

ГЛАВА I

ІНСПЕКЦІЯ ПРАЦІ: ЗАСАДИ, ЕВОЛЮЦІЯ ТА КОНТЕКСТ

"Трудове законодавство без інспекції — вправа з етики, а не обов'язкова соціальна дисципліна."

Френсіс Бланшар, генеральний директор МОП, 1974-1989 рр.

1.1 Історичні джерела

Інспекція праці — необхідний інститут соціальної політики. Вона з'явилася у XIX ст. як дитя промислової революції та поширилася від Великобританії до Європи і далі. Як і сама індустріалізація, інспекція праці зародилася у Британії у 1802 році, коли парламент видав акт про захист здоров'я і морального стану підмайстрів на текстильних та інших фабриках. За виконанням акта здійснювався контроль, хоча він виявився не ефективним. Тому у 1833 році уряд поклав обов'язки із здійснення нагляду на "високопосадових осіб", які справді виконували функції інспектування, головним чином надмірної тривалості робочого часу, пізніше — загальної практики, зокрема стосовно дітей. З призначення перших чотирьох "інспекторів" зародилася нинішня служба інспекції праці.

Однак люди набагато раніше почали усвідомлювати наслідки ризику, пов'язаного з працею, та необхідність і користь від його усунення. Ще Гіппократ — батько медицини — виявив зв'язок між гірським пилом і захворюваннями легень у каменярів. Наприкінці середніх віків у Європі вже добре знали про загрози для здоров'я, які в собі містить та чи інша професія.

Саме через жорсткі умови, в яких працювала більшість працівників, спричинені швидкими темпами індустріалізації та інтенсивним підвищенням рівня зайнятості, інспекція умов праці вважалася функцією держави, конституційним обов'язком уряду захищати від заподіяння шкоди здоров'ю працюючого населення.

Таких змін домагалися відомі гуманісти XIX ст., а саме Роберт Оуен, уельський промисловець, який не лише досягав успіхів у бізнесі, а й створював для працівників виключно сприятливі на той час умови праці. Шухарт, німецький підприємець, у 1837 році запропонував створення державної інспекції праці на підприємстві, але пройшло 15 років, поки його пропозиція стала реальністю. У Франції в 1841 році з ініціативи підприємців, зокрема Даніеля ле Грана, було ухвалено акт про охорону праці, однак лише через 30 років інспекція була справді запроваджена. Під час прийняття цього акта до уваги бралися не лише гуманні мірку-

вання — деякі уряди висловлювали занепокоєння стосовно того, що важка праця дітей руйнує здоров'я їхніх майбутніх солдатів. Тому політичні та економічні мотиви, так само як і соціальні, стали поштовхом до поліпшення умов праці, запровадження урядом відповідного законодавства. І в наші дні ці міркування залишаються об'єктом дискусій у нескінченній боротьбі за поліпшення безпеки, здоров'я та благополуччя працівників в усьому світі.

У XIX ст. більшість європейських країн приймали, хоча і досить стриманими темпами, законодавство, яке відображало зміни у промисловості та утвердження демократичної і соціально свідомої позиції. У 1890 році представники п'ятнадцяти країн брали участь у берлінській конференції, де ухвалили перші міжнародні трудові норми. На конференції було проголошено, що необхідно, щоб у кожній країні кваліфіковані фахівці здійснювали контроль за дотриманням законів. Вони повинні призначатися державою і бути незалежними від роботодавців і працівників. І в цьому разі міркування про справедливі економічні умови міжнародної торгівлі і конкуренції також були на другорядному плані порівняно із соціальними. В результаті соціальний прогрес помітно прискорився. Перший медичний інспектор праці на заводах був призначений у Великобританії в 1898 році. До 1899 року існувала посада спеціального технічного радника. А в 1901 році вперше на посаду інспектора праці була призначена жінка Ельза фон Ріхтхофен (Німеччина). Фундамент сучасної інспекції праці, до роботи в якій залучаються загальні інспектори (як чоловіки, так і жінки), технічні й медичні спеціалісти, був закладений у ряді європейських країн ще до початку XX ст.

1.2 Основоволожні принципи

Завершення Першої світової війни було ознаменоване заснуванням Міжнародної організації праці на підставі статті XIII Версальського договору. У Статуті цієї організації зазначено, що МОП закликає всі держави, які є її членами, до створення системи інспекції праці. Більше того, серед найперших міжнародних трудових норм, ухвалених МОП, два документи стосувалися саме інспекції праці. Це Конвенція № 5 про інспекцію праці 1919 року і Рекомендація № 20 про інспекцію праці 1923 року. Ці документи містили ряд основних принципів функціонування сучасної інспекції праці, але вони не носили обов'язкового характеру. Наприкінці Другої світової війни була завершена робота над досить важливим пакетом норм, який включав Конвенцію № 81 про інспекцію

праці 1947 року та супровідні Рекомендації №№ 81, 82 і 85⁵. Це були вичерпні і перспективні норми. Принципи, закладені в цих документах, залишаються актуальними і в наш час, але на сьогодні небагато держав-членів МОП можуть з упевненістю заявити, що вони повністю запровадили і дотримуються норм і принципів, викладених у Конвенції № 81 і пізнішій Конвенції № 129 про інспекцію праці у сільському господарстві 1969 року⁶.

Зазначені інструменти передусім запроваджують принцип, згідно з яким інспектування праці — функція держави, відповідальність за це несе уряд, найбільш доречно його організувати в рамках загальної державної системи, що забезпечить регулювання соціальної й трудової політики і нагляд за дотриманням законодавства і норм. Тому інспектори праці повинні мати статус державного службовця, бути незалежними, користуватися своїми повноваженнями і виконувати покладені на них функції неупереджено, як і належить державним службовцям, вони не повинні зазнавати неправомірного впливу і обмежень ззовні. Як представники держави у світі праці інспектори наділені значними правами, але водночас на них покладається багато обов'язків щодо виконання своїх функцій, навіть після припинення роботи у службі інспекції праці. Належне застосування своїх прав і виконання покладених обов'язків — основний принцип роботи інспекторів праці та інспекції праці в цілому.

Другий принцип стосується налагодження тісного співробітництва з роботодавцями і працівниками. Таке співробітництво має дуже важливе значення. Воно починається із взаємодії між інспекцією праці і урядом, організаціями роботодавців і працівників у розробленні законодавчих актів з охорони праці та їх застосування на підприємствах, що також передбачає дослідження проблем і підготовку пропозицій з поліпшення умов життя і праці, інформування роботодавців про їх визначені законом обов'язки. Це співробітництво передбачає гарантовану участь представників працівників і безумовне виконання роботодавцями своїх обов'язків.

Ефективність інспекції праці безпосередньо залежить від заінтересованості керівників у вирішенні питань охорони праці та від ресурсів, які виділяються для цього. Вона також залежить від наявності та діяльності профспілок на підприємствах, і отже, від того, наскільки складно проводити інспектування праці на малих підприємствах або в країнах в цілому, де профспілковий рух слабкий чи профспілки не вико-

⁵Див. бібліографію, розділ IV.

⁶Відповідні положення більшості міжнародних норм з інспекції праці див. у додатку I.

нують своєї функції захисту працівників. Мета інспекції полягає в усвідомленні того факту, що значна кількість проблем з охорони праці розв'язується на підприємствах завдяки проведенню діалогу і консультацій між роботодавцями і працівниками (головними сторонами), а також за участю інспекторів праці, зокрема стосовно дотримання законодавства, мінімальних норм, визначених у колективних угодах.

У результаті перед інспекцією праці постає дедалі більше питань. Яким чином ініціювати цей діалог? Як його провести? Скільки часу йому присвятити? Як можна досягти балансу між необхідністю досягнення швидких конкретних результатів, від яких залежить якість умов праці на підприємстві, та законними засобами заохочення соціальних партнерів стати відповідальними сторонами, які безпосередньо займатимуться розв'язанням своїх проблем самостійно, не удаючись до допомоги інспекторів праці? Як буде видно далі, різні служби інспекції праці дають різні відповіді на ці питання, але всі інспекції стикаються з ними.

Третій принцип стосується необхідності ефективної співпраці з іншими установами, такими як дослідницькі інститути, університети, профілактичні служби структур соціального забезпечення, експертами з різних питань, а також необхідності координації їх діяльності. Технічні й правові проблеми настільки складні сьогодні, що інспекція праці у більшості випадків неспроможна охопити абсолютно все і обходитися без допомоги ззовні. У неї повинна бути можливість отримувати допомогу з боку спеціалістів (лікарів, інженерів, хіміків). Жодна інспекція праці не може мати у складі свого персоналу фахівців з усіх технологічних питань та за всіма напрямками розвитку сучасних промислових технологій. Звісно, кожен інспектор повинен володіти основними технічними знаннями, щоб зрозуміти і дати оцінку ризику, мати можливість звернутися за порадою до спеціалістів, дотримуватися послідовності в залученні спеціалістів з різних питань. Таким чином інспекція праці матиме змогу проводити "глобальні узгоджені" дії.

Четвертий принцип стосується посилення орієнтації інспекції праці на запобіжні заходи (профілактику). Якщо говорити про профілактику в контексті охорони праці, то це вимагає, по-перше, зусиль для уникнення інцидентів, спорів, нещасних випадків, конфліктів та професійних захворювань завдяки дотриманню чинного законодавства. На сьогодні ставиться мета формувати культуру запобігання у рамках соціальної і трудової політики. Також ставиться загальна мета забезпечити створення людям умов для тривалого, продуктивного і здорового життя одночасно із скороченням витрат на інші непередувальні заходи чи збитки,

які завдають особам, підприємствам і суспільству в цілому нещасні випадки на виробництві. Запобіжні заходи у сучасному світі праці виділяються не лише через те, що дають короткострокові чи середньострокові переваги, а й тому, що вони і в довгостроковій перспективі сприяють отриманню позитивних результатів у досягненні цілей економічної і соціальної політики на національному, регіональному рівнях та на рівні підприємств, підвищенню працездатності, продуктивності і якості праці, посилюють мотивацію працівників і гарантію їх зайнятості. Тому запобіжні заходи розглядаються не тільки як передумова гідного життя окремої особи у суспільстві, а й як передумова підвищення конкурентоздатності підприємства на (глобальному) ринку. Ще запобіжні заходи визначаються як цілісна, "відкрита" чи плюралістична концепція, мета якої полягає в уникненні великої кількості технічних, соціальних, медичних, психологічних та економічних ризиків. Через це останнім часом помітними стали зміни в орієнтації інспекції праці на запровадження ширшого, багатоаспектного підходу до запобіжних заходів. Цей підхід глобального бачення вважається передумовою розв'язання (керуючись принципом запобігання) великої кількості складних, взаємозалежних проблем у світі праці.

П'ятий принцип стосується забезпечення повного охоплення, щоб охоронні і запобіжні заходи інспекції праці поширювалися на якомога більшу кількість людей в усіх сферах. У принципі, суспільство не повинне, а інспекція праці не може допустити існування економіки, в якій одні категорії працівників захищені, а інші — ні. Діяльність інспекції праці також ґрунтується на принципі солідарності і поваги до колективних цінностей суспільства. Тому протягом останніх років системи інспекції праці у багатьох країнах світу почали збільшувати масштаби своєї діяльності, проникаючи навіть у сфери, яким раніше не приділяли уваги. Мова йде, зокрема, про центральне правління уряду, державні та військові служби, поліцію, неформальний сектор, неформальних працівників і т. ін. Деякі інспекції праці виходять навіть за межі формальних трудових відносин (у багатьох випадках — це відправна точка і база для втручання з боку інспекції праці), щоб мати можливість надати захист будь-кому, хто постраждав у результаті трудової діяльності, і необхідність цього ні в якому разі не повинна підлягати сумніву. Очевидним є те, що ці основоположні принципи стали стрижнем нинішнього скоординованого діалогу з партнерами інспекції праці з приводу визначення ролі, масштабів, функцій інспекції праці, її організації, методів і ресурсів з огляду на її подальшу адаптацію до економічних, соціальних і

технологічних змін, на розвиток і підтримку життєво необхідних, довготривалих перспектив.

1.3 Джерела повноважень

Повноваження інспекції праці визначені рядом міжнародних трудових норм⁷.

На підставі Статуту МОП⁸ держави, які є її членами, ратифікують (але не в обов'язковому порядку) ухвалені МОП конвенції (і протоколи). Держави-члени МОП зобов'язані протягом року з моменту ухвалення конвенції Міжнародною конференцією праці подати конвенцію на розгляд влади, зазвичай це парламент країни, з метою "прийняття відповідного закону чи вжиття заходів іншого характеру".

Ратифікуючи міжнародну трудову конвенцію, держава-член МОП таким чином офіційно бере на себе зобов'язання ввести в дію положення конвенції. Ратифікація документа негайно впливає на національне законодавство країни, де згідно з конституційною системою ратифіковані конвенції автоматично стають складовою національного законодавства і тому можуть бути обов'язково реалізовані в судовому порядку, якщо вони вступають в силу негайно (наприклад, деякі конвенції про соціальне забезпечення чи конвенції про охорону материнства). В інших країнах положення ратифікованої конвенції для набуття ними чинності повинні переноситися у національне законодавство. У багатьох випадках таке законодавство приймається до ратифікації конвенції, щоб полегшити її застосування.

Є також випадки, коли конвенція ратифікується після того, як національне законодавство узгоджене з положеннями конвенції. Навіть після цього ратифікація має важливе значення, оскільки вона надає чинності багатостороннім процедурам нагляду, передбаченим Статутом МОП. Більше того, це забезпечує державам, які ратифікували конвенцію, міжнародне визнання їх політики праці і трудового законодавства, стимулює інші держави до запровадження цих стандартів у себе, а також демонструє і гарантує широке застосування.

Концепція інспекції праці, розроблена соціальними партнерами, є підсистемою, інтегрованою у ширшу систему національної адміністрації

⁷Див. також главу II "Системи інспекції праці: політичний аспект" і ILO: *International labour standards concerned with labour inspection: Main provisions* {Міжнародні трудові норми про інспекцію праці: основні положення} (Geneva, 1990).

⁸Стаття 19, пункт 5.

праці. Так, Конвенція № 150 про адміністрацію праці 1978 року покладає на держави-члени МОП зобов'язання із створення адміністрації праці, яка повинна регулювати всі аспекти національної політики праці та діяльність усіх структур, що мають до цього відношення. У Рекомендації № 158 щодо адміністрації праці 1978 року йдеться про необхідність створення системи інспекції праці, інтегрованої у структури національної адміністрації праці.

Держави, які ратифікують зазначену Конвенцію, повинні організувати ефективну адміністрацію праці, функції та обов'язки якої слід скоординувати належним чином. Система адміністрації праці повинна забезпечувати консультування, співпрацю і ведення переговорів з організаціями роботодавців і працівників.

Конвенція № 150 визначає такі функції адміністрації праці:

- розроблення правових документів;
- управління;
- координація;
- перевірка і перегляд національної політики праці;
- підготовка і введення в дію законів та нормативних актів;
- виконання завдань з реалізації національної політики зайнятості;
- регулювання умов праці і трудового життя;
- регулювання умов зайнятості;
- надання послуг і консультацій роботодавцям і працівникам та їх організаціям;
- представлення держави у міжнародних трудових справах.

Персонал, що працює в системі адміністрації праці, повинен складатися з достатньо кваліфікованих працівників, не залежних від небажаного зовнішнього впливу. Вони повинні мати відповідний статус, забезпечуватися матеріальними засобами і фінансовими ресурсами, необхідними для ефективного виконання своїх обов'язків. І, нарешті, слід забезпечити збільшення видів послуг, що надаються адміністрацією праці, таким чином, щоб їх клієнтами стали також працівники, які за законом не мають статусу зайнятих.

Дві конвенції і протокол присвячені виключно цим питанням інспекції праці: Конвенція № 81 про інспекцію праці 1947 року, дія якої поширюється на промисловість і торгівлю, на гірничодобувну промисловість і транспорт, а також Конвенція № 129 про інспекцію праці у сільському господарстві 1969 року і Протокол 1995 року до Конвенції № 81, що стосується некомерційних служб.

Конвенцією № 81 передбачається, що система інспекції праці повинна забезпечувати застосування законних положень щодо умов праці і захисту працівників у промисловості, а також у некомерційній галузі, якщо держави-члени МОП визнають відповідну примітку у конвенції.

Конвенція № 81 охоплює такі питання:

- організація і функціонування служб інспекції праці;
- відповідальність центральних органів влади;
- співпраця їх з іншими державними і приватними службами, з роботодавцями і працівниками чи їх організаціями;
- добір кваліфікованого персоналу у необхідній кількості (у тому числі жінок з відповідним статусом);
- матеріальні засоби і обладнання (приміщення і транспорт);
- ретельна і регулярна перевірка робочих місць;
- підготовка звітів і річних статистичних збірників про роботу служб інспекції праці.

У конвенції визначені функції інспекторів праці та їх повноваження:

- вільно відвідувати робочі місця, які підлягають перевірці;
- проводити без перешкод опитування, в першу чергу працівників;
- вивчати документи і брати їх копії;
- давати розпорядження з метою усунення недоліків і приймати рішення про доречність цих розпоряджень;
- видавати попередження і рекомендації, ініціювати чи рекомендувати проведення процедур.

У свою чергу від інспекторів вимагається виконання певних зобов'язань: їм заборонено мати пряму чи непряму вигоду з підприємства, на якому вони проводять перевірку, розкривати комерційні чи виробничі таємниці підприємства, називати осіб, які скаржилися на умови праці.

Конвенція № 129 застосовується у сільському господарстві і охоплює найманих працівників і учнів або згідно із заявою, надісланою Генеральному директорові МОП державами, що ратифікують конвенцію, власників, здольників та інших категорій сільськогосподарських працівників, членів кооперативів чи сімей власників. Положення Конвенції № 129 значною мірою ґрунтуються на положеннях Конвенції № 81, що стосуються організації і функцій персоналу системи інспекції праці, а також обов'язків, повноважень та зобов'язань інспекторів.

Конвенція містить деякі нововведення, які враховують особливі риси сільськогосподарського сектора і досвід, накопичений протягом двадцяти років з часу набуття чинності Конвенцією № 81. Ці нововведення викладені у формі положень щодо організаційної гнучкості і структури служб інспекції праці; розширення функцій інспекторів, зокрема, консультування та застосування законів, які регулюють умови життя працівників та їхніх сімей; можливості включення представників професійних організацій до складу інспекції праці і покладення певних функцій з інспектування на регіональному чи місцевому рівні на відповідні державні служби чи громадські організації.

Нарешті, Протокол 1995 року до Конвенції № 81, який відкритий для ратифікації усіма державами-членами МОП, що ратифікували Конвенцію, підтверджує принципи, закладені у Конвенції, і заохочує до її застосування по відношенню до некомерційних служб, забезпечуючи у той же час необхідний елемент гнучкості з метою запобігання виникненню юридичних труднощів (наприклад, збереження національної безпеки і належного функціонування виконавчих органів) при застосуванні Конвенції у цьому секторі.

Запропоновані норми забезпечують універсальну структуру, необхідну для формування статусу і функціонування інспекції праці, її засади і базові складові. Вони також є джерелом міцності систем інспекції праці, впливовості інспекторів та впевненості клієнтів, яких вони повинні обслуговувати.

1.4 Трипартизм

Трипартизм — це система, в якій повинна успішно функціонувати інспекція праці. В контексті діяльності МОП трипартизм означає взаємодію між урядом (системою адміністрації праці), роботодавцями і працівниками, їх організаціями та представниками. Трипартизм — це інструмент, за допомогою якого порушуються питання спільного інтересу через різні шляхи взаємодії в рамках соціального діалогу. Мова йде, зокрема, про обмін інформацією, проведення консультацій, переговорів і спільне прийняття рішень. У контексті діяльності інспекції праці таке співробітництво може відбуватися на національному, регіональному і галузевому рівнях, а також на рівні підприємств.

Тристороння взаємодія забезпечує такі можливості: дає змогу сторонам активно включатися у вирішення питань, важливих для трьох сторін, що сприяє глибшому розумінню спільних та тих інтересів,

зіткнення яких може призвести до конфлікту. Завдяки тристоронній взаємодії можна досягти балансу як економічних, політичних, так і соціальних інтересів, як інтересів кожної з трьох сторін, так і загальних галузевих чи національних інтересів. Тристороння співпраця означає, що специфічні знання кожної з трьох сторін можуть враховуватися у процесі розгляду економічних та соціальних питань. У результаті цього політика, законодавство і специфічні рішення будуть задовольняти кожну сторону і відповідати їхнім потребам. Тристороння співпраця може сприяти досягненню консенсусу при прийнятті рішень, надаючи більшій законності процесу і прийнятності результатів, а також полегшити застосування інспекторами законів на місцях.

Ефективний трипартизм потребує представництва кожного соціального партнера. У випадку організацій працівників і роботодавців це означає, що вони представляють більшість працівників і роботодавців країни або принаймні достатню їх кількість, від чого залежить довіра до них і визнання, те, що ці організації мають тісні контакти з тими, кого представляють, щоб гарантувати врахування інтересів і точок зору своїх членів, а також те, що вони можуть призначити представників для участі у тристоронньому консультативному форумі.

Уряди так само повинні бути представницькими, як і організації роботодавців і працівників. У цьому контексті "представницький" означає, що уряд захищає законні інтереси працюючого населення.

Ефективний трипартизм потребує незалежності організацій працівників і роботодавців, тобто кожний соціальний партнер діє відповідно до власних інтересів і процедур, не зазнаючи небажаного впливу з боку уряду.

Ефективний трипартизм та соціальний діалог сприятимуть уникненню конфліктів, досягненню злагоди у виробничому секторі, кращій мотивації, вищій продуктивності та якості праці, зменшенню потреби у втручаннях з боку інспекції праці. Тому трипартизм є важливим елементом успішної стратегії охорони праці від національного рівня до рівня підприємства.

2.1 Соціально-економічний контекст

З початком ХХІ ст. більшість структур у сфері праці і соціальної політики, що були засновані у ХІХ ст., в усьому світі зазнає глибоких, швидких та вражаючих змін, що також стосується інспекції праці. Це зумовлено комбінацією різноманітних факторів і трансформацій (як зовнішніх, так і внутрішніх) щодо організацій. Часто у даному випадку поєднуються фактори політичного, соціального, економічного, адміністративного, культурного, технологічного характеру. Такі зміни суттєво впливають на роль, сферу діяльності та функції структур, на їх взаємозв'язки, відносини з основними "клієнтами" та громадськістю в цілому. Розуміння і аналіз характеру цих змін та їх впливу на функціонування структур, на відносини основних суб'єктів і соціальну реальність, в якій вони існують, зокрема їх роль у виконанні основними сторонами своїх функцій, допоможе інспекторам праці краще протидіяти тиску, що зумовлений змінами, під час виконання своєї місії.

Швидкі зміни і нововведення у сфері праці та виробничому середовищі продовжують створювати проблеми для інспекторів праці. Фактично інспектори мають справу з двома групами проблем. Перша впливає з еволюції системи клієнтів — це, зокрема, швидкі і складні технологічні зміни, фрагментація і збільшення обсягу трудового законодавства і кількості нормативних актів, сегментація ринку праці та зростання вразливості робочої сили, що супроводжується зміною економічних і соціальних умов, ментальності та очікувань клієнтів, ролі організацій роботодавців і профспілок, новим поглядом на роль держави в адміністрації праці, на її регулятивні служби, в тому числі на інспекцію праці. Друга група проблем пов'язана з інтенсивним тиском, під яким перебувають державні адміністрації в усьому світі, і інспекція праці не є винятком. Цей тиск зумовлений такими факторами і процесами, як скорочення державних видатків, тенденція до спрощення системи адміністрації праці, вимоги до звітності та її прозорості, схильність до приватизації другорядних функцій чи скорочення витрат на них, децентралізація обов'язків та апробація послуг на ринку.

Зазначені зміни змушують інспекції праці всього світу пристосовуватися до нових обставин, впроваджувати нову політику, зміцнювати старі зв'язки та шукати нові. Перед інспекторами постало завдання підвищувати продуктивність, результативність, робити оптимальною свою діяльність та доводити її необхідність за допомогою розвитку нових чи перегляду існуючих політики, стратегій та методів втручання. У цьому контексті ініціативи, спрямовані на перенесення акцентів у ролі інспекції праці та її внеску в політику запобігання ризикам в усіх можливих сферах, що належать до її компетенції, стали ключовими елементами нової стратегії. Однак багато систем інспекції праці, впроваджуючи в життя законодавство з охорони праці, повинні вивчати свій потенціал як основну рушійну силу у всебічному підході до реалізації такої нової стратегії.

Інспекція праці функціонує в середовищі, яке не є ні однорідним за соціальними компонентами, ні сталим з точки зору технічних та економічних особливостей. Це середовище зазнає впливу далекосяжних і швидких змін, котрі відчуває економіка та суспільство країн, глобалізація яких була останнім і лише одним з вирішальних факторів. Отже, інспекція праці стикається з цілим комплексом проблем, які будуть проаналізовані у розділах 6, 7 та в главі IV цієї книги. Загалом ці проблеми зумовлені такими процесами, як технологічні зміни, дедалі більша нестабільність ринку праці, складніше трудове законодавство та загальні завдання, що постають перед інспекціями праці, зумовлені економічними і соціальними змінами, а саме підтримка і розвиток своєї спроможності розробляти оригінальні й нові засоби досягнення специфічних цілей під економічним і політичним тиском.

З огляду на це по-різному визначаються економічні та соціальні проблеми. Консультативна й наглядова діяльність, яку інспекція праці присвятила поліпшенню умов праці, запобігання нещасним випадкам та професійним захворюванням, досягає дедалі більшої політичної ефективності у контексті економічного розвитку. Дедалі частіше відзначається, що розбіжності у національних економічних тенденціях широко відображають розбіжності в соціальному кліматі, оскільки економічний потенціал залежить від тісного зв'язку між технічними та людськими ресурсами. Це зміни, що трансформували і розширили роль інспекції праці у рамках державного регулювання у багатьох країнах, хоча довгий час діяльність інспекцій вважалася втручанням поліцейського характеру, що було зумовлено вузькими функціями інспекції праці і серйозними наслідками перевірок з її боку. Якщо основною метою інспекції праці завжди було забезпечення соціальної підтримки, що

відповідає економічному розвитку, то зараз вона безпосередньо сприяє цьому розвитку шляхом запровадження соціальних заходів, без яких економічного розвитку не вдалося б досягнути, а також шляхом зміцнення зв'язків між усіма сторонами, які сприяють прогресу. Таким чином, інспекція праці є інструментом як соціального, так і економічного розвитку. Проте дуже мало політичних лідерів усвідомлюють цей факт.

2.2 Політична структура

Небагато країн розуміють і оцінюють належним чином роль інспекції праці. Роль і корисність інспекції праці, як правило, недостатньо розуміють ні політики, ні навіть безпосередньо залучені до функціонування інспекції сторони — роботодавці і профспілки. У деяких країнах виникають дискусії саме навколо ролі і місця держави, а значить, і навколо ролі адміністрації праці з усіма відомими наслідками для розміщення ресурсів і статусу держави. В країнах, що перейшли від бюрократичної адміністративно-командної системи до ринкової економіки, роль держави, інспекції праці, роботодавців і працівників повинна бути заново досліджена, визначена та закріплена. Ринкова економіка сама по собі не може достатньо регулювати функціонування суспільства та, звичайно, сферу охорони праці.

У країнах, що розвиваються, проявляється ще один політичний фактор. Ці країни більше, ніж інші, потерпають від наслідків безробіття, неповної зайнятості, надшвидкої урбанізації, низького рівня підготовки до виробничої діяльності та повільного освоєння нових технологій у складних умовах. Більше того, робота підприємств, що забруднюють навколишнє середовище, та відсутність відповідного сучасного трудового законодавства призводять до співіснування двох світів праці, один з яких технологічно розвинутий, а в іншому використовуються традиційні методи (як у міському, так і в сільськогосподарському "неформальному" секторі). До інших факторів належать різноманітність робочого класу, в тому числі різниця в статусі щодо права на захист, мала частка економічно активного населення, що працює за наймом, і приділення більшої уваги з боку оплачуваних працівників питанням найму та заробітної плати, ніж умовам праці. В умовах зубожіння та безробіття працівники не бажають ризикувати роботою і не відважуються відстоювати свої соціальні права. "Найгірші умови праці" в цьому разі — не мати роботи взагалі. Таким є політичне середовище, в якому інспекції праці багатьох країн працюють і ведуть щоденну боротьбу за виживання.

2.3 Юридичне підґрунтя

Незважаючи на повноваження, надані інспекціям праці міжнародними трудовими конвенціями й рекомендаціями (та меншою мірою — іншими міжнародними і наднаціональними нормами і стандартами), ці документи, як правило, повинні бути ратифіковані через проведення (у більшості випадків — парламентом) спеціальних процедур, і лише після цього вони набирають чинності на національному рівні, покладають на інспекцію праці, інспекторів, роботодавців і працівників юридичні зобов'язання, обов'язки та наділяють визначеними правами.

За своєю природою служби інспекції праці як складова системи державної адміністрації потребують інституціональної структури, що базується на законах чи директивах. У більшості країн організація інспекції праці базується на загальних, специфічних, галузевих законах, створених для захисту працівників. В основному ці закони визначають організацію служб інспекції праці та містять положення щодо здійснення (інституціонального) контролю за дотриманням законодавства. Дуже часто вони доповнюються більш детальними документами, що визначають специфічні аспекти діяльності інспекцій, хоча в багатьох країнах ця сфера регулюється положеннями, які застосовуються до державних служб. В інших країнах можуть діяти особливі інструкції для служб інспекції праці, які мають силу закону чи постанови (часто розроблені відповідно до Конвенції № 81 про інспекцію праці 1947 року⁹).

У багатьох країнах юридичні засади охорони праці закладені в конституції. Наприклад, індонезійська конституція 1945 року у статті 27 проголошує: "Кожний громадянин має право на працевлаштування в умовах, гідних людини". Основна функція системи інспекції праці, створеної в Індонезії у 1951 році, полягає у виконанні конституційного обов'язку держави стосовно її громадян. У статті 2 Конституції Німеччини відзначено, що держава гарантує право на життя і фізичне здоров'я на робочому місці. Така позиція характерна для багатьох держав-членів МОП. Однак політичні заяви самі по собі рідко можуть бути застосовані. Швидше всього вони повинні доповнюватися законодавчою базою з охорони/інспектування праці. Останніми роками ця сукупність правових норм зазнала великих змін у багатьох країнах. Покликані захищати працівників як більш слабку сторону з тих, що укладають контракт особистого найму, такі норми часто набувають форми хартії трудових прав працівників та забезпечують налагодження відносин між усіма групами суспільства.

⁹Відповідні положення Конвенції № 81 див. у додатку І.

Правова структура зазвичай включає ряд законів, інструкцій, норм, стандартів та "більш м'яких", часто договірних, умов, викладених у колективних договорах чи зводах норм і правил. Деякі країни, наприклад Франція, консолідували більшу частину законодавства з охорони праці в єдиний трудовий кодекс, який охоплює всі головні функціональні сфери інспекції праці: соціально-трудові відносини, загальні умови праці, зайнятість, безпека та гігієна праці, елементи соціального забезпечення. Інші країни нещодавно оприлюднили окремі витяги із законів, які стосуються вибірових функцій і зосереджені, наприклад, на безпеці та гігієні праці, соціальному забезпеченні та виробничих умовах. Такий процес розпочався в 1970-х роках в багатьох країнах, зокрема у США, де було утворено Адміністрацію з охорони праці у 1970 році, пізніше у Великобританії (у 1974 році), Норвегії та Швеції (у 1977 і 1978 роках), Нідерландах (у 1981 році) та порівняно недавно в Німеччині (у 1997 році). Це відображає відхід від досить вузького, наказового законодавства, що застосовується після виникнення певних подій ("реактивного"), і прихильність до гнучкішого, профілактичного законодавства ("проактивного"), яке наділяє роботодавців повноваженнями здійснювати заходи, що дають змогу усунути ризик, характерний для їх підприємств. Цей новий тип законодавства часто називають "цільовим", оскільки у ньому визначені цілі надання захисту і визначені бажані та необхідні результати, але в той же час підприємці мають свободу у виборі шляхів досягнення визначених цілей.

Упродовж останнього десятиліття уряди деяких країн вважають за доцільне провести детальний перегляд законодавчої бази. У ряді країн ця функція покладена на інспекцію праці, що зумовило запровадження більш цілеспрямованої законодавчої бази (наприклад у Норвегії у 1992 році), доповненої спеціальними інструкціями чи зводами норм і правил. Ці інструкції і зводи не є обов'язковими до виконання, але завдяки їм легше адаптуватися до обставин, що постійно змінюються. Такі інструкції розробляються шляхом проведення консультацій із урядами, організаціями роботодавців і працівників. Оскільки вони не мають юридичної сили в прямому розумінні, роботодавці можуть уникати ризику на виробництві іншими способами, не визначеними прийнятими документами, за умови, що вони забезпечать необхідний рівень захисту. З іншого боку, якщо роботодавці дотримуються норм і правил, вони можуть бути впевненими, що зможуть задовольнити мінімальні вимоги.

Іншим наслідком перегляду законодавчої бази є виникнення тенденції до спрощення юридичної бази, зменшення її обсягу, кількості ста-

тей, щоб усунути дублювання і розбіжності, а також тенденції до більш чіткого формулювання норм, щоб вони були зручні в користуванні і зрозумілі для менших за розміром підприємств, проблемами яких дедалі активніше опікуються інспекції праці, приділяючи їм більше уваги і часу.

2.4 Адміністративне середовище

У наші дні системи інспекції праці мають багато спільних рис у політиці, ролях, які вони відіграють, повноваженнях та методах втручання. Справді, неможливо не помітити тенденції до зближення навіть між системами, які традиційно вважалися віддаленими. Але в той же час організаційні структури та адміністративне середовище, в якому інспекції праці функціонують, сильно відрізняються. Це свідчить про те, що вони є невід'ємною частиною загального державного управління кожної країни і, таким чином, складовою традицій, політичної та адміністративної культури, що з'явилися задовго до появи інспекції праці та до останнього часу розвивалися порівняно ізольовано від інших систем і міжнародного співтовариства. Тенденція до гармонізації, яка зараз з'являється, наприклад у наднаціональних торговельних об'єднаннях, та яка в деяких випадках істотно впливає на розвиток законодавства з охорони праці і функціонування інспекції праці — порівняно нове явище.

Міжнародні документи, що регулюють діяльність інспекції праці, переважно не торкаються цього питання. Як уже згадувалося, Конвенція № 150 про адміністрацію праці 1978 року та супровідна Рекомендація № 58 передбачають інтеграцію інспекції праці в державні структури адміністрації праці (звичайно, це міністерство праці та/чи соціальної політики і його підрозділи або подібний орган), але сьогодення ситуація далека від бажаної.

Конвенція № 81 сама по собі вже не є вичерпною. У статті 4 цього документа визначено, що інспекції праці повинні перебувати під наглядом та контролем центрального органу влади (знову ж таки мова йде про міністерство праці), але в той же час Конвенція надає державам-членам МОП можливість широкого вибору засобів для застосування цієї норми таким чином, "щоб вона була сумісною з адміністративною практикою держави-члена МОП". Однак у статті 6 Конвенції зазначається, що "штат інспекції повинен складатися з державних службовців, чий статус і умови служби гарантують їм стабільність зайнятості і незалежність від змін в уряді, а також небажаного зовнішнього впливу". Це важливе положення, бо має значні наслідки для діяльності інспекції праці в усьому

світі, але знову ж таки воно не обов'язково визначає місце інспекції праці в адміністративному середовищі, в якому вона повинна функціонувати.

Крім того, що держави-члени МОП мають досить відмінний досвід, у федеративних державах сформувалася досить складна практика. Справді, в деяких країнах з федеративним устроєм ця відмінність проявляється всередині системи: вона різна залежно від провінції, штату чи території (Австралія, Канада, США). Конвенція № 129 про інспекцію праці у сільському господарстві 1969 року більшою мірою продумана щодо цього, але дія її поширюється лише на сільське господарство. Нижче наведено чотири можливості, завдяки яким можна реалізувати загальний принцип підпорядкування інспекції центральному органу влади¹⁰:

- "створення єдиного органу інспекції праці, який відповідає за всі сектори господарської діяльності"; цей принцип добре спрацьовує в невеликих країнах або в країнах, де органи державних служб перебувають на стадії розвитку;
- створення єдиного органу інспекції праці, в якому, згідно з Конвенцією, "здійснюватиметься внутрішня інституціональна спеціалізація, забезпечена шляхом створення технічно кваліфікованої служби, на співробітників якої буде покладена інспектування праці в сільському господарстві". Така система була запроваджена в деяких країнах Латинської Америки, де існує єдиний центральний орган з інспекції (знову ж таки міністерство праці), але в цих країнах сільське господарство є основною галуззю діяльності, а тому навчання інспекторів орієнтоване саме на цей вид господарської діяльності;
- створення єдиного органу інспекції праці, яке, згідно з Конвенцією, "здійснюватиме інституціональну спеціалізацію шляхом створення технічно кваліфікованої служби, співробітники якої повинні виконувати свої функції у сфері сільського господарства";
- створення "спеціалізованої служби інспекції праці у сільському господарстві, діяльність якої контролюватиме центральний орган, який також має повноваження щодо інспектування праці в інших галузях, наприклад у промисловості, на транспорті та в торгівлі" (хоча у Конвенції № 129 не йдеться про заснування окремої служби інспекції праці у сільському господарстві).

¹⁰Стаття 7, параграф 3 (а) — (d). Див. додаток І.

Більш детально ці питання будуть розглянуті в наступних розділах. В останні двадцять років яскраво виявилася тенденція до реорганізації служб інспекції праці — від місцевих органів влади, від галузевих міністерств, профспілок (як у країнах, де в минулому була запроваджена адміністративно-командна система управління) в один орган, підпорядкований центральному органу влади. Основним аргументом на користь таких змін є те, що підпорядкування центральному органу влади полегшує формування і реалізацію єдиної політики інспекції та вживання погоджених заходів по всій країні. Якийсь час це було першочерговим завданням для керівників систем інспекції праці, уряду, організацій роботодавців і працівників.

3.1 Визначення місії

Раніше місія інспекції праці формулювалася дуже широко і абстрактно. Однак за останні двадцять років інспектори праці всього світу почали серйозніше ставитися до місії інспекції і намагалися точніше визначати її — часто у консультаціях з організаціями роботодавців і працівників. Само собою зрозуміло, що проведення перевірок та їх організація повинні бути першочерговим завданням для інспекції праці. Та що повинні перевіряти інспектори, як проводити перевірки, чого потрібно досягати в результаті їх проведення — це ті питання, які заповзято обговорювалися на міжнародному рівні та інспекціями праці. В результаті керівники систем інспекції праці поставили перед собою завдання сформулювати "лозунги про зміст місії", які повинні стати складовою їх головної стратегії, зорієнтувати діяльність, визначити "фірмовий стиль" і подальший шлях розвитку системи. Таким чином лозунги про зміст місії інспекції праці націлені на чітке визначення всіх видів діяльності інспекції. Такі види діяльності можуть охоплювати всі або деякі з ключових функцій інспекції. Підходи можуть бути найрізноманітніші, про що свідчать кілька прикладів:

- Акт про безпеку та гігієну праці США був запроваджений, "щоб гарантувати якомога більшої кількості жінок і чоловіків безпечні і здорові умови праці";
- уряд Канади пропагує "справедливе, безпечне, здорове, стабільне виробниче середовище і співпрацю на всіх підприємствах і установах, що перебувають під його юрисдикцією". Деякі регіональні структури навіть пішли далі. Так, у провінції Онтаріо головний девіз — "забезпечити виробниче середовище, в якому праця буде найбезпечнішою у світі";
- Виконавчий комітет з охорони праці Великобританії запропонував інший девіз, який стосувався і широкої громадськості. Завдання цього органу полягає в забезпеченні "належного контролю за загрозами для безпеки праці і здоров'я в результаті трудової діяльності, у

тому числі загрозами суспільству". Деякі відділи Виконавчого комітету з охорони праці розробляють власні "галузеві" лозунги про зміст місії;

- у Фінляндії лозунги про зміст місії активно застосовуються, коли уряд визначає ступінь справедливості і рівності на роботі як ключові аспекти місії інспекції праці; у Нідерландах місія більш широка і включає обов'язки щодо боротьби зі зловживаннями і надання політично необхідної інформації;
- в Акті про виробниче середовище Швеції викладена і місія інспекції праці в цій країні: "запобігати погіршенню стану здоров'я і нещасним випадкам на виробництві та в цілому забезпечувати створення належних умов праці". Місія іншого державного органу визначена як "підвищення ефективності і продуктивності функціонування шляхом забезпечення незалежних і неупереджених послуг з метою запобігання виникненню спорів та їх розв'язання, а також налагодження гармонійних відносин на роботі";
- служба безпеки та гігієни праці Нової Зеландії визначила свою місію так: "Разом до нуля". Суть її полягає в тому, що кожний превентивний захід є кроком до зменшення смертельних випадків на робочому місці. Така стратегія дасть змогу зменшити й усунути інші види нещасних випадків і професійних захворювань.

На підставі цих прикладів можна зробити деякі висновки: так, лозунги про зміст місії є ключовим елементом стратегії. Хоча такі лозунги і необов'язкові, вони дають можливість зосередитися на головних напрямках діяльності інспекції праці, спрямованій на досягнення поставлених цілей. Чим лаконічніший лозунг, тим легше керівникам інспекцій праці визначити цілі і норми діяльності для їх досягнення. Тому дедалі частіше уряди вважають лозунги однією з передумов ефективної діяльності інспекції праці чи переорієнтації служб на нові цілі.

Щоб мати успіх, лозунг повинні сприймати і погоджуватися з його змістом як інспектори праці, так і їх клієнти, для чого необхідними будуть консультації з усіма сторонами, задіяними в роботі інспекції праці. Якщо лозунг затверджений і він задовольняє всі сторони, наступний крок — його популяризація одночасно з популяризацією поставлених цілей діяльності, які, в свою чергу, визначають призначення інспекції праці. Головні цілі часто супроводжуються проміжними цілями (які досягаються за три — п'ять років) та пріоритетами, що визначаються на кожен рік. У наші дні вважають, що опублікування лозунгу,

який розкриває загальні цілі і завдання, без конкретизації цілей на рік та оприлюднення звітів про проведену роботу і виконані завдання — недостатньо.

3.2 Роль і сфера діяльності інспекції праці

Як уже зазначалося, першочергові завдання практично кожної сучасної інспекції праці визначено у статті 3 Конвенції № 81 про інспекцію праці 1947 року. Сьогодні вважається за краще запобігти якомусь випадку, ніж карати когось за те, що сталося, чи стягувати штраф. Ця зміна у розумінні ролі інспекції праці відображена у Конвенції № 129 про інспекцію праці у сільському господарстві 1969 року, в якій зазначається, що інспектори праці повинні здійснювати превентивний контроль за методами чи процесами, які можуть містити загрозу для здоров'я чи безпеки праці. Превентивне втручання порівняно з коригуючим набуває дедалі більшого поширення. Звичайно, "традиційний" контроль за дотриманням законодавства (зокрема різні форми технічної перевірки) має важливе значення для запобігання нещасним випадкам і виникненню загрози для здоров'я, особливо коли він супроводжується консультаціями і коментарями з боку роботодавців і працівників.

Однак роль інспекторів праці у контролі за дотриманням законодавства відрізняється залежно від країни. Вона може бути загальною і застосовуватися до всього трудового і соціального законодавства, як це робиться у Бельгії, Болгарії, Франції, Греції, Іспанії, франкомовних країнах Африки, більшості країн Латинської Америки. Ця роль може виконуватися стосовно окремих напрямів діяльності, таких як безпека та гігієна праці, деякі аспекти умов праці, наприклад умов праці дітей і жінок, як це робиться у скандинавських країнах, Великобританії та ін. Або навпаки, деякі питання, такі як оплата праці, можуть не належати до компетенції інспекції праці, як, наприклад, у Федеративній Республіці Німеччині. На інспекторів праці можуть покладатися специфічні обов'язки стосовно деяких груп роботодавців, зокрема у разі укладання контрактів для виконання громадських робіт, як, наприклад, у Гані, Тунісі чи США (важливе питання, оскільки працівники, зайняті на громадських роботах, згідно із законом і практикою часто не можуть скористатися мінімальними нормами захисту).

Здійснення контролю за дотриманням законодавства може також обмежуватися окремими галузями економіки, часто до них не належать

гірничодобувна промисловість і транспорт. І якщо у цьому разі можуть створюватися окремо служби інспекції праці у гірничодобувній промисловості, то деякі галузі часто не мають захисту з боку зовнішньої інспекції праці, наприклад галузі промисловості, що функціонують у інших країнах, або ще частіше — служби громадського обслуговування: залізничний транспорт, поштова служба, поліція чи збройні сили. Проте дедалі більше країн (Великобританія, скандинавські країни, більшість держав-членів Європейського Союзу, Швейцарія) розширили сферу компетенції інспекції праці, віднісши до неї державний сектор, зокрема системи державної адміністрації. Це важливе досягнення.

Консультавання, інформування і пропаганда, яка ведеться більшістю сучасних інспекцій праці, значно виходять за межі суто технічного консультування з питань безпеки та гігієни праці. Зрозуміло, що сучасний інспектор праці повинен мати багатий технічний досвід для того, щоб роботодавці і профспілки сприймали його як свого партнера. Зокрема, профспілки дуже часто звертаються за допомогою і порадами до інспекторів праці. Деякі країни, які обрали французьку модель, звертаються лише до інспекторів праці, на яких покладено функції контролю за дотриманням законодавства. Інші, наприклад Німеччина, створили подвійну систему, яка включає інспекції праці у всіх шістнадцяти землях Федеративної Республіки Німеччина і тяжіє до правозастосування, що, однак, здійснюється силами технічно спеціалізованих інспекцій, підпорядкованих органам з питань виробничого травматизму і страхування на випадок професійного захворювання, які віддають перевагу консультативній, інформаційній та навчальній діяльності (хоча також наділені повноваженнями накладати санкції).

Багато інспекторів стикаються з труднощами, прагнучи досягти рівноваги між контролем за дотриманням законодавства, з одного боку, і наданням консультацій та інформації — з другого. Організації роботодавців і працівників сподіваються на певну гнучкість і оцінку, яких зазвичай немає у системі державних служб. Деякі країни спробували вирішити дилему, яка постала перед інспекторами: у Бразилії, наприклад, інспектор повинен привернути увагу роботодавців до правових наслідків своїх дій (чи їх відсутності) ще до проведення певної роботи. У багатьох країнах інспектори можуть самостійно вирішувати, якими шляхами слід усувати недоліки. У період виникнення економічних труднощів державні органи влади вдаються до консультування та інформування і утримуються від "непопулярних" заходів із правозастосування. Це, звичайно, не стосується випадків, коли з'являється реальна загроза

життю чи здоров'ю, але в деяких країнах це позначається на ефективності заходів з приведення умов праці у відповідність із законами й інструкціями з безпеки та гігієни праці.

Роль інспекції праці у нормотворчому процесі зумовлена часом. Інспектори можуть генерувати раціональні ідеї щодо нового законодавства і питань регулювання, інформуючи компетентні органи влади про недоліки чи зловживання, які не регулюються законами, та пропонуючи свої зміни і доповнення до законів та положень. У багатьох країнах інспекція праці представлена у національних тристоронніх консультативних органах, де вона допомагає висвітлити проблеми і слабкі сторони виробничого процесу, завдяки чому забезпечується практичне застосування нових законів та інструкцій. Інспекторів праці часто заохочують до висловлення своєї професійної точки зору чи пропонують сформулювати свої пропозиції до законів про зайнятість і соціальне забезпечення. Залучення інспекторів праці до нормотворчої діяльності свідчить про значення, якого надають урядові структури службам інспекції праці. Однак ці вимоги до інспекторів праці можуть ускладнити їх роботу, зважаючи на обмеженість ресурсів інспекції праці. Особливо яскраво це видно, коли від інспекторів праці вимагають проведення статистичних обстежень з питань заробітної плати працівників чи організації страйків, або коли від них вимагають проведення аналізу витрат і результатів до введення в дію нових законів, або навіть коли просять розробити рекомендації і спрогнозувати правові наслідки (так званий аналіз ефекту регулювання), як це роблять, наприклад, у Норвегії та інших країнах, хоча для виконання таких завдань інспектори не завжди мають достатню кваліфікацію чи можливості.

Співробітництво з організаціями роботодавців і працівників — важливий аспект діяльності інспекції праці. У більшості створених систем розроблено необхідні положення й інструкції для сприяння налагодженню взаємодії між інспекцією праці, роботодавцями і працівниками чи їх організаціями, яка здійснюється шляхом проведення конференцій чи участі в роботі спільних комітетів на підприємствах на місцевому, регіональному чи національному рівні. Ефективність будь-якої діяльності інспекції праці значно залежить від співробітництва роботодавців і працівників, яке є бажаним уже на етапі формування політики і нормотворення. Тому національні тристоронні комітети утворено у багатьох країнах: Бельгії, Чеській Республіці, Угорщині, Італії, Кот-д'Івуарі, Нідерландах, Пакистані, Швеції, Швейцарії, Великобританії (і це ще далеко не повний їх перелік).

У багатьох країнах законодавством передбачається створення на підприємствах комітетів з безпеки та гігієни праці, рад з охорони праці чи аналогічних органів. Їх роль полягає в активному сприянні підвищенню рівня свідомості соціальних партнерів, розслідуванню інцидентів і нещасних випадків та розробленні превентивних заходів, здійсненні загального нагляду та нагляду за дотриманням законодавства з метою доведення умов праці до рівня, гідного людини. Ці органи, як правило, тісно взаємодіють з інспекціями праці під час проведення перевірок умов праці. Згідно із законом вони можуть запрошувати інспекторів праці на засідання. Такі процедури забезпечують максимальне врахування і задоволення інтересів працівників.

Крім основних, на інспекції праці можуть покладатися інші функції. З цього приводу у Конвенції № 81 чітко визначено, що такі додаткові функції не повинні суперечити основним функціям або будь-яким чином перешкоджати здійсненню ними повноважень чи призводити до зниження їх об'єктивності.

На практиці покладення додаткових функцій на інспекцію праці дуже поширене. У багатьох країнах створено інститути з охорони праці, які часто перебувають під безпосереднім керівництвом чи принаймні закріплені за системою інспекції праці. Ще одна з додаткових функцій — здійснювати чи брати участь у здійсненні проектування нових підприємств (але це палиця з двома кінцями). Така функція може бути бажаною, тому що дає можливість інспекторам праці перешкоджати створенню потенційно небезпечних підприємств поблизу житлових зон і розширює можливості безпосереднього надання послуг іншим важливим урядовим структурам. Участь у розгляді планів будівництва нових підприємств чи у видачі ліцензій на здійснення шкідливих процесів може певною мірою гарантувати дотримання вимог і норм кінцевих результатів, але за рахунок значних витрат часу і перенесення на інспекцію праці частини відповідальності за результати. Однак попри те, що, на перший погляд, ці функції є цілком логічними і важливими, оскільки приносять інспекторам праці визнання, підвищують їх статус і, можливо, забезпечують виділення додаткових ресурсів у межах системи державної адміністрації, вони також можуть зумовити вплив ресурсів, призначених для виконання основних функцій, які через недостатню політичну і фінансову підтримку можуть не повною мірою виконуватися. У будь-якому випадку необхідно зіставити переваги і недоліки при виконанні додаткових функцій, описаних вище, а також зважити, який ступінь відповідальності несе їх виконання.

У деяких країнах від інспекторів праці вимагають проведення чи участі у проведенні досліджень ринку праці. Зокрема, це стосується здійснення нагляду за сплатою внесків до фондів соціального забезпечення, ведення статистики умов праці чи виконання адміністративних обов'язків або обов'язків з виплати допомоги по безробіттю чи здійснення нагляду за роботою центрів або виконання програм професійного навчання. Згідно з Конвенцією № 81 ці додаткові обов'язки класифікуються як крайні випадки, які значною мірою залежать від реального навантаження.

Точки зору на роль інспекцій праці у соціально-трудових відносинах розділилися, зокрема стосовно їх участі у колективних переговорах і врегулюванні трудових конфліктів. У країнах, що обрали британську модель (Німеччина, скандинавські країни й інші) в укладанні трудових угод, задіяні наймані працівники та адміністрація підприємств. У країнах, де помітним є вплив французької моделі, а також у більшості країн Латинської Америки обов'язковою є участь інспекції праці у колективних переговорах і навіть головування на таких засіданнях. Йдеться, зокрема, про Чилі, Францію, Грецію, Мексику і франкомовні країни Африки. Однак якщо участь інспекції праці у колективних переговорах у цілому вважається допустимим навантаженням для неї, оскільки інспекція праці може відіграти важливу роль у поліпшенні соціально-трудових відносин, її значення у вирішенні трудових спорів оцінюється по-різному. У Франції і країнах, що обрали її модель, примирення сторін є однією з головних функцій інспекції праці. Однак у Рекомендації № 81 щодо інспекції праці 1947 року сказано, що інспекція праці не повинна займатися примиренням чи арбітражем на підставі того, що ці процедури несумісні з основними функціями інспекції праці, а особливо з необхідністю бути і вважатися іншими сторонами неупередженим органом під час виконання своїх обов'язків. Рекомендація № 133 щодо інспекції праці у сільському господарстві 1969 року, з одного боку, визнає, що інспектори праці можуть виступати в ролі примирників, принаймні тимчасово. Якщо погляди експертів МОП з цього приводу розділилися, то погляди суспільства — тим більше. На одному полюсі знаходяться Кіпр, Данія, Німеччина, Індія, Японія і Великобританія, де інспекторам праці заборонено брати участь у врегулюванні спорів, на другому — Франція, Греція, Іспанія, Туреччина, ряд країн Латинської Америки, де питання про спори виносяться на розгляд інспекторів праці. Між цими двома полюсами — усе розмаїття законодавства і практики. Переконливим став той факт, що у 1997 році Європейський Союз прийняв спільні принципи діяльності інспекції праці у

країнах-членах Союзу в частині здійснення контролю за безпекою та гігієною праці¹¹.

3.3 Соціальний розвиток, соціальне "патрулювання"

Параграф 1(с) статті 3 Конвенції № 81 на практиці часто ігнорується інспекцією праці, незважаючи на його важливість. У ньому сказано, що однією з функцій системи інспекції праці повинно бути інформування компетентних органів влади про недоліки чи зловживання, які, зокрема, не регулюються чинним законодавством. Подібна стаття (6,1 (с)) у Конвенції № 129 про інспекцію праці у сільському господарстві 1969 року дещо ширша, оскільки вимагає від інспекторів праці, що мають відповідні повноваження, проводити перевірки у сільському господарстві, подавати на розгляд зміни і доповнення до законів та нормативних актів.

Ця функція, якщо її виконувати динамічно, стає, без сумніву, важливим чинником соціального розвитку. Якщо її правильно розуміти і правильно реалізувати, це сприятиме впровадженню нових заходів з охорони праці через виконання інспекцією інших функцій. Інспектори праці — представники уряду у світі праці у першій ланці. Тільки вони можуть забезпечити постійне представництво держави на підприємствах. Дехто, може, і вважає, що це певною мірою небажано. Лібералізація, дерегуляція та інші політичні тенденції применшують важливість і результати виконання цієї першочергової функції. Але завдяки глибоким знанням про стан виробничого середовища, які постійно поповнюються і поновлюються у ході діяльності, саме інспектори праці найшвидше і найефективніше можуть інформувати компетентні органи влади про нагальну необхідність прийняття нових чи перегляду діючих норм для максимально можливого задоволення потреб як працівників, так і роботодавців.

Виконання цієї функції передбачає проведення постійного соціального діалогу на рівні підприємства, в якому інспектори праці, з огляду на

¹¹Commission of the European Union (DGV): *Common principles for labour inspectorates regarding inspection of health and safety at the workplace and "Questionnaire for evaluating policies and practices in occupational health and safety inspection"* {Загальні принципи інспекції праці в інспектуванні безпеки та гігієни праці на робочих місцях і Запитальник для оцінювання політики та практики в інспектуванні безпеки та гігієни праці} (Luxemburg, 1997).

їх повноваження, повинні бути заінтересовані. Виконання цієї функції також передбачає активну участь інспекторів праці у розробленні послідовних норм і положень з охорони праці. Така участь може бути безпосередньою, коли представники інспекції праці є членами національного консультативного комітету з трудових питань чи подібних тристоронніх консультативних органів високого рівня. У багатьох країнах (наприклад Данії, Норвегії та інших) інспекція праці повинна допомагати міністерству праці у розробленні додаткових норм і правил з питань, що згідно із законодавством належать до сфери компетенції інспекції праці (Акт про виробниче середовище, трудовий кодекс тощо). У деяких країнах органи інспекції навіть мають повноваження самостійно приймати юридично закріплені норми запобігання виникненню шкоди для здоров'я і зниженню безпеки праці (як, наприклад, Адміністрація з охорони праці у США чи Спільна асоціація страхування від нещасних випадків на виробництві у Німеччині).

Незалежно від того, чи мають інспектори праці такі значні повноваження, головне полягає в тому, чи визнають вони свою місію як сприяння соціальній справедливості на національному рівні і стимулювання соціального діалогу на рівні підприємств. Чи заохочує їх система до виконання такої ролі у превентивному дусі? Чи виконують її інспектори абсолютно неупереджено і відкрито, як це необхідно? Чи можуть вони узгодити, об'єднати цю функцію з іншими першочерговими завданнями: бути і сприйматися як соціальна поліція? Врешті-решт, у цьому і полягає суть їхньої місії. Якщо ця роль не виконується на належному рівні і діалог проводиться лише за сприяння та згоди органів влади, то життєво важлива функція сприяння соціальному діалогу може перетворитися просто у балаканину, яка не спонукає до подальших дій. Досягнення справедливого, чітко визначеного балансу між конфліктуючими інтересами, які насправді доповнюють один одного, якщо до них розумно поставитися, є одним з найважчих завдань, яке постає сьогодні перед інспекцією праці.

3.4 Запобігання

Ряд міжнародних трудових норм (зокрема, Конвенції МОП № 81, 129, 155, 174 та ін.¹²), з-поміж інших питань торкається і запобігання у контексті охорони праці і місії інспекції праці у даній сфері. Крім основних функцій інспекції праці, які пов'язані із застосуванням законодавст-

¹²Повний список див.: бібліографія, розділ IV.

ва, що також має запобіжний характер, ці норми містять положення, в яких ідеться виключно про важливі аспекти превентивної ролі служб інспекції праці, таких як інспектування нових приміщень, матеріалів, речовин, що застосовуються у виробництві, виробничих процесів, а також запобігання нещасним випадкам на виробництві і професійним захворюванням.

Зокрема, Конвенція МОП № 129 (ухвалена через двадцять років після Конвенції МОП № 81, що містить ряд важливих нових принципів, які можна застосовувати не лише до інспекції праці, а це свідчить про значні зміни у міжнародній концепції і підходах до питань запобігання), передбачає участь служб інспекції праці у здійсненні профілактичного контролю за новими заводами, новими речовинами і методами роботи, які можуть бути небезпечними. Конвенція також містить декілька, хоча і гнучких, положень про те, як такі превентивні заходи повинні гарантуватися, незважаючи на те, що їх практична реалізація забезпечується за допомогою головним чином національного законодавства і практики у державах-членах. Так, спеціальні міжнародні документи, що регулюють діяльність інспекції праці (вище названі конвенції і супровідні рекомендації №№ 81 і 133), в цілому сприяють впровадженню принципу запобігання, який передбачає виконання превентивної ролі інспекцією праці, зокрема, регулювання всіх питань безпеки ще до початку роботи підприємства (детальніше це описано у параграфах 1 і 3 Рекомендації № 81 і параграфі 11 Рекомендації № 133 щодо інспекції праці у сільському господарстві 1969 року).

Як уже зазначалося, якщо говорити про запобігання у контексті діяльності інспекції праці, то це означає насамперед вживання визначених зусиль для уникнення інцидентів, спорів, нещасних випадків, конфліктів і професійних захворювань шляхом дотримання чинного законодавства. Цей підхід, однак, не лише має певні обмеження, а й зумовлює виникнення дилеми щодо превентивної діяльності інспекції праці. Те, що відбулося і підлягало аналізу, коригуванню, контролю, з приводу чого проводилися консультації чи/і через що накладалися санкції, набагато легше виміряти, задокументувати і підтвердити, ніж те, що не відбулося, оскільки його вдалося успішно уникнути. Як можна визначити кількість нещасних випадків і їх наслідки, якщо вони не мали місця? Як обчислити, скільки коштів було зекономлено завдяки врегулюванню конфліктів ще до їх виникнення? Як можна показати ймовірну ефективність і результативність чийось дій, що стане доказом виконання чиеїс місії? Статистичні дані самі по собі не дають можли-

вості зробити правильні висновки — статистика має справу не з якісними, а кількісними даними про проведені заходи, а не досягнуті результати; дії інспекції праці є (і можуть бути) чи не єдиним фактором зазвичай дуже складного ланцюга "причина—наслідок". Парадоксальним є те, що чим успішніше інспектор праці запобігає виникненню катастрофи, тим менш очевидною стає життєва необхідність такої діяльності.

Поняття "запобігання" у світі праці тією мірою, наскільки воно стосується інспекції праці, може мати багато значень, що залежить від сфери, яка розглядається: умови праці, соціально-трудові відносини, безпека та гігієна праці чи навіть зайнятість. Для всіх визначень спільним є те, що запобігання допомагає уникнути ризику або зменшити його: зокрема ризик несправедливого ставлення, фізичного чи психологічного травмування, виникнення серйозного конфлікту, що потягне за собою значні витрати, дедалі більший ризик втратити роботу і опинитися в ізоляції від суспільства. Ці категорії ризику виокремлюються, бо якщо не запобігати їх виникненню, то це призведе до значних втрат з боку окремої особи, підприємства чи суспільства в цілому. Тому правильно буде сказати, що контроль за втратами став "спільним знаменником" для всіх шляхів запобігання ризику.

Для того щоб будь-яка превентивна політика була ефективною, необхідна участь у ній усіх безпосередньо причетних до цього сторін і осіб. Представники соціальних партнерів повинні організовувати регулярний перегляд і аналіз превентивної політики, розподіляти обов'язки щодо її реалізації. Якщо ці організації слабкі або якщо вони вважають, що розробка і застосування превентивної політики охорони праці на національному, галузевому рівнях і рівні підприємства не є першочерговим завданням, інспекція не зможе успішно втілювати концепцію запобігання. Превентивна політика також і, можливо, насамперед, передбачає активну участь, розподіл обов'язків і лідерства в управлінні з єдиною метою — створення послідовної "культури запобігання" на рівні підприємства. Уряд повинен давати можливість і сприяти розподілу обов'язків, створювати законодавчу базу для відповідних ініціатив чи то на підприємстві, чи то на галузевому рівні, чи то на рівні національному. Водночас держава повинна і далі виконувати роль гаранта захисту працівників: дотримуватися чинного законодавства і норм, принципів, які є передумовою корисності інспекції праці і довіри до неї. Однак протягом тривалого часу політика інспекції праці у багатьох країнах була складовою системи державного занадто жорсткого контролю, основною метою якого було забезпечення виконання інструктивних, часто аж над-

то деталізованих норм і положень про умови праці, через що політика інспекції праці втілювалася неефективно.

На противагу цьому у нинішній час запобігання передбачає більш активну і більш керівну роль інспекції праці, яка поєднується з вищим ступенем упевненості у сторонах, безпосередньо залучених до реалізації превентивних дій. Таке коло діяльності інспекції праці потребує нової системи відносин між інспекторами, з одного боку, та роботодавцями і працівниками (і їх представниками) — з другого. Інспектори повинні, зокрема, ретельно виконувати і забезпечувати активізацію всіх превентивних заходів, запланованих на підприємствах. Тому вони не просто проводять перевірки дотримання норм і стандартів, а також звертають увагу на те, чи їх діяльність сприяє ініціативам, що виявляються на рівні підприємства, і в разі необхідності стимулюють керівників до превентивного регулювання політики безпеки та гігієни праці, тобто політики праці. Це означає, що інспекції праці повинні бути більш активно представленими на рівні підприємства чи бути лідерами в стосунках з "партнерами/союзниками" в межах підприємства, що дасть їм можливість посилювати цю надзвичайно важливу роль. Однак нова превентивна політика не може цілком замінити обмежене представництво інспекторів праці на підприємствах.

4.1 Загальні спостереження

Системи інспекції праці традиційно класифікувалися як загальні і спеціалізовані (чи комбінація двох). Термін "загальна" вживається на позначення системи, коли інспектори мають широкі повноваження (зазвичай, визначені трудовим законодавством) з вирішення питань, пов'язаних з цілим блоком функцій, а саме — зайнятістю (у тому числі реалізацією програм професійного навчання), різними аспектами загальних умов праці (можливо, питання заробітної плати в тому числі), безпекою та гігієною праці і благополуччям (зокрема розслідування нещасних випадків не обов'язково лише з метою подальшого запобігання їм, а й у зв'язку із позовами про відшкодування збитків). Термін "спеціалізована" мав би вживатися на позначення системи, яка виконує переважно одну з названих вище функцій — забезпечення безпеки та гігієни праці і поліпшення умов виробничого середовища. Така класифікація викликала багато дискусій на міжнародному рівні з приводу їх ефективності. Учасники дискусій дійшли висновку, що ці системи неможливо порівнювати як з огляду на використані ресурси, так і з огляду на досягнуті результати. Будь-які спроби порівняння на основі цих "традиційних" ознак у подальшому можуть виявитися безрезультатними.

Інша класифікація може базуватися на загальних моделях політики втручання, яку реалізують ті чи інші служби інспекції праці. Характерно (і дуже важливо) те, що інспекції праці розрізняються залежно від того, якої моделі вони дотримуються: моделі застосування санкцій чи моделі "дотримання законів". Так, модель застосування санкцій пов'язана з порушеннями законів, правил чи норм, а модель дотримання законів націлена на забезпечення дотримання законів (і навіть більше) без обов'язкового застосування примусових дій, таких як подання позову, накладання кримінальної відповідальності чи адміністративних покарань або стягнень (хоча у крайніх випадках такі заходи вживаються).

Однак базова політика правозастосування, яка є рушієм для різних систем інспекції праці, досить часто переглядається скоріше з огляду на

політичну, ніж функціональну, доцільність. При цьому було б цікаво і корисно порівняти модель дотримання законів (Німеччина, Японія) і модель накладання санкцій (наприклад США) з точки зору ефективності реалізації політики і досягнення цілей охорони праці. Ці різні підходи також відображають різні адміністративні культури, що сформувалися у різних країнах, але не обов'язково характеризують чи визначають суб'єктів системи інспекції праці.

Зовсім інший підхід міг би базуватися на функціях систем інспекції як критерію класифікації чи можливого порівняння. Такий підхід дає можливість включити "федеративні" системи, хоча з огляду на їх організацію та структуру вони залишаються досить відокремленою категорією, яку буде проаналізовано в підрозділі 4.3.

4.2 Традиційні моделі

З традиційної точки зору можна виділити чотири основних види системи інспекції праці (деякі системи хоча і включені до однієї категорії, однак мають риси двох чи більше систем).

Загальна модель

На систему інспекції праці цієї моделі покладено багато функцій, що включають не лише (на практиці іноді дуже незначною мірою) питання безпеки та гігієни праці, але також регулювання тривалості робочого часу, відпочинку та інші аспекти охорони праці, такі як умови праці мігрантів і нелегально зайнятих осіб. Багато інспекцій займаються питаннями нагляду, ретельних розрахунків і виплати заробітної плати, а також створенням умов для примирення, а в деяких випадках — і для арбітражу. У Франції та інших країнах, що обрали французьку модель, інспектори праці можуть виконувати квазісудову функцію, яка є близькою до функції "соціального судді", наприклад, у конфліктах, що виникають у зв'язку із звільненням профспілкових діячів. Такі інспекції підзвітні міністерствам і перебувають під централізованим управлінням, хоча і мають регіональні та місцеві підрозділи. Крім Франції, Португалії та Іспанії, більшість франкомовних та іспаномовних країн обрали саме таку модель. Бюро трудових норм Японії також має дві ознаки цієї моделі, зокрема широке коло обов'язків, пряму підзвітність міністерствам та перебування під централізованим управлінням, як це характерно для деяких англomовних країн Африки, наприклад Кенії.

Англо-скандинавська модель

Особливості цієї моделі полягають у тому, що інспектори повинні забезпечувати підтримання необхідного рівня безпеки і гігієни праці та благополуччя, а також відповідають за деякі загальні умови регулювання трудових відносин (зазвичай не займаються питаннями заробітної плати). Вони підзвітні двосторонньому чи тристоронньому комітету чи комісії або опосередковано — через такі комітети або комісії — міністерствам. Скандинавські країни першими запровадили цю модель, яку потім почали застосовувати у Великобританії з 1975 року і не так давно — в Ірландії та Новій Зеландії. У Швеції інспекція підпорядкована безпосередньо тристоронньому національному органу. Міністри певною мірою також контролюють діяльність інспекції праці, зокрема в питаннях використання бюджету. Кабінет міністрів теж має право втручатися у разі необхідності в діяльність інспекцій праці. У Нідерландах інспекція праці не є підзвітною тристоронньому органу чи через нього (хоча тристоронній орган з консультативним статусом там є). Але оскільки функції інспекції праці обмежуються в Нідерландах питаннями безпеки та гігієни праці і тривалості робочого часу, то вона має ознаки англо-скандинавської моделі. Так само і в Австрії інспекції праці перебувають під централізованим управлінням і контролем (хоча в окремих землях створено автономні інспекції праці у сільському господарстві). Іншою рисою цих інспекцій, зокрема інспекції праці у Великобританії, є делегування місцевим органам влади функцій правозастосування стосовно підприємств, де загроза безпеці та гігієні праці низька. Спільні асоціації страхування від нещасних випадків у Німеччині також є двосторонніми органами, яким підпорядковані інспекції праці, що відповідають лише за безпеку та гігієну праці і мають усі повноваження правозастосування (однак у деяких випадках вони відрізняються від державних інспекцій праці).

Федеративна модель

З-поміж спільних рис цієї моделі системи інспекції праці (за деякими винятками, зокрема у моделі США) можна назвати цілий ряд і серед них — не лише забезпечення безпеки та гігієни праці і контроль за тривалістю робочого часу, а й інші аспекти охорони праці. Інспекції також делеguють функції центральних органів влади місцевим органам. Інспекції праці в Австралії, Бразилії, Канаді, Німеччині, Індії, Швейцарії та США більшою чи меншою мірою відповідають цій моделі. У Німеччині інспекції праці не займаються соціально-трудовими відносинами, крім хіба що дуже узагаль-

неної, несистематичної участі — через сприяння соціально-трудовим відносинам на рівні підприємства, і, безумовно, не залучені до справи примирення чи арбітражу. У Канаді обов'язки розподілено: на рівні провінції виконується основна частина роботи, а федеральні органи влади займаються інспектуванням на підприємствах національного значення, наприклад на залізницях та інших підприємствах, діяльність яких виходить за межі держави. Подібна ситуація склалася в Австралії та Швейцарії. Система інспекції праці у США хоч і не підпадає повністю під жодну модель, найбільше все ж тяжіє до федеративної. Адміністрація з охорони праці безпосередньо відповідає за інспекцію праці у більшій частині штатів, а також здійснює нагляд за діяльністю незалежних інспекцій безпеки та гігієни праці. Федеральні інспектори Адміністрації з охорони праці займаються лише питаннями безпеки та гігієни праці.

В Іспанії, яка не є суто федеративною державою, 17 "автономних областей" прагнуть зміцнити свої позиції у трудовій сфері, у тому числі що стосується інспекції праці. Однак їх роль має консультативний і рекомендаційний характер, а система інспекції праці в цій країні функціонує як унітарна, що відповідає загальній моделі. Інспекція праці в Італії, судячи з усього, має деякі риси федеративної моделі стосовно розподілу функцій між центральними урядовими і автономними місцевими органами з охорони здоров'я. І, нарешті, у деяких федеративних державах відповідальність за діяльність інспекції праці несуть центральні урядові органи. Це має місце, зокрема, в Нігерії.

Спеціалізовані та асоційовані інспекції праці

Крім основної служби інспекції праці у багатьох країнах функціонують спеціалізовані інспекції праці, в яких працюють галузеві і технічні спеціалісти, що займаються окремими, вузькими галузевими чи технологічними питаннями. Така спеціалізація найбільш поширена у гірничодобувній промисловості.

У багатьох країнах існують спеціалізовані інспекції праці, що проводять перевірки у сільському, лісовому господарстві, у портах, гаванях або перевірки рівня безпеки праці моряків. Перевірка стану пожежної безпеки належить переважно до сфери компетенції інших органів. Перевіркою рівня безпеки на залізницях, як стосовно працівників, так і користувачів їх послугами, можуть також займатися окремі інспекції. Напевне, Австрія — єдина країна, де існує окрема інспекція праці на транспорті. Атомні електричні станції також перебувають під наглядом спеціалізованих служб, оскільки можуть бути іншими джерелами іонізуючого випромінювання,

а в деяких країнах окремо функціонують також інспекції роботи з камерами тиску, вибуховими речовинами і навіть інспекції праці на будівництві.

Крім окремих державних інспекцій праці, що контролюють певні види діяльності чи ризику, у ряді країн можуть функціонувати внутрішні відділи інспекції праці чи галузеві міністерства, які займаються здійсненням нагляду за охороною праці у збройних силах, поштової службі, сфері телекомунікацій чи службі громадського обслуговування і які часто належать до сфери управління цих міністерств. Очевидним недоліком таких внутрішніх відділів інспекції праці є, зокрема, низький ступінь незалежності від установ, де вони повинні проводити перевірки (і які вони можуть критикувати). І до таких відділів інспекції праці, коли вони виконують свої важливі функції, не можуть ставитися як до справжніх незалежних інспекцій праці.

4.3 Функціональний підхід

Функціональний підхід базується на тому, що поняття "охорона праці", яке визнають (прямо чи опосередковано) усі інспекції праці, охоплює чотири, а, можливо, і п'ять основних функціональних сфер:

- безпека та гігієна праці (можливо, і благополуччя);
- загальні умови праці (можливо, і питання заробітної плати);
- соціально-трудові відносини (у тому числі питання примирення, за винятком арбітражу);
- зайнятість населення (від нелегальної зайнятості до сприяння у працевлаштуванні, у тому числі за програмами професійного навчання);
- соціальне забезпечення (хоча у даній сфері діяльність інспекції праці зводиться до контролю за грошовими виплатами та іншими видами відшкодування збитків працівникам, як в Іспанії, але інколи до сфери їх компетенції належить і питання страхування на випадок безробіття, як у Південній Африці).

Наділені такими функціональними повноваженнями більшість, інспекцій праці виконують у цій системі одну, дві чи три функції. Адміністрація з охорони праці США, наприклад, може розглядатися як система з однією функцією: до сфери її повноважень належить тільки питання безпеки та гігієни праці. Сюди ж відносили і Виконавчий комітет з охорони праці у Великобританії доти, доки на основі законодавства не було розширено його повноваження і покладено функцію ре-

гулювати тривалість робочого часу (однак більшість експертів вважають цю функцію складовою сфери безпеки та гігієни праці).

Системи інспекції праці в Австралії, Маврикії чи Новій Зеландії можна охарактеризувати як системи, наділені двома функціями (як правило, це дві окремі служби, що належать до сфери управління одного міністерства), які займаються питаннями безпеки та гігієни праці, з одного боку, і соціально-трудовими відносинами — з другого. До цієї категорії також належать системи інспекції праці в Болгарії, Німеччині, Японії, Нідерландах та більшості скандинавських країн, проте за іншою ознакою: до сфери їх компетенції належать питання безпеки та гігієни праці, з одного боку, та всі інші аспекти умов праці — з другого. До типових багатофункціональних систем належать інспекції праці Франції та Іспанії, тією чи іншою мірою — країн Африки і Латинської Америки, а також Бельгії, Швейцарії та інших.

Функціональний підхід до систематизації дає змогу ефективніше порівнювати ресурси, виділені на виконання різних функцій, а системі інспекції праці — ефективніше виконувати свої обов'язки у різних сферах функціональної компетенції. Цей підхід кладе край, власне кажучи, безглуздому загальноспеціалізованому шаблону: інспектори праці Франції відносять себе до представників загальної моделі, хоча фактично вони є високоспеціалізованими інспекторами праці, зокрема, у царині, що стосується соціально-трудових відносин. Їх колеги у Німеччині, яких традиційно вважають представниками спеціалізованої моделі, дедалі активніше заперечують таку (вузьку) інтерпретацію своїх функцій і компетенції. Більше того, обидва терміни можуть по-різному тлумачитися у різних адміністративних культурах: наприклад, термін "загальний" можуть розуміти як "за все братися і нічого не вміти".

Стосовно функціонального підходу, особливо приваблює те, що він, крім усього іншого, дає змогу відстежувати важливі зміни і досягнення системи. Це має місце, зокрема, при розширенні чи зміні функціональних обов'язків, що може призвести до подальших змін у системі. Однак необхідно сказати, що погляд на системи інспекції праці у світлі виконуваних ними функцій ще недостатньо широко застосовується у міжнародних дискусіях з цього приводу.

4.4 У напрямі до функціональної інтеграції

Якщо і була єдина домінуюча тенденція у розвитку систем інспекції праці у 1990-х роках, то це була інтеграція, акумулювання або концентрація функцій в одній державній службі інспекції праці. Насамперед

практично в усіх країнах Центральної та Східної Європи з перехідною економікою на державні інспекції праці, щойно створені для виконання функцій колишніх профспілкових інспекцій, з часом покладалася ще ряд обов'язків, зокрема регулювання питань зайнятості "чорноробочих" і нелегальних мігрантів (Угорщина). Балтійські країни та Болгарія з успіхом об'єднали інспекцію безпеки та гігієни праці (у наші дні це відбувається і в деяких країнах СНД та Центрально-Східної Європи), що функціонувала відокремлено і була підпорядкована Міністерству охорони здоров'я, з інспекцією загальних умов праці. В інших країнах відбувається те ж саме. Можна навести багато прикладів, які свідчать про поєднання функцій інспекції безпеки та гігієни праці з деякими аспектами управління соціальним забезпеченням (як у деяких країнах Австралії і Новій Зеландії).

Лейтмотивом таких функціональних об'єднань стало не стільки прагнення підвищити оперативність (раціоналізацію), скільки підвищити ефективність: головним чином створювати, розвивати та зміцнювати здатність системи до запобігання. Справді, складно уявити, як можна ефективно і раціонально організувати запобігання, якщо, наприклад, обов'язки з регулювання питань безпеки та гігієни праці все ще покладено на різні інспекції, створені у різних галузевих структурах, діяльність яких часто не пов'язана між собою, підпорядкованих різним міністерствам (прикладом є, зокрема, більшість країн з адміністративно-командною економікою в минулому, а нині — це країни СНД, Центральної і Східної Європи, Закавказзя та Середньої Азії). І, навпаки, поєднання функцій з регулювання питань зайнятості з іншими функціями інспекції праці (як в Угорщині, Кенії і Південній Африці) підвищує ефективність інспекції праці як кількісно (забезпечення належної підготовки і впровадження засад нової політики правозастосування), так і якісно, а також зміцнює здатність системи до діяльності із запобігання.

Нарешті, поєднання функції перевірки безпеки та гігієни праці з функцією виплати страхових компенсацій працівникам (наприклад, в Австралії — у Новому Південному Уельсі та Новій Зеландії) сприяло створенню міцних, орієнтованих на запобігання організацій. Ці організації мають доступ до єдиної бази даних про підприємства, яка містить детальну інформацію про нещасні випадки і професійні захворювання на підприємствах і в галузі в цілому, що дає можливість інспекторам визначати пріоритети у галузях і сферах, що викликають найбільшу тривогу і потребують особливої уваги, а також оптимально використовувати надані (і завжди обмежені) ресурси.

5.1 Хто є клієнтами?

Із самого початку роботи служб інспекції праці і аж до Другої світової війни роль інспекторів була досить чіткою. Ця роль полягала у виконанні функцій так званої "соціальної поліції" — щось на зразок поліцейського підрозділу, завданням якого було захищати досягнення прогресу. На службу інспекції покладалося введення в дію законів з охорони праці, які б вони не були, усунення характерного для організації роботи дисбалансу та зменшення ступеня залежності працівників від рішень роботодавців. Останні, в свою чергу, мали право організовувати виробництво способом, який найбільшою мірою відповідав інтересам інвесторів. Раніше роботодавці рідко враховували інтереси працівників, хоча деякі з них намагалися врегулювати конфліктні ситуації.

З ухваленням у 1947 році Конвенції МОП № 81 про інспекцію праці роль і призначення інспекції праці помітно змінилися. Конвенцією було впроваджено принцип, згідно з яким консультування та інформування роботодавців і працівників про найбільш ефективні шляхи дотримання чинних законодавчих положень стало настільки ж важливим завданням, як і забезпечення виконання цих положень шляхом безпосереднього втручання інспекторів праці. Правозастосування почало набувати "подвійного" характеру: нині воно включає як функцію консультування, так і функцію інспектування. Надання технічної інформації і рекомендацій, як сказано у статті 3 Конвенції № 81, означає, що інспектори праці повинні надавати послуги роботодавцям і працівникам на всіх рівнях відносин — підприємства, галузевому та національному.

Така суттєва зміна ролі інспекторів праці відповідала кардинальним змінам у сприйнятті ролі державної адміністрації у період після Другої світової війни (цей процес до сьогодні триває в багатьох країнах). Немає сумніву, що внаслідок експериментів тоталітарних режимів та бюрократії, коли було розроблено моделі, які майже або зовсім не враховували правомірні інтереси громадян, акцент перемістився на тезу, що державна служба повинна складатися з різних підрозділів, з огляду на що можна було б сказати, що це служба для народу. Така орієнтація на ор-

ганізацію необхідної і корисної служби сьогодні стала серцевиною політики охорони праці майже в усіх країнах, де працюють високоефективні інспекції праці.

Без сумніву, інспектори праці і далі виконуватимуть роль "соціальної поліції", яка стежить за дотриманням певних законів, забезпечує відповідність їм, застосовуючи у разі необхідності санкції. Спосіб, яким це найкраще робиться, вартий широкого обговорення. У багатьох країнах вважають, що надання послуг, насправді різних послуг різним суб'єктам, може бути у деяких випадках ефективнішим чи принаймні таким же ефективним, як і забезпечення дотримання законів і норм. Якщо інспектори повинні надавати послуги, що належать до різних сфер їх функціональної компетенції, зокрема щодо примирення у сфері соціально-трудова відносин, інформаційні послуги у сфері безпеки та гігієни праці чи загальних умов праці, то потрібно визнати, що є люди, які користуються цими послугами; і справді, інспекції праці намагаються побудувати структурні відносини з клієнтами в межах підприємств та поза їх межами, а також прагнуть знати більше про всіх клієнтів та їх потреби.

5.2 Працівники

Інспекцію праці було створено для захисту працівників. Без сумніву, саме працівники — клієнти номер один інспекцій праці. Тому неминуче і вкрай необхідно, щоб між інспекторами праці і працівниками встановилися тісні контакти. Вони можуть формуватися як поза підприємствами через профспілки, так і в межах підприємства — через представників працівників у раді трудового колективу і комітетах з охорони праці, через цехових профспілкових діячів чи представників служби техніки безпеки.

Міжнародні трудові конвенції, присвячені інспекції праці, визначають принципи співпраці між працівниками і роботодавцями. Способи організації такої співпраці різноманітні — залежно від країни та від системи. Взагалі на національному рівні, а частіше — на секторальному чи галузевому створювалися установи з метою забезпечення умов для ведення соціального діалогу та його активізації. Як правило, адміністрація праці є представником держави; якщо ці установи займаються питаннями охорони праці, то інспекція праці виступає посередником між роботодавцями і працівниками. Інспекція праці надає відповідну інформацію та рекомендації, а в деяких випадках навіть приймає рішення щодо політичного курсу та з інших питань. Для прикладу можна назвати

Швецію та Великобританію, де національні тристоронні органи розробляють політику охорони праці і здійснюють нагляд за роботою служб інспекції праці.

Передумовою соціального діалогу є те, що організації, які представляють працівників, повинні бути досить представницькими. Постійне зниження кількості членів профспілок у промислово розвинутих країнах негативно позначається на статусі профспілок як представників своїх членів. У зв'язку з цим зростає значення послуг, які надає інспекція праці. Значної ваги набуває завдання дотримання положень, на основі яких забезпечується виконання представниками працівників своїх функцій. Інспектори праці в багатьох країнах виконують важливу роль здійснення нагляду за дотриманням прав профспілок, захистом законного представництва працівників та ефективністю роботи створених згідно із законом органів, що повинні брати участь у соціальному діалозі. Це також важлива сфера, де можуть надаватися консультативні послуги з боку інспекторів праці як працівникам, так і роботодавцям.

У багатьох країнах на інспекторів праці покладається завдання забезпечення навчання представників працівників з усіх питань, що пов'язані з охороною праці. Якщо інспекція праці не організовує навчання самостійно, то інспектори праці повинні постійно брати участь у навчанні, організованому іншими структурами.

Звісно, інспектори також надають послуги безпосередньо окремим працівникам, зокрема, розглядають скарги чи дають свої поради. Хоча остаточне рішення про те, які дії необхідно вчинити, залишається за інспекцією праці, про діяльність інспекції праці будуть робити висновок з огляду на те, чи надає вона послуги і чи ці послуги задовольняють першочергових клієнтів — працівників. У деяких країнах, якщо профспілки чи окремі працівники незадоволені рішенням інспекції з приводу скарги, її можуть подати на розгляд представнику парламенту, який може оприлюднити скаргу, чи омбудсмену, а це представляє інспекцію праці у невідгідному для неї світлі.

5.3 Роботодавці

Ефективність служб інспекції праці значною мірою залежить від того, чи супроводжується вона узгодженими діями не лише працівників, а і (навіть насамперед) роботодавців та їх представників. З'являється глобальна тенденція до більш тісних контактів працівників і роботодавців з інспекціями праці. Системи інспекції безпеки та гігієни праці в багатьох

країнах, особливо країнах-членах ЄС, а також в Австралії, Канаді, Японії та Новій Зеландії зосереджуються на роботодавцеві як на особі, що безумовно несе відповідальність за охорону праці на підприємстві. Нова політика цих країн спрямовується на активізацію (Нідерланди) чи на здійснення впливу, зокрема на переконання роботодавців (Великобританія) здійснення будь-яких можливих практичних заходів, щоб поліпшити і гарантувати гідні умови праці та належне виробниче середовище і, таким чином, не тільки дотримуватися мінімальних норм, а й виходити на вищий рівень охорони праці. Щоб така політика була успішною і позитивно впливала на ситуацію на підприємствах, інспекція праці повинна також надавати послуги роботодавцям. Ідеться здебільшого про консультування та інформування, але у багатьох країнах інспектори праці також забезпечують навчання представників роботодавців чи різних категорій персоналу, наприклад інженерів з техніки безпеки, медперсоналу підприємств. Дедалі частіше у секторі малих підприємств інспектори праці пропонують працівникам пройти навчання за програмами охорони праці з елементами ділового управління та з основних питань. Так звані добровільні програми дотримання законів і норм, які практикуються, зокрема, у США, можуть розглядатись як новий тип послуг роботодавцям з боку інспекцій.

Знову ж таки, відповідні міжнародні документи передбачають співпрацю, зокрема у процесі надання консультаційних та інформаційних послуг. Ухвалення у 1947 році Рекомендації № 81 щодо інспекції праці стало ще одним кроком уперед, оскільки цей документ підтримує створення органів, які дають можливість представникам інспекції праці включатися у соціальний діалог, в якому беруть участь представники чи організації роботодавців і працівників. Дуже часто створення таких органів, як спільні комітети, передбачено законодавством та колективними угодами, дотримання яких контролюється інспекцією праці.

5.4 Інші державні служби

Стаття 5 (а) Конвенції № 81 передбачає, що компетентний орган влади (як правило, міністерство праці) повинен вживати відповідних заходів, які сприятимуть співпраці між інспекцією праці та іншими державними службами, державними чи приватними організаціями "залученими до подібної діяльності" (стаття 12 Конвенції № 129 про інспекцію праці у сільському господарстві 1969 року).

Важливість співпраці між службами інспекції та іншими державними службами і організаціями не потребує доведення, хоча методи та активність такої співпраці у різних країнах різна. Насамперед необхідно налагоджувати взаємодію між різними службами системи, які займаються різними видами інспекції чи різними сферами зайнятості. Однак практика показує, що такої співпраці часто не налагоджено. Тоді як набирає інтенсивності тенденція до міжнародного обміну досвідом з питань роботи національних служб інспекції праці, у деяких країнах контакти між складовими системи інспекції праці дуже слабкі. Іноді дається взнаки відсутність центрального координаційного органу. Таким чином, у країнах, де інспекція праці складається з відділів відповідно до галузей економіки, інспектори праці у промисловості і торгівлі навряд чи можуть мати тісні контакти, скажімо, з інспекторами праці у сільському господарстві, які можуть бути підпорядкованими міністерству сільського господарства. Ізоляція окремих відділів системи інспекції не витримує ніякої критики, оскільки всі вони становлять єдину систему адміністрації праці; і за умови єдності такої системи немає якихось підстав для відсутності координації з центру. І хоча ізоляція не спричиняє конкуренції щодо впливу чи сфери компетенції, це, безумовно, зашкодить репутації інспекції праці в цілому, і насамперед в очах клієнтів. Ізоляція також стримує обмін досвідом і методами, тим часом як обмін корисний, оскільки завдяки йому нововведення в одному секторі спричиняють зміни в іншому.

Співробітництво між окремими службами інспекції праці повинне налагоджуватися на найвищому рівні, особливо якщо це стосується спільного вивчення проблем, які на національному рівні вивчаються кожною із служб інспекції праці зокрема, незалежно від того, на кого покладено відповідальність за розв'язання тієї чи іншої проблеми. Контакти між службами на нижчому рівні можуть налагоджуватися неофіційно, однак бажано, щоб співробітництво між службами інспекції праці набувало узаконеного характеру. Так, у деяких країнах, де за інспектування безпеки та гігієни праці у вугільній промисловості¹³ відповідає спеціальна технічна служба, її працівники зобов'язані згідно із законодавством інформувати інспекцію праці про результати перевірок. У одній з країн від міністерства праці та соціального забезпечення, а також від міністерства охорони здоров'я і національних страхових установ законодавством вимагається забезпечення співпраці у процесі проведення ними своєї діяльності.

¹³Див. бібліографію, розділ I.

Вважаються доцільними постійні контакти служб інспекції праці з усіма іншими службами в структурі адміністрації праці як на рівні центрального управління, так і на галузевому рівні, але, знову ж таки, реальна ситуація у різних країнах дуже відрізняється. Наприклад, арбітражна інспекція Австралійського Союзу тісно співпрацює з державними службами зайнятості з метою забезпечення відповідності рівня заробітної плати і умов праці осіб, які шукають роботу, законодавчим вимогам і арбітражним рішенням. Ще одним прикладом конструктивних відносин є надання інформаційних послуг з питань, пов'язаних із запобіганням у сфері безпеки та гігієни праці, встановленням базових мінімальних норм зайнятості чи заробітної плати керівників малих і середніх підприємств у рамках програм створення робочих місць, які часто реалізуються державними службами зайнятості системи адміністрації праці. У багатьох країнах Центрально-Східної Європи інспекція праці підпорядкована кабінету міністрів, а не міністерству праці, що можна назвати рудиментом часів, коли міністри були на практиці "власниками" всіх підприємств.

Інспекція праці і підрозділи соціального забезпечення у своїй діяльності доповнюють одна одну, і насамперед це стосується запобігання нещасним випадкам на виробництві та професійним захворюванням (навіть якщо ця діяльність має різні цілі). Тому цим двом структурам украй важливо підтримувати тісні і конструктивні відносини, особливо що стосується ширшого обміну інформацією та здійснення нагляду на належному рівні, якщо на організації страхування від нещасних випадків на виробництві покладено функцію інспектування. У ряді країн нагальна потреба у співпраці не так давно скінчилася злиттям цих служб (Австралія, Нова Зеландія), в інших же країнах це питання тільки обговорюється (Швейцарія). У Франції регіональні організації страхування на випадок професійних захворювань повинні надавати у розпорядження інспекції праці інформацію про професійні ризики, оскільки в подальшому вони можуть вимагати від інспекції застосування превентивних заходів, передбачених законодавством. З метою узгодження такої діяльності, координації програм відвідувань та обміну інформацією і документами було створено регіональні координаційні комітети. Без сумніву, така співпраця буде ще ефективнішою, якщо кожна сторона не лише користуватиметься послугами іншої сторони, а й надаватиме послуги зі свого боку. З цього логічно випливає, що такі організації також є клієнтами системи інспекції праці, оскільки вони користуються її інформаційними та іншими послугами.

5.5 Розширення мережі клієнтів

Крім урядів, роботодавців та працівників, послугами служб інспекції праці можуть користуватися й інші особи, у результаті чого формується більш широка мережа клієнтів. Ця співпраця частково регулюється відповідними міжнародними документами. Так, статтею 9 Конвенції № 81 і статтею 11 Конвенції № 129 передбачена співпраця служб інспекції праці та технічних експертів і спеціалістів, незалежно від рівня кваліфікації. Ці вигідні для обох сторін відносини — обов'язкова умова належного функціонування інспекції праці. Здебільшого до співпраці залучаються також як державні, так і приватні заклади, університети, консультанти і т.д.

Технологічні досягнення ускладнюють завдання, які стоять перед інспекцією праці. Справді, як буде показано в розділі 6, це одне з найбільш серйозних завдань, яке постало перед інспекцією праці. Навіть якщо інспекції праці працюють високоефективно, вони не спроможні володіти вичерпною інформацією про всі зміни, що відбуваються. У деяких країнах квазіурядові органи зобов'язані надавати консультації на національному рівні з питань захисту від радіації та шляхів співпраці, виступаючи при цьому чи як контрактори, чи як замовники. Дедалі більшого значення набуває співпраця з державними чи приватними дослідницькими установами. Більше того, коли визначені органи, уповноважені контролювати дотримання норм безпеки шкідливого для здоров'я обладнання, служби інспекції в цілому тісно співпрацюють з ними, надаючи інформацію та засвідчуючи їх компетентність. Інспектори праці, виконуючи свої функції, повинні підтримувати ефективні та конструктивні відносини з іншими органами, такими як поліція, судова влада, органи планування, чи структурами, що займаються питаннями охорони навколишнього довкілля. Дедалі частіше з метою розширення можливостей запобігання інспекції праці шукають нових партнерів чи клієнтів, через яких можна поширювати інформацію про запобіжні заходи серед "важкодоступних" малих підприємств чи навіть у неформальному секторі. Такими "партнерами" можуть бути торговельні палати, клуби молодих фермерів, коледжі, школи. Ефективність співпраці в цьому контексті досягається завдяки тому, що інспекції праці завжди є що запропонувати: інформаційні та консультативні послуги, добровільні програми з дотримання норм і законів тощо. Орієнтація на нові групи клієнтів була започаткована і регулювалася Конвенцією № 150 про адміністрацію праці 1978 року, в основі якої лежить теза про те, що інспекція праці є складовою частиною адміністрації

праці. У статті 7 Конвенції сказано, що з метою задоволення потреб якомога більшої кількості працівників кожна держава повинна розширювати функції системи адміністрації праці, покладаючи на неї обов'язки з поліпшення умов праці і трудового життя відповідних категорій працівників, які за законом не мають статусу зайнятих, наприклад орендарів, здольників та інших категорій працівників сільського господарства, самозайнятих працівників, членів кооперативів чи осіб, які працюють за спільними принципами чи традиціями.

Ця важлива тенденція до розширення мережі клієнтів інспекції праці відображається, наприклад, у законодавстві дедалі більшої кількості країн, яким передбачається розширення обов'язків інспекції праці щодо безпеки та гігієни праці самозайнятих працівників (наприклад у Великобританії). У наш час перед керівниками інспекції праці постає і в майбутньому буде поставати ряд проблем, пов'язаних з постійним розширенням обов'язків інспекторів праці на тлі одночасного скорочення ресурсів.

ЗМІНИ, З ЯКИМИ СТИКАЮТЬСЯ ІНСПЕКЦІЇ ПРАЦІ

6

6.1 Вступ

У всіх промислово розвинутих країнах (дедалі частіше і в ряді інших) керівникам служб державної інспекції праці доводиться мати справу з глобальними змінами, дуже часто небезпечними для інспекції праці драматичними наслідками, а саме:

- помітне поширення нових технологій у світі праці, розвиток нових наукових галузей, поява нових шкідливих речовин та нових процесів;
- поява нових ризиків не лише внаслідок застосування технологічних інновацій, шкідливих речовин чи виробничих процесів, а і внаслідок змін, що мають місце у світі праці;
- певною мірою як наслідок — помітне розширення регулятивної системи, навіть якщо вона відстає від технологічних інновацій;
- постійна фрагментація ринку праці, яка відбувається паралельно зі змінами, зростаюча нестабільність праці, активізація нелегальних трудових відносин (праця дітей, нелегальних іммігрантів), широке застосування субконтрактів (у рамках складних контрактних ланцюгів, через що знижується рівень охорони праці) псевдосамозайнятих (так званих залежних незалежних);
- демографічні проблеми у промислово розвинутих країнах з ринковою економікою, а також зростання частки працівників (переважно жіночої статі) літнього віку, що тягне за собою проблему охорони праці (ергономіки), і як наслідок цього ускладнення роботи інспекції праці;
- нерозв'язаність проблеми кращого надання послуг працівникам за кордоном (працівникам-мігрантам, зокрема на будівництві), юридичні і практичні труднощі у застосуванні норм охорони праці до працівників за кордоном;
- зміни в управлінні, зростання гнучкості робочого часу, нові нетипові форми праці, мобільність і диверсифікація підприємств, поява віртуальних підприємств, нестабільність зайнятості, жорсткість конку-

ренції, а також необхідність швидкої адаптації до постійних технологічних, економічних чи соціальних змін;

- послаблення позицій традиційних партнерів інспекції праці як у межах підприємств, так і на галузевому та національному рівнях, внаслідок чого посилюється необхідність пошуку нових стратегічних партнерів.

Необхідно також враховувати надзвичайне розширення сектору послуг, або явище поглиблення третинності економіки, яке може супроводжуватися зниженням рівня зайнятості у промисловій галузі, яка помітно витіснила зайнятість у сільському господарстві багатьох країн у ХХ ст. Такі зміни зумовлюють необхідність застосування інспекторами праці різних підходів до "традиційних" ризиків, що, як правило, існують у промисловій галузі економіки.

Загалом же інспекції праці повинні знайти вичерпні відповіді на такі питання:

Як краще реагувати на зміни у світі праці?

Як стимулювати підприємства до постійного і стабільного поліпшення умов праці?

Як налагодити контакти з усіма підприємствами, особливо малими й середніми?

Названі вище різноманітні зміни треба розглядати в контексті процесів (які також стали наслідком глобалізації світової економіки), що призвели до повторного узаконення інспекції праці, у зв'язку з чим вона стала важливим зовнішнім партнером суб'єктів, які провадять свою діяльність на рівні підприємства, у вирішенні питань охорони праці. Глибший аналіз змін дасть змогу зрозуміти важливість усіх цих факторів.

6.2 Нові технології

Електричний струм, який почали застосовувати у виробництві у ХХ ст., а дещо пізніше — іонізуюче випромінювання, називали "новою технологією"¹⁴.

Інспекція праці регулювала питання застосування електрики, розробивши, наприклад, детальні інструкції, які залишилися здебільшого

¹⁴ILO: *Safety, health and working conditions in the transfer of the technology to developing countries* {Безпека, гігієна та умови праці у передачі технологій країнам що розвиваються}, an ILO code of practice (Geneva, 1998).

незмінними у багатьох країнах. У наші дні інспектори зіткнулися з надзвичайно стрімкими і складними змінами технологій, особливо у галузі робототехніки, обробки даних, атомної енергетики, і появою нових продуктів та технологій у хімічній промисловості (лише один із сотні прикладів)¹⁵. Виявилося, що дуже складно, а іноді навіть неможливо належним чином відреагувати на ці зміни.

Стрімкі зміни та значна кількість нововведень у виробництві та обслуговуванні ускладнюють роботу інспекції праці. Інспектори повинні володіти повною інформацією про останні новинки і виявляти нові, часто досі невідомі, ризики. За останні роки впроваджено такі технології, як лазери, робототехніка, автоматизоване проектування та автоматизоване управління, а також програмовані електросистеми для здійснення контролю за процесами і механізмами, а також для здійснення нагляду за охороною праці. Значних успіхів досягнуто у мікробіології та генній інженерії, розробки яких уже застосовуються у виробництві. Це лише кілька прикладів того, як "нові технології" змінили традиційні методи виробництва і сферу обслуговування, завдяки яким були усунуті причини відомих ризиків, але одночасно виникли нові, не повною мірою вивчені ризики. Коли досягнуто успіху у виявленні причин отруєння кадмієм, свинцем, захворювання пневмоконіозом, працівники тим більше нізащо не хочуть страждати від порушення функцій верхніх кінцівок, постійної перевтоми, ураження легенів та астми (навіть якщо вони не загрожують життю).

Немає сумніву, що темпи впровадження нових технологій не будуть уповільнюватися, а нововведення дістануть застосування у різних галузях, як, наприклад, лазери у медицині, досягнення мікробіології — у хімічній промисловості і фармацевтиці, генетики — у різноманітних сферах. Універсальним є застосування програмованих електронних систем (при цьому постає питання надійності програмного забезпечення).

Немає жодної галузі чи виду діяльності, де б не відбувалися зміни, але при цьому сучасні технології часто співіснують з традиційною діяльністю. Це співіснування потребує від інспекторів праці неординарного підходу до величезної кількості нових нетипових ситуацій. Нові технології тягнуть за собою зміни у внутрішній організації підприємств, організації роботи чи у змісті завдань. Це і зміна кваліфікації, нові умови праці, зміна харак-

¹⁵ ILO: *Radiation protection of workers (ionizing radiations)* {Захист працівників від радіації (іонізуюча радіація)}, An ILO code of practice (Geneva, 1987); Abu Bakar Che Man and David Gold: *Safety and health in the use of chemicals at work: A training manual* (Geneva, ILO, 1984).

теру професійних ризиків (важко розрізняваних через те, що часто вони малопомітні), підвищення рівня ризику, прикладом чого є катастрофи, що сталися з вини людини (Чорнобиль, Бхопал, Пайпер-Альфа), та нещасні випадки внаслідок використання хімічних речовин (особливо в сільському господарстві)¹⁶. Ці зміни висунули на порядок денний ряд проблем: як інспекція може йти в ногу з технічним і науковим прогресом? Де черпати останню інформацію про нові загрози і спричинені ними ризики? Як вчасно їх усувати? За допомогою яких методів? Як прогнозувати нові зміни, щоб вчасно вживати запобіжних заходів? Як діяти у різноманітних і постійно мінливих ситуаціях? Ці питання набувають дедалі більшого значення, оскільки масштаби сучасного виробництва розширюються, а виготовлена продукція стає мало не життєво необхідною, і попит на неї існує навіть у найвіддаленіших куточках земної кулі.

Крім того, використання нових технологій загрожує працівникам і населенню масштабними хімічними аваріями на підприємствах (Севезо, Мехіко, Базель), катастрофами на АЕС (Трімайл-айленд, Чорнобиль), аваріями, що виникають під час перевезення хімічної продукції чи пожежами у великих промислових або торговельних центрах. Несе небезпеку і застосування пестицидів у сільському господарстві, накопичення сміття у процесі промислового виробництва, зараження харчової продукції та застосування канцерогенних речовин (прихований ризик). Межі між виробничим середовищем і довкіллям стають дедалі розмитішими. Тому для ефективного розв'язання проблем охорони праці необхідно враховувати стан і виробничого, і навколишнього середовища.

На сьогодні проблемам охорони довкілля приділяється значно більше уваги, ніж виробничого, і цим інспектори праці повинні скористатися. У промисловості до обох проблем ставитимуться як до управлінської функції, тому у більшості країн, де питаннями навколишнього і виробничого середовища займаються різні інспекції праці, необхідно виробити більш скоординований підхід до вирішення цих питань.

На реакцію стосовно таких нових видів небезпеки технологічного характеру істотно впливає розвиток комунікацій. Громадськість вимагає від держави усунення згубних наслідків індустріалізації: катастрофи в гірничодобувній промисловості та інші великі аварії на виробництві широко висвітлюються, а населення вимагає від органів інформацію про перебіг подій та вжиті заходи, притягнення винних до відповідальності. Це позитивне явище за умови, що навколишнє середовище зберігається не за ра-

¹⁶ILO: *Safety and health in the use of the agrochemicals: A guide* {Безпека та гігієна праці у використанні мінеральних добрив: посібник} (Geneva, 1993).

хунок погіршення умов праці на підприємстві, а також за умови приділення належної уваги до інших однаково або ще небезпечніших факторів на підприємстві, наслідки яких можуть проявитися через двадцять-тридцять років (застосування азбесту¹⁷ чи інших хімічних речовин). У будь-якому разі діяльність інспекції праці в багатьох країнах світу також перебуває у центрі уваги громадськості і зазнає впливу з її боку, що покладає на неї відповідальність за безпеку та гігієну праці не тільки працівників певної галузі, а й за безпеку і стан здоров'я усього населення.

Нарешті, активне використання інформаційних технологій у виробничому процесі протягом останніх двадцяти років призвело до корінних змін в організації роботи підприємств, а також до змін самого змісту цієї роботи. І хоча до цього треба підходити обережно і уникати "механічного детермінізму" технології до зайнятості і праці, однак можна виділити кілька основних тенденцій у застосуванні нових виробничих технологій:

- робота стає дедалі абстрактнішою: зв'язок між оператором і кінцевим продуктом постійно слабшає, однак набуває значення етап виробництва, на якому використовуються сигнали і зображення, що зумовлює насамперед більше абстрагування, ніж використання фізичних здібностей. Як результат, умови роботи та ергономіка зазнають глибоких змін;
- функції оператора розширюються: експлуатація та профілактика стають головними у запобіганні надто довгим простоям машин, що, зважаючи на їх вартість, може бути збитковим для підприємства. На операторів покладаються нові функції, такі як "технічне обслуговування" і діагностика виходу з ладу;
- з'являються нові форми організації, коли з метою полегшення контактів між відповідальними за розробку і відповідальними за її впровадження скорочуються ієрархічні лінії;
- виникає потреба в інтенсивному навчанні для полегшення адаптації до технологічних змін, підвищення професійної мобільності і гнучкості організації виробничих процесів.

Модернізація не зумовлює до автоматичного поліпшення умов праці. Обмеженість знань про ризики, що супроводжують використання нових технологій, ускладнює запобігання їх виникненню.

Можливо, у зв'язку з такими вимогами перед інспекторами постає

¹⁷ILO: *Safety and health in the use of asbestos*, {Безпека та гігієна праці у використанні азбесту} *An ILO code of practice* (Geneva, 1984).

проблема стресів і врегулювання ситуацій, що їх спричиняють. Ідеться, зокрема, про необхідність з'ясування, коли саме виникають занадто складні вимоги, що спричиняють надмірний небажаний стрес. Які поради можуть дати інспектори роботодавцям, щоб ті могли запобігти виникненню таких індивідуальних умов? Частково сюди можна віднести і проблему насильства на роботі. Працівники банків, органів соціального страхування, лікарень та інших установ можуть боятися словесного чи фізичного нападу, а інспектори повинні давати відповідні поради, чи вживати необхідних заходів.

Зважаючи на складність цих проблем, розв'язати їх лише за допомогою застосування законодавства неможливо (якщо взагалі з огляду на зміст і обсяги законодавства його застосування можливе). Інспектор праці може заохочувати роботодавців, щоб ті, організовуючи виробництво, враховували ризики, які можуть виникати в процесі виробництва чи переробки з метою захисту працівників, а також використовувати такі форми організації, які сприятимуть підвищенню продуктивності праці тих самих працівників.

З огляду на це діяльність інспекцій праці дедалі більше спрямовується на запобігання, передбачення ризиків та організацію діалогу між партнерами на рівні підприємства з метою усунення факторів ризику у процесі застосування технологій. Тому технологічні зміни зумовлюють необхідність застосування підходу, орієнтованого не тільки на забезпечення безпеки та охорони здоров'я, а також і на професійну адаптацію.

6.3. Нові ризики у світі праці

Як зазначається в одній з останніх спільних публікацій Всесвітньої організації охорони здоров'я та Міжнародної організації праці¹⁸, коло проблем із психічним здоров'ям, спричинених трудовою діяльністю, розширюється. Дослідження показало, що в обстежуваних країнах втрати, спричинені стресами, зростають, а депресія внаслідок несприятливих умов праці набуває форми широкої патології. Стрес і фактори, що його спричиняють, а також агресія і насилля належать до явищ, які негативно впливають на психічне здоров'я працівників. Цій проблемі присвячено розділ 28 цієї книги.

Психологічне і сексуальне переслідування на роботі або вороже ставлення колективу — ще один "новий ризик". У багатьох країнах інцидентів такого характеру реєструється дедалі більше. Крім того, що ці ризики справля-

¹⁸WHO/ILO: Mental health in the workplace {Психічне здоров'я на робочих місцях} (Geneva, 2000).

ють руйнівний вплив на фізичне та психічне здоров'я їх жертв, вони також свідчать про порушення роботи підприємства: неналежна організація праці, несприятливі особистісні та ділові стосунки між працівниками, неналагодженість процесу охорони праці. Тому вони потребують особливої уваги з боку інспекторів.

Схоже, що усунення подібних ситуацій стане одним із найважливіших завдань для інспекторів праці в найближчі роки. А наслідки впливу таких факторів можуть бути дуже серйозними. Дослідження показують, що відсутність на роботі набагато частіше спричинена новими ризиками, ніж нещасними випадками. Однак на протипагу нещасним випадкам нові ризики набагато складніше усунути. Унаслідок цього чимало інспекторів праці виділяють на усунення загроз для психічного здоров'я більшу частину наявних ресурсів. Це свідчить про необхідність вироблення глобального підходу до вирішення питань запобігання. Цю тему докладніше розкрито у розділі 28.

6.4. Розширення та ускладнення регулятивної структури

Дерегуляція в контексті процесу глобалізації стала питанням номер один на порядку денному. У багатьох країнах можна простежити тенденцію до спрощення регулятивної структури, зменшення її обсягів, забезпечення зручності користування нею. Нові регулятивні підходи висвітлено у підрозділі 7.3.

У ряді країн трудове законодавство надміру розширюється, доповнюється і ускладнюється. Наприклад, у Трудовому кодексі Франції налічується близько 2000 статей, незважаючи на велику кількість наднаціональних актів та інших документів, присвячених охороні праці, що були включені до національного законодавства, але не до Трудового кодексу. І хоч у трудовому законодавстві не завжди може (більше того, неспроможний) одразу відображатися розвиток технологій (і самого суспільства), в ньому постійно з'являються нові положення стосовно охорони праці. У більшості держав-членів СНД та інших країнах з командно-плановою економікою в минулому продовжують застосовуватися сотні норм з охорони праці, розроблених ще за старого устрою, які, на жаль, уже не повинні застосовуватися на практиці в наші дні. Це ускладнює роботу інспекції праці, оскільки від неї вимагається поліпшення умов праці за відсутності необхідних і простих у застосуванні норм.

У багатьох країнах скаржаються на те, що збільшення кількості ризиків,

а також відповідні рішення неможливо "інтегрувати" в законодавство. А для того щоб законодавство і норми застосовувалися, вони повинні бути досить широкими за змістом і адаптованими до сучасних постійно змінюваних умов. Без сумніву, роботодавці та інспектори праці беруть на себе більшу відповідальність, якщо їх діяльність не підкріплена детальними правовими документами. Ступінь такої відповідальності вищий, наприклад, у англо-саксонських країнах, де законами вимагається забезпечення рівня технічного захисту, безпеки праці, охорони здоров'я та добробуту відповідно до технічного і соціального прогресу, досягнутого відповідним підприємством. Доки існує значний розрив між витратами і результатами, необхідно вживати усіх можливих запобіжних заходів.

6.5. Фрагментація ринку праці

Інша група змін, з якими стикаються інспекції праці, зумовлена поглибленням фрагментації ринку праці і насамперед формуванням двоїстого суспільства та виникненням труднощів у забезпеченні захисту навіть найбільш численних категорій працюючого населення. Дедалі чіткіше розмежовуються категорії працівників, яким забезпечено законний захист, і працівників, яким цей захист не забезпечено (їх кількість значно зростає). До тих, яким захист не забезпечується, належать працівники: малих підприємств, сільського господарства, працівники, зайняті неповний робочий день/тиждень, сезонні працівники, тимчасово зайняті, надомні, працівники, що займаються домашньою працею, підрядники, працівники підприємств, що підлягають реструктуризації чи перебувають у складному фінансовому становищі, не кажучи вже про таємно найнятих працівників (у тому числі нелегальні мігранти, котрі як працівники, однак, заслуговують на захист з боку інспекції праці) та працівники так званого неформального сектору. Схоже на те, що в усьому індустріалізованому світі і надалі буде відбуватися фрагментація великих підприємств та конгломератів якщо не на окремі компанії, то, принаймні, на більш незалежні групи чи ланки пов'язаних між собою підприємств. Дедалі більшою мірою проявлятиметься тенденція тяжіння компаній до центрального ядра, яке виконуватиме ключові функції, але яке надалі буде купувати досвід і послуги та задовольнятиме попит, що постійно коливається, шляхом застосування (часто у значних масштабах) праці тимчасових працівників, які захищені значно меншою мірою. Це призведе до зростання рівня часткової та інших форм непостійної зайнятості. Буде зростати кількість індивідуальних субпідрядників не

лише в галузі будівництва і за окремими професіями, а й за видами занять, такими як утримання і технічне обслуговування, перевезення, постачання комплектуючих виробів, пакування, остаточна обробка, очищення, монтування і ремонт. Також зростатиме і без того значна кількість малих підприємств. За кожним субпідприємцем буде стояти мале самостійне підприємство, яке потребуватиме індивідуальної уваги з боку інспектора праці.

Як можна не лише забезпечити такий захист, а й гарантувати його? Як можна попередити сегментацію суспільства, за якої одні мають захист і з боку профспілки, і з боку інспекції праці, а інші взагалі не мають ніякого захисту? Як уникнути утворення привілейованого класу населення, що отримує вищу зарплату, та класу бідних (значно численнішого), що зазнає всіляких утисків? Інспекції праці виявилися не готовими до таких змін, оскільки зберегли багато рис, які зумовили їх виникнення у період інтенсивного розвитку виробництва під лозунгами, що закликали до солідарності, узгодженості і комплексності.

Усе це ускладнює виконання завдань, покладених на інспекторів праці. Інспектори повинні мати загальне уявлення про ці проблеми і враховувати аспекти, пов'язані з організацією соціальних відносин на підприємстві, їх розвитком і зміцненням (можливо, через створення напівавтономних структур і скорочення кількості центральних служб), а також враховувати фізичні обмеження, що мають місце при забезпеченні охорони праці.

6.6 Слабкі сторони традиційних партнерів

З початку 80-х років багато промислових країн пережили зниження рівня членства у профспілках, у багатьох випадках досить суттєвого, але різного за ступенем інтенсивності (виняток становлять скандинавські країни). Цьому є ряд причин, найважливіші з них такі:

- реструктуризація виробничої сфери, що призводить до зникнення численних груп працівників, які становили основну частку членів профспілок;
- розвиток третинного сектору (сектору послуг), який часто складається з малих підприємств, де зайнятість більш нестабільна, що не сприяє вступу до профспілок, а також сформувалася сильна опозиція власників цих підприємств (роботодавців) до профспілкового руху;
- криза зайнятості та зростання безробіття, через що у працівників виникає страх втратити роботу, а також страх скористатися своїми

законними правами;

- культурні фактори, які підкреслюють індивідуалізм та ігнорування політичних і профспілкових структур, що призводить до прийняття спонтанних рішень;
- "успіх" профспілкового руху, який підвищив мобільність членів профспілок і дав їм можливість перейти з категорії "голубі комірці" до категорії "білі комірці", унаслідок чого для багатьох членство у профспілках стало зайвим.

Одним із соціально-політичних наслідків цих структурних змін буде, найімовірніше, постійне зменшення впливовості профспілок. Це також може спричинити зниження їх активності в обстоюванні своїх прав, за винятком країн, де продовжують функціонувати великі приватні чи державні підприємства, або ж країн, де дотримуються загальноприйнятого принципу спільного прийняття рішень.

У наші дні основна увага приділяється підприємствам та окремим особам. Соціальні питання меншою мірою зачіпають колективні інтереси і більшою — особисті, меншою мірою державного рівня і більшою мірою — професійного (рівень підприємств), меншою мірою норми і більшою — колективні угоди. Угоди, укладені на рівні підприємства, застосовуються дедалі активніше. Навіть у межах одного підприємства існують великі розбіжності у вимогах: тривалість робочого часу та заробітна плата дедалі частіше визначаються на індивідуальній основі. Організація робочої сили на підприємстві також швидко змінюється, зокрема поширюється непостійна зайнятість. Це неминуче ускладнює роботу інспекції праці. Кожна економічна чи фінансова структура прагне мати свої власні зводи прав та обов'язків. На деяких підприємствах сторони домовляються про так звану дерегуляцію, коли не беруться до уваги, наприклад, правові норми щодо тривалості робочого часу. Інспекторам праці дедалі важче вдається здійснювати моніторинг умов праці та врегульовувати складні ситуації. Особливо це стосується тих країн, де профспілковий рух втрачає свою силу чи дезорієнтований.

Зміни у соціальних відносинах на підприємстві та дещо інше розуміння поняття "влада" внаслідок зміни ставлення до неї, а також більш інтенсивне навчання і підготовка роботодавців і працівників змушують інспекторів праці виступати у ролі консультантів і контролерів. У результаті інспектори повинні давати пояснення, переконувати, радити та надавати інформацію. Інспекція праці більше неспроможна забезпечити правомірність свого існування лише за допомогою

репресивних заходів; вона повинна забезпечити її на основі компетентності та ефективності роботи. Це, звичайно, позитивна зміна за умови, що в інспекції праці працює персонал з необхідними уміннями і рівнем знань, а також має повноваження щодо правозастосування. Це досить складне завдання, оскільки дуже часто набагато складніше виконувати роль радника, ніж роль наглядача за порядком чи роль соціальної поліції.

6.7. Глобалізація

Проаналізовані вище зміни необхідно розглядати в контексті глобалізації, з якою стикаються інспектори праці всього світу. Йдеться, зокрема, про такі питання:

- ретельно обдумане і проаналізоване переміщення праці і капіталу до тих країн, де можна організувати більш рентабельне виробництво і отримувати більший прибуток; значні відмінності місцевих умов можуть також сприйматися як перешкоди для підтримання такого ж рівня охорони праці, який забезпечується у країні, звідки переноситься виробництво;
- інтенсивне збільшення кількості малих і порівняно незалежних організаційних одиниць, незважаючи на глобальний процес злиття компаній, які дедалі складніше інспектувати через обмеженість ресурсів;
- тривала тенденція до короткострокового існування підприємств, частоті зміни форми власності та підвищення їх географічної мобільності (як у національному, так і в міжнародному масштабі);
- поширення різних форм "тіньової економіки" (в тому числі у країнах-членах Організації економічного співробітництва і розвитку);
- поява віртуальних підприємств, тобто мереж, у яких кожен працівник робить те, що у нього виходить найкраще; віртуальні роботодавці забезпечуватимуть роботою малі мікропідприємства (так звані "залежні незалежні"), що дає можливість інспекторам праці відстежувати такі підприємства через Інтернет;
- результатом цієї тенденції стає подальша маргіналізація охорони праці у секторі малих і мікропідприємств;
- зростання витрат і загострення конкуренції на шкоду соціальним аспектам;
- зміни на ринку праці, які впливають на "традиційні" концепції охорони праці, наприклад за рахунок скорочення чи збільшення тривалості робочого часу, поширення нетипових чи нестабільних трудових

відносин, робота на кількох "роботодавців" водночас, "декваліфікація" робіт і нові форми субпідряду;

- нестабільність зайнятості, яка породжує стреси і послаблює солідарність серед працівників, знижує активність працівників, оскільки вони не можуть (чи не зможуть) реалізувати свої права;
- поява нових форм організації праці, а отже поява нових структур, які регулюють соціальні відносини на підприємствах, що створює нові, невідомі раніше проблеми у сфері охорони праці і негативно впливає на "традиційні" форми організації праці.

Однак з'являється і ряд інших тенденцій, які можуть сприяти удосконаленню охорони праці і, як результат, позитивно впливати на інспекцію праці в контексті глобалізації:

- нестабільність може також призвести до посилення необхідності охорони праці та більш активного втручання і контролю з боку держави;
- після дерегуляції та приватизації може з'явитися необхідність "перерегуляції", тому що ті функції, які держава зняла із себе, не можуть виконуватися лише в результаті дії ринкових чинників;
- скорочення вторинного сектору (виробництво) триватиме, тому більшу увагу потрібно буде приділяти ризикам, що виникатимуть у третинному секторі (обслуговування);
- на підприємствах зміцнюватимуться соціальні відносини і поліпшиться управління ризиком, що дасть можливість контролювати витрати і втрати. Тому підприємства намагатимуться будувати продуктивні колективні стосунки, у тому числі з інспекцією праці;
- і, нарешті, посилюватиметься необхідність міжнародної сумісності та рівності стандартів і однакового рівня охорони праці, а також необхідність більш справедливого контролю за правозастосуванням, дотриманням законів на національному, наднаціональному і міжнародному рівнях. Це, зокрема, належить до сфери діяльності МОП. До того ж, цих питань торкається і Конвенція № 81 про інспекцію праці 1947 року, якою регулюється інспектування праці у промисловості, торгівлі, гірничодобувній промисловості, на транспорті.

У цілому, для систем інспекції праці ці та інші тенденції, які ще не набули значного поширення, матимуть ряд вагомих наслідків, багато з яких іще не повною мірою проаналізовано. Однак керівники систем інспекції праці в багатьох країнах намагаються динамічно і гнучко справлятися з ци-

ми труднощами. При цьому вони часто повинні відмовлятися від традиційного вузького підходу, коли має місце спеціалізація у технічній, медичній, соціальній чи правовій сфері, на користь цілісного бачення, коли поєднуються різні фактори і функції у контексті ефективного запобігання.

7.1. Наслідки змін

Оскільки країни по-різному і різною мірою відчули на собі наслідки змін, про що йшлося у попередньому розділі, і перед керівниками систем інспекції праці постали різні завдання, різною була і реакція на зміни та підходи, що розроблялися і в багатьох випадках ще досі випробовуються. Однак уже можна говорити про загальні моделі, що свідчить про подібність змін і наслідків. Але на постійний пошук та розробки нових моделей і рішень падає тінь внутрішнього конфлікту: використовувати ресурси (завжди обмежені) для подальшого вдосконалення концепцій діяльності інспекції праці чи просто "займатися роботою". Так, інспектор праці високого рангу із скандинавської країни, виступаючи у 1998 році на міжнародній конференції, організованій Міжнародною асоціацією інспекцій праці на честь 25-ї річниці її створення, зокрема, сказав: "Можливо, ми покладаємо занадто великі сподівання на "внутрішній контроль", але все одно його варто випробувати і взяти з цього уроки. Майбутнє покаже, наскільки це корисно".

Основними завданнями, які постали перед інспекціями праці, є:

- зміцнення ролі держави не лише у здійсненні контролю, а й у сприянні соціальному діалогу на рівні підприємства, що є необхідним для стимулювання ефективних превентивних дій і підвищення рівня знань з цих питань. Створення на підприємствах структур, що регулюють ведення діалогу, — важлива передумова збереження сприятливого виробничого середовища. У багатьох країнах інспектори часто нехтують цим аспектом своєї діяльності;
- створення дієздатних інформаційних мереж традиційних партнерів інспекції праці, що сприятиме зміцненню співробітництва, об'єднанню зусиль та виробленню спільних цілей.

7.2. Зміна ролі держави

Інспекція праці функціонує на стику технології, законодавства і соціально-економічних реалій. Але останнім часом у деяких промислово розви-

нутих країнах та країнах, що розвиваються, поняття "державна інспекція праці" піддається критиці.

Точаться запеклі дискусії навколо накладних витрат, призначення та ефективності державних видатків, а також навколо масштабів і засобів дій держави. У відповідь на це уряди підготували відповіді на питання, часто взаємопов'язані:

- у зв'язку з радикалізацією політики відбулася переорієнтація держави на виконання першочергових функцій, зокрема щодо безпеки, міжнародних відносин та освіти;
- певні функції було перекладено на інші структури, які працюють у тісних контактах з громадянами;
- вживаються заходи для підвищення ефективності шляхом створення нових організаційних структур і більш уніфікованої системи оцінки ефективності політики.

Після запровадження ноу-хау робота інспекції праці стала ефективнішою. Наприклад, у Швеції та Швейцарії інспектори проходять підготовку з питань усунення психологічних переслідувань, що сприяє охороні психічного здоров'я працівників.

Повторне обговорення ролі держави підвищило рівень вимог до послуг, що їх надає держава, тоді як проблеми, які перед нею постали, настільки складні, що держава не може їх розв'язати самотужки. Крім того, головні проблеми, які виникають у різних країнах, пов'язані із соціальною єдністю і з огляду на їх характер розв'язання цих проблем є обов'язком держави.

Суперечність, яка виникла у країнах на всіх континентах, пов'язана із зменшенням ролі держави при її переобтяженні витратами і підвищенні вимог до неї у зв'язку із загостренням таких соціальних проблем, як охорона здоров'я, освіта, охорона праці, маргіналізація і безробіття.

У зв'язку з цим вносилися пропозиції виключити інспекцію праці зі сфери компетенції держави чи навіть приватизувати її. Неправильне розуміння поняття "режими самоінспектування" призвело до плутанини. Ці режими, що їх буде докладно розглянуто далі, не можуть замінити незалежну державну інспекцію праці, яка функціонує поза підприємствами. Навпаки, режими висувають більше вимог до використання ресурсів і до рівня професійності. Однак це зумовлює необхідність корінної зміни ролі державної інспекції праці та шляхів взаємодії із суб'єктами, причетними до роботи підприємства¹⁹.

¹⁹Англ. "duty holder". Це скоріше власник приміщень, постачальник обладнання, проектувальник, архітектор чи замовник проекту, ніж роботодавець працівників, які наражаються на небезпеку.

Інспекція і далі залишатиметься важливою державною ланкою не лише через те, що це закріплений конституцією обов'язок кожного уряду (що було обґрунтовано вище), а також і через те, що приватизація ("комерціалізація") не є життєздатною альтернативою і не означає делегування повноважень місцевим органам влади, органам соціального страхування чи іншим установам, у співпраці з якими проводяться перевірки. Інспектування праці є і надалі залишатиметься основною функцією держави через шість причин:

- по-перше, якщо цього не робити, то це означає відмову від Конвенції № 81 (чи її порушення). Цю Конвенцію ратифікували стільки країн, що на сьогодні застосування її є високим показником прогресивної соціальної політики і цивілізованості уряду;
- делегування функцій може знизити ступінь відповідальності, покладеної на міністерства, за такий важливий аспект, як забезпечення захисту з боку держави, що буде особливо важко здійснювати після серйозної катастрофи;
- це може покласти на плечі приватних органів інспекції праці необмежену фінансову відповідальність за помилки їх персоналу чи неправильну оцінку з його боку, застрахуватися від чого практично неможливо;
- ті, хто зазнав збитків через помилкові звинувачення у недотриманні вимог державної інспекції праці чи заходів, ужитих державними інспекторами, найімовірніше подаватимуть позови не проти державної інспекції, як це нині робиться, а проти установи, з якою укладено договір проведення перевірок;
- не лише профспілки, а й роботодавці можуть бути більш упевненими у компетентності, незалежності, справедливості та відповідальності державної інспекції праці, ніж великої кількості приватних інспекцій, незалежно від форми їх організації, які, до того ж, можуть конкурувати між собою;
- зрозуміло, що відокремлення інспекції праці може спричинити необхідність оплати її послуг на галузевому рівні, хоча в країнах, де ця оплата здійснюється, проактивне інспектування вважають нерегулярним і таким, що проводиться на розсуд органів інспекції праці, внаслідок чого оплата таких послуг не вважається справедливою.

Однак висновок про те, що державна інспекція праці виконуватиме важливу роль у майбутньому, робиться із застереженнями. Це не озна-

чає, що ситуація залишиться в основному незмінною. Постає завдання щодо переузаконення (визнання законною) державної інспекції праці з огляду на те, що незалежна компетентна служба найефективніше виконує цю функцію і найбільшою мірою задовольняє потреби клієнтів. Це, в свою чергу, змінює роль держави, механізм і шляхи її втручання у діяльність підприємств.

Незважаючи на те, що у деякій більшій кількості країн ця традиційна роль правозастосування залишається досить важливою, вона все ж відходить на задній план, виконується з більшою обережністю, а в той же час формується нова роль держави, яка "дає багато можливостей", зокрема створювати структуру, визначати перспективи, давати вказівки і надавати підтримку у разі потреби, що дає змогу головним суб'єктам, роботодавцям і працівникам успішно справлятися із поставленими завданнями. Деякі країни чітко визначили механізм зміни ролі у новій політиці інспекції праці. У Нідерландах інспектори праці повинні "заохочувати" осіб, відповідальних за дотримання норм безпеки праці (головним чином роботодавців) виконувати свої обов'язки і виходити на вищий рівень, ніж просто дотримуватися мінімальних законних вимог. У Великобританії роль інспекторів полягає у "здійсненні впливу" на осіб, відповідальних за дотримання норм безпеки праці, "переконанні" їх виконувати свої обов'язки, ставити собі за мету прийняття результативних рішень і досягнення позитивних змін. Це означає, що інспектори повинні сформулювати нові аргументи, які будуть більш переконливими, ніж механічне посилання на закони. Яскравим прикладом зміни ролі інспекції праці може бути програма "Міцне здоров'я — стабільний бізнес", що реалізується уже протягом кількох років Виконавчим комітетом з охорони праці.

І нарешті, навіть у країнах, де система соціального страхування, що займається виплатою компенсацій працівникам, проводить своє власне інспектування (наприклад, у Франції, Німеччині, Швейцарії, деяких державах Австралії та ін.), основна роль держави залишається найбільш значною. У страхових компаніях роботодавців хоче передусім бути клієнтом. Держава повинна і надалі нести незалежно і абсолютно неупереджено відповідальність за правозастосування і запобіжні заходи. Без сумніву, саме тому у статті 6 Конвенції № 81 закладений принцип, згідно з яким "персонал інспекції праці складається з державних службовців, статус і умови роботи яких забезпечують стабільність посади і роблять їх незалежними від будь-яких змін чи будь-якого небажаного зовнішнього впливу".

Можна навіть і не говорити, що в будь-якій "подвійній" системі служби інспекції праці і страхові структури повинні координувати свою діяльність і співпрацювати, об'єднавши зусилля.

7.3 Опанування новими технологіями

Згідно з даними дослідження Європейського фонду поліпшення умов праці і життя²⁰, в рамках якого було обстежено 20000 осіб, 27 % респондентів вважають, що їх професійна діяльність несе в собі ризик для здоров'я. Більш у спині, стреси та загальна втома — найпоширеніші скарги. Більше того, їх кількість зростає, як і кількість ергономічних проблем, обсяг монотонної роботи, часто повторюваних операцій. Більше половини опитаних працівників скаржилися на постійне збільшення навантаження, прискорення темпів роботи і скорочення термінів її виконання.

Розроблення необхідних норм можливе лише в тому разі, коли ризик, зумовлений використанням нових технологій, повністю вивчений і проаналізований. В іншому разі законодавство може бути неадекватним і навіть стримувати подальший розвиток промисловості і сфери послуг. У той же час зміни відбуваються прискореними темпами. Постійно з'являються "нові покоління" комп'ютерів, і інспекції не можуть залишатися осторонь. Нові технології активно поширюються, і напевно це є галузь промисловості, якої не торкнувся б цей процес чи яка не змогла б підвищити продуктивність, що є наслідком впровадження нових ідей. Через автоматизацію виробництва чисельність задіяної робочої сили зменшується, а працівники, яких залишають працювати, повинні пройти перепідготовку та опанувати нові технології і системи. Автоматизація усуває небезпеку, що загрожує операторові, але при цьому з'являються ризики, які загрожують установнику чи працівнику, котрий обслуговує обладнання, і захистити від них може виявитися вкрай складно. Про необхідність критичної оцінки програмованих електронних систем з точки зору безпеки уже йшлося вище. З цього, в свою чергу, випливають нові проблеми охорони праці — технічні, медичні та психологічні.

Щоб ефективно відреагувати на ці зміни, органи інспекції праці повинні вносити інвестиції у зміцнення свого кадрового потенціалу та забезпечення його різноманітності. Для того щоб постійно бути в курсі

²⁰European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: *Flexibility and working conditions — A qualitative and comparative study in seven EU Member States* {Гнучкість та умови праці — якісне та порівняльне дослідження в семи державах-членах ЄС} (Luxemburg, Office for Official Publications of the European Communities, 2000).

всіх змін, інспекції праці повинні забезпечувати максимальну поінформованість інспекторів про нові технології та їх належну підготовку. Не завжди доцільно, щоб кожен інспектор був спеціалістом в усіх галузях. Було б набагато ефективнішим утворити висококваліфіковані підрозділи з інспектування нових технологій. Наприклад, у Великобританії невелика група інспекторів з мікробіології спеціалізується на інспектуванні приміщень, де зберігається та застосовується більшість небезпечних патогенних речовин. Кілька членів цієї групи — інспектори, які пройшли підготовку з питань загальної інспекції безпеки та гігієни праці; інші залучені до виконання спеціальних функцій. В минулому подібний метод використовувався при інспектуванні деяких видів робіт, що виконуються під високою електричною напругою.

Звідси можна зробити два висновки. По-перше, часто-густо вже є можливості проведення експертизи в рамках інспектування праці, що дає змогу досвідченим інспекторам перекваліфікуватися, особливо якщо вони із самого початку спеціалізувалися на відповідних питаннях. Слід застосовувати ефективну технологію управління персоналом, щоб визначити, підібрати і покласти на певних працівників нові обов'язки, пам'ятаючи при цьому, що може виникнути потреба у додатковій підготовці. По-друге, якщо інспектори не мають досвіду роботи в нових сферах, може бути доцільнішим найняти додаткових працівників з необхідним досвідом і кваліфікацією. Зважаючи на те, що цей процес займає певний час, дуже важливо виявити потребу в ньому якомога раніше, щоб органи інспекції змогли справитися із своїми обов'язками.

Інший метод, який інспекція може ефективно застосовувати з тим, щоб її знання і політика були актуальними, — це участь у дослідженнях або безпосередньо, або через фінансування. З цією метою у скандинавських країнах і нещодавно у країнах Центральної Європи були засновані фонди з питань виробничого середовища. Нині багато високоефективних інспекцій праці мають дослідницькі лабораторії, які зазвичай тісно контактують з дослідницькими організаціями. Науковців та інспекторів заохочують до публікації наукових статей про нові технології та їх вплив на охорону праці. Керівники провідних європейських лабораторій безпеки та гігієни праці проводять щорічні конференції, щоб поділитися результатами роботи та обговорити майбутні проекти.

У цьому контексті цілком зрозуміло, що інспектори потребують допомоги від керівників інспекції праці для забезпечення ефективної адаптації до нових технологій. Але ці проблеми не є нездоланими. Може з'явитися потреба у додатковій підготовці та спеціалізації певної час-

тини інспекторів. Великі групи інспекторів можуть залучатися до досліджень та кампаній (якщо експерти правильно оцінили проблему) і ефективно сприяти застосуванню норм та закріпленню позитивних зрушень. Постійний обмін інформацією та публікація інструкцій можуть допомогти так само, як і проведення семінарів, до яких залучаються представники певної галузі промисловості. Інспекція повинна визначитися, якою мірою вона може бути задіяна в дослідженнях впливу нових технологій на охорону праці — залежно від повноважень та наявних коштів. Дослідження потребують вкладання значної частини і так обмежених коштів, а рішення щодо їх виділення залежать від можливих ризиків та вартості оцінки і розв'язання проблем. Критерії фінансування досліджень повинні базуватися на досвіді та знаннях, якими володіє інспекція праці. Результати можуть бути використані для підготовки відповідного законодавства і передусім для розроблення інструкцій, які інспекція праці, роботодавці і працівники зможуть практично виконувати. Визначення поняття "припустимий ризик" та обрання відповідних способів контролю може проводитися у процесі консультацій, обговорень і нарад з розробниками і користувачами нових технологій. За допомогою цього інспекції зможуть поглиблювати свої знання та володіти останньою інформацією про технологічні інновації.

7.4. Нові регулятивні підходи

Протягом останнього десятиліття і в наші дні у багатьох країнах реакцією на швидкі зміни у технологіях, які й надалі набирають темпи, і стратегією більш ефективного управління наслідками цих постійних змін та інновацій у світі праці стала участь керівників інспекції праці у процесі реформування законодавства, який і досі триває. Справді, системи інспекції праці у більшості країн постійно займаються переглядом положень, але швидкість просування нових документів залежатиме від цілей діючого уряду. Крім того, у багатьох країнах значною мірою проявилася тенденція дерегулювання. Країни-члени Європейського Союзу та кандидати до вступу займаються переглядом основних законів з тим, щоб гармонізувати національне законодавство з чинними законами Європейського Союзу, а також "перенести" важливі директиви з охорони праці до національного законодавства.

Участь у розробленні законодавства — незвична для інспекції праці функція, оскільки у певних країнах (США і деякі країни Європи) інспекція праці не має того впливу, який вона повинна справляти на роз-

виток законодавчої бази. Звичайно, політики приймають остаточне рішення, проте юристи, соціальні партнери та інші теж повинні грати не останню роль. У багатьох країнах однак добре розвинуто структуровані механізми, в яких не останнє місце відведене інспекції праці. Це сприяло удосконаленню "законодавства, що може застосовуватися інспекторами", яке охоплює широке коло питань і в якому чітко розподілені обов'язки із забезпечення охорони праці, містяться положення, реалізація яких сприяє ефективному управлінню безпекою та гігієною праці, реально враховується аспект передбачуваності ризику, з чого випливає вимога проведення оцінки ризику. Грамотне законодавство повинне врівноважувати необхідність справедливості і загальновизначених норм з необхідністю враховувати економічно реальні терміни досягнення цих цілей. Важливим здобутком стало надання повноважень інспекторам праці вимагати удосконалення процесу виробництва, припиняти роботу і в деяких випадках накладати штрафи без звернення до суду, який діє згідно з нормами статутного і загального права.

За десятиріччя, що минуло, у багатьох країнах помітно змістилися акценти з реактивного інспектування на проактивне. Останнім часом інспектори проводять перевірки не стільки відповідно до детального, інструктивного і значною мірою жорсткого законодавства, скільки здійснюють моніторинг дотримання (і в разі потреби — застосування) нового цілеспрямованого законодавства, яким визначено нові повноваження, яке більш гнучке у застосуванні і дає можливість поліпшувати умови праці в міру технологічних змін, що впливають на виробниче середовище.

У Європейському Союзі в низці нових законів наголошується на наданні змоги роботодавцям регулювати питання охорони праці на своїх підприємствах шляхом розвитку ефективного управління та оцінки ризику. В результаті країни-члени Європейського Союзу переглядають і в разі потреби вносять зміни і доповнення до чинного законодавства. Наприклад, у Великобританії до початку 1997 року було переглянуто понад 100 зводів постанов і 750 груп указів. Країни, які є асоційованими членами Європейського Союзу, також проводять аналогічну роботу.

Законодавство переглядають в усьому світі — в Австралії, Аргентині, Новій Зеландії, наприклад, і той же підхід застосовується до розроблення законодавства на основі принципу управління ризиком і його оцінки, з наданням особливого значення співпраці. В цих та багатьох інших країнах дотримуються думки, що роботодавці в першу чергу відповідальні за досягнення цілей охорони праці. Тому запроваджується

нова форма перевірки — аудит, за допомогою якого встановлюють, чи займаються роботодавці питаннями охорони праці.

У Нідерландах, наприклад, вважали, що Акт про умови праці 1998 року носить занадто інструктивний характер. Нещодавно до нього були внесені зміни і доповнення, згідно з якими на роботодавців покладається обов'язок проведення систематичної політики охорони праці. Для повнішого забезпечення дотримання законів і норм передбачається запровадити в дію норми, які не будуть обов'язковими для роботодавців у разі їх ухвалення, але будуть вказувати, які норми інспекція праці вважає прийнятними і які відповідають цілям Акта. Роботодавці можуть застосовувати різні положення за умови забезпечення працівникам однакового захисту. З тих же причин Акт про внутрішній контроль виробничого середовища Швеції 1992 року нещодавно зазнав суттєвих змін, що було необхідно для адаптації умов праці до індивідуальних здібностей працівників. Установлено жорсткіші вимоги щодо участі працівників у процесі внесення змін, а також зроблено ряд зауважень стосовно психологічних аспектів виробничого середовища. Іншими положеннями Акта від роботодавців вимагається систематичне планування і управління процесом інспектування трудової діяльності з метою контролювання ризику.

У світовому масштабі розробляються норми, зводи норм і правил та директиви на підтримку цілей нового законодавства. Майже всі вони опрацьовуються в рамках тристоронніх відносин. У Європейському Союзі розробляються норми для подальшого включення до зводів норм і правил та до директив, підготовлених урядом, організаціями роботодавців і працівників.

Згідно із Шведським Актом 1992 року формулюванням директив і інструкцій займається Національна рада з охорони праці (тристороння). Незалежно від дій уряду Рада готує і приймає директиви під час консультацій з представниками соціальних партнерів. У Великобританії Комісія з охорони праці теж уповноважена готувати, публікувати і запроваджувати зводи норм і правил, а також приймати директиви, які можуть мати загальний характер або стосуватися окремих галузей промисловості. В Німеччині спільні асоціації страхування від нещасних випадків мають повноваження приймати галузеві "превентивні директиви", які ухвалюються федеральним міністерством праці, що надає цим директивам силу закону, який проводиться в життя інспекторами спільних асоціацій страхування від нещасних випадків, а також застосовується державними інспекторами праці як взірець позитивної практики.

7.5 Зміни в управлінні

Інспектори дедалі частіше зобов'язані офіційно доповідати про використання коштів. У разі виникнення потреби у збільшенні ресурсів вони повинні довести, що використали наявні ресурси належним чином і ефективно, тобто зобов'язані показати конкретні результати своєї діяльності, головним чином урядовим структурам, в першу чергу — державній скарбниці. У країнах, що розвиваються, діяльність інспекції праці аналізується з точки зору вимірюваного внеску у розвиток. У багатьох таких країнах автори так званих програм структурних змін чи реформ державних служб відстоюють ідею інтенсивного скорочення і навіть ліквідації служб інспекції праці. Ці та інші фактори призводять до того, що системи інспекції праці повинні обґрунтовувати розподіл коштів, навіть доцільність свого існування, і в багатьох країнах реакцією на це стали спроби проведення реформ з метою підвищення ефективності і результативності роботи інспекції праці. При цьому застосовувалися різні підходи. Якщо говорити про внутрішню функціональність інспекцій праці, то аудит допомагає керівникам визначати реальні цілі та оптимальну чисельність персоналу, робити все можливе, щоб показати, що мають інспекції, і продемонструвати потенціал для підвищення їх ефективності та продуктивності.

Проблема полягає в застосуванні реальних показників результативності діяльності. Нескладно декларувати такі цілі, як зменшення кількості нещасних випадків і захворювань, підвищення рівня безпеки праці, посилення впевненості громадськості, зменшення страху перед небезпекою, скорочення кількості соціально-трудових конфліктів чи ведення боротьби з нелегальною зайнятістю, але дуже важко виміряти ступінь досягнення цих цілей. Слід враховувати багато інших факторів, які спричиняють нещасні випадки, конфлікти, професійні захворювання, і правильно обґрунтувати необхідність вивчення причин великого ризику, але невеликої кількості катастроф, що потребує використання значних ресурсів. Та при цьому результати діяльності не можна назвати явними.

Інколи виникає потреба у розрахунку проміжного чи приблизного результату і визначенні ефективності діяльності з урахуванням, зокрема, кількості перевірок чи розслідувань, лекцій чи публікацій. Однак це мало що говорить про якість роботи, і кілька зареєстрованих відвідувань можуть бути менш ефективними, ніж один телефонний дзвінок. Хоча інспектори інколи критично ставляться до вимоги збільшувати кількість відвідувань, вкрай важливо віднайти шляхи для надання їм можливості

проводити більше часу на об'єктах, ніж в установі. За останні п'ять років у Данії збільшився, хоча і з деякими труднощами, час, який інспектори проводять на об'єктах, — з 10 до 30 %. У Великобританії Комісія з охорони праці вимагає від інспекторів підготовки звітів про нещасні випадки обсягом дев'яносто слів. Далі звіти підлягають комп'ютерному обробленню з можливостями пошуку потрібних уривків тексту. Із впевненістю можна сказати, що внутрішній аудит і доведення його ефективності набуватимуть великого значення для управління інспекцією праці.

Жодна інспекція не матиме достатню кількість інспекторів, тому з цього випливає необхідність встановлювати цілі, які піддаються кількісному вимірюванню, на основі таких принципів:

- цільові втручання (не лише на рівні підприємства) у відповідь на найпоширеніші види ризику;
- зосередження зусиль на пасивних підприємствах (які не бажають співпрацювати, від яких надходять скарги у кількості, що перевищує їх середній показник, де зафіксовано високий рівень нещасних випадків, де слабкий чи взагалі відсутній соціальний діалог з питань охорони праці тощо);
- врахування можливостей підприємств;
- надання переваги найрезультативнішим діям;
- сприяння "внутрішньому контролю" (чи системному саморегуванню) на підприємствах із залученням зовнішніх структур охорони праці.

Існує багато інших інструментів управління, які вже застосовуються інспекторами праці в усьому світі. Вони будуть описані й проаналізовані більш детально у главі III.

7.6. Нове стратегічне партнерство

У відповідь на слабкість традиційних партнерів, яка стає дедалі відчутнішою у деяких країнах, їх небажання підтримувати вже налагоджені партнерські зв'язки (як, наприклад, у деяких національних організаціях роботодавців), інспекція праці повинна шукати нових партнерів на міжнародному, національному і галузевому рівнях.

На сьогодні налагоджено тісне міжнародне співробітництво з питань охорони праці. На міжнародному рівні уряди об'єдналися з метою перегляду відповідних питань, обговорення політики та узгодження дій. МОП,

країни Європейського Союзу, Австралія, Канада, Мексика, Нова Зеландія і США регулярно проводять наради з цією метою. Комітет старших інспекторів праці Європейського Союзу засідає принаймні двічі на рік у країні, яка головує у Європейському Союзі, для обговорення питань, важливих для керівників інспекцій на вищому рівні. Нещодавно до цих заходів долучилися нові потенційні країни-кандидати у члени Європейського Союзу. У таких федеративних державах, як Аргентина, Австралія, Німеччина і США, відмічається активізація співпраці між національними і державними законодавчими та виконавчими органами.

Відділ із соціальних питань, що займається страхуванням від нещасних випадків на виробництві і професійних захворювань чи компенсаційними виплатами працівникам, став новим важливим партнером інспекції праці в багатьох країнах. Справді, в деяких країнах, наприклад у Франції, співпраця між інспекцією праці та регіональними фондами страхування на випадок захворювання з часом виправдала себе, оскільки виявилася ефективною. Подібна ситуація склалася в Австрії та Люксембурзі. В інших країнах, наприклад у Німеччині, створена подвійна система інспекції, що сформувалася головним чином у результаті збігу функцій і недостатньої координації дій. У державах Австралії (Новий Південний Уельс і Вікторія) та Новій Зеландії інспекція безпеки та гігієни праці і орган з питань компенсаційних виплат (орган соціального страхування) були об'єднані в одну організацію. За інспекторами праці (близько 250 осіб у Новому Південному Уельсі) зберігається статус державних службовців, але заробітна плата і винагороди, як і всі інші кошти, необхідні для роботи інспекцій, виплачуються з внесків роботодавців до фондів соціального страхування. Водночас інспекція праці має доступ до загальної бази даних системи соціального забезпечення, що стосуються професійних захворювань і нещасних випадків на виробництві. Вважають, що така база вкрай важлива для запровадження ефективної, всеохоплюючої превентивної стратегії.

У Швейцарії (у Женевському та ряді інших кантонів) інспектори праці оплачуються на пропорційній основі за час, проведений на підприємствах з метою реалізації превентивних заходів з безпеки праці. В оплачуваний час входить підготовча й оцінна робота (підготовка звітів). З фонду страхування, створеного для виплати компенсацій працівникам, оплачується превентивна діяльність інспекторів з охорони праці на користь підприємств у розмірі близько 80 доларів США за годину. Доплата у розмірі 6,5 % здійснюється у формі премії за рахунок внесків роботодавців до фонду страхування від нещасних випадків. Це

дає можливість акумулювати додаткових 100 млн. швейцарських франків, з яких державні інспектори (інспектори кантону) отримують близько 7 % на фінансування превентивних і контролюючих заходів у сфері безпеки праці (виключаючи гігієну праці).

Коли мова йде про ефективну роботу з малими і середніми підприємствами, інспекція праці повинна виходити за межі традиційного партнерства, зокрема із соціальними партнерами. В Німеччині територіальні ремісничі об'єднання виявилися ефективними в поширенні інформації про охорону праці та відповідних концепцій за допомогою проведення консультацій з інспекторами, а також за підтримки зовнішніх багатопрофільних служб чи шляхом запровадження спільних послуг, до яких будуть вдаватися партнерські структури.

Важливим є й те, що інспекція праці повинна намагатися пов'язувати свою діяльність з фінансованими урядом чи донорами програмами створення робочих місць і підвищення рівня зайнятості через розвиток малих і середніх підприємств. У багатьох країнах ці програми реалізуються державними службами зайнятості або у співпраці з ними. Логічно, щоб інтереси одного державного органу — адміністрації з охорони праці — поєднувалися або узгоджувалися з інтересами іншої адміністрації ринку праці, під одним дахом, якщо можна так сказати. Доцільно, щоб концепції охорони праці впроваджувалися в програми сприяння зайнятості. Також природним вважається те (ніяким чином не само собою зрозумілим), що різні департаменти, які в більшості країн належать до однієї й тієї ж системи адміністрації праці під керівництвом міністра, на якого покладена відповідальність, повинні співпрацювати задля вирішення таких надзвичайно важливих питань. Приклади з багатьох країн показують, що це вже успішно робиться: наприклад, коли ведеться боротьба з нелегальною зайнятістю, інспекція праці і державні служби зайнятості створюють спільні групи втручання. Аналогічна співпраця в інтересах малих і середніх підприємств практикується на національному і міжнародному рівнях (у тому числі з МОП).