, Таджикистана, Узбекистана и Украины. Именно в этих государствах ослабление систем трудовых инспекций наиболее заметно.

Законодательство и правоприменительная практика всех 10 государств региона в той или иной степени не соответствуют требованиям ключевых конвенций МОТ об инспекции труда — Конвенции 1947 г. об инспекции труда в промышленности и торговле (№ 81) и Конвенции 1969 г. об инспекции труда в сельском хозяйстве (№ 129), притом что из 10 государств только Грузия и Узбекистан не несут юридических обязательств ни по одной из этих конвенций, хотя в обоих государствах рассматривает-

ся перспектива ратификации хотя бы Конвенции № 81.

Виды ограничений, налагаемых на деятельность инспекций

Самая радикальная мера по ограничению функций трудовых инспекций — *полная отмена или временный мораторий* на проведение инспекционных проверок. В этом контексте особое место в регионе занимает *Грузия*, где в результате принятия нового Трудового кодекса 2006 г. государственные инспекции труда были в принципе ликвидированы, и до 2013 г. какой бы то ни было контроль за соблюдением работодателями трудового законодательства не осуществлялся².

Временные моратории на проведение проверок государственными инспекциями труда были установлены законодательством *Азербайджана* (мораторий введен в конце 2016 г. на 2016—2017 гг. и продлен в 2017 г. до ноября 2021 г.) и *Таджикистана* (с 2012 по 2019 гг. — по вопросам охраны труда, с 2018 по 2021 гг. — в целом по контролю за соблюдением трудового законодательства)³. В *Армении* отсутствие мероприятий по контролю за соблюдением трудового законодательства с 2014 по 2016 г. было связано с реструктуризацией системы инспекции труда. *Украина* устанавливала моратории на проверки в 2017 и 2018 г., а в настоящее время контрольная деятельность инспекций труда столкнулась

¹ Radical cuts to labour inspectorates a 'serious mistake' — ILO Director-General, Guy Ryder, warned of the negative consequences of radical reforms to labour inspectorates, in a speech to the conference of the Regional Alliance of Labour Inspections of the Commonwealth of the Independent States and Mongolia. ILO site 23 April 2019. Available at: https://www.ilo.org/moscow/news/WCMS_697175/lang--en/index.htm.

² Здесь и далее в этой статье информация по Грузии привод. по: *Tchanturidze G. Abolition of Labour Inspection in Georgia. Consequences for Workers and the Economy. September 2018. Friedrich Ebert Stiftung, 2018 // URL: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?langId=en&docId=20181&>*.

³ В Азербайджане мораторий был введен Законом Азербайджанской Республики «О регулировании проводимых в сфере предпринимательства проверок и защите интересов предпринимателей» и Законом Азербайджанской Республики «О приостановлении проверок в сфере предпринимательства» (см.: сайт Министерства экономики Азербайджанской Республики. URL: <https://www.economy.gov.az/article/sahibkarlarin-huquqlarinin-mudafiesi/21394>); в Таджикистане — на основании Закона Республики Таджикистан «О моратории на проверки деятельности субъектов предпринимательства в производственных сферах» от 21.02.2018 № 1505 (см.: База законодательства стран СНГ. URL: <https://base.spinform.ru>).

с препятствиями вследствие судебного запрета⁴. В *Российской Федерации* начиная с 2016 г. установлен мораторий на проведение плановых проверок работодателей, относящихся к малому и среднему бизнесу, не отнесенных к высокой категории риска⁵, которые не привлекались к административной ответственности за грубые нарушения закона в течение последних трех лет. Последний раз подобный мораторий был заново установлен в конце 2018 г. на период 2019—2020 гг.⁶

Еще один радикальный тип сужения полномочий государственных инспекций труда связан с *ограничением предмета проверок только вопросами безопасности и гигиены труда*. Так, в настоящее время нормы об инспекциях труда восстановлены в законодательстве *Грузии*, но они применяются только в отношении безопасности и гигиены труда⁷. Аналогичным образом полномочия государственных инспекций труда ограничены в *Армении*⁸. Такой подход приводит к тому, что соблюдение работодателем важнейших трудовых прав работников, помимо собственно охраны жизни и здоровья работников, может быть защищено практически исключительно в рамках судебной защиты прав. Излишне говорить, что, во-первых, работники не всегда должным образом осведомлены о своих трудовых правах, они чаще всего не готовы вступать в конфликт с работодателем, неизбежный при обращении в суд, могут просто избегать потери времени и моральных сил на взаимодействие с работодателем через суд. Это означает, что

подавляющее большинство нарушений трудовых прав работников со стороны работодателя в такой ситуации останется не только безнаказанным, но и просто не будет прекращено.

Менее радикальный, но также приводящий к угрозе нарушения требований Конвенций МОТ № 81 и 129 способ защиты от «избыточной» регуляторной нагрузки со стороны контролирующих органов — установление «*каникул*», *освобождающих вновь зарегистрированных работодателей от проверок государственных инспекций труда* в течение определенного срока с момента регистрации. Такие «каникулы» предусмотрены законодательством *Украины, Молдовы, Казахстана*. Поскольку «каникулы» освобождают от проверок в отношении соблюдения не только трудового законодательства, но и налогового, а также от контроля за соблюдением ряда других требований, предусмотренных законом, недобросовестные предприниматели заинтересованы в периодической перерегистрации юридических лиц, снова и снова становясь «новым бизнесом». Соответственно, чем больше объем нарушений у предпринимателя, тем выше у него мотивация пройти перерегистрацию. Таким образом, наиболее злостные нарушители трудовых прав работников оказываются фактически неподконтрольными в отношении своих злоупотреблений применительно к работникам.

В *Узбекистане* предусмотрен альтернативный вариант такого рода «каникул» — запрет инспекционных визитов к работодателю в тече-

⁴ Решение 6-го апелляционного административного суда по иску ООО «Бизнес Лигал Сервис Груп», физического лица — предпринимателя Доротича С. И. (председатель Общественного совета при Государственной регуляторной службе Украины), физического лица — предпринимателя Карпенко А. П. к Кабинету министров Украины // URL: https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=2213240202095246&id=100002278640361&comment_id=2220909044661695&ref=bookmarks.

⁵ См. далее о риск-ориентированном подходе к контролю за соблюдением трудового законодательства.

⁶ На основании Федерального закона от 25.12.2018 № 480-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля” и статью 35 Федерального закона “О водоснабжении и водоотведении”» // СЗ РФ. 2018. № 53 (ч. I). Ст. 8406.

⁷ С 2018 г., на основании Органического закона Грузии о безопасности и гигиене труда от 3 июля 2018 г. — только в отношении рабочих мест с тяжелыми и опасными условиями труда, с 1 сентября 2019 г. — в отношении любых рабочих мест (на основании Органического закона Грузии о безопасности труда от 19 апреля 2019 г.).

ние трех лет после положительных результатов проверки государственной инспекцией труда⁹. Этот вариант менее проблематичен с точки зрения злоупотреблений со стороны работодателя, однако риски повышения количества нарушений прав работников при такого рода «каникулах» все равно присутствуют.

Почти во всех странах региона вводится или уже введена система так называемого *риск-ориентированного подхода к инспекции труда*. Риск-ориентированный подход предполагает перемещение акцента в деятельности инспекций от наказаний к профилактике нарушений, что само по себе можно назвать положительной тенденцией. Это особенно важно с учетом исторических особенностей подхода к контролю за соблюдением трудового законодательства в рассматриваемых странах. Системной проблемой, доставшейся странам региона от их советского прошлого, можно назвать оценку эффективности деятельности трудовых инспекций не через снижение производственного травматизма и количества трудовых споров, рассматриваемых в судах, а через формально-статистический учет выявленных нарушений со стороны работодателей. Этот подход провоцирует трудовые инспекции сосредотачивать свои контрольные усилия на бюрократических аспектах кадрового делопроизводства, где можно выявить наибольшее количество нарушений со стороны работодате-

лей. При этом подавляющее большинство выявленных нарушений такого рода не представляет реальной угрозы ни с точки зрения безопасности и гигиены труда, ни с точки зрения обеспечения трудовых прав работников, а носит чисто оформительский характер.

Риск-ориентированный подход подразумевает разделение работодателей на группы риска (от высокого к низкому), как правило, касающегося безопасности и гигиены труда. В зависимости от категории риска устанавливается максимальная частота проверок за определенный календарный период. Например, в законодательстве *Украины* предусматривается, что инспекция может быть проведена для работодателей с высокой степенью риска не чаще одного раза в год, со средней степенью — одного раза в три года, с незначительной степенью — одного раза в пять лет¹⁰. В *Азербайджане* максимальная частота инспекций составляет один раз в год для работодателей высокой степени риска, не чаще одного раза в два года в группе среднего риска и не более одного раза в три года в группе низкого риска¹¹. В *Российской Федерации* ограничения частоты проверок в зависимости от риска предусмотрены для плановых проверок¹². Для категории высокого риска максимальная частота проверок составляет один раз в два года, значительного риска — один раз в три года, среднего риска — не чаще чем один раз в пять

⁸ В соответствии с Законом Республики Армения от 30.12.2014 № 256 «О внесении изменений в трудовой кодекс Республики Армения и признании закона Республики Армения “О государственной инспекции по труду” утратившим силу» // Сайт Парламента Республики Армения. URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=5172&lang=rus>.

⁹ Постановление Кабинета министров Республики Узбекистан от 27.04.2017 № 246 «О дальнейшем развитии рынка услуг в области охраны труда». П. 5 // Собрание законодательства Республики Узбекистан. 2017. № 17. С. 305. URL: <http://lex.uz/docs/3184926#3185127>.

¹⁰ Закон Украины «Об основных принципах государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности» от 05.04.2007 № 877-V // Сайт Верховной Рады Украины. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16>.

¹¹ Sahibkarlıq sahəsində aparılan yoxlamaların tənzimlənməsi və sahibkarların maraqlarının müdafiəsi haqqında (неофициальный перевод наименования — Закон Республики Азербайджан 2015 г. «О надзоре за предпринимательской деятельностью и защите интересов предпринимателей») // Сайт Министерства экономики Азербайджанской Республики. URL: <https://www.economy.gov.az/article/sahibkarlarin-huquqlarinin-mudafiesi/21394>.

¹² Постановление Правительства РФ от 16.02.2017 № 197 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 9. Ст. 1361.

лет, умеренного риска — не чаще чем один раз в шесть лет. В отношении юридического лица или индивидуального предпринимателя, деятельность которых отнесена к категории низкого риска, плановые проверки не проводятся вообще. В *Молдове* предельная частота плановых проверок составляет один раз в течение года, но достаточно сложная система баллов, присваиваемых работодателям, ограничивает эту частоту как для плановых, так и для внеплановых проверок¹³.

Практически во всех странах региона законодательство предусматривает *разделение проверок на плановые и внеплановые*. Плановые проверки осуществляются в соответствии с заранее утвержденным графиком, о котором уведомляется работодатель. Так, в *Казахстане* работодателя должны предупредить о проведении плановой проверки. При этом в ходе реформы трудовой инспекции около 60 % работодателей были освобождены от плановых проверок¹⁴. В *Кыргызстане* о проведении проверки в области соблюдения трудового законодательства работодатель должен быть предупрежден не позднее, чем за десять рабочих дней¹⁵. Аналогичный срок предусмотрен *украинскими* правовыми актами¹⁶, а в *Таджикистане* работодателя предупреждают о проверке не позднее чем за пять рабочих дней¹⁷.

Важный негативный аспект плановых проверок с предупреждением работодателя — упрощение для недобросовестных работодателей задачи по сокрытию нарушений. Только выезд-

ная проверка без предупреждения может выявить ситуацию, когда работодатель осознанно и намеренно допускает наиболее серьезные нарушения трудовых прав работников. Поэтому ст. 12 Конвенции МОТ № 81 и ст. 16 Конвенции МОТ № 129 предусматривают право инспекторов труда беспрепятственного прохода без предварительного уведомления и в любое время суток на любое предприятие, охватываемое контролем инспекции, а также входить в дневное время во все здания, которые они имеют достаточные основания считать подпадающими под контроль инспекции; осуществлять любые проверки, контроль и расследования, которые они могут счесть необходимыми, чтобы удостовериться в том, что законодательные положения эффективно соблюдаются. Очень важная оговорка, содержащаяся в этих же статьях Конвенций № 81 и 129, заключается в том, что инспектор уведомляет работодателя о своем присутствии, только если считает, что это не нанесет ущерба эффективности проверки.

Законодательство практически всех рассматриваемых стран не соответствует этому требованию. Так, в *Российской Федерации* инспектор имеет возможность лично оценить условия труда, не предупреждая о проверке работодателя, только в рамках внеплановой выездной проверки. В нарушение ратифицированной Россией Конвенции № 81 такая проверка может быть осуществлена только с санкции органов прокуратуры¹⁸. Единственное исключение из этого

¹³ Закон Молдавской Республики от 08.06.2012 № 131 «О государственном контроле за предпринимательской деятельностью» // URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=54354.

¹⁴ Шестьдесят процентов казахстанских предпринимателей освобождено от проверок // Информационный сайт Zakon.kz. URL: <https://www.zakon.kz/4680043-60-kazakhstanskikh-predprinimatelej.html>.

¹⁵ Постановление Правительства Кыргызской Республики от 06.11.2007 № 533 «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства и определении перечня уполномоченных органов, имеющих право на проведение проверок субъектов предпринимательства» (в ред. от 31 марта 2016 г.) // URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/58694>.

¹⁶ Закон Украины «Об основных принципах государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности» от 05.04.2007 № 877-V.

¹⁷ Закон Республики Таджикистан от 25.12.2015 № 1269 «О проверках деятельности хозяйствующих субъектов». Ст. 5.

¹⁸ Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Ч. 8 ст. 12 // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

правила — проведение проверки на основании жалобы в отношении нарушения трудового законодательства. Но в этой ситуации трудовая инспекция не выступает инициатором проверки и зависит от наличия соответствующей жалобы. Аналогичным образом законодательство *Узбекистана* предусматривает возможность осуществления внеплановых выездных проверок только при условии существования жалоб в отношении конкретных нарушений со стороны работодателя¹⁹, а законопроект по реформированию системы трудовых инспекций, разработанный Генеральной прокуратурой Республики Узбекистан²⁰, предусматривает введение в законодательство обязанности трудовой инспекции предварительно согласовывать такие проверки с вышестоящими органами власти. Необходимость согласования проведения выездных внеплановых инспекций и ограниченный перечень оснований для их проведения предусмотрен и законодательством *Украины*²¹.

Вне зависимости от того, подвергается ли реструктуризации система государственной инспекции труда в конкретной стране или нет, количество инспекторов, выделяемых им ресурсов и проводимых ими проверок имеет тенденцию к существенному сокращению практически во всех странах региона. Например, в *Российской Федерации* количество инспекторов труда за период с 1995 по 2010 г. сократилось на 31 %, а с 2010 по 2016 г. количество инспекторов снизилось еще больше, чем за предшествующие 15 лет²². В *Кыргызстане* количество инспекто-

ров за последние несколько лет снизилось более чем в два раза.

При этом следует иметь в виду, что в разных странах региона ситуация с ресурсами, которыми обладают трудовые инспекции, очень неравномерная. Если в *Российской Федерации*, *Казахстане* и *Молдове* ежегодно проводятся тысячи проверок, то в *Таджикистане* всего в инспекции труда занято 60 человек, из которых 29 работают в центральном аппарате и не заняты непосредственными проверками работодателей²³, а в *Кыргызстане* в инспекции занято всего 23 человека.

Сложная ситуация с ресурсами, финансирование трудовых инспекций по остаточному принципу, регулярная реструктуризация приводят к тому, что уровень профессиональной подготовки инспекторов далеко не всегда соответствует стоящим перед ними задачам и зачастую имеет тенденцию к снижению. Это замечание применимо практически ко всем рассматриваемым государствам.

Особую озабоченность вызывает и то, что в ряде государств региона законодательство или правоприменительная практика исходят из приоритета предпринимательского права и защиты прав предпринимателей перед нормами трудового законодательства и трудовыми правами работников. Так, осуществление проверок работодателей осуществляется в *Казахстане* по правилам, предусмотренным Предпринимательским кодексом. *Украинский суд* (см. выше) признал незаконной реструкту-

¹⁹ Положение о Государственной инспекции по охране и экспертизе условий труда Министерства занятости и трудовых отношений, утвержденное постановлением Кабинета Министров от 19.02.2010 № 29 // Собрание законодательства Республики Узбекистан. 2010. № 8. С. 61.

²⁰ Проект Закона Республики Узбекистан «О государственном контроле деятельности субъектов предпринимательства» № 1472. Вынесен на публичное обсуждение 12 декабря 2018 г. // Сайт «Обсуждение проектов нормативно-правовых документов Республики Узбекистан». URL: <https://regulation.gov.uz/ru/document/1472>.

²¹ Закон Украины «Об основных принципах государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности» от 05.04.2007 № 877-V.

²² См.: *Ерёмкин В. А., Баранова В. А.* Зачем нужно реформировать государственный контроль и надзор в сфере труда в России? // Вопросы управления. 2016. № 6. С. 55.

²³ Численность установлена Указом Президента Республики Таджикистан от 19.11.2013 № 12 «О совершенствовании структуры исполнительных органов государственной власти Республики Таджикистан» // Сайт Президента Республики Таджикистан. URL: <http://president.tj/ru/node/5654>.

ризации инспекции труда, потому что она не соответствовала требованиям законодательства о защите прав предпринимателей. При этом ни в одном случае ни судами, ни органами законодательной или исполнительной власти не принимается во внимание тот факт, что ограничительные меры в отношении трудовых инспекций противоречат требованиям Конвенции № 81, ратифицированной большинством рассматриваемых государств, в конституциях которых повсеместно предусмотрен принцип приоритета международных договоров с участием этих государств по отношению к национальным правовым актам.

Динамизм изменения системы инспекций труда в регионе

В государствах региона происходит динамичное изменение системы трудовых инспекций. Частота модификаций структуры и функций трудовых инспекций в разных странах региона различается, однако ни одно из государств не миновало тех или иных значимых структурных изменений. Вероятно, наименее стабильна система трудовых инспекций *Кыргыстана*, где руководители органов власти (называющихся по-разному в разные периоды), отвечающих за вопросы труда, с момента обретения государством независимости в 1991 г. менялись 17 раз. Кадровые смены сопровождались, как правило, и структурными изменениями, затрагивавшими в том числе и инспекцию труда.

Сама частота перестроек системы трудовых инспекций оказывает воздействие на сложность восприятия системы работниками и на эффективность применения процедур, связанных со структурой, функциями и полномочиями трудовых инспекций. В системе функций и полномочий конкретных государственных органов, осуществляющих надзор за соблюдением трудового законодательства, сложно разобраться даже профессиональным юристам. Очевидно, что для обычных работников понимание того, к кому обратиться за консультацией или с жалобой по поводу нарушения своих трудовых прав, еще более затруднительно.

Как правило, трудовые инспекции в регионе подвергаются реструктуризации под лозунгами оптимизации и повышения эффективности использования бюджетных средств. Реструктуризация может происходить очень по-разному. Среди форм преобразования трудовых инспекций в регионе можно найти и слияние, и присоединение, и разделение. Так, в *Молдове* реорганизация трудовой инспекции привела к раздроблению функций трудовой инспекции между большим количеством не связанных друг с другом структур. При этом раздробление деятельности трудовых инспекций произошло не только функционально, между различными органами власти, но и территориально — путем перевода инспекции на локальный уровень с централизованного.

В *Кыргыстане* произошел обратный процесс: трудовая инспекция утратила свою самостоятельность и стала частью Государственной инспекции по экологической и технической безопасности при Правительстве. Функции трудовой инспекции в новой структуре в настоящее время исполняются Управлением по охране труда и трудовых отношений. Однако в обоих случаях реструктуризация имела целью не повышение эффективности контроля за соблюдением трудового законодательства, а экономию бюджетных средств и снятие «излишнего» контрольного бремени с работодателей.

Украина осуществила слияние двух ранее действовавших параллельных структур, Государственной трудовой инспекции и Государственной службы горного надзора и промышленной безопасности, в Государственную службу Украины по вопросам труда. Однако дублирование инспекционных функций в сфере труда на этом не прекратилось, поскольку инспектирование может осуществляться в этой стране не только централизованно, но и местными властями. В настоящее время реструктуризация инспекции труда была признана украинским судом незаконной, что вообще ставит вопрос о дальнейшей судьбе контроля за соблюдением трудового законодательства в этой стране.

В *Армении* реструктуризация инспекции труда привела к ее переподчинению Министерству здравоохранения и, как следствие, ограниче-

нию сферы контроля за трудовым законодательством только вопросами здоровых и безопасных условий труда. В *Азербайджане* реформирование системы инспекции труда было осуществлено с акцентом на ограничение полномочий инспекций с целью защиты предпринимателей от регуляторной нагрузки. В *Грузии* вообще не было реструктуризации системы инспекций, трудовые инспекции на волне нелиберальных реформ президента М. Саакашвили были просто отменены в 2006 г., и только через несколько лет были созданы новые структуры, компетенция которых в настоящее время ограничена сферой охраны труда.

Инициаторы реформ трудовых инспекций и их мотивы

Трансформация системы трудовой инспекции в рассматриваемых государствах осуществляется под лозунгами не только оптимизации системы государственного управления и экономии бюджетных средств, но и снижения регуляторной нагрузки на бизнес с целью повышения его экономической эффективности. Тезис о том, что снижение издержек в отношении работников за счет ограничения их трудовых прав полезно для экономики, никогда не был доказан ни теоретически, ни эмпирически²⁴. Действительно, работодатели получают краткосрочную экономию от сокращения издержек, но на макроэкономическом уровне урезание трудовых прав

работников либо механизмов их реализации приводит не только к социально-политическим проблемам, связанным с угрозой стабильности общества и государства, но и к экономическому тупику, вызываемому подрывом базы экономики — платежеспособного спроса населения.

Не последнюю роль в рассуждениях об экономической эффективности и о трудовых правах работников как о негативном факторе для экономики занимают соображения привлекательности экономики конкретного государства для прямых иностранных инвестиций. С целью определения инвестиционной привлекательности того или иного государства международные финансовые структуры ранжируют страны, используя в качестве индикатора степень регуляторной нагрузки на предпринимателей, в том числе в виде необходимости соблюдения трудовых прав работников. Наиболее известен в этом отношении индикатор *Doing Business*, который ведется Всемирным банком²⁵. Вряд ли можно назвать случайным совпадением тот факт, что *Грузия* после принятия нового, состоящего из всего 55 статей Трудового кодекса, отменившего почти все трудовые права работников как «избыточные», заодно ликвидировавшая трудовые инспекции вообще, «взлетела» в индексе *Doing Business* со 112-го места в 2006 г. на 37-е в 2007 г. Сейчас эта страна находится в данном рейтинге уже на 6-м месте в мире, правда, эпитет «почетное» к этому высокому месту с учетом его социальной составляющей вряд ли применим.

²⁴ См. об этом подробнее: Лютов Н. Л. Социальные и трудовые отношения в условиях экономического кризиса: соблюдение баланса интересов // Журнал российского права. 2016. № 1 (229). С. 30—38 ; а также Adams Z., Bishop L., Deakin S., Fenwick C., Martinsson S., Rusconi G. Labour Regulation over Time: New Leximetric Evidence // Paper prepared for the 4th Conference of the Regulating for Decent Work Network, Developing and Implementing Policies for a Better Future for Work. ILO: Geneva. URL: http://www.rdw2015.org/uploads/submission/full_paper/382/labour_regulation_over_time_rdw.pdf; Adascalitei D., Morano C. P. Labour Market Reforms Since the Crisis: Drivers and Consequences, International Labour Office, Research Department. Geneva : ILO, 2015. Research Department working paper, No. 5. URL: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_414588.pdf.

²⁵ См. анализ применимости этих и сходных индексов жесткости законодательства о защите занятости: Aleksynska M., Cazes S. Composite indicators of labour market regulations in a comparative perspective // IZA Journal of Labor Economics. 2016. Vol. 5, No. 3. Pp. 1—33 ; Aleksynska M., Cazes S. Comparing indicators of labour market regulations across databases: A post scriptum to the employing workers debate, International Labour Office, Inclusive Labour Markets, Labour Relations and Working Conditions Branch. Geneva : ILO, 2014. Pp. 1—2.

Не является новостью, что снижение издержек за счет ослабления защиты работников путем как снижения объема трудовых прав, так и ухудшения контроля за соблюдением уже установленных трудовых стандартов провоцирует так называемую «гонку на дно» между развивающимися странами²⁶, направленную на подрыв социально-трудовых стандартов. В последнее время в литературе отмечается, что «гонка на дно» чаще проявляется не в виде лобового сокращения трудовых прав, закрепленных в трудовом законодательстве, а путем менее заметного ослабления контроля за его соблюдением²⁷.

Практически во всех рассматриваемых государствах можно найти структуры, лоббирующие и успешно осуществляющие дерегулирование системы трудовых инспекций под лозунгами снижения регуляторной нагрузки на бизнес. В такой «оптимизации» системы государственного контроля нередко принимают участие консультанты со стороны международных финансовых структур, а также частные компании. В некоторых случаях государственные органы осуществляют реформы системы трудовых инспекций самостоятельно, но с ориентацией на эти структуры, дающие рекомендации в отношении повышения инвестиционной привлекательности экономики соответствующих стран.

Так, например, в *Армении* Международная финансовая корпорация (IFC) — структура, аффилированная с Всемирным банком, с 2011 по 2018 г. осуществляла Проект по реформе ин-

вестиционного климата²⁸. В 2019 г. Всемирный банк в качестве одного из успехов данного проекта указал, что в *Армении* цель снижения регулятивной нагрузки в отношении бизнеса была «по большей части достигнута»²⁹. Этот «успех» не в последнюю очередь достигнут за счет того, что с декабря 2014 г. государственная инспекция труда в *Армении* была ликвидирована, а функции по контролю и надзору в сфере труда были возложены на Уполномоченный орган Правительства Республики *Армения* по вопросам обеспечения безопасности труда, причем вместо контроля за соблюдением трудового законодательства в целом в этой стране была сохранена лишь система контроля за нормами безопасности и гигиены труда, а количество проверок работодателей с 2012 по 2018 г. сократилось в 6,5 раз³⁰.

В *Молдове* та же самая Международная финансовая корпорация также инициировала проект по реформе инвестиционного климата³¹. В рамках этого проекта консалтинговая фирма Jacobs, Cordova & Associate провела исследование инспекционных и контрольных функций государственных органов с точки зрения интересов бизнеса в *Молдове*. Отчет этой фирмы был использован в качестве основания для реформирования системы трудовых инспекций в *Молдове*, приведшей к распылению функций по контролю за трудовым законодательством между 11 структурами вместо единой системы трудовых инспекций, существовавшей ранее.

²⁶ См.: Kelly J. E. *Industrial Relations: critical perspectives on business and management*. London and New York : Routledge, 2002. Pp. 192—193.

²⁷ Davies R. B., Vadlamannati K. C. A race to the bottom in labour standards? An empirical investigation // *Journal of Development Economics*. 2013. No. 103. Pp. 1—14.

²⁸ International Finance Corporation. World Bank Group and Armenia Cooperate to Reduce Administrative Barriers for Entrepreneurs // URL: <https://ifcextapps.ifc.org/ifcext/pressroom/ifcpressroom.nsf/0/8413036A7A0A92788525799E00479342?OpenDocument>.

²⁹ The World Bank Group. Report No. 123902-AM. Country Partnership Framework for the Republic of Armenia for the Period FY19—FY23 February 28, 2019. P. 70 // URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/523501552357219076/pdf/armenia-cpf-fy19-fy23-february-27-final-update-3-4-19-03062019-636876792405788612.pdf>.

³⁰ ILO: Labour Inspection Reform in the Countries from Eastern Europe and Central Asia (Unpublished, 2019).

³¹ World Bank. Moldova Investment Climate Reform Project No. 600467. Terms of Reference. Legal and Institutional Review of Inspection Functions/Official Controls in The Republic of Moldova // URL: <https://wbgeconsult2.worldbank.org/wbgeconsult/download?uuiid=0c22aca2-7ddf-4541-aed4-862517933692>.

Еще один пример дерегулирующих реформ с целью повышения экономической эффективности — *Кыргызская Республика*. В этой стране действует Совет по регуляторной реформе³², возглавляемый премьер-министром, сотрудничающий с Министерством экономики и получающий поддержку Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Указанный Совет предложил правительству страны отменить действующий закон об охране труда, основываясь на не соответствующей действительности посылке, что он, якобы, дублирует нормы Трудового кодекса Кыргызской Республики. Кроме того, этот орган предложил отменить целый ряд правовых актов, касающихся трудовых стандартов, как налагающих избыточные ограничения в отношении предпринимательской деятельности³³. Слияние трудовой инспекции Кыргызской Республики с другими контролирующими органами, существенное понижение ее статуса и ослабление возможностей было осуществлено в Кыргызстане в рамках идеологии односторонних и несбалансированных реформ, предлагаемых этим Советом.

Аналогичным образом в *Азербайджане* продление приостановки проверок, проводимых государственной инспекцией труда, на

период 2018—2021 гг. было осуществлено по инициативе Центра анализа экономических реформ и коммуникации. Центр создан на основании Указа Президента Азербайджанской Республики от 20 апреля 2016 г., а председателем его наблюдательного совета является помощник Президента по вопросам экономической политики и промышленности³⁴. Среди приоритетов Центра — продвижение Азербайджана в рейтинге *Doing Business*³⁵. Даже когда экономическое развитие рассматривается Центром через призму социального благосостояния, оно подается через неолиберальную призму — как повышение эффективности рынка труда. Например, одним из направлений такого повышения Центр рассматривает «поддержку перехода от пассивной социальной защищенности к активной самозанятости»³⁶. При этом тот факт, что такая «активная самозанятость» неразрывно связана с ростом неустойчивой занятости, так называемой прекарризацией труда³⁷, экспертами Центра явно не принимается в расчет.

В *Республике Таджикистан* мораторий на проверки, осуществляемые трудовыми инспекциями, демонстрируется в качестве одного из важных достижений Государственного комитета по инвестициям и управлению государственным

³² Постановление Правительства Кыргызской Республики от 12.01.2015 № 4 «О реализации проекта по регулятивной реформе «Системный анализ регулирования» // URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/97249?cl=ru-ru>.

³³ См. об этом подробнее: *Раманкулов К. С.* К вопросу о некоторых преобразованиях в области правового регулирования охраны труда (на примере Кыргызстана и России) // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2017. Т. 3. № 4. С. 129—139; *Он же.* Проблемы трудового законодательства Кыргызской Республики в контексте современных реформ и международных трудовых стандартов // Там же. 2019. Т. 5. № 1. С. 103—120.

³⁴ См. информацию на сайте Центра. URL: http://ecoreform.az/pages/musahide_surasi-8.

³⁵ См.: Центр анализа экономических реформ и коммуникации. Обзор экономических реформ Азербайджана. Специальный выпуск о реформах отчета «*Doing Business*». Март 2018 г. // URL: http://ecoreform.az/store//media/documents/doing%20business/DOING_BUSINESS_ENG.pdf.

³⁶ Центр анализа экономических реформ и коммуникации. Экономика Азербайджана. Обзор экономических реформ. 2018. Р. 17 // URL: http://ecoreform.az/store//media/ishlahat_icmali/2018/dekabr/Ishlahat_avqust_RUS.pdf.

³⁷ См. об этом, например: *Бобков В. Н.* Неустойчивая занятость в Российской Федерации: состояние и направления снижения // Народонаселение. 2019. № 2. С. 91—104; *Неустойчивая занятость в Российской Федерации: теория и методология выявления, оценивание и вектор сокращения* : научная монография / кол. авт. ; под ред. В. Н. Бобкова. М. : Кнорус, 2018. 342 с.

имуществом Республики Таджикистан³⁸, подчиняющегося Правительству Таджикистана. Судя по всему, эта мера призвана продемонстрировать улучшение инвестиционного климата в стране, которое входит в число полномочий данного Государственного комитета³⁹. Однако эта мера вряд ли будет содействовать целям Национальной стратегии развития Республики Таджикистан на период до 2030 г., среди которых заявлено, помимо прочего, снижение социального неравенства, расширение продуктивной занятости и содействие возвращению на родину граждан Республики Таджикистан, вынужденных работать за рубежом⁴⁰.

В *Российской Федерации* реформы, связанные с облегчением регуляторной нагрузки, включая деятельность инспекций труда, координируются Президентским советом по Стратегическому развитию и приоритетным проектам. Одной из ключевых структур, отвечавших до 2018 г. за снижение регуляторной нагрузки и коррупционной составляющей при проведении государственного контроля, в том числе в сфере труда, было «Открытое правительство». Его возглавлял предприниматель М. Абызов, в настоящее время сам обвиненный в коррупции и арестованный.

Заключение

Проведенное исследование позволяет прийти к тревожному выводу о том, что общий уровень трудовых инспекций в 10 рассматриваемых государствах в настоящее время можно оценить как недостаточный для эффективного исполнения возложенных на них функций и для того, чтобы требования Конвенций МОТ № 81 и 129

выполнялись в этих странах в полной мере. Несмотря на то что за исключением Узбекистана и Грузии все государства региона ратифицировали Конвенцию МОТ № 81, законодательство ни одного из этих государств в полной мере не соответствует требованиям этой Конвенции.

К сожалению, в подавляющем большинстве стран региона можно четко выявить тенденцию к деградации системы инспекций труда, осуществляемой под лозунгами защиты прав работодателей от регуляторной нагрузки, борьбы с коррупцией, бюджетной экономии.

Политика, направленная на ослабление системы трудовых инспекций, во-первых, подрывает возможности эффективной реализации закрепленных в законодательстве трудовых прав работников, а зачастую приводит к угрозе жизни и здоровью людей и, во-вторых, наносит ущерб перспективам долгосрочного устойчивого социального и экономического развития рассматриваемых государств.

К мерам, направленным на ослабление деятельности трудовых инспекций, можно отнести те, которые находятся в прямом противоречии с требованиями Конвенций МОТ об инспекции труда № 81 и 129. Среди таких мер можно выделить:

- полную отмену системы инспекций как таковых;
- временный мораторий на проведение инспекционных проверок;
- ограничение предмета проверок только вопросами соблюдения норм безопасности и гигиены труда;
- установление в законодательстве обязательного требования о предупреждении работодателя со стороны инспекции о проводимой проверке;

³⁸ См. сайт Государственного комитета по инвестициям и управлению государственным имуществом Республики Таджикистан. URL: http://ijozat.tj/index.php?option=com_content&view=article&id=295&Itemid=4&lang=ru.

³⁹ См.: Положение о Государственном комитете по инвестициям и управлению государственным имуществом Республики Таджикистан, утв. постановлением Правительства Республики Таджикистан от 28.12.2006 № 590. П. 4 // URL: <https://investcom.tj/ru/aboutcom/96-polozhenie.html>.

⁴⁰ Национальная стратегия развития Республики Таджикистан на период до 2030 г. Утверждена постановлением Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан от 01.12.2016 № 636 // URL: <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/taj170774.pdf>.

- введение в законодательство обязанности инспекции согласовывать проверку с иными государственными органами (прокуратурой, судами и др.);
- установление в качестве обязательного условия проверки трудовой инспекцией наличия жалоб со стороны работников;
- ослабление роли централизованного управления системой инспекций путем территориальной децентрализации и институционального раздробления служб инспекций;
- неисполнение в законодательстве требования Конвенций № 81 и 129 о том, что инспекторы труда должны обладать статусом государственных служащих, статус и условия работы которых обеспечивают стабильность занятия ими должности и делают их независимыми от любых изменений в правительстве или любого неправомерного внешнего влияния.

Меры, которые сами по себе не противоречат требованиям конвенций об инспекции труда, но их расширенное применение, особенно в комплексе с другими мерами, несет риски нарушения конвенций и снижения эффективности трудовых инспекций, включают:

- сокращение количества трудовых инспекторов, выделяемых им для работы ресурсов и количества проводимых проверок;
- реорганизация инспекций с целью «оптимизации» государственного управления, в результате которой или функции инспекций распределяются между большим количеством непрофильных государственных структур, или инспекция присоединяется к другим контрольным органам таким образом, что функции и структура инспекций становятся настолько непрозрачными и сложными, что это существенно затрудняет обращение работников в инспекции с жалобами;
- установление максимального срока проводимых инспекциями проверок, который может

быть настолько коротким, что не даст возможности провести эффективную проверку работодателя;

- установление «каникул», освобождающих вновь зарегистрированных работодателей от проверок государственных инспекций труда в течение определенного срока с момента регистрации;
- применение риск-ориентированного подхода к инспекции труда таким образом, что существенное количество или даже большинство работодателей в стране в принципе выводится из сферы охвата проверками либо проверяется крайне редко.

Всем рассматриваемым в статье государствам следовало бы пересмотреть указанные меры и ограничения и выработать план действий в отношении повышения эффективности контроля за соблюдением трудовых прав, сопровождаемый конкретными целевыми показателями. Эти показатели должны быть связаны не с количеством актов о привлечении работодателей к административной или уголовной ответственности, а с улучшением ситуации в отношении производственного травматизма и профессиональных заболеваний населения, а также общим уровнем удовлетворенности работников в отношении защиты их трудовых прав. Представляется также, что государственные власти стран региона изолированно не смогут наладить эффективный контроль за соблюдением трудового законодательства, соответствующий требованиям Конвенций МОТ об инспекции труда: для полноценной реализации их положений власти необходимо осуществлять и реальные, а не формальные консультации с социальными партнерами, прежде всего с профсоюзами⁴¹, заинтересованными в повышении эффективности работы трудовых инспекций, и осуществлять международное сотрудничество как с МОТ, так и с другими государствами региона, которые сталкиваются со сходными вызовами⁴².

⁴¹ См. об этом: *Лушников А. М., Лушникова М. В.* Охрана труда и трудовая инспекция (надзор) : науч.-практ. пособие. М. : Проспект, 2014. С. 193.

⁴² *García-Muñoz Alhambra M. A., ter Haar B., Kun A.* Harnessing Public Institutions for Labour Law Enforcement: Embedding a Transnational Labour Inspectorate within the ILO // *International Organization's Law Review*, 2019. Forthcoming.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бобков В. Н. Неустойчивая занятость в Российской Федерации: состояние и направления снижения // Народонаселение. — 2019. — № 2. — С. 91—104.
2. Ерёмкин В. А., Баринаева В. А. Зачем нужно реформировать государственный контроль и надзор в сфере труда в России? // Вопросы управления. — 2016. — № 6. — С. 48—57.
3. Лушников А. М., Лушникова М. В. Охрана труда и трудовправовой контроль (надзор) : научно-практическое пособие. — М. : Проспект, 2014. — 248 с.
4. Лютов Н. Л. Социальные и трудовые отношения в условиях экономического кризиса: соблюдение баланса интересов // Журнал российского права. — 2016. — № 1 (229). — С. 30—38.
5. Неустойчивая занятость в Российской Федерации: теория и методология выявления, оценивание и вектор сокращения : научная монография / кол. авт. ; под ред. В. Н. Бобкова. — М. : Кнорус, 2018. — 342 с.
6. Раманкулов К. С. К вопросу о некоторых преобразованиях в области правового регулирования охраны труда (на примере Кыргызстана и России) // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. — 2017. — Т. 3. — № 4. — С. 129—139.
7. Раманкулов К. С. Проблемы трудового законодательства Кыргызской Республики в контексте современных реформ и международных трудовых стандартов // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. — 2019. — Т. 5. — № 1. — С. 103—120.
8. Шестьдесят процентов казахстанских предпринимателей освобождено от проверок // Zakon.kz. — URL: <https://www.zakon.kz/4680043-60-kazakhstanskikh-predprinimatelej.html>.
9. Adams Z., Bishop L., Deakin S., Fenwick C., Martinsson S., Rusconi G. Labour Regulation over Time: New Leximetric Evidence // Paper prepared for the 4th Conference of the Regulating for Decent Work Network, Developing and Implementing Policies for a Better Future for Work. — Geneva : ILO. — URL: http://www.rdw2015.org/uploads/submission/full_paper/382/labour_regulation_over_time_rdw.pdf.
10. Adascalitei D., Morano C. P. Labour Market Reforms Since the Crisis: Drivers and Consequences, International Labour Office, Research Department. — Geneva : ILO, 2015. Research Department working paper, No. 5. — URL: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_414588.pdf.
11. Aleksynska M., Cazes S. Composite indicators of labour market regulations in a comparative perspective // IZA Journal of Labor Economics. — 2016. — Vol. 5. — No. 3. — Pp. 1—33.
12. Aleksynska M., Cazes S. Comparing indicators of labour market regulations across databases: A post scriptum to the employing workers debate, International Labour Office, Inclusive Labour Markets, Labour Relations and Working Conditions Branch. — Geneva : ILO, 2014. — Pp. 1—28.
13. Davies R. B., Vadlamannati K. C. A race to the bottom in labour standards? An empirical investigation // Journal of Development Economics. — 2013. — № 103. — Pp. 1—14.
14. García-Muñoz Alhambra M. A., ter Haar B., Kun A. Harnessing Public Institutions for Labour Law Enforcement: Embedding a Transnational Labour Inspectorate within the ILO // International Organization's Law Abstract. 2019. Forthcoming.
15. Kelly J. E. Industrial Relations: critical perspectives on business and management. — London and New York : Routledge, 2002.
16. Radical cuts to labour inspectorates a 'serious mistake' — ILO Director-General, Guy Ryder, warned of the negative consequences of radical reforms to labour inspectorates, in a speech to the conference of the Regional Alliance of Labour Inspections of the Commonwealth of the Independent States and Mongolia // ILO site. 23 April 2019. — URL: https://www.ilo.org/moscow/news/WCMS_697175/lang--en/index.htm.
17. Tchanturidze G. Abolition of Labour Inspection in Georgia. Consequences for Workers and the Economy. September 2018. Friedrich Ebert Stiftung, 2018. — URL: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?langId=en&docId=20181&>.

Материал поступил в редакцию 22 июля 2019 г.

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-18-00517. Автор выражает глубокую благодарность И. В. Войтковской (Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), Россия), М. Ю. Гасанову (Ташкентский государственный юридический университет, Узбекистан), Е. С. Калинкиной (НИУ ВШЭ, Россия), К. С. Раманкулову (Кыргызский национальный университет имени Ж. Баласагына, Кыргызстан), Г. А. Сарибекяну (Российско-Армянский университет, Армения), З. Швелидзе (Тбилисский государственный университет, Грузия), М. Х. Хасенову (Евразийский национальный университет имени Л. Н. Гумилева, Казахстан) за неоценимую помощь в сборе и обобщении информации, легшей в основу этой статьи.

LABOR INSPECTIONS IN POST-SOVIET STATES: DEGRADATION FOR THE SAKE OF THE MYTH ABOUT ECONOMIC EFFICIENCY?

Nikita L. Lyutov, Dr. of Sci. (Law), Professor, Head of the Department of Labor Law and Social Security Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Extraordinary Professor at the School of Industrial Psychology and Human Resource Management, North-West University (Potchefstroom, South Africa)

nlljutov@msal.ru

ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993

Abstract. *The paper discusses the policy to limit the powers and resources allocated to labor inspectorates in 10 post-Soviet states (Armenia, Azerbaijan, Georgia, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Moldova, Russia, Tajikistan, Uzbekistan and Ukraine). This policy is carried out under the slogans of protecting businesses from excessive regulatory burden and attracting investment. The aim of the study is to determine the extent of restrictions and trends in the development of legislation and law enforcement practices of these states in this regard. The objectives of the study are to identify specific limitations enshrined both in regulatory legal acts and in the practical activities of state bodies and non-state structures in these states.*

The methodology includes both the study of legal acts, and communication with experts in the countries of the region, as well as field surveys involving participants in labor relations and social partners.

The study reveals a significant number of restrictions, some of which are in direct conflict with the requirements of the ILO priority conventions on labor inspection. Some, although not in direct contradiction with them, in combination with other restrictions and the specific approach to their application in practice, destroy the efficiency of the working conditions of workers inspection.

Among the most important restrictions of labor inspections are: limiting the subject of inspections only to issues of compliance with safety and health standards; establishing in the legislation of a mandatory requirement to warn the employer on the part of the inspection about the inspection being carried out and / or the obligation of the inspection to coordinate the inspection with other state bodies (prosecutors, courts, etc.); establishing the occurrence of workers' complaints as a prerequisite for the labor inspectorate, etc.

Keywords: *labor inspections, international labor standards, control over the legislation application, International Labor Organization, legislation reform.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Bobkov V. N. Neustojchivaya zanyatost' v Rossijskoj Federacii: sostoyanie i napravleniya snizheniya // Narodonaselenie. — 2019. — № 2. — S. 91—104.
2. Eryomkin V. A. Barinova V. A. Zachem nuzhno reformirovat' gosudarstvennyj kontrol' i nadzor v sfere truda v Rossii? // Voprosy upravleniya. — 2016. — № 6. — S. 48—57.

3. Lushnikov A. M., Lushnikova M. V. *Ohrana truda i trudopravovoj kontrol' (nadzor) : nauchno-prakticheskoe posobie.* — M. : Prospekt, 2014. — 248 s.
4. Lyutov N. L. *Social'nye i trudovye otnosheniya v usloviyah ekonomicheskogo krizisa: soblyudenie balansa interesov // Zhurnal rossijskogo prava.* — 2016. — № 1 (229). — S. 30—38.
5. *Neustojchivaya zanyatost' v Rossijskoj Federacii: teoriya i metodologiya vyyavleniya, ocenivanie i vektor sokrashcheniya : nauchnaya monografiya / kol. avt. ; pod red. V. N. Bobkova.* — M. : Knorus, 2018. — 342 s.
6. Ramankulov K. S. *K voprosu o nekotoryh preobrazovaniyah v oblasti pravovogo regulirovaniya ohrany truda (na primere Kyrgyzstana i Rossii) // Vestnik Tyumenskogo gosudarstvennogo universiteta. Social'no-ekonomicheskie i pravovye issledovaniya.* — 2017. — T. 3. — № 4. — S. 129—139.
7. Ramankulov K. S. *Problemy trudovogo zakonodatel'stva kyrgyzskoj respubliki v kontekste sovremennyh reform i mezhdunarodnyh trudovyh standartov // Vestnik Tyumenskogo gosudarstvennogo universiteta. Social'no-ekonomicheskie i pravovye issledovaniya.* — 2019. — T. 5. — № 1. — S. 103—120.
8. *Shest'desyat procentov kazahstanskikh predprinimatelej osvobozhdeno ot proverok // Zakon.kz.* — URL: <https://www.zakon.kz/4680043-60-kazahstanskikh-predprinimatelejj.html>.
9. Adams Z., Bishop L., Deakin S., Fenwick C., Martinsson S., Rusconi G. *Labour Regulation over Time: New Leximetric Evidence // Paper prepared for the 4th Conference of the Regulating for Decent Work Network, Developing and Implementing Policies for a Better Future for Work.* — Geneva : ILO. — URL: http://www.rdw2015.org/uploads/submission/full_paper/382/labour_regulation_over_time_rdw.pdf.
10. Adascalitei D., Morano C. P. *Labour Market Reforms Since the Crisis: Drivers and Consequences, International Labour Office, Research Department.* — Geneva : ILO, 2015. Research Department working paper, No. 5. — URL: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_414588.pdf.
11. Aleksynska M., Cazes S. *Composite indicators of labour market regulations in a comparative perspective // IZA Journal of Labor Economics.* — 2016. — Vol. 5. — No. 3. — Pp. 1—33.
12. Aleksynska M., Cazes S. *Comparing indicators of labour market regulations across databases: A post scriptum to the employing workers debate, International Labour Office, Inclusive Labour Markets, Labour Relations and Working Conditions Branch.* — Geneva : ILO, 2014. — Pp. 1—28.
13. Davies R. B., Vadlamannati K. C. *A race to the bottom in labour standards? An empirical investigation // Journal of Development Economics.* — 2013. — № 103. — Pp. 1—14.
14. García-Muñoz Alhambra M. A., ter Haar B., Kun A. *Harnessing Public Institutions for Labour Law Enforcement: Embedding a Transnational Labour Inspectorate within the ILO // International Organization's Law Abstract.* 2019. Forthcoming.
15. Kelly J. E. *Industrial Relations: critical perspectives on business and management.* — London and New York : Routledge, 2002.
16. *Radical cuts to labour inspectorates a 'serious mistake' — ILO Director-General, Guy Ryder, warned of the negative consequences of radical reforms to labour inspectorates, in a speech to the conference of the Regional Alliance of Labour Inspections of the Commonwealth of the Independent States and Mongolia // ILO site.* 23 April 2019. — URL: https://www.ilo.org/moscow/news/WCMS_697175/lang--en/index.htm.
17. Tchanturidze G. *Abolition of Labour Inspection in Georgia. Consequences for Workers and the Economy.* September 2018. Friedrich Ebert Stiftung, 2018. — URL: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?langId=en&docId=20181&>.

The reported study was funded by RFBR according to the research project № 19-18-00517. The author wishes to express his deep and sincere appreciation and gratitude to I.V. Voitkovskaya (Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Russia), M. Yu. Gasanov (Tashkent State Law University, Uzbekistan), E.S. Kalinkina (NRI Higher School of Economics, Russia), K. S. Ramankulov (Kyrgyz National University named after Jusup Balasagyn, Kyrgyzstan), G. A. Saribekyan (Russian-Armenian University, Armenia), Z. Shvelidze (Tbilisi State University, Georgia), M. Kh. Khasenov (L.N. Gumilyov Eurasian National University, Kazakhstan) for their invaluable help and assistance in collection and integration of the information that has formed the basis of this paper.