



Міжнародна
організація
праці

Навчальний курс МОП «Розбудова сучасних і ефективних систем інспекції праці»

Модуль

4

- ▶ **Інспекція праці:
розроблення стратегій сприяння
додержанню правових норм**

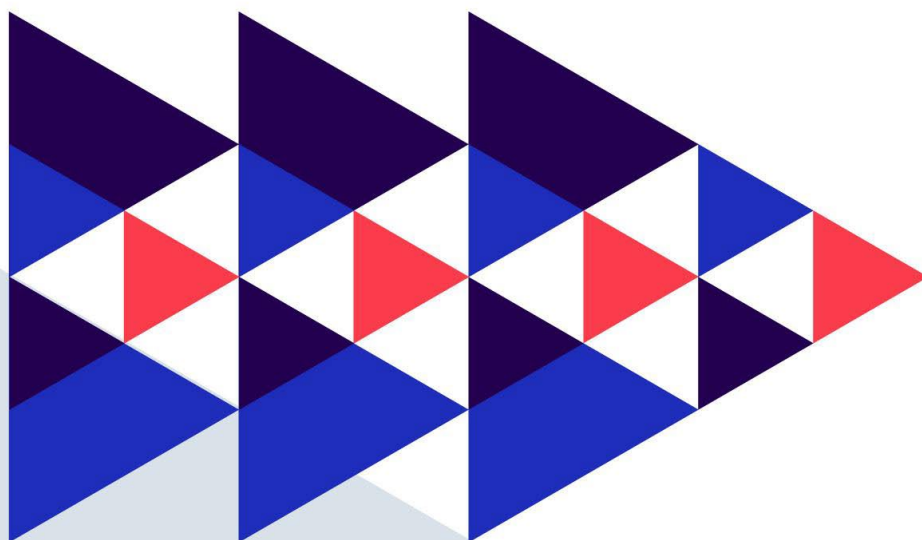


Українською мовою перекладено за підтримки Проєкту МОП за фінансування ЄС
[«На шляху до безпечної, здорової та задекларованої праці в Україні».](#)

Навчальний курс МОП
«Розбудова сучасних і ефективних
систем інспекції праці»

► Модуль 4

Інспекція праці: розроблення стратегій сприяння додержанню правових норм





► Про що цей модуль

З огляду на настанови й інструменти МОП, а також ґрунтуючись на вибраних прикладах передової практики різних країн, у цьому модулі розглядаються стратегії сприяння додержанню правових норм, зокрема вимоги та умови забезпечення належної якості нормативних актів із питань праці, а також можливі варіанти організації належної системи правозастосування і санкцій.



► Цілі

Мета цього модуля — надати учасникам інформацію щодо розроблення стратегій, заходів і методів заохочення та забезпечення додержання нормативних актів із питань праці. Наприкінці цього модуля учасники зможуть:

- зрозуміти важливість якості законодавства як одного з ключових факторів сприяння додержанню правових норм;
 - користуватися методиками оцінювання законодавства та стратегій максимального підвищення ефективності його додержання;
 - описувати стратегії покращення ефективності забезпечення додержання законодавства з питань праці;
 - визначити основні елементи системи санкцій та деякі альтернативні варіанти застосування санкцій;
 - описати роль соціальних партнерів та інших партнерських організацій у сприянні додержанню законодавства, особливо серед важкодоступних груп працівників.
-

► Зміст

► 1. Дотримання нормативних актів із питань праці	1
► 2. Фактори, що впливають на дотримання нормативно-правових актів	3
2.1. Якість законодавства	3
2.2. Структура системи регулювання	5
2.3. Розповсюдження інформації	6
► 3. Стратегії правозастосування	10
3.1. Керівні принципи правозастосування	10
3.2. Підходи до правозастосування	15
3.3. Свобода дій та узгодженість у правозастосуванні	16
3.4. Ініціативи зі сприяння дотриманню законодавства	18
► 4. Стратегічна модель дотримання законодавства, розроблена МОП	22
► 5. Системи санкцій	23
5.1. Правозастосовні заходи	23
5.2. Ціль санкцій	25
5.3. Визначення розміру штрафів	26
5.4. Приписи	27
5.5. Процедури оскарження	30

▶ 6. Резюме	31
▶ Вправи	32
▶ Бібліографія та додаткові джерела	35

► 1. Додержання нормативних актів із питань праці

Додержання законодавства не впливає автоматично із самого лише факту існування законодавства, інспекційної системи та загрози санкцій. Додержання будь-якої конкретної вимоги законодавства визначатиметься складною взаємодією чинників, які частково є зовнішніми для уряду, а частково залежать від дій регуляторних органів — як видно з наведеної нижче текстової вставки.



► Вісім причин недодержання з погляду цілей

► Нерозуміння законодавства	► Відсутність стримування
► Крах довіри до закону	► Неправоздатність об'єктів регулювання
► Процедурна несправедливість	► Нездатність переконати
► Витрати на додержання нормативних актів	► Неспроможність громадянського суспільства

Основоположне значення має спроможність адміністрації праці щодо створення необхідних інституцій та виконання функцій, потрібних для виконання регуляторних програм.

Система адміністрації праці повинна бути здатною чітко визначати ролі та обов'язки своїх інституцій і виділяти їм достатні фінансові та людські ресурси. Це означає укомплектування персоналом із необхідними юридичними, технічними й науковими навичками, забезпечення навчання та інформування інспекторів, надання необхідної адміністративної підтримки, приміщень і транспортних засобів для цілей інспектування і правозастосування. Нарешті, уся адміністрація загалом повинна мати ефективну та сучасну систему організаційного управління, що охоплює кадрові, фінансові та інформаційні аспекти, зокрема збирання і аналіз відповідних даних та інформації.

Життєво важливе значення для забезпечення додержання законодавства має соціальний діалог. На національному рівні необхідно вести діалог і переговори між представниками урядів, роботодавців і працівників та інших зацікавлених сторін на предмет досягнення домовленості щодо покращення додержання законодавства з питань праці на національному, галузевому рівнях і на рівні підприємства. На рівні підприємства необхідно це ж саме, хоча інспектори праці й не братимуть участь у повсякденному діалозі між роботодавцями та представниками працівників. Проте тут застосовується така сама модель: усім сторонам необхідно співпрацювати для того, щоб забезпечувалося виконання мінімальних юридичних вимог, а умови праці за можливості були кращими, ніж передбачено законом, і гарантували гідну працю для всіх.

Необхідно проаналізувати соціально-економічне середовище, виявити основні зацікавлені сторони, оцінити фактори, які сприяють дотриманню законодавства й перешкоджають йому, а також визначити показники для вимірювання ефективності дотримання. Потім можна запропонувати стратегію, в якій будуть описані конкретні заходи, які слід ужити для сприяння, моніторингу та забезпечення дотримання законодавства.

ОЕСР сформулювала низку базових принципів, на яких має ґрунтуватися ефективне та дієве забезпечення дотримання нормативно-правової бази та інспектування, що дасть змогу отримати найкращі результати та забезпечити найвищу якість регулювання¹.



► **11 принципів побудови політики, інституцій та засобів сприяння ефективному дотриманню законодавства і процесу реформування інспекційних служб для досягнення необхідних результатів (ОЕСР)**

- Правозастосовна діяльність на основі фактичних даних
- Вибірковість
- Наголос на ризиках і сумірність
- Гнучке регулювання
- Довгострокове бачення
- Координація і консолідація
- Прозоре врядування
- Інформаційна інтеграція
- Чіткий та справедливий процес
- Сприяння дотриманню
- Професіоналізм

¹ OECD, 2014. [Best Practice Principles for Regulatory Policy](#).

► 2. Фактори, що впливають на дотримання нормативно-правових актів

2.1 Якість законодавства

Добре продумане трудове законодавство створює необхідні підвалини для забезпечення захисту прав людини у світі праці². Воно допомагає носіям обов'язків у їхніх зусиллях із співпраці з законом і будує основу, у межах якої вони можуть організуватися для досягнення бажаних результатів. Трудове законодавство є також життєво важливим для економіки будь-якої країни й для досягнення збалансованого соціально-економічного розвитку й добробуту населення загалом — а досягти цього нестійкого балансу непросто.

Ухвалення такого законодавства часто стає результатом масштабних **консультацій та переговорів**. Досвід показує, що пропозиції, нав'язані зверху, менш ефективно враховують складне павутиння інтересів і потреб, ніж рішення, які вже перевірені та відпрацьовані в процесі соціального діалогу і які завдяки цьому користуються широкою підтримкою в суспільстві. Якщо процедури ухвалення рішень не чітко зрозумілі, а зацікавлені сторони не беруть участь у їх опрацюванні, громадська підтримка нормативних актів буде підірвана.

Отже, трудове законодавство повинно мати **узгоджену структуру** та передбачати всеосяжність, щоб усім працівникам забезпечувався належний захист на робочому місці в справедливий спосіб. Проте у реальності законодавство, як правило, має поступальний характер і розвивається з часом, лише поступово покращуючи рівень технічної якості та охоплення працівників і тематичних напрямів. Стратегії імплементації законодавства щодо гідної праці також можуть змінюватися з роками.

Законодавство повинно бути **легким для розуміння**, щоб носіям обов'язків не було складно його виконувати і, отже, щоб легко було забезпечувати його дотримання. Навпаки, розпливчате законодавство, в якому здатні розібратися тільки фахівці з юридичною підготовкою, навряд чи зрозуміють та застосовуватимуть носії обов'язків, а забезпечення його дотримання може бути складним і непослідовним, що призведе до зневаги до правової системи загалом.

Правозастосовні системи, звичайно, великою мірою залежатимуть від загальної законодавчої системи й у різних країнах будуть різними, проте є важливий момент: інспектори повинні мати юридичну підтримку для виконання своїх правозастосовних обов'язків із тим, щоб бути здатними здійснювати весь спектр своїх функцій.

² Законодавство не є єдиним засобом заохочування основних принципів і прав у світі праці, хоча воно, безперечно, необхідне для встановлення базових юридичних прав і засобів відшкодування. У багатьох країнах певні трудові питання, зокрема стосовно основних прав, регулюються колективними договорами та угодами, які зазвичай доповнюють базове законодавство, а іноді за його відсутності. З огляду на необхідність гарантувати ці основні права всім працівникам і зважаючи на обмежену сферу дії колективних договорів і угод у багатьох країнах, здається, що базовий законодавчий захист потрібний у більшості випадків.

Хоча міжнародного стандарту якості законодавства, що розробляється, немає, декілька країн установили власні стандарти якості окремих нормативних актів.

Є також «Керівні принципи МОП із трудового законодавства»³, основані на принципі, що закони про працю повинні бути легкодоступними та легкозрозумілими для тих, на кого вони орієнтовані. Мета цих керівних принципів — допомогти тим, хто займається переглядом і розробленням законодавства про працю, вдосконалити їхні законотворчі методи, посилити соціальний діалог і зробити його ефективнішим. Є сподівання, що ухвалене законодавство буде краще адаптоване до національних умов і обставин та повніше врахує основоположні принципи щодо праці, схвалені МОП. Серед інших національних ініціатив, що можуть бути тут корисним орієнтиром, — «Керівні принципи розроблення місцевих законів», ухвалені в австралійському штаті Квінсленд⁴.

Іноді поправки до законодавства роблять його складнішим для розуміння, а встановлені ним обов'язки — більш невизначеними. Уряди повинні точно формулювати будь-які зміни, що випливають із поправок, замість того, щоб робити загальні заяви про те, що ці поправки мають перевагу над чинними вимогами. Це уточнює цілі поправок та полегшує кодифікацію законів і правил. «Керівні принципи розроблення і формулювання законів», ухвалені урядом Австрії, містять детальні інструкції щодо порядку внесення змін до законів, який дає змогу уникнути створення «окремих норм», які необхідно читати, щоб зрозуміти значення самого закону⁵. Деякі країни створили центральні органи з розроблення законодавства або редакційно-видавничі ради, які можуть бути більше здатними, ніж адміністратори, розробляти нові закони із забезпеченням узгодженості та високої якості.

Подальше оцінювання стану додержання законодавства покаже, наскільки ефективно розроблений закон, висвітливши всі недоліки, які могли б заважати зацікавленим суб'єктам виконувати свої обов'язки або зменшувати дієвість служб інспекції праці. Отже, майбутнє законодавство може бути розроблено так, щоб його було легко дотримуватися і щоб забезпечити його актуальність, релевантність і дієвість.

Підсумовуючи, слід сказати, що законодавство повинно:

- ▶ бути чітко сформульованим і недвозначним, щоб його **могла розуміти** цільова група, а імовірність розбіжностей у тлумаченні була мінімальною;
- ▶ бути **логічно організованим, послідовним і узгодженим** як само по собі, так і стосовно інших правових актів;
- ▶ містити достатні та **доречні положення для правозастосування**, як щодо повноважень інспекторів, так і щодо санкцій, які можуть бути накладені;

³ [ILO Labour Legislation Guidelines](#).

⁴ [Guidelines for Drafting Local Laws](#), 4 April 2016, Office of the Queensland Parliamentary Counsel.

⁵ *Improving the quality of Laws and regulations: economic, legal and managerial techniques*, Paris, OECD, 1994.

- ▶ включати всю **необхідну інформацію** про те, як його можна виконувати і як забезпечувати його додержання.

2.2 Структура системи регулювання

У багатьох випадках різні урядові відомства відповідають за різні сфери регулювання, які окреслені дуже нечітко, як, наприклад, здоров'я на роботі. У таких ситуаціях різні нормативні акти можуть збігатися або навіть суперечити один одному. В інших випадках розширення сфери дії нормативних актів або внесення змін до них відбувається через тиск, що виникає в цей конкретний момент часу, а не за чітко розробленим планом, спрямованим на розроблення повного та ієрархічного «зводу норм». Це може спричинити виникнення прогалин у нормативній базі або повторення в текстах різних нормативних актів, які мають однакову мету, але за формою не ідентичні.

Усе це створює плутанину для зацікавлених сторін, іноді спричиняючи певну правову невизначеність та в будь-якому разі ускладнюючи виконання обов'язків. Щоб уникнути цієї проблеми, необхідна наявність **єдиної базової нормативної основи, керованої на високому політичному рівні, що може слугувати контекстом для всіх нових нормативних актів із питань праці**, встановлюючи загальні обов'язки роботодавців і права та обов'язки працівників. До цієї основи можна додати окремі зводи нормативних актів щодо конкретних ризиків або груп населення, а також інші необов'язкові зводи практичних правил і настанов, як зазначено вище. Зокрема, технічні стандарти доречно включити у зводи практичних правил або настанов, тому що змінювати та оновлювати їх легше, ніж законодавство, наприклад, коли з'являються нові технічні дані. Настанови й довідники також допомагають носіям обов'язків та інспекторам впроваджувати та застосовувати закони на практиці.



▶ Закони, нормативні акти та зводи практичних правил

Закони часто викладаються у загальних, широких формулюваннях, визначаючи, що саме вимагається від населення. Нормативні акти — це інструменти, складені на виконання закону, мета яких полягає у детальному визначенні порядку реалізації відповідного закону. Парламенту не потрібно детально визначати у законі, як слід виконувати його положення; замість цього парламент включає до закону положення, які «уповноважують» уряд пізніше розробити відповідні нормативні акти. Якщо та чи інша особа не виконує нормативний акт, вона може бути піддана судовому переслідуванню.

Звід практичних правил складається для того, щоб надати людям практичні настанови щодо того, як вони можуть виконувати зобов'язання загального характеру за законом або обов'язок за нормативними актами, який викладений у загальних рисах. У більшості випадків звід практичних правил складається для того, щоб надати настанови роботодавцям. Кодекс слід виконувати, якщо неможливо показати, що передбачений законом обов'язок можна виконати в інший спосіб. Особу не можна переслідувати судовим порядком за недодержання зводу практичних правил, але такий звід можна використовувати як доказ того, що особа не виконала своє загальне зобов'язання за законом або обов'язки за нормативними актами. Таке невиконання може призвести до судового переслідування. Щоб уникнути переслідування, особі довелося б довести, що вона виконала закон або нормативні акти у спосіб, не описаний у зводі практичних правил.

2.3 Розповсюдження інформації

Самого лише розроблення ґрунтового законодавства недостатньо: уряд повинен також бути здатним забезпечити, щоб воно працювало на практиці. Це вимагає наявності міцної системи праці та потужної соціально-економічної системи, які працюватимуть разом задля практичного застосування законодавства і сприяння трудовим правам. Тут є важливі наслідки для правозастосовних органів, а також для менш примусових тристоронніх, двосторонніх або незалежних організацій, призначених надавати поради та інформацію для сприяння додержанню законодавства.

Широке розповсюдження інформації про те, чого саме фактично вимагає законодавство, через **офіційні урядові органи, публікації, вебсайти та іншими засобами** допомагатиме носіям обов'язків, що буде важливим елементом загальної стратегії сприяння додержанню законодавства. Ефективне розповсюдження полегшується завдяки тому, що інформаційні технології розвиваються і стають потужнішими й дедалі більше використовуються не лише індустриально розвиненими країнами, а й країнами, які розвиваються. Кількість підприємств, які мають доступ до інтернету, зараз постійно зростає, і навіть більш віддалені польові підрозділи служби інспекції праці оснащуються сучасними інформаційно-технологічними системами. Однак у цій сфері належить зробити ще більше.



► **Довідник із Закону про безпеку та здоров'я на роботі (провінція Онтаріо, Канада)⁶**

У цьому довіднику роз'яснюється, що необхідно знати кожному працівнику, керівнику, роботодавцю, будівельнику та власнику підприємства про Закон про БЗР. У ньому висвітлено права й обов'язки всіх зацікавлених осіб та простою мовою надані відповіді на запитання, що найчастіше ставляться про цей закон.

Є також багато **організацій із надання інформаційно-дорадчих послуг**, створених для підтримки служб інспекції праці й надання змістовних порад роботодавцям, працівникам та іншим зацікавленим суб'єктам щодо якнайкращих способів виконання вимог законодавства, а також заохочення передової практики (що часто виходить за межі вимог закону). Такі служби дедалі ширше працюють в інтерактивному режимі. Вони різняться за видами надаваних порад: деякі є приватними комерційними організаціями, а деякі входять у структуру урядових відомств, що забезпечує ширшу реалізацію концепції гідної праці.

Національні та регіональні **програми, кампанії, конференції та семінари** — ще один засіб оприлюднення інформації, який стає дедалі популярнішим, й інспектори праці можуть відігравати активну роль у цих ініціативах, хоча вони не є їхньою головною рушійною силою. Ця діяльність може бути багатоплановою, тобто вона включає забезпечення гласності (законодавства та встановлених ним вимог), проведення конференцій та семінарів, регулярні зустрічі основних зацікавлених сторін, особливо уряду й соціальних партнерів, та — що важливо в нинішньому контексті — цільову програму інспектування, яка відповідає загальним цілям і акцентам вищезгаданих програм та орієнтується на відповідне забезпечення додержання законодавства.

Загальна мета таких ініціатив — не тільки підвищити рівень обізнаності всього трудящего населення щодо законодавства, а й змінити ставлення роботодавців і працівників та посилити культуру профілактики. Особливо важливими такі ініціативи є для тих підприємств, які не мають власних фахівців із питань трудового законодавства, — зокрема, малих і середніх підприємств (МСП), а також для самозайнятих осіб. Крім того, вони можуть бути ефективними в роботі з тими категоріями робочої сили, які важко охопити, як-от працівники-мігранти, тимчасові або сезонні сільськогосподарські робітники та працівники неформальної економіки, а також у здійсненні впливу на посередницькі організації, наприклад, неурядові та громадські організації, які підтримують контакт із такими групами.

⁶ <https://www.ontario.ca/document/guide-occupational-health-and-safety-act>.



► Інформаційна кампанія в Естонії: «Молоді працівники, знайте свої права»⁷

У 2015 році Служба інспекції праці Естонії провела кампанію під назвою «Молоді працівники, знайте свої права». Метою кампанії було підвищити рівень поінформованості молодих людей (віком 18–25 років), які готувалися почати трудове життя, про питання, що стосуються робочого середовища і трудових відносин. Кампанія мала, зокрема, підвищити обізнаність про ризики, пов'язані з робочим середовищем, обов'язок роботодавців щодо створення безпечного робочого середовища, важливість належних засобів індивідуального захисту та трудові права. Кампанія проводилася під лозунгом «Працюй розумно» й зосереджувалася на таких питаннях, як навчання, безпека та здоров'я на роботі та офіційні трудові договори.

Останніми роками багато пишуть про інформаційні кампанії, зокрема, з питань безпеки та здоров'я на роботі⁸. Усі вони проводяться, щоб допомогти носіям обов'язків зрозуміти, що вимагає від них закон, де знайти додаткову інформацію і як краще дотримуватися закону. Деякі ініціативи спеціально орієнтовані на самозайнятих осіб і «важкодоступні» групи, для чого залучаються **телебачення та інші засоби масової інформації**. Проте між групами населення і галузями досі залишаються значні відмінності в розумінні того чи іншого закону та мотивації додержуватися його. Ці відмінності особливо помітні між малими та великими підприємствами, як показано нижче в текстовій вставці.



► Знання нового законодавства: розрив між великими та малими підприємствами (ОЕСР, 2000 р.)

Дослідження з питання додержання законодавства про безпеку та здоров'я на роботі, проведене в Англії та Уельсі, виявило, що великі компанії та компанії, де є фахівці з питань безпеки, майже не мають труднощів із розумінням і використанням інформації про вимоги щодо додержання законодавства. У цих компаніях набагато частіше є ефективні системи забезпечення додержання законодавства, ніж у малих компаніях, де немає співробітників, відповідальних за безпеку праці, а керівництву зазвичай не вистачає часу та ресурсів для того, щоб читати та засвоювати великий обсяг літератури з питань безпеки та здоров'я на роботі.

З 1991 року в Норвегії набрали чинності нові правила, що вимагають від усіх державних і приватних роботодавців створення та обслуговування системи контролю з питань охорони довкілля, безпеки та здоров'я на роботі. У 1994 році було проведено оцінювальне дослідження якості впровадження цих правил. Дослідження продемонструвало значну різницю між малими та середніми підприємствами (МСП), які становлять 90% норвезьких підприємств, і великими підприємствами, які становлять решту 10%. У МСП 43% керівників ніколи не чули про ці правила, тоді як у великих компаніях таких було тільки 6%. Загалом у МСП тільки 31% вищих керівників серйозно займалися впровадженням цієї системи.

Такі відмінності, безперечно, мають значний вплив на загальні рівні додержання законодавства й зумовлюють велику різницю між МСП і великими компаніями.

⁷ Джерело: Служба інспекції праці Естонської Республіки (2016), <https://www.ti.ee/en/node/9858>.

⁸ European Agency for Safety and Health at Work, [Health and Safety Campaigning — Experiences from across the European Union and tips on organizing your own campaign — Getting the message across](#), 2001

У країнах, де є декілька державних і (або), можливо, багато племінних або регіональних мов, необхідно також урахувати **питання перекладу** законодавства. У таких випадках урядам необхідно з політичної точки зору вирішити, в якому обсязі вони публікуватимуть матеріали різними мовами, врівноважуючи витрати на це, з одного боку, та імовірну потребу в цьому, з іншого боку. У сільських районах, які інспектори відвідують нечасто (якщо взагалі відвідують), особливо важливо, щоб вимоги законодавства були зрозумілі належним чином, що допоможе роботодавцям та працівникам їх виконувати. Це також може мати істотні наслідки для перекладу та для реалізації інших інформаційно-роз'яснювальних програм та ініціатив.

► 3. Стратегії правозастосування



► Успіх і невдача

«Ключовим визначальним фактором ефективності уряду є те, якою мірою системи регулювання досягають своїх політичних цілей. Швидке зростання у сфері регулювання і державних формальностей у більшості країн ОЕСР з 1970-х років забезпечило дивовижні досягнення в деяких напрямках економічного й соціального добробуту, але надто часто результати регулювання є невтішними. Серйозні регуляторні невдачі, як правило, призводять до посилення регулювання, тоді як оцінювання основоположних причин невдач майже не проводиться»⁹.

Оскільки на практиці в деяких роботодавців може виникати спокуса уникнути виконання своїх передбачених законом обов'язків перед працівниками, урядам украй важливо створити:

- засоби, за допомогою яких можуть здійснюватися перевірки роботодавців, зокрема службами інспекції праці;
- засоби, за допомогою яких працівники можуть повідомляти відповідному органу про підозру у порушенні їхніх прав і звертатися за порадами (наприклад, телефонні «гарячі лінії»);
- засоби, за допомогою яких працівники можуть вимагати відшкодування за ймовірні порушення їхніх прав (суди з трудових питань);
- систему санкцій для роботодавців, які, як встановлено, не виконали свої юридичні обов'язки (наприклад, штрафи чи позбавлення волі).

3.1 Керівні принципи правозастосування

За словами Девіда Вейла¹⁰, головна задача, що стоїть перед усіма інспекційними службами, незалежно від базової регуляторної моделі, полягає у якомога ефективнішому розподілі їхніх ресурсів для забезпечення сталих покращень. В основі політики правозастосування мають лежати чотири основні принципи:

- визначення пріоритетів;
- стримування;
- сталість;
- системні ефекти.

⁹ OECD, "Reducing the risk of policy failure: Challenges for Regulatory Compliance", 2000, Paris.

¹⁰ David Weil, "[A strategic approach to labour inspection](#)", *International Labour Review*, Vol. 127 No. 4 ILO, (2008).

Визначення пріоритетів

Це стосується відбору підприємств для інспектування та наскільки інспекторам вдається інспектувати підприємства, які порушують (потенційно) закон частіше, ніж ті, які його дотримуються. Служби інспекції визначають пріоритетність підприємств переважно для того, щоб якнайкраще використати дефіцитні ресурси й сприяти націлюванню своїх зусиль туди, де вони найбільш потрібні¹¹. Визначення пріоритетів також повинно підвищити показники виявлення найбільш серйозних фактів недодержання і вірогідність усунення цих недоліків, з очевидними наслідками у вигляді санкцій.

Служби інспекції праці в багатьох країнах використовують нещасні випадки або скарги як сигнал до правозастосовних дій. Регулятори хотіли б вважати, що працівники, які працюють у законних умовах, **не скаржаться**, а працівники, які потерпають від порушень — скаржаться. Справді, дослідження дають підстави вважати, що підприємства з нижчою кількістю скарг мають порівняно менше проблем і, як правило, мають добрі базові умови. Проте не всі підприємства з низькими базовими рівнями додержання та фактичного порушення законодавства дають високі показники кількості скарг. У реальності ті працівники, які є найбільш уразливими — як-от працівники-мігранти або зайняті в неформальній економіці — часто зазнають найгірших умов праці, але багато з них не скаржаться через страх утратити роботу.

Отже, наявність або відсутність скарг не дає чітку картину ситуації з додержанням законодавства. Інші фактори, ніж ті, що стосуються реального стану справ на підприємстві — як-от трудові відносини працівників, рівень охоплення їх профспілковою діяльністю, їхнє знання законодавства, ставлення підприємств до профспілок тощо — можуть бути бар'єрами, які перешкоджають озвучуванню скарг: мовчання не слід плутати з додержанням.

► Підхід OSHA до визначення пріоритетів на основі скарг¹²

До 1996 року Управління з питань безпеки та здоров'я на роботі США (OSHA) реагувало майже на всі скарги проведенням розслідувань на підприємствах. Це вимагало значних кадрових ресурсів і призводило до тривалих затримок від подання скарги до її розслідування. У 1996 році, коли кількість нерозглянутих скарг почала зростати, Управління почало оцінювати кожну скаргу на предмет того, чи пов'язана вона із серйозним порушенням або небезпекою. Якщо справа вважалася серйозною, інспектори проводили розслідування на місці, зосереджуючись на конкретних питаннях. Якщо ж скарга не визнавалася серйозною, Управління у відповідь на неї проводило бесіду з роботодавцем телефоном або факсом. Отже, така система допомогла переорієнтувати ресурси на найбільш нагальні проблеми, разом із цим забезпечуючи швидке вирішення інших справ.

¹¹ Як правило, носії обов'язків та інспектори приймають адресний підхід, але жертв і працівників цікавить те, щоб адресність правозастосування не забезпечувалася завдяки зменшенню захисту деяких категорій працівників. Працівники усвідомлюють «всезагальне право» на захист, яке не повинно заперечуватися через політику адресності.

¹² Витяг із Weil, D., "[A strategic approach to labour inspection](#)", International Labour Review, Vol. 147, No. 4, ILO, Geneva, 2008.

Для того, щоб підвищити ефективність системи інспекції, служби інспекції праці деяких країн розробили методику оцінювання ризиків для посилення адресності інспекційної роботи. Ця методика дає їм змогу переносити акцент з інспектування об'єктів, відібраних випадковим способом, на інспектування об'єктів, відібраних за результатами оцінювання ризиків. Такий підхід вимагає доступу до даних та інформації різних установ (податкових органів, органів соціального забезпечення, служб зайнятості та реєстрації прав власності), вибору сукупності прогностичних показників та наявності методології оцінювання для аналізу отриманих результатів.

Стимування

Стимування стосується думки носіїв обов'язків про те, що ймовірність інспектування та можливого правозастосування достатньо висока, а тому їм варто добровільно виконати вимоги законодавства. Оцінювання служб інспекції праці зазвичай зосереджуються на безпосередніх результатах перевірок підприємств, проте найбільший потенційний вплив їхньої діяльності виникає завдяки стимуванню, тобто загрози перевірки, яка спонукає роботодавців до зміни позиції в напрямку кращого дотримання законодавства.

Є багато способів, за допомогою яких служби інспекції намагаються активізувати стимування. Це можна забезпечити, наприклад, широким оприлюдненням матеріалів судових справ, розміщенням відповідних статей у галузевій пресі та вжиттям інших аналогічних заходів.

Сталість

Заходи втручання, що вживалися в минулому, та відповідне правозастосування повинні в кінцевому підсумку забезпечувати сталість дотримання законодавства. Можна вважати, що інспекція та правозастосування мають більшу сталість, якщо вони призводять до тривалого дотримання законодавства і, у ширшому сенсі, до вжиття заходів, які відповідають загальним цілям трудового законодавства.



► Конкордат про правозастосування (Велика Британія)¹³

Конкордат про правозастосування заохочує партнерство між правозастосовними органами та підприємствами. У ньому викладені шість принципів належного правозастосування, які мають допомогти правозастосовним органам забезпечити добровільне дотримання.

1. Стандарти: чіткі стандарти, в яких визначено рівень обслуговування і ефективності, якого можуть очікувати населення та підприємці.
2. Відкритість: чітке та відкрите надання інформації простою мовою.
3. Корисність: допомога підприємствам шляхом надання порад щодо дотримання та сприяння їм у цьому.

¹³ [The Enforcement Concordat: Good practice guide for England and Wales.](#)

4. Скарги: чітка та доступна процедура подання скарг.
5. Сумірність: забезпечення сумірності правозастосовних дій наявним ризикам та запобігання зайвим витратам, пов'язаним із правозастосуванням, особливо для малих підприємств.
6. Послідовність: забезпечення послідовної практики правозастосування.

Інспекційні перевірки часто починаються як реакція на неочікувані запити про втручання з боку працівників та їхніх представників чи інших адміністративних органів або з іншої вимушеної причини. Ці запити часто впливають на планування діяльності, а іноді розглядаються як нав'язування, але в ширшій національній системі покращення захисту працівників на роботі вони часто є необхідним сигналом до дії.

Розслідування за скаргами можуть мати лише обмежений та швидкоплинний ефект (наприклад, низький рівень сталості), якщо їх використовувати як вузькоспрямований засіб розв'язання конкретних проблем. Інспектор повинен оцінити ситуацію та встановити, чи дійсно проблему вирішено або ж вона фактично є тільки верхівкою айсберга.

Нещасні випадки та професійні захворювання, однак, часто можна використовувати як сигнал до ширшого розслідування неефективності систем управління безпекою та здоров'ям на роботі, поганого технічного обслуговування, поганої підготовки кадрів, поганого нагляду тощо. Інакше кажучи, якщо нещасні випадки відбираються для розслідування за погодженими критеріями, такі розслідування можуть бути корисною основою для ширшого втручання, яке часто веде до правозастосовних заходів у випадку серйозних травм. Дійсно, після того, як стався дуже серйозний нещасний випадок, наприклад, зі смертельним наслідком, громадськість часто очікує, що правосуддя має звершитися, а судове переслідування або інша санкція часто виправдані.

Системні ефекти

Часто увага регуляторних органів зосереджується на окремому підприємстві, і правозастосування має лише незначний вплив на поведінку всіх підприємств у ширшому сенсі. Проте добре вибраний правозастосовний захід — такий як судове переслідування з належною гласністю — може мати наслідки, що виходять далеко за межі підприємства, та впливати на ставлення та поведінку в усій галузі або навіть у національному масштабі. Отже, це допомагає утримувати інші підприємства від недодержання законодавства, як уже зазначалося вище.

Правозастосування, як виявляється, справляє системний вплив на додержання законодавства у низці аспектів¹⁴:

¹⁴ [An evidence based evaluation of how best to secure compliance with health and safety law](#), UK Health and Safety Executive (HSE) Research Report 334, 2005.

- ▶ воно повинно спричиняти безпосередній вплив на підприємства, що піддаються санкціям, змушуючи їх покращувати умови праці загалом;
- ▶ воно може підвищувати рівень обізнаності інших організацій про відповідні нормативні акти, про очікуване дотримання ними певних стандартів і про можливість негайного визнання того, що вони не відповідають цим стандартам;
- ▶ воно може посилювати стримувальний ефект нормативних актів, посилюючи усвідомлення організаціями можливості виявлення фактів порушення і вжиття правозастосовних заходів.

Служби інспекції праці повинні знаходити шляхи здійснення впливу на поведінку роботодавців, яких вони не змогли перевірити безпосередньо. Ширша інформація про можливі санкції, оприлюднення відомостей про серйозні аварії та про судове переслідування (з прізвищами правопорушників) можуть сприяти системним змінам. Повідомлення даних про визнаних винними в правопорушеннях іноді називають «публічним розголосом і осудом». Рівень і форма гласності відіграють важливу роль: зокрема, інформація про правозастосовні заходи може подаватися так, щоб була помітна її доречність для тих, на кого правозастосовний орган хоче вплинути.



▶ **Плюси та мінуси розголосу як стратегії втручання (M. Wright et al., 2005)**

Плюси (аргументи «за»)	Мінуси (аргументи «проти»)
Є емпіричні докази того, що негативний розголос є сильним мотиватором для багатьох організацій та керівників підприємств.	Непередбачуваність реакції громадськості на негативний розголос означає, що «покарання» є невизначеним і може не бути сумірним правопорушенню.
Використовує репутаційну чутливість підприємств і окремих осіб до громадського осуду.	Негативний розголос може мати обмежений вплив на організацію, яка або не має цінності бренду, або володіє монополією в певному виді діяльності, наприклад, є єдиним підприємством у сфері послуг.
Негативний розголос збільшує внутрішні витрати, пов'язані з недодержанням законодавства, та ймовірні витрати, пов'язані з імовірним правозастосуванням.	Передчасний розголос (до встановлення відповідальності або провини) є несправедливим і підриває легітимність законодавства.
Діє як загальний стримувальний фактор для всіх організацій (а не тільки для правопорушника).	Коло тих, на кого діють стримувальні ефекти, може бути обмежено вищим керівництвом.
Може бути прив'язаний до відновного правосуддя.	Розголос може відкладатися на тривалий період після правопорушення через необхідність установити провину.

На додаток до системних ефектів розголосу інформації про порушників є ще один (і, мабуть, більш важливий) ефект, а саме потреба багатьох організацій в уникненні негативного розголосу та створенні негативного корпоративного іміджу. Це ключовий чинник для тих підприємств, що краще усвідомлюють власну «фірмову марку» — а це багато національних і мультинаціональних підприємств. Отже, служби інспекції можуть багато чого досягти шляхом відвідування головного офісу, проведення бесіди з директорами та іншими вищими керівниками й здійснення тиску на них задля сприяння високим стандартам у всій їхній організації — та в дочірніх фірмах, якщо такі є. Це також може зекономити інспекторам багато часу. Замість того, щоб відвідувати багато невеликих підприємств і забезпечувати додержання законодавства кожним із них, відвідування декількох із них із наступним візитом до головного офісу цілком може мати бажаний ефект, особливо якщо цю роботу підкріпити кількома добре підібраними прикладами, в яких показано, як підприємство загалом зазнає невдачі.

3.2 Підходи до правозастосування

Є два підходи до правозастосування, прийняті країнами для досягнення одних і тих самих загальних цілей.

- ▶ **«Підхід, орієнтований на санкції»** — це система, побудована на стримуванні, в якій для запобігання порушенням широко використовуються кримінальне переслідування і судові розгляди. Цей підхід спрямований на те, щоб впливати на свідомість роботодавців (імовірність інспектування та виявлення порушень висока, а суворість санкцій достатньо значна) і в такий спосіб примушувати підприємства дотримуватися трудового законодавства. Критики цього підходу кажуть, що він сприяє конфліктним відносинам між регуляторами та регульованими, викликає в носіїв обов'язків образу й небажання співпрацювати, заохочує на підприємствах культуру оборонної поведінки, примушуючи їх до додержання законодавства й лікуючи «симптоми» (порушення), а не саму «хворобу» (слабке або не основане на співпраці управління).
- ▶ **«Підхід, орієнтований на додержання»**, ґрунтується на теорії про те, що додержання законодавства якнайкраще забезпечується переконанням, а не суворим правозастосуванням. Цей підхід до інспекційної роботи передбачає набагато ширшу співпрацю й дає інспекторам змогу гнучкіше підходити до додержання законодавства, зокрема надавати роботодавцям допомогу в усуненні проблем, пов'язаних із додержанням. Проте для того, щоб переконання було ефективним, його слід підтримувати реальною загрозою правозастосування і санкцій.

Критики кажуть, що підходи, орієнтовані на додержання, в основі яких лежить переконання в тому, що люди є розумними, діють добросовісно та мають мотивацію до додержання законодавства, приречені на невдачу. Стверджується, що носії обов'язків зазвичай не зацікавлені в додержанні законодавства й деякі з них користуватимуться презумпцією своєї добросовісної поведінки. Такі підходи можуть створювати культуру потурання: роботодавці можуть вирішити чекати на прихід інспектора (що може статися за кілька років), а не здійснювати покращення за власною ініціативою.

З іншого боку, критики підходу, орієнтованого на санкції, кажуть, що в ньому надається надто велике значення правозастосуванню, оскільки багато носіїв обов'язків доволі розумні й просто хочуть отримати добру пораду. Як вони кажуть, цей метод нівелює потребу в хороших відносинах між інспекторами праці та соціальними партнерами, які є вкрай важливими для соціального діалогу. Замість таких відносин панує культура недовіри та страху, а роботодавці неохоче розголошують інформацію або звертаються до інспекторів по допомогу, що необхідно для запобігання нещасним випадкам і для захисту працівників.

На практиці в багатьох країнах інспекційні служби діють десь посередині між цими двома підходами, намагаючись, з одного боку, підтримувати добрі робочі стосунки та соціальний діалог, але не нехтуючи вжиттям правозастосовних заходів, якщо вони, на думку інспекторів, виправдані.

3.3 Свобода дій та узгодженість у правозастосуванні

Незалежно від того, який підхід переважає в країні, свобода дій інспекторів відіграє дуже важливу роль в ухваленні рішення — в індивідуальному порядку — щодо найбільш доречного заходу реагування. Наприклад:

- ▶ основні принципи, такі як захист основних трудових прав або захист від серйозних ризиків для здоров'я та безпеки, вимагають суворого регулювання (часто за кримінальним правом) і сильного правозастосовного підходу із санкціями, часто кримінальними, у випадку недодержання законодавства;
- ▶ у випадку інших вимог та менш серйозних порушень законодавства надаються поради, а формальні правозастосовні заходи здійснюються тільки тоді, коли недодержання відбувається протягом тривалого періоду часу.

Такий підхід підтримують Конвенції МОП, які говорять:

Особи, які порушують або ухиляються від дотримання правових норм, виконання яких повинні забезпечувати інспектори праці, підлягають негайному судовому переслідуванню без попередження. ... Інспектори праці можуть на свій розсуд вирішувати питання щодо того, чи слід робити попередження або давати пораду замість того, щоб порушувати або рекомендувати порушити переслідування¹⁵.

На національному рівні носії обов'язків справедливо очікують узгодженості в правозастосовних підходах влади: у надаваних порадах, у використанні правозастосовних приписів і, звичайно, у рішеннях щодо санкцій та переслідування. Це питання узгодженості в правозастосуванні має сприйматися службами інспекції праці дедалі серйозніше. Свобода дій інспектора — це не дозвіл на зловмисні дії або на особисту помсту, тож інспектори повинні відповідати за власні рішення та дії в межах ширшої політики щодо узгодженості в правозастосуванні.

¹⁵ Конвенція 1947 р. про інспекцію праці (№ 81), ст. 17.

На практиці забезпечення узгодженості рішень щодо того, чи давати пораду, накладати санкції чи здійснювати переслідування, — питання не з простих, тому що інспектори часто стикаються з багатьма факторами: рівнем небезпеки, ставленням і компетентністю керівництва, показниками щодо нещасних випадків на цьому підприємстві за минулі періоди. Усі ці фактори на різних підприємствах різні, навіть за умов, що можуть виглядати схоже.

Отже, рішення про правозастосовні заходи ухвалюють самі інспектори. Вони можуть діяти на власний розсуд, але їхнє рішення повинно вписуватися в загальнонаціональні політичні рамки, щоб забезпечити узгодженість підходів. Установлення критеріїв і керівних принципів щодо того, коли і як накладати чи пропонувати накладати санкції, гарантує узгодженість рішень, ухвалених різними інспекторами, посилює легітимність цих рішень та довіру до інспекторів. Цей момент стає дедалі важливішим, тому що інспекційні служби дедалі більше підпадають під громадський контроль і мають нести відповідальність за свої рішення та вчинки.

Отож, має бути широка національна політика і стратегія правозастосування, а інспектори повинні бути повністю підготовлені з усіх доречних питань. Це має дати їм змогу виконувати одну з їхніх основних функцій, а саме виносити обґрунтовані судження щодо того, чи виконується законодавство, щодо компетентності носіїв обов'язків для усунення фактів недодержання і, нарешті, щодо того, які заходи вони (інспектори) повинні здійснити для забезпечення додержання. Їм треба вміти відрізняти серйозне або повторне навмисне недодержання, злочинну недбалість або грубу недоброзичливість, які вимагають санкцій, від вимушених або дрібних порушень, у випадку яких можна дати усну пораду та попередження.

Стратегію правозастосування великою мірою визначатиме загальна державна політика в конкретній країні, тож її слід піддавати моніторингу та час від часу оцінювати, щоб забезпечити її внесок у реалізацію сталих покращень на підприємстві.



► Правозастосовні заходи в Службі інспекції праці Нідерландів¹⁶

Якщо під час інспекційного відвідування інспектор помітив порушення закону, інспектор уживає заходів або накладає санкції. Тяжкість порушення визначає захід або санкцію, яку накладає Служба інспекції праці. Це може бути:

Корисність: допомога підприємствам шляхом надання порад щодо додержання та сприяння їм у цьому.

- зауваження щодо усунення порушення;
- попередження;
- внесення припису про негайне зупинення конкретних операцій або всієї діяльності;
- видача вимоги про додержання закону;

¹⁶ Inspectie ZSW, Netherlands, [What does the Labour Inspectorate do?](#)

- оголошення адміністративної санкції;
- складення офіційного протоколу (за кримінальним правом);
- оголошення наказу про санкцію (стосовно виплати заробітної плати в обсязі, нижчому ніж встановлена законом мінімальна заробітна плата).

За винятком випадків, коли зауваження вже надавалися раніше, інспекція завжди підтверджує в письмовому вигляді захід (заходи), що має бути вжитий інспектором, та санкцію (санкції), накладену службою інспекції.

3.4 Ініціативи зі сприяння дотриманню законодавства

Обізнаність та участь працівників

Необхідно забезпечити навчання та інформування працівників щодо вимог законодавства, щоб поглибити їхнє розуміння та знання законів, а також способів їх виконання. Інспектори могли б брати участь у навчанні працівників, наприклад, організованому профспілками, і допомагати їм зрозуміти роль інспекційної служби в сприянні дотриманню відповідного законодавства. Така роль інспекторів передбачена також Рекомендацією 1947 року щодо інспекції праці (№ 81).

У багатьох країнах працівники часто залучаються до запобіжної діяльності, а також до реагувального розслідування нещасних випадків або скарг. Така участь є особливо корисною в питаннях обговорення заробітної плати та соціально-трудових відносин, а також у випадку, де працівники представлені в комітетах із безпеки та здоров'я на роботі, що знов-таки допомагає заохочувати дотримання вимог законодавства.

Інспектори праці підтримують такі зусилля, де можуть, відвідуючи засідання комітетів або принаймні підтримуючи контакти з представниками працівників і обговорюючи з ними відповідні питання.

Вимоги контрактів

Багато державних і приватних підприємств зараз включають у контракти з підрядниками або надавачами послуг положення стосовно необхідності дотримання відповідного трудового законодавства та забезпечення такого дотримання протягом усього терміну дії контракту. Отже, дотримання вимог законодавства прямо пов'язується з діловою угодою, і це ще більше підвищує ймовірність того, що вимоги законодавства реально виконуватимуться. Завдяки таким угодам заохочується дотримання законодавства й поширюється передова практика, у результаті чого підрядники та поставальники, якими часто є МСП, краще поінформовані про те, чого вимагає закон, і покращують свої умови праці.

Аудит підприємств

Аудит підприємства може проводитися самим підприємством або приватним аудитором. Він може бути спрямований на все підприємство загалом, щоб забезпечити дотримання конкретного національного чи міжнародного стандарту (наприклад, серії SA 8000), або на конкретні процеси. Якщо аудит має забезпечити виконання певного стандарту, аудитори видають, у тій чи іншій формі, сертифікат відповідності цьому стандарту. Аудиторські організації можуть бути акредитовані національними органами, оскільки їхнє завдання часто полягає в сертифікації відповідності стандартам управління БЗР. Це відбувається в багатьох індустріалізованих країнах, наприклад в Іспанії¹⁷. Інспектори праці також можуть під час відвідувань перевіряти аудиторські висновки або сертифікати відповідності, визнаючи, що наявність таких сертифікатів не означає факту виконання вимог законодавства.

Аудит також стає дедалі більш поширеним у глобальних ланцюгах постачань. Клієнти — часто багатонаціональні компанії — вимагають, щоб їхні постачальники в країнах, що розвиваються, регулярно проходили аудит на предмет забезпечення виконання національного законодавства і (або) міжнародних трудових норм. Причина цих вимог частково полягає в необхідності забезпечити прийнятні умови праці, які ведуть до підвищення продуктивності праці, а частково — у бажанні підтримувати хороший імідж та репутацію компанії, зокрема запобігти застосуванню «потогінних» норм у виробництві товарів, призначених для промислово розвинених країн. Крім того, під час таких аудитів постачальники отримують корисну інформацію і знання.

Загальний ефект такого аудиту полягає в підвищенні рівнів дотримання законодавства, принаймні в компаніях-постачальниках. Інспектори праці дедалі активніше залучаються до такого аудиту, особливо в межах міжнародних програм співпраці, таких як «Кращі фабрики та краща праця» в Камбоджі, Йорданії, В'єтнамі та Гаїті¹⁸. Це допомагає забезпечити посилену сталість покращень у рівнях дотримання законодавства.

Стимулювання

Можна навести багато прикладів схем стимулювання, які заохочують підприємства покращувати стан дотримання законодавства. Деякі стимули є нефінансовими, зокрема схеми та нагороди, які передбачають позитивне визнання, але не мають істотних безпосередніх фінансових наслідків. Вони можуть бути дуже ефективними в сприянні підприємствам у покращенні їхнього корпоративного іміджу й репутації та отриманні подальших бізнесових переваг завдяки виконанню законів. Служби інспекції праці сприяють реалізації цих схем або беруть участь у більшості з них.

Є також фінансові стимули (позитивні або негативні), покликані заохочувати роботодавців до покращення стану безпеки та здоров'я працівників. Ці стимули можуть бути пов'язані зі страхуванням (наприклад, зниження внесків на страхування від нещасно-

¹⁷ Chapter 5 RD 39/97, [Reglamento de los Servicios de Prevención](#) (Spanish).

¹⁸ Див. звіти за проектом [Better Factories and Better Work](#) («Кращі фабрики та краща праця») щодо Камбоджі, В'єтнаму, Гаїті та інших країн.

го випадку залежно від статистики нещасних випадків на підприємство), надаватися підприємством як відзнака за запобіжну діяльність або стосуватися податків.



► Основні особливості економічних стимулів для сприяння безпеці та здоров'ю на роботі

На думку Європейського фонду покращення умов життя і праці¹⁹, нижченаведені чотири основні особливості економічних стимулів можуть зробити їх особливо ефективними для сприяння безпеці та охороні праці на підприємстві:

1. Чітко побудовані стимули можуть призвести до покращень у робочому середовищі, якщо і розмір стимулу, і умови виплати тісно прив'язані до покращення стану безпеки та здоров'я на роботі.
2. Стимули повинні враховувати вплив статистичних коливань на малі та середні підприємства (МСП).
3. Стимули, основані на результатах роботи за минулі періоди, матимуть тільки обмежений вплив на запобіжну роботу.
4. Стимули повинні спрямовувати вперед, заохочуючи зусилля, а не результати.

Вплив на неформальну економіку та інші «важкодоступні» групи

«Важкодоступні» групи — це, зокрема, самозайняті особи, працівники неформальної економіки, працівники-мігранти, домашні працівники та інші особи, імовірність інспектування яких нижче і які часто є також більш уразливими до поганих умов праці. Причина, через яку такі категорії працівників не перевіряються, полягає або в тому, що вони не охоплені законом і мандатом служби інспекції праці, або в тому, що ресурсів служби інспекції праці не достатньо для охоплення всіх цих працівників. На особливу увагу заслуговує неформальна економіка. Ця сфера викликає дедалі гостріше занепокоєння, в першу чергу, тому що в ній представлено дуже багато працівників світу. У Рекомендації 2015 року про перехід від неформальної до формальної економіки (№ 204)²⁰ підкреслено важливість «адекватної та продуманої системи інспекції, розширення сфери охоплення інспекції праці з поширенням її на всі робочі місця в неформальній економіці в цілях забезпечення захисту працівників, а також надання консультативних послуг правозастосовним органам, зокрема, стосовно методів розгляду умов праці в неформальній економіці»²¹. Для вирішення конкретних проблем, спричинених неформальною економікою, МОП розробила й апробувала просту та ефективну процедуру розгляду основних трудових прав та недоліків у галузі БЗР за допомогою засобів інспекції праці²².

¹⁹ [Economic Instruments for Sustainable Development](#), ECOTEC, 2012.

²⁰ Див. за посиланням http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R204.

²¹ Див. докладнішу інформацію в Додатку 2.

²² [A Guide on Labour Inspection Intervention in the Informal Economy — A participatory method](#), ILO, 2018.

Багато з нових ініціатив оснований на партнерстві між службою інспекції праці та іншими суб'єктами, зацікавленими в досягненні цих самих цілей. Робота в широкому партнерстві означає, що для інспекторів тепер відкриті інші канали спілкування, тож вони можуть користуватися цими каналами у своїх зусиллях з «охоплення неохоплених». Ця робота зосереджується на мотивуванні підприємств до виконання законодавства, з наголосом на перевагах його додержання, але з постійною загрозою того, що інспектори можуть почути про підприємства, які постійно не виконують вимоги законодавства, та перевірити їх.

В інших країнах реалізуються й інші ініціативи, наприклад, використання телебачення і радіо, де інспектори праці надають поради щодо змісту. Там, де проводилися опитування аудиторії, вони показали, що чітко побудовані програми мають очевидний вплив і підвищують рівні обізнаності. Засоби масової інформації доходять до кожної людини, незалежно від статусу її зайнятості, і можуть мати помітний вплив на ставлення тих, кого неможливо охопити та на кого неможливо вплинути безпосередньо за допомогою інспекційних відвідувань, навчання тощо. Хоча немає гарантії того, що ці зміни в ставленні реально перетворюються на покращені умови праці, програми в ЗМІ принаймні підвищують рівень обізнаності про потребу в достатній безпеці та здоров'ї на роботі, а також про необхідність додержання інших основних прав людини на робочому місці.

Ініціативи, спрямовані на охоплення ширшого кола трудящегоо населення, дедалі більше включатимуть адресні підходи, за яких кілька організацій-партнерів працюють разом, а інспектори праці діють як правозастосовний орган у разі незабезпечення додержання законодавства. Таким ініціативам потрібна прихильність усіх партнерів, але особливо ефективною вони виявилися там, де до них залучені інспектори та є реальна загроза інспекційної перевірки і вжиття правозастосовних заходів.

► 4. Стратегічна модель дотримання законодавства, розроблена МОП²³

МОП розробила методику, покликану допомогти службам інспекції праці забезпечувати стале дотримання законодавства. Ця методика, що складається із шести кроків, «дає службам інспекції праці змогу розробити короткострокову стратегію інспекційної роботи для ситуацій, де мають місце проблеми з дотриманням законодавства, або запропонувати комплексну випереджувальну стратегію забезпечення дотримання законодавства, спрямовану на реалізацію сукупності пріоритетів дотримання для довгострокового плану інспекційної роботи. Крім того, ця процедура охоплює непередбачені ситуації, які можна охарактеризувати як проміжні між двома вищезазначеними категоріями». Шість кроків методики виглядають так:

- вивчення служби інспекції праці: мандат, ресурси, дані про правозастосовну діяльність і забезпечення дотримання законодавства;
- вивчення проблем і цілей: сфери, що викликають найсильніше занепокоєння, визначені на основі мандата служби інспекції та даних про правозастосовну діяльність і забезпечення дотримання законодавства;
- вивчення впливу: причина чи причини дотримання і недотримання законодавства;
- вивчення зацікавлених сторін: будь-які особи, групи чи суб'єкти, які впливають або можуть впливати на дотримання законодавства;
- вивчення заходів втручання: усі види діяльності, завдання, заходи, кампанії чи тактичні засоби, що є в розпорядженні служби інспекції праці чи зацікавлених сторін, залучених нею, для забезпечення ефективного й дієвого правозастосування та стабільного дотримання законодавства;
- практична реалізація стратегічного плану забезпечення дотримання законодавства: розроблення спеціалізованого пакета заходів із графіком реалізації, формування бюджету під цей план і створення показників для оцінювання результативності.

²³ [ILO Approach to Strategic Compliance Planning for Labour Inspectorates](#), ILO, 2017.

► 5. Системи санкцій

5.1 Правозастосовні заходи

У розпорядженні інспекторів праці та інших правозастосовних органів є широке коло можливих варіантів санкцій.

- Усні або письмові попередження. Надання інформації та рекомендації щодо застосування нормативних актів і (або) виправлення ситуації.
- Адміністративні директиви або накази. Це письмові накази, що мають юридичну силу та зобов'язують носіїв обов'язків ужити конкретних заходів для усунення фактів недодержання законодавства або припинити роботу, поки небезпечна ситуація не буде усунена.
- Грошові штрафи в адміністративному порядку. Це фінансові санкції, які накладаються самим правозастосовним органом без звернення до суду, як це відбувається в багатьох країнах (Німеччині, Швеції, США й Нідерландах).
- Штрафні приписи, штрафи на місці та нарахування штрафів. У деяких провінціях Канади й Австралії регулятори уповноважені накладати невеликі санкції на всі підприємства.
- Збільшення тягаря нормативно-правової відповідності. Наприклад, правопорушники можуть бути зобов'язані виконувати суворіші вимоги щодо звітності перед службою інспекції праці, проходити інтенсивніші інспекційні перевірки або перевірки обладнання, а також оцінювання ризиків.
- Договірні рішення проблеми недодержання законодавства, які можуть впроваджуватися різними методами, такими як умовні попередження, відстрочені санкції або зобов'язання з позовною силою²⁴.
- Іспитовий строк для підприємств і директорів. Для підприємств і директорів, яких визнано винними, за вчинені порушення встановлюється іспитовий термін, і будь-яке подальше порушення протягом установленого терміну призводить до покарання за вищезгадане порушення.
- Негативний розголос, за якого оприлюднюються факти порушень із зазначенням конкретних порушників. Служба інспекції праці Бразилії оприлюднює назви роботодавців, які скоюють повторні правопорушення у сфері примусової праці, даючи змогу державним установам обмежувати їхній доступ до кредитів, субсидій та соціальної допомоги.

²⁴ В Австралії «зобов'язання з позовною силою» — це угода, за якою роботодавець виконує конкретні заходи для усунення порушення (наприклад, сплачує заборгованість, вибачається або друкує публічне повідомлення) і яка передбачає зобов'язання роботодавця щодо заходів додержання законодавства надалі.

- ▶ Обмеження в укладанні контрактів. Порушники на певний період утрачають право подавати заявки на укладання урядових контрактів. Цей захід заохочує підприємства з хорошими показниками дотримання законодавства й нейтралізує конкурентну перевагу, яка може виникати, коли компанії скорочують свої витрати, пов'язані з дотриманням законодавства, шляхом його недотримання.
- ▶ Дискваліфікація директорів²⁵.
- ▶ Зміни в ліцензіях або умовах (наприклад, закриття або призупинення діяльності підприємства, призупинення дії або відкликання ліцензії роботодавця на провадження діяльності).
- ▶ Цивільне та кримінальне переслідування (що також може призводити до карних штрафів, позбавлення волі або низки можливих наказів про усунення порушень). Ось деякі з наказів, що видають деякі суди Канади і США: накази про навчання (які вимагають від безпосередніх порушників та їхніх працівників пройти навчання з питань безпеки та здоров'я на роботі); накази про організаційну реформу (які вимагають від компанії змінити спосіб її організації для уникнення повторення порушення); накази про розголос (які вимагають від порушників оприлюднити вирок, в якому вони засуджуються); накази про покриття витрат на правозастосування (підприємства-порушники повинні покрити витрати регуляторного органу на розслідування); накази про відшкодування збитків та компенсацію тощо.



▶ Додаткові санкції (Португалія)²⁶

1. У випадку дуже серйозних порушень, повторення порушень, допущеного з обманом, або серйозної необачності застосовується додаткова санкція — **негативний розголос**.
2. З огляду на шкідливі наслідки для працівників або економічну вигоду, отриману роботодавцем у результаті порушення, можуть бути застосовані додаткові санкції:
 - a. **призупинення діяльності** підприємства на строк до двох років;
 - b. **позбавлення права подавати заявки на участь у державних конкурсах** на строк до двох років.

Загалом система санкцій є ефективною тільки за умови, що:

- ▶ суворість санкцій (їхній характер, їхній розмір (якщо це штрафи) або зусилля, необхідні для відшкодування завданої шкоди) є такою, щоб мати реальний стриму-

²⁵ Згідно із Законом 1986 року про дискваліфікацію директорів компаній (розділ 2(1)), британські суди уповноважені дискваліфікувати особу, засуджену за правопорушення у зв'язку з управлінням компанією, зокрема за правопорушення у сфері безпеки та здоров'я на роботі. Це повноваження здійснюється на розсуд самого суду й не вимагає додаткового розслідування або доказів. Див. [HSE guidance](#).

²⁶ Стаття 115 [Закону 102/2009](#) про юридичний режим сприяння безпеці та здоров'ю на роботі (португальською мовою).

вальний вплив на потенційних порушників законодавства²⁷. Суворість і серйозність різних видів санкцій не матиме однаковий вплив на всі групи порушників/цільові групи;

- ▶ оперативність і рішучість у накладенні санкцій посилюють їхній вплив: негайне накладення санкцій (політика «зуб за зуб») матиме більший вплив, ніж відстрочене. Процедури накладення санкцій повинні бути швидкими, щоб уникати зайвих затримок у процесі через безперервне подання апеляцій. Додержання законодавства не буде заохочуватися, якщо потенційні порушники знатимуть, що судовий розгляд є дуже трудомістким і вимагає від служби інспекції праці багато часу, що суди загального права віддають правопорушенням у сфері праці низький пріоритет і що їхні ресурси дуже обмежені.

5.2 Ціль санкцій

Як згадувалося вище, стримування — найважливіша мета санкцій та ключ до сприяння додержанню законодавства. На додаток до стримування іншими головними цілями санкцій є:

- ▶ **покарання:** санкції також мають цінність як засіб забезпечення соціальної справедливості. Якщо хтось загинув на роботі, родичі загиблого хочуть бачити, що справедливість забезпечена і винні покарані. Суворість санкції повинна бути обґрунтованою та сумірною тяжкості порушення;
- ▶ **реабілітація:** санкції можуть застосовуватися для того, щоб просвітити порушників, хоча й примусовими засобами, про те, чого вимагає закон і про необхідність його виконання;
- ▶ **відновлення:** відновне правосуддя дає постраждалим шанс повідомити порушникам про реальні наслідки їхнього злочину, отримати відповіді на свої запитання та вибачення. Порушникам воно дає можливість зрозуміти реальні наслідки того, що вони скоїли, та зробити щось для відшкодування заподіяної шкоди (у цьому випадку — працівникам або їхнім сім'ям).

Деякі системи, наприклад, у США, застосовують відносно жорсткий підхід до застосування санкцій за порушення. Інші країни ухвалили «політику невторчання» й рідко коли застосовують формальні санкції, якщо взагалі застосовують. Більша частина контактів із тими, на кого закон покладає відповідальність²⁸, має неформальний характер.

²⁷ Процес застосування санкцій може також спричиняти додаткові витрати й недоліки, такі як негативний розголос, втрата поваги/репутації або судові витрати.

²⁸ Носієм обов'язків може бути власник приміщення, постачальник обладнання, розробник або клієнт проєкту, а не роботодавець працівників.

**► Критерії ухвалення рішень щодо правозастосовних заходів (Австралія)²⁹**

Ухвалюючи рішення про найбільш доречні заходи, регулятори керуються нижчевикладеними міркуваннями:

- негативний вплив, тобто ступінь ризику, тяжкість порушення, фактичні чи потенційні наслідки;
- винність носія обов'язків, тобто наскільки значно його поведінка не відповідає прийнятним стандартам, і ступінь, якою він сприяв вищезгаданому ризику;
- дані про дотримання законодавства носієм обов'язків у минулі періоди та про його ставлення;
- чи є це правопорушення повторним або чи є імовірність його повторення;
- чи був носій обов'язків уповноважений виконувати певні види робіт;
- вплив правозастосовних заходів на заохочення або стримування;
- обставини, що пом'якшують або обтяжують провину, зокрема зусилля, докладені носієм обов'язків для контролювання ризиків;
- чи є ризик для здоров'я та безпеки неминучим або безпосереднім;
- чи можна вирішити цю проблему безпеки в присутності інспектора або ж інспектора влаштовує план з усунення цього порушення.

5.3 Визначення розміру штрафів

Якщо треба, щоб санкції мали стримувальний ефект, розмір штрафів слід регулярно коригувати з урахуванням інфляції. У деяких країнах розмір штрафів прив'язують до мінімальної заробітної плати. Наприклад, у Гватемалі інспектори можуть накладати штрафи, розмір яких коливається від двох до дванадцяти мінімальних зарплат залежно від тяжкості правопорушення. У Хорватії центральний інспекційний орган запропонував впровадити метод установлення розміру штрафів на основі конфіскації прибутків, отриманих завдяки недодержанню законодавства.

Для визначення необхідного розміру санкції за виявлене порушення у відповідному нормативному акті чи офіційному директивному документі можна враховувати нижчезазначені фактори:

- тяжкість порушення;
- наявність у роботодавця порушень у минулому, зокрема, чи вчиняв роботодавець по суті аналогічні порушення неодноразово за певний період часу;

²⁹ Safework Australia, [“National compliance and enforcement policy”](#).

- ▶ рівень наміру роботодавця, зокрема, чи був факт недодержання законодавства результатом зумисних дій, нехтування, свідомої поведінки, байдужості чи недбалості;
- ▶ обіг суб'єкта господарювання;
- ▶ кількість постраждалих працівників;
- ▶ методи захисту, забезпечені працівникам роботодавцем;
- ▶ інструктаж або навчання працівників із запобігання ризикам у сфері БЗР, проведені роботодавцем;
- ▶ загрози, пов'язані з діяльністю, впроваджуваною на робочих місцях, і те, чи є ризики, притаманні цій діяльності, довгостроковими або тимчасовими;
- ▶ тяжкість шкоди, яка заподіяна чи могла бути заподіяна виявленим порушенням.

Санкції за перешкоджання інспекторам у виконанні ними своїх обов'язків у більшості країн застосовуються у формі штрафів. Проте у Беніні, Сингапурі та Польщі за це правопорушення також передбачено позбавлення волі.

5.4 Приписи

Приписи — це акти примусу, застосовувані судами за поданням органу інспекції праці або безпосередньо самим цим органом, щоб забезпечити додержання трудового законодавства. Носій обов'язків повинен виконати певні дії або утриматися від певних дій. Невиконання припису тягне за собою цивільні або карні санкції, і відповідному роботодавцеві, можливо, доведеться відшкодувати збитки або прийняти санкції. У деяких випадках порушення приписів вважаються серйозними кримінальними злочинами, які заслуговують на арешт і можливе позбавлення волі. Через різний характер припису (засіб правового захисту, що полягає в змушуванні роботодавця усунути причину недодержання законодавства) і санкції (покарання за недодержання законодавства) обидва ці інструменти можна застосовувати одночасно.

Найчастіше використовуються такі види приписів:

- ▶ **Приписи про усунення порушень.** Вони вносяться, якщо інспектори хочуть, щоб конкретні факти недодержання законодавства були швидко усунені. Приписи про усунення порушень оформлюються в письмовому вигляді та зобов'язують роботодавців ужити конкретних заходів для усунення недодержання законодавства, як правило, у строк, установлений у приписі. Строк, установлений у приписі, може бути продовжений на розсуд інспектора, якщо є чіткі докази прогресу та вагомі причини неможливості додержання встановленого строку.
- ▶ **Приписи про заборону, або накази про припинення роботи,** вносяться, якщо є ризики заподіяння серйозної фізичної шкоди. Вони можуть стосуватися обладнання, машин і механізмів, технологічних процесів або навіть усього підприємства загалом та вимагають від роботодавця припинити діяльність доти, поки ризики не будуть узяті під контроль або усунені, як зазначено в приписі або наказі.

Приписи зазвичай оформлюються на офіційних бланках і ґрунтуються на власних оцінках і судженнях інспекторів. Вони мають силу юридичного документа й зазвичай містять:

- ▶ описи недоліків та заходів, що мають бути вжиті для усунення цих недоліків;
- ▶ рівні додержання законодавства, що мають бути досягнуті;
- ▶ посилання на стандарти, що обґрунтовують приписи з урахуванням виявлених фактів;
- ▶ строки, в які умови припису мають бути виконані.

У деяких випадках приписи можуть вимагати від роботодавця звітування перед службою інспекції про заходи, вжиті для виконання припису. Приписи також можуть вимагати від роботодавців подання службі інспекції відповідних планів із зазначенням способу, в який роботодавці їх виконуватимуть.

Виконання припису про усунення порушень інспектор перевіряє наприкінці встановленого приписом періоду. У випадку припису про заборону інспектор здійснює перевірку через певний час, щоб побачити стан виконання. Роботодавець, який не дотримується умов будь-якого з цих приписів — наприклад, який експлуатує машину, на яку поширюється дія припису про заборону — цим автоматично вчиняє кримінальне правопорушення і дає інспекторові право порушити переслідування.

Вирішуючи питання про можливе переслідування, служба інспекції враховує серйозність правопорушення і його наслідків, те, чи знав роботодавець до порушення про його ймовірні наслідки, чи мало раніше місце повторення порушень або невиконання наказів. Більшість керівників служби інспекції вважають переслідування, якщо воно доречно, способом привернути загальну увагу до необхідності виконувати закон і дотримуватися стандартів, яких закон вимагає³⁰. Переслідування особливо доречно у випадках, де:

- ▶ є загальне очікування того, що буде вжито каральний захід; або
- ▶ завдяки засудженню порушника інші можуть утриматися від аналогічного недодержання законодавства; або
- ▶ зроблено висновок про наявність потенціалу значної шкоди через порушення; або
- ▶ тяжкість правопорушення, поряд із загальною характеристикою та підходом порушника, виправдовує переслідування, наприклад, якщо він демонстрував явно недбале ставлення до стандартів, неодноразово порушував закон або умови праці на підприємстві постійно погані.

Усі такі форми юридичних дій потребують подання відповідними інспекторами детальних протоколів про порушення і в багатьох випадках вимагають дозволу вищого керівництва органу інспекції.

³⁰ У цих випадках окремий правопорушник не є об'єктом спроби змінити поведінку, а радше отримує покарання на виду у всіх, що має утримати інших потенційних правопорушників від порушень у майбутньому. Ці заходи втручання спрямовані на системні ефекти та зміни в поведінці роботодавців у масштабі всієї галузі.

Проблема із судовим переслідуванням полягає в тому, що передача справи до суду може зайняти кілька років, протягом яких загальний інтерес до справи часто слабшає (за винятком справ про великі аварії або випадки, що викликали значне занепокоєння громадськості).

У деяких країнах інспектори можуть також накладати адміністративні стягнення. Перевага таких стягнень полягає в тому, що вони накладаються майже негайно й не потребують значної витрати часу юристів і судів. Країни, що уповноважують інспекторів накладати такі стягнення, повинні, однак, мати систему контролю, яка забезпечить, щоб накладені штрафи були сумірними та справедливими.



► Зміст протоколу про порушення (Acta de Infracción)³¹

У протоколі про порушення, передбаченому в Інспекції праці та соціального забезпечення Іспанії, необхідно зазначити:

- a. повну назву або торгову марку передбачуваного правопорушника, його адресу, вид діяльності, національний документ про посвідчення особи, податковий ідентифікаційний номер, номер рахунку соціального забезпечення та, де доречно, ідентифікаційний номер самозайнятого. Якщо встановлено наявність підпорядкованої особи або особи, яка несе солідарну відповідальність, зазначається ця обставина, фактичні та юридичні підстави можливої відповідальності, а також аналогічні дані щодо безпосередньо відповідальної особи;
- b. відповідні факти, перевірені та викладені інспектором, для стандартизації порушення, засобів, використаних для перевірки фактів, що лежать в основі протоколу, та критеріїв, за якими визначено суворість запропонованої санкції; крім того, необхідно вказати, за підсумками якого заходу складено протокол: відвідування, судової справи або адміністративної процедури;
- c. порушення, що, як стверджується, вчинені, із зазначенням порушеного правила чи правил;
- d. кількість працівників у компанії та кількість працівників, зачеплених порушенням (якщо така інформація слугує для змінення санкції або, де доречно, для описування порушення);
- e. запропоновану санкцію, її суворість та кількісне вираження, а також додаткові санкції, пов'язані з основною санкцією;
- f. компетентний орган, що ухвалює рішення, та строк подання доказів до цього органу;
- g. прізвище посадової особи, яка складає протокол, з її офіційною печаткою та підписом;
- h. дату оформлення протоколу.

³¹ Regulation on the procedures to impose sanctions. Inspectorate of Labour of Social Security of Spain. [Real Decreto 928/1998, de 14 mayo](#). (Spanish).

5.5 Процедури оскарження

Особи, яким внесено приписи про усунення порушень або про заборону, видано судові накази або на яких накладено адміністративні штрафи, мають право на їх оскарження. У кожній країні є своя процедура оскарження, але в більшості випадків апеляція на рішення інспектора може розглядатися вищим державним службовцем, спеціалізованим органом із питань праці або судом. Для різних галузей (наприклад, для добувної промисловості) можуть бути окремі адміністративні механізми та механізми оскарження.

Апеляції, як правило, треба подавати до компетентного органу в установлені строки — часто це два тижні або один місяць із дати внесення припису. Подання апеляції зазвичай призупиняє судовий розгляд, за винятком випадків із заборонними наказами через неминучість серйозного ризику.

► Резюме

У конвенціях МОП з інспекції праці³² заявлено, що функції систем інспекції праці включають, серед іншого, «забезпечення роботодавців технічною інформацією та консультацією щодо найбільш ефективних засобів дотримання правових норм». Отже, інспектори витрачають багато часу на надання роботодавцям і працівникам технічної та юридичної інформації й порад щодо вимог законодавства й найкращих способів їх додержання.

Хоча такі поради та інформація є бажаними та необхідними, їх треба супроводжувати реальною можливістю вжиття правозастосовних заходів і накладення санкцій у випадках недодержання законодавства. Отже, довіра до служби інспекції праці залежить від обох аспектів: її здатності давати поради роботодавцям і працівникам щодо найефективніших способів додержання законодавства і здатності накладати реалістичні санкції. Консультаційні та правозастосовні функції є нероздільними. Це важливий момент, тому що досі є багато країн, де інспектори праці рідко вживають правозастосовних заходів і накладають санкції (якщо взагалі це роблять), у результаті чого закон (і самих інспекторів) здебільшого ігнорують.

У цьому контексті варто згадати два ключові аспекти законодавчої системи. По-перше, якість самого законодавства повинна бути такою, щоб широка громадськість вважала його справедливим і доречним. З одного боку, воно не повинно звалювати на бізнес зайвий тягар; з іншого боку, воно повинно бути актуальним і доречним. Справі соціальної справедливості на роботі заподіюється сильна шкода, якщо національне трудове законодавство багато років не переглядається і застаріває, втрачаючи свою актуальність для сучасного світу праці. Конвенції та рекомендації МОП покликані надати тут істотну допомогу, тому якомога більше цих документів необхідно ратифікувати й включити до національного законодавства. Крім того, санкції, приписані законодавством, повинні бути достатньо серйозними, щоб мати стримувальний ефект, а національне законодавство також має бути актуальним щодо цього.

По-друге, повинна бути реальна загроза того, що такі штрафи накладатимуться пропорційно тяжкості правопорушення. Це має певні наслідки для інспекторів: їм потрібні юридичні правозастосовні повноваження, реальні механізми правозастосування і загальна політика правозастосування, яка є і справедливою, і прозорою. Проте це має наслідки і для судів загального права, суддів, магістратів і адміністраторів, які фактично накладають штрафи або інші санкції: накладені санкції повинні мати змістовний ефект і бути достатньо вагомими для того, щоб відображати тяжкість правопорушення. Якщо накладені санкції дуже слабкі, покарання є безглуздим, а стримувальний ефект — мінімальним, закон навряд чи буде поважатися, а рівень його додержання буде низьким.

У цьому модулі розглядаються вищезгадані теми та обговорюються різні стратегії сприяння додержанню законодавства, з посиланням на керівні настанови та посібники МОП і вибрані приклади передової практики різних країн.

³² Зокрема в Конвенції 1947 р. про інспекцію праці (№ 81) і Конвенції 1969 р. про інспекцію праці в сільському господарстві (№ 129).



ВПРАВА 1

НАЗВА	<i>Вибір належного правозастосовного заходу</i>
ЦІЛІ	✓ Визначте, що ви вважаєте найбільш доречними формами правозастосовних заходів, які мають бути вжиті у двох справах, стисло описаних нижче. ✓ Обговоріть різні підходи службовців правозастосовних органів різних країн (або однієї країни). ✓ Визначте, якою мірою в конкретних ситуаціях можна узгодити свободу дій співробітників правозастосовних органів і послідовність у роботі інспекційних служб.
ЗАВДАННЯ	У своїй малій робочій групі: ✓ оберіть представника, який доповість погляди вашої групи; ✓ обговоріть, який варіант правозастосовного заходу вам було б запропоновано використати (законодавством або внутрішніми процедурами інспекції праці) у справах, описаних нижче; ✓ обговоріть, який варіант правозастосовного заходу ви використали б у справах, описаних нижче, та обґрунтуйте своє рішення.
ЧАС	У груп є 30 хвилин на обговорення. Після цього кожний представник матиме 5 хвилин, щоб представити висновки відповідної групи.

► Справа 1

Ваша інспекційна служба має повноваження щодо безпеки та здоров'я на роботі й умов праці (робочого часу, заробітної плати, відпусток, дитячої праці тощо). Ви відвідуєте швейну фабрику, тому що одержали офіційну скаргу, що на ній використовується праця неповнолітніх дівчат. Під час відвідування ви знаходите трьох 13-річних дівчат (тоді як за законом мінімальний вік прийому на роботу — 14 років), які працюють на швейних машинах на умовах повного робочого часу вже рік.

Усього на підприємстві працює 76 робітників, і воно діє вже 6 років. На фабриці вже проводилося 4 інспекційних відвідування, і роботодавець отримав письмові та усні поради щодо неприпустимості використання праці неповнолітніх. Судове переслідування ніколи не порушувалося. Роботодавець стверджує, що не знав, що дівчатам менше ніж 14 років.

► Справа 2

Інспектори праці відвідують ресторан у відповідь на скаргу щодо робочого часу. У ресторані працює 15 осіб. Згідно з робочою інструкцією інспектори побесідували з п'ятьма працівниками й встановили, що роботодавець за перші три місяці роботи не надавав трьом із них жодних передбачених законом вихідних. Це суперечить правовим нормам про те, що працівникам повинні надаватися передбачені законом вихідні дні. За словами роботодавця, політика ресторану не передбачає надання таких вихідних працівникам, стаж яких менш як три місяці. Як він заявив, працівники були ознайомлені з цією політикою перед підписанням контрактів.



ВПРАВА 2

НАЗВА

Основні виміри дотримання законодавства

ЦІЛІ

З огляду на таблицю 11 основних вимірів дотримання:

- ✓ визначте три найбільш важливі виміри дотримання нормативних актів із питань праці у вашій країні;
- ✓ визначте заходи, які органи державної влади повинні здійснити для покращення цих трьох вимірів.

ЗАВДАННЯ

У своїй малій робочій групі:

- ✓ оберіть представника, який доповість погляди вашої групи;
- ✓ прочитайте додаток 1 «Таблиця одинадцяти основних вимірів дотримання»;
- ✓ обговоріть і домовтеся, які три критичні виміри є найважливішими для дотримання нормативних актів із питань праці у вашій країні;
- ✓ обговоріть і домовтеся щодо заходів, які органи державної влади повинні здійснити для покращення цих трьох вимірів.

ЧАС

У груп є 45 хвилин на обговорення. Після цього кожний представник матиме 5 хвилин, щоб представити висновки відповідної групи.

► Бібліографія та додаткові джерела

EASHW, 2010. *Economic incentives to improve occupational safety and health: a review from the European perspective*, European Agency for Safety and Health at Work, Luxembourg.

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

HSE, 2009. *The Enforcement Concordat: Good practice guide for England and Wales*.

HSE, 2008. *The determinants of compliance with laws and regulations with special reference to health and safety*. London School of Economics and Political Science.

HSE, 2007. *International comparison of (a) techniques used by state bodies to obtain compliance with health and safety law and accountability for administrative and criminal offences and (b) sentences for criminal offences*.

HSE, 2005. Wright et al., *An evidence based evaluation of how best to secure compliance with health and safety law*.

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

ILO, 2009. *Work improvements in small enterprises — Action manual*, WISE, Geneva.

ILO, 2006. *General Survey of the reports concerning the Labour Inspection Conventions*, Report III (Part 1B) International Labour Conference 95th Session, Geneva.

ILO, 2006. *Strategies and Practices for Labour Inspection*, ILO Governing Body, November 2006. ILO, 2002. Labour Inspection. A guide to the profession, Geneva.

ILO, 1999. New Prevention Strategies for Labour Inspection, Geneva. OECD. *Background document on regulatory reform in OECD countries*.

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

Rijksoverheid, 2009. *What does the Labour Inspectorate do?*, The Netherlands.

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

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

Ministry of Labour, Ontario, Canada, 2002. *A Guide to the Occupational Health and Safety Act*.

