



Міжнародне
Бюро
Праці

Інструментарій інспекторів праці:

- Типова правозастосовна політика
- Навчально-практичний посібник
- Кодекс етичної поведінки



Інструментарій інспекторів праці:

- **Типова правозастосовна політика**
- **Навчально-практичний посібник**
- **Кодекс етичної поведінки**

Під редакцією Анні Райс

Міжнародне бюро праці

2006

Copyright © Міжнародна організація праці, 2006
Вперше опубліковано в 2006 р.

Публікації Міжнародного бюро праці користуються авторськими правами згідно з Протоколом 2 до Всесвітньої конвенції про авторське право. Проте короткі уривки з них можуть відтворюватися без дозволу, за умови позначення джерела. Для одержання прав на відтворення чи переклад слід надіслати заявку до секції прав і дозволів Відділу публікацій МБП (поштова адреса: International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland; e-mail pubdroit@ilo.org). Міжнародне бюро праці вітає такі заявки. Бібліотеки, установи та інші користувачі, зареєстровані в Агентстві ліцензування авторських прав Сполученого Королівства (Copyright Licensing Agency, 90 Tottenham Court Road, London W1P 4LP [факс: (+ 44) (0) 207 631 5500; email: cla@cla.co.uk], у Центрі з перевірки авторських прав США (Copyright Clearance Center, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 [Факс (+1) (978) 750 4470; email: info@copyright.com] або в організаціях з надання прав на відтворення в інших країнах, можуть робити фотокопії відповідно до ліцензій, виданих їм з цією метою.

Райс А. (редактор)

Інструментарій інспекторів праці: *типова правозастосовна політика, навчально-практичний посібник, кодекс етичної поведінки*

Будапешт, Міжнародне бюро праці, 2006

ISBN 978-92-2-820499-5 (print)

ISBN 978-92-2-820500-8 (pdf-формат в Інтернеті)

Інспекція праці, посібник. 04.03.5.

Каталогізація МОП у вихідних даних публікації

Використані у публікаціях МБП визначення, що відповідають практиці ООН, і представлення в них матеріалів не означають висловлення з боку Міжнародного бюро праці жодної думки щодо юридичного статусу будь-яких країн, районів чи територій або їхніх органів влади чи стосовно делімітації їхніх кордонів. Відповідальність за думки, висловлені у підписаних статтях, дослідженнях та інших матеріалах, несуть виключно їхні автори, і факт публікації не є схваленням з боку Міжнародного бюро праці думок, висловлених у них. Посилання на назви фірм і комерційної продукції та технологій не означає схвалення їх з боку Міжнародного бюро праці, а будь-яка відсутність згадки про конкретну фірму, комерційну продукцію чи технологію не означає несхвалення. Публікації МБП можна отримати через провідних продавців книг або представництва МБП у багатьох країнах чи безпосередньо з Відділу публікацій МБП (International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland). Каталоги чи переліки нових публікацій можна отримати безкоштовно за наведеною вище адресою чи електронною поштою (pubvente@ilo.org). Завітайте на наш веб-сайт: www.ilo.org/publns

Надруковано в Україні

Зміст

ПЕРЕДМОВА

ВІДНОВЛЕННЯ ІНСПЕКЦІЇ ПРАЦІ: ТИПОВА ПРАВОЗАСТОСОВНА ПОЛІТИКА ІНСПЕКЦІЇ ПРАЦІ 1

ВСТУП	3
НАЦІОНАЛЬНА ПРАВОЗАСТОСОВНА ПОЛІТИКА ІНСПЕКЦІЇ ПРАЦІ	5
1. Преамбула	5
2. Бачення	5
3. Завдання	5
4. Стратегічні цілі	6
5. Принципи	6
6. Параметри	7
7. Процедури інспектування	9
8. Санкції	10
9. Особливі питання	12
10. Галузі високого ризику	12
11. Категорії вразливих працівників	13
12. Малі та середні підприємства (МСП)	14
13. Моніторинг	15
14. Зв'язки з громадськістю	16
15. Висновки	16

ПРИНЦИПИ ТА ПРАКТИКА ІНСПЕКЦІЇ ПРАЦІ: НАВЧАЛЬНО-ПРАКТИЧНИЙ ПОСІБНИК 17

ВСТУП	19
I. ПРИНЦИПИ ІНСПЕКЦІЇ ПРАЦІ	23
1.1. Завдання інспекції праці	23
1.2. Джерела влади інспекції праці	24
1.3. Основні принципи інспекції	26
а. Функції інспекторів праці	26
б. Забезпечення дотримання законодавства про працю	27
в. Інформування та консультування з питань законодавства	27
г. Проблеми, не охоплені законодавством	27
д. Обов'язки інспекторів	28

1.4. Стратегічні питання	28
а. Соціально-трудові відносини та питання зайнятості	29
б. Безпека та гігієна праці, охорона здоров'я і добробут (БГП)	29
в. Нові підходи до інспекції	30
г. Продуктивність інспекцій праці	31
д. Технологічні вдосконалення	33
е. Вразливі групи	34
є. Розширення сфери охоплення інспекцією	35
ж. Залучення інших відомств та НУО	36
з. Використання засобів масової інформації	38
II. ПРАКТИКА ІНСПЕКЦІЇ ПРАЦІ	39
2.1. Забезпечення застосування положень законодавства	39
2.2. Планування інспекцій	40
а. Значення планування	40
б. Що таке планування?	40
в. Процес планування	40
г. Планування дій	41
д. Програми роботи	42
2.3. Підготовка до інспекційного відвідання	42
а. Збирання довідкової інформації	42
б. Типи інспекційних відвідань	43
в. Підготовка матеріалів	44
г. Підтвердження відвідання	44
д. Мобільність	45
2.4. Проведення інспекції	46
а. Попередні контакти та формальності	46
б. Якщо керівник не бажає співпрацювати	47
в. Відвідання цехів підприємства	48
г. Заключна зустріч	54
д. Ключові фактори	55
2.5. Контроль	56
а. Після інспекційного відвідання	56
б. Ведення обліку	57
2.6. Звітування про інспекційні відвідання	58
а. Формат звіту про інспекцію	58
б. Підготовка до складання звіту	58
в. Складання звіту	59
г. Зміст	59
2.7. Щорічні доповіді	61

ІІІ. ПРИМІТКИ ЩОДО НАВЧАННЯ	63
3.1. Навчальний процес	63
3.2. Навчання нової ролі	64
3.3. Аналіз потреб у навчанні	64
3.4. Навчання на досвіді	65
3.5. Ключі до успішного навчання	66
3.6. Що повинні знати інспектори праці	66
а. Огляд проблеми	66
б. Конвенції та Рекомендації МОП	66
в. Національне законодавство, урядова політика, правозастосовні структури	67
г. Співробітництво з усіма урядовими органами та НУО	67
д. Співпраця з організаціями роботодавців та профспілками	67
3.7. Джерела впливу інспекторів	67
КОДЕКС ЕТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ ІНСПЕКТОРІВ ПРАЦІ	69
ВСТУП	71
КОДЕКС ЕТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ ІНСПЕКТОРІВ ПРАЦІ	73
І. КОРУПЦІЯ ЯК ПРИЧИНА НЕЕТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ У СУСПІЛЬСТВІ	73
а. Корупція та її зв'язки з професією	76
б. Боротьба з корупцією – національні заходи все ж існують	77
ІІ. КОРУПЦІЯ ТА ЇЇ ПОТЕНЦІЙНИЙ ВПЛИВ НА ІНСПЕКЦІЮ ПРАЦІ	78
а. Хабарництво – причини й наслідки спокуси	79
б. Заходи для заохочування етичної поведінки серед інспекторів праці	80
в. Кодекс етичної поведінки	82
ТИПОВИЙ КОДЕКС ЕТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ ІНСПЕКТОРІВ ПРАЦІ	85

ПЕРЕДМОВА

З великим задоволенням пропонуємо вашій увазі «Інструментарій інспекторів праці». Він містить типову Правозастосовну політику інспекції праці, Навчально-практичний посібник та типовий Кодекс етичної поведінки – три базові інструменти, необхідні для здійснення сучасного ефективного й дієвого виробничого контролю.

Важлива роль інспекції праці у будь-якій країні полягає у сприянні дотримання національного законодавства про працю та добросовісної трудової практики з метою забезпечення основних прав працівників, збалансованого соціально-економічного розвитку та здорових і ефективних соціально-трудова відносин як основи конструктивного соціального діалогу і, отже, сприятливого інвестиційного клімату. Інспекції праці покликані допомагати адміністрації та працівникам у виробленні добросовісної трудової практики, досягненні соціальної справедливості та гідних умов праці для всіх.

Після багатьох років політичної нестабільності країни Східної та Південно-Східної Європи наразі стоять на шляху швидкого переходу до ринкової економіки. Проте процес приватизації та «вивчення правил» сучасної ринкової економіки, а також нові форми соціального партнерства здійснили дуже різноманітний вплив на умови праці в усіх галузях економіки. Оскільки на світові ринки надходить дедалі більше товарів і послуг з цих країн, підприємствам все більшою мірою треба буде модернізуватися та скорочувати витрати, щоб утримувати конкурентну перевагу.

За таких умов трудові норми та забезпечення їх дотримання іноді вважаються перешкодою для підвищення ефективності виробництва. Втручання уряду до сфери інтересів охорони праці розглядаються як викривлення функціонування вільного ринку, що призводить до підвищення заробітної плати та не зарплатних витрат на робочу силу, чим, як стверджують, обмежуються можливості конкуренції на глобальних ринках. Погодитись із цим аргументом означало б практично скасувати служби інспекції праці та зменшити соціальний захист в умовах вільного ринку.

Одночасно зі зростанням глобальної конкуренції розвивається тенденція до більшої лібералізації в напрямі вільного торговельного середовища, де на розподіл ресурсів усе більше й більше впливають ринкові сили. Тоді бажання залучити інвестиції та створити робочі місця згідно з економічними параметрами може домінувати над соціальним імперативом охорони праці. Як і у випадку з глобалізацією, зростання лібералізації створює тиск на уряди, примушуючи їх скорочувати своє втручання у діяльність ринку праці, а необхідність у службах інспекції праці дедалі більше ставиться під сумнів і заперечується.

Проте необхідно протистояти будь-якій спробі ізолювати роботу інспекції праці. Глобалізація та лібералізація спричиняють дедалі сильніший тиск на трудові ресурси, що вимагає від органів інспекції праці ще більшої пильності, інакше експлуатації робочої сили та погіршенню умов праці запобігти не вдасться. Умови охорони праці, можливо, доведеться змінити, але її призначення та цілі залишаються незмінними – діяльність інспекції праці є основоположною для забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку і, отже, соціальної справедливості, тому що інспекційні служби надають важливі послуги як працівникам, так і роботодавцям, особливо на зазвичай складному перехідному етапі.

Ключові аспекти інспекційної діяльності та потреба у забезпеченні застосування законів повинні залишатися політичними пріоритетами. Особливу увагу в цьому контексті слід приділяти тим багатьом складним, мінливим, іноді суперечливим, часто новим і незнайомим ролям інспекторів праці, а також тому, як інспекційний орган може ефективно керувати процесом реформування. Це неминуче означає зміни у політиці, правовій базі, організації та структурі інспекційних служб і методах втручання – іншими словами, в тому, що саме інспектори перевіряють, і в тому, як вони це роблять.

Оригінальні версії документів, наведених у цій публікації, були розроблені для Сербської інспекції праці в рамках дворічного проекту технічного співробітництва, фінансованого Міністерством праці США. Проект був покликаний допомогти Сербії у модернізації системи інспекції праці, щоб «зробити її придатною» для майбутнього вступу до Європейського Союзу та привести політику та практику інспекції у відповідність до політики та практики європейських сусідів. Мета полягала у значному підвищенні рівня дотримання законів і нормативних актів у сфері праці та безпеки й гігієни праці, *серед іншого* шляхом надання ресурсів для великомасштабної програми навчання, призначеної для зміцнення системи інспекції праці та просування концепції *Комплексної інспекційної служби*. В цьому контексті сербські інспектори праці знайшли дуже корисними ті практичні засоби, які були розроблені протягом проекту та адаптовані для вас у цій публікації.

На наш погляд, типова Правозастосовна політика інспекції праці, Навчально-практичний посібник та типовий Кодекс етичної поведінки можуть бути корисними й в інших країнах, особливо в тих, де службам інспекції праці та всій системі охорони праці довелося адаптуватися до політичних та економічних умов, що змінювалися. Ці документи подані простою мовою, без технічних термінів, причому ключові моменти виділені для полегшення посилення. Вони є достатньо повними для того, щоб допомогти інспекторам у щоденній діяльності. Ці документи покликані слугувати довідковим апаратом для інспекторів праці на всіх рівнях інспекційної служби. Вони також мають заохотити керівників інспекцій праці до переосмислення своєї ролі та прийняття більш новаторських підходів до надання інспекційних послуг.

Сподіваємося, що згадані документи стануть корисними, стандартними довідковими матеріалами для інспекції праці та інспекторів праці у багатьох країнах регіону.

Ми хотіли б особливо подякувати панові Вольфгангу фон Ріхтхофену, міжнародному консультанту з питань інспекції праці, за те, що він поділився з проектом власним величезним багаторічним досвідом роботи в багатьох країнах і написав значну частину матеріалу для цієї публікації. Пан фон Ріхтхофен розробив перший варіант Навчально-практичного посібника для інспекторів праці і основну частину Правозастосовної політики інспекції праці. Ми вдячні йому за професіоналізм і відданість справі розвитку сучасної інспекції праці у Центральній та Східній Європі.

Висловлюємо також подяку тристоронній команді, яка проводила дослідження етичної поведінки у Сербії та на основі цього дослідження підготувала перший проект Кодексу етичної поведінки інспекторів праці, який є важливим не лише для сербських інспекторів, а й для інспекторів усього світу. За участь у підготовці звіту та розробку згаданого проекту ми хотіли б подякувати панові Мар'яну Зовичу, генеральному секретареві Асоціації сербських роботодавців,

панові Славолюбу Луковичу, генеральному секретареві профспілки «Незавіжност», пані Майї Іліч та пані Тані Вукмірович, старшим інспекторам Державної інспекції праці Сербії.

Дякуємо також панові Крістоферу Міллвуду за пошук скульптур і надання їхніх фотографій для використання як ілюстрацій у цій публікації.

Нарешті, ми хотіли б подякувати пані Анні Фаркаш, програмному асистенту будапештського бюро МБП, за участь у цьому проекті, особливо за її редакторські навички, які відіграли велику роль у адаптації цих важливих документів для широкого кола читачів на благо інспекцій праці, роботодавців і працівників усієї Центральної та Східної Європи й усього світу.

Петра Ульсхофер
Директор
Субрегіональне бюро МБП
для Центральної та Східної Європи
Будапешт

Анні Райс
Старший спеціаліст з питань безпеки та
гігієни праці
Субрегіональне бюро МБП
для Центральної та Східної Європи
Будапешт



**ВІДНОВЛЕННЯ ІНСПЕКЦІЇ ПРАЦІ:
ТИПОВА ПРАВОЗАСТОСОВНА ПОЛІТИКА
ІНСПЕКЦІЇ ПРАЦІ**



Вступ

Ця типова «**Національна правозастосовна політика інспекції праці**» розроблена з метою сприяння ефективнішому запровадженню комплексного підходу до інспекції праці згідно з принципами Конвенцій МОП та практикою держав-членів Європейського Союзу, а також з метою забезпечення його запровадження. Головна мета цієї типової «Політики» полягає в тому, щоб усі роботодавці та працівники дотримувалися вимог національного законодавства про працю, а уряд сприяв такому дотриманню та забезпечував його за допомогою **поєднання дорадчих і наглядових заходів**, спрямованих на забезпечення гідної праці для всіх.

Дотримання законодавства слід забезпечувати не просто задля громадського порядку, а й для того, щоб працівники у країні та їхні сім'ї були захищені, щоб роботодавцям, які інвестують у гідну працю, не збивали ціни конкуренти, які не дотримуються вимог законодавства, щоб для всіх були створені однакові умови діяльності, щоб економіка та суспільство продовжували користуватися можливостями для зростання, в якому кожен громадянин має справедливую частку.

Викладена нижче «Політика» містить **Бачення** мети та напряду діяльності системи інспекції праці країни; заяву про **Завдання**, яке відповідає на питання: «Чим ми займаємося?»; ряд **стратегічних цілей**, яких керівництво інспекції прагне досягти у довгостроковій перспективі; та **керівні принципи**, які воно бажає бачити застосованими у сучасній інспекційній службі, щоб задовольнялися критерії якісного врядування будь-якого уряду.

У типовій «Політиці» також міститься набір **параметрів**, на яких ґрунтуватиметься її реалізація; наведені **чіткі, прозорі та ефективні процедури** стандартної інспекційної діяльності (перших відвідань) та санкції; викладено підхід до **сектора малих і середніх підприємств (МСП)**; висвітлено такі специфічні питання, як **особливо небезпечні види діяльності** (будівництво, гірничо-промисловість, хімічна промисловість, сільське господарство) та **особливо вразливі групи працівників** (питання, що стосуються жінок, наприклад, захист материнства, домагання на роботі, питання дитячої праці, надомників, домашніх працівників, іноземців-мігрантів тощо).

Цей документ слід розглядати як модель, яку можна взяти за основу для розробки правозастосовної політики інспекції праці конкретної країни. Визнаним є факт, що у Центральній та Східній Європі – і у світі взагалі – є багато різних систем організації служб інспекції праці – при міністерствах праці, при органах, які керують кількома інспекційними службами, або у формі незалежних національних інспекційних служб, підзвітних безпосередньо парламенту. У наведеній нижче типовій «Політиці» терміни «служби інспекції праці» та «міністерство праці» використовуються як скорочені назви конкретної системи будь-якої країни. Очікується, що ви внесете відповідні уточнення щодо назви та організаційної системи.

Після розробки нову «Політику» слід представити на національній тристоронній зустрічі високого рівня (або зустрічі зацікавлених сторін) для обговорення, уточнення

та ухвалення. Після ухвалення їй слід надати **максимальну політичну підтримку на якомога вищому рівні.**

Нову «Політику» належить **широко розповсюдити серед усіх носіїв обов'язків** та інших зацікавлених сторін, таких як іноземні інвестори, щоб вони чітко знали, чого від них очікує інспекція праці та чого вони можуть очікувати від інспекційних служб. Усі діючі та нові інспектори праці мають пройти ретельну підготовку щодо ефективного запровадження цієї нової «Політики».

Національна правозастосовна політика інспекції праці

1. Преамбула

Міністерству праці (назва країни) доручається забезпечувати дотримання Закону про працю, Закону про безпеку та гігієну праці та всього іншого відповідного законодавства про працю, яке є чинним на цей момент, шляхом надання порад, забезпечення застосування та інших відповідних заходів.

З цією метою воно керує Національною службою інспекції праці (НСІП) з головним органом Служби інспекції праці у Міністерстві....., районними бюро праці по всій країні та штатом з службовців-інспекторів праці. (Вставте відповідні назви, кількість бюро, чисельність інспекторів тощо.)

Мета прийняття Національної правозастосовної політики інспекції праці – поставити ціль і задати напрям для всієї діяльності головного органу та місцевих бюро, які відтепер застосовуватимуть усі інспектори праці та застосування яких суворо контролюватиметься зсередини служби місцевими бюро і головним органом та ззовні організаціями соціальних партнерів, а також підвищити ефективність і вплив цієї діяльності.

У цьому документі викладені загальні засади, дотримання яких міністерство, відповідальне за питання праці, очікує від головного органу НСІП, директорів усіх місцевих бюро та всіх окремих інспекторів праці. Він також дає змогу роботодавцям, працівникам та іншим носіям обов'язків краще розуміти інспекційну діяльність НСІП, зокрема й моніторинг підготовки та продуктивності інспекторів, притягати інспекторів до відповідальності, коли виявляються очевидні порушення, а також дозволяє інспекторам притягати роботодавців, працівників та інших носіїв обов'язків до відповідальності за порушення в питаннях дотримання законодавства.

2. Бачення

Після консультацій із соціальними партнерами ухвалено таке Бачення: Діяльність НСІП спрямовується на сприяння збалансованому соціально-економічному розвитку та добробуту країни шляхом надання чесних, справедливих, дієвих і ефективних послуг інспекції праці, які підтримуватимуть закон, забезпечуватимуть захист працівників і сприятимуть конкурентоспроможності роботодавців.

3. Завдання

Прийнято також нижчевикладену Заяву про завдання, що доповнює Бачення: НСІП прагне забезпечити повне дотримання всього національного законодавства про працю з тим, щоб належним чином контролювати ризики для безпеки, здоров'я та умов зайнятості громадян, а також спрямовує свою роботу на сприяння створенню справедливого, безпечного, здорового, стабільного та продуктивного виробничого середовища на всіх підприємствах, які належать до сфери відповідальності служб інспекції праці країни.

4. Стратегічні цілі

НСП як організація та всі її інспектори праці дотримуються таких стратегічних цілей:

- **Сприяти добросовісній трудовій практиці**, зокрема кращому соціальному захисту, поліпшенню умов праці, створенню безпечного та здорового виробничого середовища, належному соціальному забезпеченню. НСП забезпечує застосування законодавства про працю для досягнення цих цілей.
- **Надавати інформацію та поради** з усіх питань законодавства про працю: Міністерство праці є ініціатором і охоронцем законів країни про працю. Його правозастосовний орган, НСП, має обов'язок інформувати соціальних партнерів і всі зацікавлені сторони про ці закони, зокрема про їхні права та обов'язки та, де доречно, консультувати, навчати та інструктувати їх до того, як вдаватися до санкцій.
- **Забезпечувати дотримання** всього законодавства про працю: НСП виконує одразу дві функції, активно діючого органу (річне та місячне планування, інспекційна діяльність на національному, місцевому та галузевому рівнях, виявлення випадків недотримання законів, ужиття корегувальних заходів), та органу зворотного зв'язку (тобто розгляд скарг, нещасних випадків, інцидентів, спорів).
- **Забезпечувати справедливе та повне дотримання всіх законів і нормативних актів у сфері праці**: дотримання буде неупередженим для запобігання порушення стосунків між економічними конкурентами або між соціальними групами (наприклад, між громадянами країни та іноземними трудящими-мігрантами, чоловіками й жінками тощо). Належне використання повноважень у сфері правозастосування, у тому числі у судовій практиці, є важливим як для забезпечення дотримання закону, так і для забезпечення того, щоб ті, хто має обов'язки за законом, відповідали за невиконання вимог щодо охорони здоров'я, безпеки та добробуту.
- **Допомагати виробничим партнерам у впровадженні національного законодавства про працю в найбільш продуктивний спосіб та в дусі соціального партнерства**. НСП сконцентрує свої ресурси на тому, щоб робити видимий, вимірний внесок до соціально-економічного розвитку країни у збалансований, справедливий спосіб.
- **Сприяти здоровим, продуктивним і гармонійним трудовим відносинам**, зокрема шляхом сприяння колективним переговорам, своєчасному та справедливому реагуванню на скарги та вжиттю заходів за скаргами, а також запобігання спорам або наданню допомоги у їхньому вирішенні через соціальний діалог.

5. Принципи

НСП ухвалила набір принципів, що мають особливе значення для забезпечення дотримання законодавства шляхом роз'яснювально-пропагандистської роботи (структуроване консультування, інформування та навчання) та забезпечення його застосування (попередження, інструкції, повідомлення, судове переслідування). Ці принципи викладені нижче.

- **Послуги, орієнтовані на клієнта**: проблеми, що стоять перед підприємствами та працівниками, треба вирішувати шляхом надання безкоштовних послуг так, щоб максимально враховувати інтереси конкретного носія обов'язків (клієнта цих послуг).
- **Пропорційність**: будь-яка дія із забезпечення застосування законодавства має враховувати ризики для здоров'я й безпеки та серйозність очевидного порушення законодавства про працю, а також бути пропорційною цим ризикам і серйозності.

Інспектори повинні враховувати потенціал підприємства щодо дотримання законодавства, а також те, чи переважають вигоди правозастосовних заходів недоліки та те, чи існує більш належний спосіб досягнення цієї самої мети.

- **Ефективність і дієвість:** НСП прагнучиме якнайкраще використовувати наявні кадрові й матеріальні ресурси. Це означає, що будуть розроблятися та неухильно застосовуватися раціональні методи й цілі встановлення пріоритетів, причому за максимально широких консультацій із соціальними партнерами, а також охоплення найгірших правопорушників, а їхнє ефективне застосування буде суворо контролюватися.
- **Прозорість:** НСП прагнучиме допомагати роботодавцям, працівникам та іншим зацікавленим сторонам розуміти їхні права та обов'язки, розуміти, що вимагає від них закон, і чого вони можуть очікувати від НСП. Нормативні акти повинні бути доступними для всіх; потрібно також широко розповсюджувати якісні, легкі для розуміння довідкові роз'яснювально-пропагандистські матеріали.
- **Відповідальність:** персонал інспекції – це державні посадовці, яким гарантовані стабільність зайнятості та незалежність від неправомірного зовнішнього впливу, чи то політичного, чи то фінансового. Інспектори праці відповідають за свої дії та продуктивність. Тому НСП підтримуватиме та поширюватиме стандарти й практику професійної ефективності, за якими будуть оцінюватися дії інспекторів. НСП також матиме чіткий та дієвий механізм розгляду коментарів і скарг соціальних партнерів та інших зацікавлених сторін і своєчасного реагування на них у суворій відповідності до закону.
- **Одноманітність:** НСП забезпечить, щоб у питаннях інспекції праці схожі випадки трактувалися інспекторами у схожий спосіб, за схожими умовами, для досягнення схожих цілей щодо запобігання та дотримання законодавства. Найкраща інспекційна практика, вироблена в одній частині країни, буде застосовуватися і в усіх інших частинах.
- **Рівність:** НСП зобов'язується забезпечити рівний захист усіх працівників – як місцевих громадян, так і іноземців – у всіх порівнянних ситуаціях.
- **Узгодженість:** НСП видасть чіткі керівні принципи загального, узгодженого та одноманітного підходу для всіх інспекторів усіх місцевих органів, зокрема щодо здійснення повноважень, свободи дій та формулювання висновків.

6. Параметри

Параметри правозастосовних дій, які здійснюються НСП та місцевими інспекторами праці, ґрунтуються на таких факторах:

- **Запобігання є активом, а не статтею накладних витрат:** дотримання законодавства про працю та трудових норм є не тільки обов'язком для роботодавців, а й внеском у якість, ефективність, продуктивність і діловий успіх підприємств, у здоров'я, безпеку та загальний добробут усіх працівників країни. НСП робитиме все для сприяння розумінню того, що запобігання є активом, а не статтею накладних витрат.
- **Дотримання законодавства шляхом сприяння запобіжній культурі безпеки й гігієни праці та запобігання втрат.** Через багато причин краще запобігати недотриманню законодавства, ніж боротися з ним після скоєння порушень. Інспектори праці використовуватимуть структуровану роз'яснювально-пропагандистську діяльність (консультавання, інформування, навчання) як головний інструмент запобігання, щоб надавати носіям обов'язків компетентні, цілеспрямовані поради в

конкретних ситуаціях, а також проводити загальне навчання працівників, роботодавців та інших зацікавлених осіб з питань охорони праці.

- **Добросовісна трудова практика означає хороший бізнес для роботодавця:** безпечне та здорове виробниче середовище, відсутність дискримінації, рівність на роботі допомагають підприємцям скорочувати потенційні кадрові й матеріальні втрати та підтримувати чи підвищувати свою конкурентоспроможність шляхом диверсифікації. Спорі, нещасні випадки та захворювання знижують ефективність і призводять до від'ємного прибутку на капітал, інвестований у кадрові ресурси. Нещасні випадки на виробництві та професійні захворювання, які не компенсуються належним чином, знижують, а не підвищують, рівень життя сімей. Крім того, високоякісні товари й послуги для успішної конкуренції на національному та міжнародному ринках неможливо випускати за низькоякісними технологіями, в поганих умовах праці та у небезпечному й нездоровому виробничому (і загальному) середовищі.
- **Сприяння добровільному дотриманню:** крім правового забезпечення застосування законів, НСПП сприятиме добровільним ініціативам щодо дотримання законодавства та саморегулювання, водночас розробляючи та експлуатуючи ефективніші системи моніторингу для забезпечення виконання обов'язків носіями цих обов'язків та цілеспрямованого, хоча й випадкового, контролю.
- **Внесок соціальних партнерів до моніторингу дотримання:** ресурси НСПП можна було б спрямувати на серйозніші випадки недотримання та на краще дотримання у секторі малих і середніх підприємств (МСП).
- **Рівне ставлення до роботодавців та працівників:** відвідуючи підприємства, інспектори, у принципі, залучатимуть шляхом консультацій та (або) участі в інспектуванні як представників адміністрації, так і представників працівників, наприклад, членів трудових рад або комітетів з питань безпеки та гігієни праці.
- **Заохочування сектора МСП:** МСП є мотором економіки. Саме тут створюються майбутні робочі місця. Політика НСПП полягає не у придушуванні, а у стимулюванні зростання й діяльності МСП. Якщо керівники МСП не допускають серйозних або повторних порушень закону, їх треба не переслідувати, а інструктувати та спокійно регулювати, щоб зменшити тягар дотримання законів до рівнів, прийнятних для всіх.
- **Відповідне застосування правозастосовних повноважень і санкцій, зокрема судових розглядів.** Це важливо як останній захід для забезпечення дотримання законодавства, коли інші заходи не дали результатів, а також для забезпечення того, щоб носії обов'язків, яких обвинувачують у повторних або особливо серйозних порушеннях, обов'язково відповіли за свої дії. Санкції треба обов'язково застосовувати, але, як правило, це треба робити помірно. НСПП виробить політику стратегічного застосування санкцій та вдосконалення наявної системи санкцій з метою підвищення її дієвості.
- **Роз'яснювально-пропагандистська діяльність у майбутньому ґрунтуватиметься на офіційному Практичному посібнику НСПП,** де будуть викладені заходи й практичні принципи сучасної інспекції праці. Цей посібник буде також надано організаціям, що є соціальними партнерами, з тим, щоб вони розуміли ці нові процедури й могли контролювати дотримання їх інспекторами.

7. Процедури інспектування

Інспекція праці побудована на узгоджених, письмових процедурах, які також закладені у Практичному посібнику та яких повинні дотримуватися після проходження відповідної підготовки всі інспектори всіх місцевих органів. Основні елементи цих нових процедур інспекції праці щодо першого інспекційного відвідання підприємства визначені таким чином:

- При першому відвіданні будь-якого підприємства у певному році інспектори проводитимуть повну оцінку стану дотримання законодавства про працю, яка охоплюватиме всі відповідні соціальні відносини та норми соціального захисту, а також здатність і очевидну готовність роботодавця дотримуватися цих положень.
- Якщо порушення не є очевидно серйозними, а інспектор має підстави вважати, що роботодавець усуне їх у встановлений термін і в майбутньому демонструватиме розумну співпрацю, то **головним засобом втручання буде роз'яснювально-пропагандистська діяльність** (структуроване інформування та консультування щодо найкращого способу дотримання законодавства), а також чіткі письмові інструкції щодо того, як і в який термін виконати вимоги законодавства.
- Якщо інспектор вирішив переслідувати роботодавця в судовому порядку, то будуть також надані роз'яснення щодо причин цього. Роз'яснення включатимуть інформацію про правові зобов'язання роботодавця, наслідки постійного недотримання законодавства та термін усунення недоліків. Причини судового переслідування будуть викладені роботодавцю в письмовій формі.
- У розумну міру можливості інспектор, приймаючи рішення щодо переслідування в судовому порядку, також урахуватиме розмір і економічний стан підприємства. Хоча закон застосовується однаково до всіх, інспектори можуть бути гнучкішими до малих підприємств, зокрема щодо термінів усунення незначних порушень.
- У міру можливості інспектор консультуватиметься з представниками працівників або профспілок на підприємстві та інформуватиме їх про виявлені порушення законодавства про працю, а також про подальші заходи, яких він чи вона збирається вжити.
- У випадку, якщо інспектор виявив порушення, але вирішив обмежитися тільки порадою чи інформацією (завжди разом із письмовими інструкціями щодо дотримання законодавства й термінів виконання), можливо, з письмовим попередженням (це структурована роз'яснювально-пропагандистська діяльність), у принципі обов'язковим є контрольне відвідання **не пізніше ніж за місяць після закінчення терміну виконання вимог законодавства**, якщо цьому не заважатимуть якісь «форс-мажорні обставини».
- Якщо, здійснюючи таке контрольне відвідання, інспектор побачить, що роботодавець, незважаючи на попередні запевнення, не вжив істотних заходів для виконання вимог законодавства та усунення раніше виявлених порушень, **інспектор напевно ініціюватиме заходи з переслідування в судовому порядку**, знов-таки поєднані зі структурованою роз'яснювально-пропагандистською роботою, щоб ще раз повідомити роботодавцю про його правові обов'язки та, на цей раз, про причини судового переслідування.
- Лише у виняткових, чітко обґрунтованих випадках, коли роботодавець надає вагомі причини та документальні докази вимушеної затримки у виконанні вимог законодавства («форс-мажор»), інспектор ще раз проводить роз'яснювально-

пропагандистську роботу та видає письмове попередження про необхідність виконання вимог і новий, остаточний, термін виконання.

- Роботодавці, які загалом дотримуються законодавства та надали свідчення своєї готовності виконувати вимоги законодавства, що інспектори повинні задокументувати у своїх звітах, не підлягають повторному інспектуванню протягом щонайменш одного року, за винятком випадків, коли одержано скаргу або трапився нещасний випадок.
- Інспектори документуватимуть усі вищенаведені кроки, залежно від свого рішення, у письмовій формі та, як правило, не пізніше ніж через 10 днів після відвідання подають звіт про перше інспекційне відвідання директору місцевого органу для обговорення та затвердження.

8. Санкції

Хоча основним завданням інспекції праці є забезпечення дотримання роботодавцями закону шляхом ефективного управління ризиками та запобігання ризикам, санкції, зокрема переслідування в судовому порядку, залишаються істотною складовою діяльності із забезпечення застосування законів.

У прийнятті рішень щодо необхідності розслідування нещасних випадків, випадків погіршення стану здоров'я за професійними причинами або скарг щодо інших порушень НСПП діятиме за власним розсудом. Розслідування проводиться з метою визначення:

- причин;
- чи вжиті заходи або чи необхідно вжити заходів для забезпечення дотримання законодавства та запобігання повторному порушенню;
- уроків, які треба винести для цілей запобігання, а також для впливу на законодавство й керівництво;
- яка саме реакція є відповідною на будь-які порушення закону.

Вирішуючи, які скарги, доповіді про нещасні випадки на виробництві або професійні захворювання треба розслідувати, НСПП урахуватиме такі фактори:

- серйозність потенційного порушення закону;
- важкість і масштаб фактичної або потенційної шкоди;
- знання відомостей про дотримання законів носієм обов'язків у минулому;
- національні пріоритети забезпечення застосування законів;
- практичність і вірогідність досягнення результатів;
- ширше значення події, зокрема серйозне занепокоєння громадськості.

Санкції за порушення згідно із Законом про працю та (або) Законом про БГП є такими:

1. Штраф у розмірі від до (валюта) може накладатися на роботодавця як юридичну особу за такі порушення:
 - недостатнє застосування заходів з безпеки та гігієни праці;
 - відсутність індивідуальних засобів захисту;
 - відсутність оцінки ризику на робочих місцях тощо.*(Ці порушення є прикладами, тому треба додати відповідні порушення за національним законодавством.)*

2. Штраф у розмірі від до (валюта) може накладатися на роботодавця як юридичну особу за такі порушення:
 - втручання у вибори представника працівників з питань БГП;
 - відсутність обліку у сфері безпеки та гігієни праці;
 - відсутність письмового інформування всіх вагітних працівниць про всі ризики на їхніх робочих місцях тощо.*(Знов-таки, це приклади «помірних» порушень, тому треба додати відповідні порушення за національним законодавством.)*
3. Штраф у розмірі від до (валюта) може накладатися на роботодавця як юридичну особу за такі порушення:
 - якщо роботодавець не видав довідку про висновки і перевірку виробничого устаткування та умов праці;
 - якщо роботодавець проводить перевірку умов праці та виробничого устаткування без належної ліцензії на виконання таких робіт;
 - якщо роботодавець виконує роботи з безпеки та гігієни праці без належної ліцензії на такі роботи.*(Знов-таки, це приклади «малих» порушень, тому треба додати відповідні порушення за національним законодавством.)*

Рішення розпочати переслідування в судовому порядку приймають директори головних або місцевих органів *(або відповідний національний механізм)*. Переслідування може бути розпочато, якщо є достатні підстави для реальної перспективи засудження і якщо переслідування – в інтересах держави. Як правило, причини переслідування роз'яснюються порушнику в письмовій формі, але якщо цього вимагають обставини та є докази по справі, НСПП може вести переслідування без попереднього попередження або застосування альтернативних санкцій.

З урахуванням вищевикладеного НСПП, як правило, розпочинатиме переслідування в судовому порядку там, де після розслідування виникла одна чи більше з наведених нижче обставин:

- смерть у результаті порушення законодавства;
- серйозність інкримінованого порушення разом із серйозністю фактичної або потенційної шкоди, а також серйозність загальних відомостей про порушника та його підхід;
- доказ недотримання внаслідок необережності, зокрема недотримання вимог безпеки та гігієни праці;
- повторні порушення, що спричиняють значний ризик, або стійке чи значне недостатнє дотримання законів;
- проведення роботи без відповідної ліцензії або із серйозним невиконанням її вимог;
- рівень дотримання законодавства роботодавцем, зокрема у питаннях безпеки та гігієни праці, набагато нижчий, ніж вимагає закон, що викликає значний ризик;
- невиконання повідомлення про необхідність покращення чи про заборону або повторне порушення, яке було предметом офіційного попередження;
- навмисне подання неправдивої інформації або намір ввести в оману щодо питання, яке викликає значний ризик;
- навмисне перешкоджання інспекторам у виконанні їхніх законних обов'язків;

- доречно привернути загальну увагу до необхідності забезпечення дотримання законів та необхідності засудження, що може стримувати інших від аналогічних випадків недотримання;
- порушення, що триває та викликає значний ризик, незважаючи на відповідні попередження з боку працівників або їхніх представників чи інших осіб, яких стосується певний вид трудової діяльності.

9. Особливі питання

Окремо слід урахувати особливі категорії підприємств високого ризику та особливі категорії дуже вразливих працівників. НСПП розробить спеціальні заходи, програми та кампанії для цих галузей та категорій, консультуючись із найбільш активними організаціями-соціальними партнерами. Галузі економічної діяльності, для яких слід розробляти спеціальні програми чи процедури відповідно до цієї нової правозастосовної політики, включають: первинну добувну промисловість (шахти та кар'єри); наземне чи підземне будівництво; хімічну промисловість і застосування хімічних речовин у промисловості; сільське господарство. Особливими категоріями працівників, становищу яких слід приділяти більше уваги, є жінки, надомники, домашні працівники, іноземні трудящі-мігранти, діти в усіх формах нелегальної праці.

10. Галузі високого ризику

- Гірнична промисловість та розробка кар'єрів, будівництво, хімічна промисловість і сільське господарство – це чотири галузі, де постійно трапляється найбільша кількість нещасних випадків на виробництві, особливо із смертельним наслідком, або де існують найвищі ризики для здоров'я працівників. Крім того, ці галузі, особливо будівництво та сільське господарство, часто застосовують працю іноземних робітників без передбачених законом дозволів на роботу або працівників без письмових трудових договорів. Політика НСПП полягає в тому, що всіх нещасних випадків із смертельним наслідком можна і слід уникати, а всім працівникам слід видавати письмові трудові договори. Нелегальна зайнятість і велика кількість нещасних випадків на виробництві часто стоять поруч. Тому слід розробляти спеціальні кампанії, які б стимулювали роботодавців у всіх галузях високого ризику прагнути вищого рівня дотримання законодавства, особливо нормативних актів у сфері безпеки та гігієни праці.
- У **галузі будівництва** кількість травм із смертельним наслідком загалом майже у п'ять разів вища, ніж середня у промисловості взагалі. Кількість нещасних випадків із смертельним наслідком серед працівників тут більша, ніж у будь-якій іншій галузі. Ця галузь також характеризується поганим станом охорони населення – щороку в результаті будівельних робіт гинуть громадяни (серед них і діти, наприклад, ті, котрі грають на небезпечних або незахищених майданчиках). Інша серйозна проблема у будівництві – гігієна праці. Існує значно вищий ризик одержання травм у разі навантаження та розвантаження вручну; має місце велика кількість випадків алергії на добавки до цементу, наприклад на хромати, а також випадків синдрому вібрації руки й кисті; існує дуже високий ризик потрапити під дію азбесту, зокрема у роботах із руйнування.
- Ці проблеми ускладнюються тим, що найбільша кількість підприємств у будівельній галузі – це МСП та мікропідприємства. Роботи часто тривають дуже невеликий час і розкидані по багатьох майданчиках. Підрядники, клієнти, архітектори,

проектувальники, постачальники, хоча й за законом не належать до сфери діяльності органів інспекції праці, відіграють особливо важливу роль в усуненні або зменшенні небезпек і ризиків. Тому НСП виробить спеціальну запобіжну стратегію покращення власного впливу в галузі будівництва, зокрема детальну щорічну програму роботи, де будуть установлюватися пріоритети діяльності для цієї галузі на кожний наступний рік.

- НСП розробила нову Програму техніки безпеки у будівництві (ПТББ), що складається з ряду конкретних планових показників і заходів. Планові показники на наступні п'ять років включатимуть: скорочення частоти випадків пов'язаного з роботою погіршення здоров'я будівельних робітників до 2010 року на 20%; зменшення втрат робочих днів від виробничих травм та погіршення здоров'я (в розрахунку на 100 тис. працівників) до 2010 року на 20%.

(Ці цифри наведені як приклад, що допоможе розробити національну «Програму техніки безпеки у будівництві». Будь ласка, визначте власні цифри, бажано шляхом тристоронніх консультацій.)

- Заходи для досягнення цих цілей включатимуть: зосередження втручань НСП на більш ефективному використанні всієї доступної інформації з метою кращого охоплення сфер, де вдосконалення найбільш потрібні; розширення «цільової аудиторії» для забезпечення тиску на тих, хто має найбільший вплив на зміни; забезпечення кращого захисту найбільш уразливих груп працівників; впровадження ширшого спектра методів втручання, наприклад, відвідань виробників, перевірки завершених будівництвом споруд для «винесення уроків», збільшення кількості систематичних відвідань будівельних майданчиків спеціалістами будівельної галузі, застосування конкретних ініціатив щодо МСП (див. нижче) до цієї галузі як пріоритетної.
- Аналогічні спеціальні програми дій будуть розроблені для інших галузей високого ризику, зокрема для сільського господарства. В усіх випадках вони включатимуть заходи щодо консультацій з питань безпеки та гігієни праці, навчання робітників і операторів, розвиток систем техніки безпеки тощо.

11. Категорії вразливих працівників

- Особливої уваги потребують умови зайнятості **працюючих жінок**. У цьому контексті інспектори праці мають особливий обов'язок: не тільки виступати суб'єктами забезпечення застосування законодавства, а й підвищувати обізнаність щодо прав жінок-працівниць, передбачених законодавством про працю. Важливим аспектом є політика призначення інспекторів-жінок, відповідно підготовлених, для вирішення особливих питань жінок-працівниць; деякі інспектори-жінки спеціалізуватимуться на галузевих питаннях охорони праці (наприклад, у текстильній промисловості, побутовому обслуговуванні тощо).
- Жінки-працівниці, і не тільки вони, все більше стають об'єктом несприятливої поведінки на роботі. Така поведінка включає агресивні дії, фізичне насильство, залякування, дискредитацію, сексуальні домагання. Зловмисниками можуть бути покупці, пасажери, учні, керівники, колеги або навіть підлеглі. Найбільш поширеною формою несприятливої поведінки є залякування. Несприятлива поведінка часто є найбільш гострою проблемою у таких сферах, як готельно-ресторанне господарство, транспорт і зв'язок, середня освіта: мається на увазі залякування та сексуальні домагання з боку клієнтів, пасажирів і учнів. Для запобігання несприятливої поведінки можуть уживатися різноманітні заходи, наприклад, інформа-

ційно-просвітницькі кампанії, навчальні курси, спрямовані на те, щоб допомогти зловмисникам змінити своє ставлення, а також практичні заходи, такі як система «червоних карток» для тих, хто поводить себе агресивно. НСП у майбутньому приділятиме більше уваги цим питанням і після консультацій із соціальними партнерами розробить конкретні програми й заходи.

- Особливо важко контролювати умови праці **домашніх працівників**. Через недоторканість приватного житла, розкиданість цих робочих місць, незнання працівниками своїх прав, особливий характер трудових відносин і небажання працівників скаржитися, навіть у випадках серйозних порушень закону, можливості втручання інспекторів праці вкрай обмежені. Тим не менш, НСП може розробити роз'яснювально-пропагандистські матеріали для роботодавців і працівників, які міститимуть інформацію відповідно про їхні обов'язки й права та про наявність процедур розгляду скарг, а також спланувати медіа-кампанію для ефективнішого охоплення цього сектора.
- Особливо делікатного підходу з боку інспекторів вимагають питання **дитячої праці** та роль інспекторів праці у вирішенні цих питань згідно з Конвенціями МОП стосовно дитячої праці (№ 138 та № 182) та Рекомендаціями МОП (№ 146 та № 190), а також відповідно до національного законодавства, прийнятого для запровадження цих документів. Інспекторам потрібна спеціальна підготовка для того, щоб ефективно контролювати дотримання законодавства щодо мінімального віку для прийому на роботу та боротися з найгіршими формами дитячої праці. Вони мають розуміти особливе становище дітей, які працюють, а також навчитися, як краще співробітничати з іншими урядовими органами та відповідними неурядовими організаціями (НУО), що діють у цій сфері. НСП може розробити спеціальні настанови для інспекторів щодо найкращих способів забезпечення дотримання законодавства про мінімальний вік та нормативних актів про безпеку та гігієну праці молодих працівників, зокрема щодо будь-яких форм «небезпечної роботи», які визначені Конвенцією МОП № 182 як заборонені для будь-якого працівника молодшого ніж 18 років і які дуже поширені у деяких галузях високого ризику, зокрема, у будівництві та сільському господарстві.

12. Малі та середні підприємства (МСП)

Малі (в тому числі мікро-) та середні підприємства існують у всіх галузях економіки. Вони є мотором соціально-економічного розвитку. У західних промислово розвинених ринкових економіках понад 90% підприємств є малими або середніми, створюючи основну масу нових робочих місць для ринку праці. Продуктивність їх у країнах Центральної та Східної Європи не однакова: деякі мають високі результати й рентабельність і здатні повністю виконувати вимоги законодавства про працю, тоді як інші борються за існування. Багато з цих підприємств характеризуються поганим виробничим середовищем, де працівники, з якими трапляються нещасні випадки на виробництві, іноді не одержують компенсацію, і де немає достатнього соціального захисту. Завдання інспекції праці – **сприяти, а не карати, стимулювати, а не придушувати** розвиток МСП, у спосіб, який поєднує економічну ефективність, діловий успіх і створення робочих місць із належними соціальними стандартами, прийнятними умовами праці та фундаментальною охороною праці. Роль НСП полягає в забезпеченні того, щоб у майбутньому її інспектори сприяли дотриманню малими й середніми підприємствами законодавства про працю, зокрема, шляхом застосування таких стратегій:

- **Вироблення кращого розуміння діяльності і вимог до МСП.** Рівень обізнаності інспекторів щодо становища й потреб МСП буде підвищено, і вони пройдуть навчання для застосування нових і ефективніших підходів для сектора МСП.
- **Вироблення додаткових підходів до забезпечення застосування законодавства.** Будуть розвиватися схеми саморегулювання, самозвітування та добровільного дотримання. Також розроблятимуться і поступово запроваджуватимуться кодекси добросовісної практики та інформаційні буклети з простим, доступним для користувача викладом.
- **Будуть активно шукатися шляхи розширення співробітництва з іншими організаціями, що працюють в цьому секторі,** як урядовими органами, так і НУО.
- **Будуть розвиватися нові вектори для чіткого викладення цього послання.** Інспекції праці потрібно охопити роботодавців у секторі МСП послугами, яких вони потребують і які вони цінять.
- **«Схеми добросусідства» або наставництва** пройдуть випробування на пілотній основі; в разі успіху вони будуть поширені у більшому масштабі, де це буде доречно. Наставництво тут означає партнерство між великими компаніями та МСП з метою обміну досвідом, інформацією та передовою практикою в сфері охорони праці та трудових відносин. Тому НСПП спробує також охопити МСП через їхніх великих ділових партнерів.
- **Будуть розглянуті методології МОП WISE («Поліпшення роботи на малих підприємствах») та WIND («Поліпшення роботи з розвитку районів у сільськогосподарському секторі»)** на предмет запровадження Службою інспекції праці для зацікавлених підприємств сектора МСП. Буде вивчено можливість навчання інспекторів праці та роботодавців сектора МСП цим дуже успішним підходам до МСП; стороннім партнерам буде запропоновано реалізувати відповідні програми.
- **Буде розглянута можливість адаптації та запровадження на пілотній основі німецької «Моделі роботодавця»** для МСП країни разом із наданням стимулу для учасників: відсутність інспекцій протягом двох років, якщо не буде скарг або нещасних випадків.
- Можна також організувати **практичні інформаційні заняття з питань техніки безпеки** (півдобові) для груп керівників МСП разом із організаціями роботодавців і працівників, які будуть зосереджені на основних ризиках, що існують у тій або іншій галузі, та на тому, як їх усувати; додатковим стимулом буде річне звільнення від інспекцій.

13. Моніторинг

Моніторинг рівнів дотримання законодавства традиційно забезпечується шляхом відвідання підприємств у інспекційних цілях та розслідування нещасних випадків і скарг. У перспективі НСПП також намагатиметься активніше залучати, у доречній формі, до моніторингу рівнів дотримання соціальних партнерів, щоб підвищити ефективність і зменшити витрати. Умови цієї нової форми зовнішнього моніторингу будуть погоджені з організаціями-соціальними партнерами. Роботодавці та працівники також будуть заохочуватися до створення систем добровільного дотримання у формі більш регулярного соціального діалогу на рівні підприємств (у разі необхідності цей процес стимулюватиме орган інспекції) або через спільні комітети підприємств, які можуть також узяти на себе відповідальність за моніторинг дотримання соціальних стандартів на робочих місцях.

14. Зв'язки з громадськістю

Краща інформація для інших урядових органів, соціальних партнерів та ширшого кола зацікавлених сторін і зв'язок з ними – важливі умови поліпшення розуміння політики, цілей, діяльності, досягнень і потреб інспекції праці. Одним із значущих елементів цієї нової політики є те, що НСП оприлюднюватиме свою щорічну доповідь згідно зі статтями 19–21 Конвенції МОП про інспекцію праці (№ 81). НСП створить у своєму головному органі спеціальний підрозділ зі зв'язків із громадськістю, інформації та публікацій. Можна також реалізовувати інші ініціативи, наприклад інформаційні кампанії.

15. Висновок

Справа ефективного запровадження нормативних актів у сфері праці має забезпечуватися тими, чию діяльність ці нормативи регулюють. Лише роботодавці та працівники разом можуть ефективно запроваджувати норми щодо зайнятості та БГП і покращувати ситуацію на усталеній основі. Роль НСП полягає у стимулюванні дотримання, сприяння дотриманню, моніторингу дотримання й недотримання, реагування на випадки недотримання із застосуванням влади, справедливості й чесності. Мета цього документа – спрямувати діяльність інспекторів праці у напрямі забезпечення дотримання законодавства за принципами справедливості, прозорості, узгодженості, послідовності та звітності з метою здійснення впливу на роботодавців та робітників та переконання їх діяти відповідно до законодавства про працю та інших законів на благо всіх трьох сторін.

Цю нову політику, в якій підкреслюється більша прозорість і відповідальність уряду в його діяльності, слід широко оприлюднити з тим, щоб роботодавці та працівники знали, чого очікувати від інспекційних органів і чого інспекція в майбутньому чекатиме від них. Кінцева мета цього документа та тих багатьох нових елементів, які він містить, полягає в тому, щоб підвищити відповідальність усіх трьох соціальних партнерів, допомагаючи в такий спосіб створювати сприятливіший клімат для дотримання законодавства та сприяючи добросовісній практиці, порівнянній з практикою інших промислово розвинених країн і країн, що розвиваються. У такий спосіб ця політика допомагає забезпечити більшу повагу до закону, вищу конкурентоспроможність роботодавців, кращий соціальний захист і охорону праці для всіх працівників країни.



ПРИНЦИПИ ТА ПРАКТИКА ІНСПЕКЦІЇ ПРАЦІ: НАВЧАЛЬНО-ПРАКТИЧНИЙ ПОСІБНИК



ВСТУП

У Південно-Східній Європі (та, звичайно, в інших регіонах світу) часто трапляється так, що в інспекціях праці не проводиться систематичне навчання. Буває, що не організуються систематичні ввідні курси, підвищення кваліфікації або спеціальна підготовка, не проводиться комплексне навчання із сучасної практики інспекції праці, зокрема з планування роботи, визначення пріоритетів, методів інспектування, способів запобігання, з питань дотримання дисципліни й порядку, з бездоганної поведінки тощо. Новачків у цій професії часто просто віддають під опіку старшого колеги. Таке «учнівство» може сприяти накопиченню досвіду, але важко уявити, як можна досягти успіху без належного навчання та технічного завдання.

Цей посібник може слугувати таким «технічним завданням». У ньому викладено принципи та практику інтегрованої¹ інспекції праці згідно з міжнародними трудовими нормами та передовою практикою високоефективних країн з ринковою економікою.

Крім того, що цей посібник є джерелом орієнтації у щоденній роботі, його також можна використовувати для групового навчання та самонавчання. Він може бути особливо корисним для посадовців центрального апарату інспекції праці та районних або місцевих органів, котрі відповідають за нагляд, у навчанні молодшого персоналу, його інструктуванні та контролі за його роботою. Ті, хто працює в інспекції праці, одержать з цього тексту основну інформацію для того, щоб розуміти порушення законодавства про охорону праці та вживати відповідних заходів проти таких порушень. Для інспекторів на місцях тут подані пропозиції про те, як оцінювати різноманітні ризики, як цілісно аналізувати конкретну ситуацію, як працювати в напрямі орієнтованих на дії коригувальних рішень. У посібнику описані інструменти, котрі будуть корисними для інспекторів праці у разі оцінювання ряду проблем охорони праці, з якими вони можуть стикатися у щоденній роботі.

Істотно важливим у цьому контексті є планування діяльності інспекцій згідно з пріоритетами, потребами та наявними ресурсами. У тому процесі планування, який пропонується в цьому посібнику, наголошується на плануванні дій та подаються приклади ефективних програм роботи. Висвітлюється взаємозв'язок між охороною праці та трудовими відносинами, а також потреба у підвищенні продуктивності та ефективності. Враховуються також нові тенденції та підходи в інспекції праці в світлі технологічних і соціальних новацій. Наголос у цьому контексті робиться на сприянні інтегрованому, орієнтованому на запобігання підходу до всіх напрямів діяльності інспекції праці.

У першій частині посібника подано основні принципи інспекції праці, з якими мають бути знайомі всі інспектори, а особливо їхні інструктори. Друга частина стосується

¹ МОП сприяє інтегрованому підходу до інспекції праці. Інтегрована інспекція охоплює техніку безпеки, гігієну праці та охорону здоров'я, умови праці та трудові відносини. Це можна реалізувати за допомогою відвідання підприємств загальними інспекторами, котрих у разі необхідності підтримують спеціалісти. Такий цілісний підхід (його часто називають методом «одне підприємство – один інспектор»), за якого один інспектор, що має належну кваліфікацію та відповідну компетентність, може вирішувати всі головні, нескладні проблеми охорони праці та трудових відносин, сприяє запровадженню більш дієвої та ефективної форми інспекції.

практики інспекції праці, яка викладається методично та послідовно – від підготовки інспекційних відвідань до проведення різних видів інспекцій, оцінки ситуації, прийняття рішень і, зрештою, підготовки звітів з інспекції. У третій частині наведено деякі зауваження щодо навчання.

Використання цього посібника дасть інспекторам змогу відповісти на виклик часу, що сприятиме справедливій, безпечній, здоровій та продуктивній роботі підприємств у світі праці, який постійно змінюється. Іншими словами, це підхід «від А до Я» до інспекційної роботи, який забезпечить повну відповідальність інспекторів за власну діяльність.

ПРИНЦИПИ ТА ПРАКТИКА ІНСПЕКЦІЇ ПРАЦІ: НАВЧАЛЬНО-ПРАКТИЧНИЙ ПОСІБНИК

ЗМІСТ

I. ПРИНЦИПИ ІНСПЕКЦІЇ ПРАЦІ	23
1.1. Завдання інспекції праці	23
1.2. Джерела влади інспекції праці	24
1.3. Основні принципи інспекції	26
а. Функції інспекторів праці	26
б. Забезпечення дотримання законодавства про працю	27
в. Інформування та консультування з питань законодавства	27
г. Проблеми, не охоплені законодавством	27
д. Обов'язки інспекторів	28
1.4. Стратегічні питання	28
а. Соціально-трудові відносини та питання зайнятості	29
б. Безпека та гігієна праці, охорона здоров'я і добробут (БГП)	29
в. Нові підходи до інспекції	30
г. Продуктивність інспекцій праці	31
д. Технологічні вдосконалення	33
е. Вразливі групи	34
є. Розширення сфери охоплення інспекцією	35
ж. Залучення інших відомств та НУО	36
з. Використання засобів масової інформації	38
II. ПРАКТИКА ІНСПЕКЦІЇ ПРАЦІ	39
2.1. Забезпечення застосування положень законодавства	39
2.2. Планування інспекцій	40
а. Значення планування	40
б. Що таке планування?	40
в. Процес планування	40
г. Планування дій	41
д. Програми роботи	42
2.3. Підготовка до інспекційного відвідання	42
а. Збирання довідкової інформації	42
б. Типи інспекційних відвідань	43
в. Підготовка матеріалів	44
г. Підтвердження відвідання	44
д. Мобільність	45
2.4. Проведення інспекції	46
а. Попередні контакти та формальності	46
б. Якщо керівник не бажає співпрацювати	47
в. Відвідання цехів підприємства	48

г. Заключна зустріч	54
д. Ключові фактори	55
2.5. Контроль	56
а. Після інспекційного відвідання	56
б. Ведення обліку	57
2.6. Звітування про інспекційні відвідання	58
а. Формат звіту про інспекцією	58
б. Підготовка до складання звіту	58
в. Складання звіту	59
г. Зміст	59
2.7. Щорічні доповіді	61
 ІІІ. ПРИМІТКИ ЩОДО НАВЧАННЯ	63
3.1. Навчальний процес	63
3.2. Навчання нової ролі	64
3.3. Аналіз потреб у навчанні	64
3.4. Навчання на досвіді	65
3.5. Ключі до успішного навчання	66
3.6. Що повинні знати інспектори праці	66
а. Огляд проблеми	66
б. Конвенції та Рекомендації МОП	66
в. Національне законодавство, урядова політика, правозастосовні структури	67
г. Співробітництво з усіма урядовими органами та НУО	67
д. Співпраця з організаціями роботодавців та профспілками	67
3.7. Джерела впливу інспекторів	67
 КОДЕКС ЕТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ ІНСПЕКТОРІВ ПРАЦІ	69
ВСТУП	71
КОДЕКС ЕТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ ІНСПЕКТОРІВ ПРАЦІ	73
І. КОРУПЦІЯ ЯК ПРИЧИНА НЕЕТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ У СУСПІЛЬСТВІ	73
а. Корупція та її зв'язки з професією	76
б. Боротьба з корупцією – національні заходи все ж існують	77
ІІ. КОРУПЦІЯ ТА ЇЇ ПОТЕНЦІЙНИЙ ВПЛИВ НА ІНСПЕКЦІЮ ПРАЦІ	78
а. Хабарництво – причини й наслідки спокуси	79
б. Заходи для заохочування етичної поведінки серед інспекторів праці	80
в. Кодекс етичної поведінки	82
 ТИПОВИЙ КОДЕКС ЕТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ ІНСПЕКТОРІВ ПРАЦІ	85

І. ПРИНЦИПИ ІНСПЕКЦІЇ ПРАЦІ

1.1. Завдання інспекції праці

Головне завдання будь-якої системи інспекції праці – **забезпечити дотримання законодавства про працю**, тобто сукупності національних нормативних актів і стандартів, призначених для захисту всіх працівників у процесі їхньої роботи, а в сучасних системах – також і самозайнятих осіб і широкої громадськості, від будь-яких негативних наслідків роботи, що виконується. Те, як саме у найкращий спосіб забезпечити повне дотримання цього законодавства – питання тривалого обговорення, і у більш ефективних системах інспекції праці по всьому світу розроблено різні підходи до виконання цього завдання, зазвичай у формі всеосяжної, узгодженої та послідовної державної політики щодо забезпечення дотримання законодавства.

Після багатьох років експериментування, випробувань та іноді трагічних помилок усі високоефективні системи також виробили значні спільні риси або принципи, з яких двома найважливішими є **запобігання** та **інтеграція**. Загалом визнано, що найкращий спосіб забезпечити дотримання законодавства – перш за все запобігати порушенням нормативних актів про охорону праці; сьогодні також широко визнається, що найбільш дієвим та ефективним способом організації орієнтованої на запобігання системи інспекції праці є інтегрована служба інспекції.

Запобігання означає, перш за все, рішучі зусилля, спрямовані на зменшення кількості нещасних випадків і професійних захворювань. Проте запобігання в контексті сучасної інспекції праці означає дещо більше, ніж просте уникання небезпек та нещасних випадків. Принципи й методи сучасних стратегій запобігання можуть застосовуватися до всіх функціональних сфер обов'язків інспекції праці із забезпечення: безпеки та гігієни праці; соціально-трудова відносин; загальних умов праці; нелегальної зайнятості; несправедливої практики трудових відносин; розгляду скарг і врегулювання спорів; розслідування нещасних випадків; конфліктів тощо. У контексті цього навчально-практичного посібника наголос буде зроблений на підході до всіх напрямів інспекційної діяльності, орієнтованому на запобігання.

Інтеграція передбачає, що всі вищезазначені питання інспекції праці, оскільки вони належать до компетенції служб інспекції праці, вирішуються на підприємстві під час планового або поточного інспекційного відвідання. Це означає, що один інспектор відповідної кваліфікації та достатньо компетентний вирішує в ході такого відвідання всі основні нескладні проблеми охорони праці та трудових відносин. Такий підхід називається «комплексним обслуговуванням». Він передбачає, що більшість інспекторів – добре підготовлені «універсали», тобто службовці, які знають дещо про все, і що їх підтримує невелика кількість «спеціалістів», тобто експертів, які знають все про дещо й які втручаються, зазвичай на прохання їхніх колег-універсалів, у складніших ситуаціях, котрі вимагають саме їхніх знань і кваліфікації.

Кваліфіковані спеціалісти повинні бути зосереджені у тих районах або регіональних органах, де їх знання та кваліфікації найбільш потрібні, тобто відповідно до структури та розподілу галузей та секторів промисловості; при цьому спеціалісти, навіть

базуючись у якомусь конкретному районі, матимуть правомочність на втручання як на регіональному, так і на національному рівні. Експерти з високим рівнем спеціалізації, наприклад, токсикологи або інші експерти з трудової медицини або гігієни праці, а також, можливо, спеціалісти із проблем зайнятості або колективних трудових відносин, з азбесту, дитячої праці або інших аналогічних питань, можуть знаходитися у центральному управлінні та підтримувати роботу районних інспекторів. Саме так інспекція праці організована у найефективніших системах більшості промислово розвинених країн з ринковою економікою, і саме так вона може в майбутньому працювати в будь-якій країні.

1.2. Джерела влади інспекції праці

Владні повноваження будь-якої системи інспекції праці випливають з національної правової бази, яка відображає положення Конвенції МОП 1947 року про інспекцію праці (№ 81) та Конвенції МОП 1969 року про інспекцію праці у сільському господарстві (№ 129). Конвенція № 81, основний міжнародний документ щодо інспекції праці, спрямована на забезпечення застосування законів, що стосуються умов праці та охорони працівників промислових і торговельних підприємств. Конвенція № 129 застосовується до сільськогосподарських підприємств, на яких працюють робітники за наймом або учні, або, відповідно до заяви держави-члена МОП, яка ратифікує цю Конвенцію, до орендарів, здольників, членів кооперативів або навіть до членів сім'ї керівника сільськогосподарського підприємства, тобто фактично до того, що відомо як сільський «неформальний сектор».

Протокол 1995 року до Конвенції № 81 підтверджує принципи цієї Конвенції та поширює її застосування на діяльність у секторі «некомерційних служб» (в першу чергу органів державної адміністрації, комунальних підприємств, місцевих органів влади, а також збройних сил, поліції, виправних закладів тощо), водночас надаючи достатню гнучкість для забезпечення того, щоб законні потреби (такі, як національна безпека та належне функціонування виконавчої влади) не стояли на заваді застосування Конвенції до державного сектора.

Ці норми утворюють невід'ємну та загальну основу статусу та функціонування інспекції праці. Як такі, вони є джерелом сили та повноважень у будь-якій країні – для служби інспекції, інспекторів і клієнтської системи, яку вони мають обслуговувати, – й цінним інструментом у контексті справедливого соціально-економічного розвитку. Конвенцію № 81 ратифікували понад 130 держав-членів МОП. Близько десяти років тому Керівний орган МОП включив її до десяти найважливіших конвенцій Організації.

У п. 1(а) статті 3 Конвенції наведені головні завдання системи інспекції праці: «забезпечення застосування положень законодавства в галузі умов праці та безпеки працівників у процесі їхньої роботи, як, наприклад, положень щодо тривалості робочого дня, заробітної плати, безпеки праці, охорони здоров'я й добробуту, використання праці дітей і підлітків та з інших таких питань, тією мірою, якою інспекторам праці належить забезпечувати застосування зазначених положень». Після того, як держава-член МОП ратифікує цю Конвенцію, що зробили більшість країн Центральної та Східної Європи, вона зобов'язана повністю відобразити її у своєму національному законодавстві та практиці.

Конвенція МОП № 81

У цьому загальному стандарті (який ратифікували понад 130 із 175 держав-членів МОП) встановлені такі орієнтири для ефективної інспекції праці:

- Інспекція праці має бути організована як система (стаття 1), що поширюється на всі підприємства щодо яких можуть бути застосовані положення законодавства, котрі стосуються умов праці та охорони працівників (стаття 2).
- Вона повинна охоплювати певний базовий набір функцій, таких як тривалість робочого дня, заробітна плата, безпека праці, охорона здоров'я та добробут, використання праці дітей і підлітків та інші питання, пов'язані з наведеними вище (стаття 3.1).
- Інспектори повинні забезпечувати роботодавців і працівників інформацією та порадами щодо дотримання законів і доводити до відома компетентних органів факти бездіяльності й зловживань, котрі не підпадають під дію чинних законодавчих положень (стаття 3.1).
- Інспекція праці повинна перебувати під наглядом і контролем центральної влади (стаття 4.1).
- Слід сприяти ефективній співпраці з іншими урядовими службами та приватними установами (НУО), які займаються питаннями охорони праці, а також із роботодавцями і працівниками та їхніми організаціями (стаття 5).
- Інспектори мають бути державними службовцями, статус і умови роботи яких забезпечують стабільність їхньої посади й роблять їх незалежними від будь-яких змін в уряді чи будь-якого небажаного зовнішнього впливу (стаття 6).
- Інспекторів праці слід набирати суто на підставі кваліфікації та належної підготовки для виконання їхніх обов'язків (стаття 7).
- Кількість інспекторів праці має бути достатньою для забезпечення ефективного виконання їхніх обов'язків з урахуванням, зокрема, числа, виду, розміру та розташування підприємств, кількості зайнятих працівників, кількості та складності законодавчих положень, застосування яких належить забезпечити (стаття 10).
- У розпорядженні інспекторів праці мають бути належні місцеві органи та транспортні засоби (стаття 11).
- Інспектори праці повинні бути забезпечені відповідними документами та наділені відповідними правами (статті 12 і 13).
- Інспекції на підприємствах проводяться так часто і так ретельно, як це потрібно для забезпечення ефективного застосування відповідних законодавчих положень (стаття 16).
- Національним законодавством і нормативними актами повинні бути передбачені та мають ефективно застосовуватися відповідні санкції за порушення законодавчих положень, застосування яких підлягає контролю з боку інспекторів праці, а також за протидію інспекторам праці під час здійснення ними своїх обов'язків (стаття 18).
- Своєчасно мають оприлюднюватися щорічні доповіді інспекції праці (статті 19–21).

МОП здійснює регулярний моніторинг застосування згаданих конвенцій. Держави-члени МОП повинні подавати доповіді про заходи, вжиті ними для виконання поло-

жень конвенцій. Комітет експертів МОП із застосування конвенцій та рекомендацій вивчає ці доповіді та інформацію щодо законодавства відповідної країни, а також, зокрема, коментарі, надані організаціями роботодавців і працівників (які мають конституційне право безпосередньо спілкуватися з Організацією). За результатами вивчення Комітет може вжити ряд серйозних заходів для забезпечення повного застосування конвенцій у національному законодавстві та практиці.

Якщо країна постійно не виконує будь-яке або всі положення конвенції, котру вона ратифікувала, то роботодавці, працівники або навіть інший уряд країни можуть примусити переглянути це питання. У серйозних випадках невиконання може призвести до призупинення членства країни у МОП або навіть у ширшій міжнародній спільноті. Такі процедури, а також залучення роботодавців і працівників разом із урядами до наглядової системи надають нормам МОП унікальної сили та повноважень.

Проте перешкод дієвому дотриманню міжнародних норм може бути багато – політичних, юридичних, економічних, структурних і культурних, причому на будь-якому рівні, від національного до місцевого. Корисно відкрито розглянути ці обмеження та врахувати їх у побудові вдосконаленої системи інспекції праці.

1.3. Основні принципи інспекції

а. Функції інспекторів праці

Інспектори праці входять до складу урядової адміністративної системи, і їхньою головною метою є забезпечення дотримання всіх норм про охорону праці, а також упорядкований та конструктивний розвиток трудових відносин.

Інспектори праці:

- забезпечують застосування законів про працю, відповідних нормативних актів та державних стандартів;
- консультують роботодавців і працівників щодо найефективніших способів дотримання законодавчих положень;
- звітують перед своїм керівництвом про проблеми та недоліки, не охоплені нормативними актами;
- можуть, якщо це передбачено у національному законодавстві, також забезпечувати застосування колективних договорів або їхній моніторинг.

У багатьох країнах інспектори виконують додаткові функції, зокрема:

- сприяють гармонічним відносинам і соціальному діалогу між роботодавцями та працівниками;
- розглядають скарги та врегульовують спори між роботодавцями та працівниками;
- вирішують певні питання соціального страхування, зокрема щодо компенсацій працівникам.

б. Забезпечення дотримання законодавства про працю

Інспектори повинні забезпечувати застосування законів щодо:

- умов зайнятості, зокрема, заробітної плати, тривалості робочого часу, відпусток та плати за понаднормову працю;
- техніки безпеки, охорони здоров'я та гігієни на робочому місці;
- використання праці дітей, підлітків та жінок;
- антидискримінаційного законодавства.

Сфера їхніх повноважень щодо забезпечення застосування може бути різною залежно від національних обставин. Певні категорії працівників іноді виключаються зі сфери дії цього законодавства; це, наприклад, домашні працівники, сільськогосподарські робітники, мігранти, тимчасові працівники, сезонні робітники, самозайняті особи та ін. Ці так звані «вразливі групи» дуже часто потребують охорони праці навіть більшою мірою, ніж працівники звичайних підприємств, що мають постійні трудові договори. Тому слід докладати зусиль для поширення діяльності служб інспекції праці на всі підприємства, всіх працівників і роботодавців.

в. Інформування та консультування з питань законодавства

Обов'язки інспекторів щодо інформування та консультування роботодавців і працівників включають:

- роз'яснення того, що сказано у законодавстві;
- зазначення того, чи виконуються вимоги законодавства на конкретному підприємстві чи ні;
- роз'яснення того, що треба зробити для повного дотримання законодавства.

У наданні консультацій та інформації інспектори зосереджують увагу на тому, що саме потрібно зробити відповідно до чинних нормативних актів і стандартів, а не на тому, як зробити це технічно. У наданні консультацій щодо того, як дотримуватися законодавства, інспектори мають приймати рішення в межах своєї компетенції.

Приклад:

- Скільки часу повинен інспектор надати роботодавцю для виплати недоплаченої зарплати?
- Скільки часу повинен інспектор надати роботодавцю для встановлення витяжної системи з метою усунення серйозної проблеми з запиленістю?

г. Проблеми, не охоплені законодавством

У ході виконання своїх обов'язків інспектори можуть стикатися з проблемами, які не передбачені чинними законами й нормативними актами та які створюють очевидну соціальну несправедливість. Такі проблеми слід виявляти, описувати й роз'яснювати, а також доводити до відома старшого персоналу головного органу інспекції праці. Виявлені проблеми, не охоплені законодавством, як правило, висвітлюються у звіті про інспекційне відвідання (див. частину II). Недоліки, відображені у звітах, можуть використовуватися як основа для внесення змін до законодавства. Інспектори відіграють важливу роль у поліпшенні стандартів соціального захисту та охорони праці.

Інспектори праці є рушіями соціального прогресу та захисниками соціального миру.

д. Обов'язки інспекторів

Надання інспекторам повноважень не означає, що вони можуть робити все, що забажають. Їхні повноваження повинні стримуватися низкою зобов'язань.

Інспектори повинні:

- повідомляти роботодавців про свою присутність у разі інспекційних відвідань (це не означає, що інспектори повинні заздалегідь надсилати повідомлення про всі відвідання);
- пред'являти роботодавцям свій ідентифікаційний значок інспекції праці та (або) відповідне посвідчення;
- зобов'язатися не розголошувати жодних секретних виробничих процесів та відомостей, які можуть завдати шкоди конкурентоспроможній позиції або іншим діловим інтересам роботодавців;
- вважати конфіденційним джерело будь-якої скарги на роботодавців та ані прямо, ані опосередковано не розкривати особистість скаржника;
- подавати керівництву особисті звіти про інспекції та регулярні звіти про діяльність;
- бути незалежними, безпристрасними та неупередженими, демонструючи владу;
- не брати пряму або опосередковану участь у справах підприємств, які перебувають під їхнім контролем;
- утримуватися від будь-яких неетичних або корупційних дій.

Інспектори мають як права (повноваження), так і обов'язки (зобов'язання).

Приклад:

- Інспектори в жодному разі не повинні приймати від роботодавців будь-які позики або подарунки.
- Умова «не брати участь» також поширюється на близьких родичів (чоловіка, дружину, дітей...)

1.4. Стратегічні питання

Інспекції праці повинні розглядати й постійно розробляти ряд стратегічних питань. Вони включають:

- соціально-трудові відносини та питання зайнятості;
- питання безпеки та гігієни праці, охорони здоров'я та добробуту;
- нові підходи до інспекції;
- продуктивність інспекції праці;
- технічні вдосконалення;
- уразливі або маргінальні групи;
- залучення неурядових організацій.

а. Соціально-трудові відносини та питання зайнятості

Інтегрування функцій соціально-трудових відносин у інспекцію праці вимагає чіткого розуміння характеру кожної функції.

Інспекція праці опікується забезпеченням дотримання ряду національних законів і нормативних актів з питань охорони праці та наданням роботодавцям і працівникам порад щодо найефективніших засобів такого дотримання. Соціально-трудові відносини стосуються взаємодії між урядом, працівниками та роботодавцями з усіх питань, пов'язаних з діяльністю підприємств.

Взаємодія між працівниками та роботодавцями та всі урядові втручання, які впливають на неї, очевидно, торкаються політики та практики інспекції праці.

Приклад:

Нормативні акти про мінімальну заробітну плату встановлюють ставки заробітної плати для працівників. Інспектори перевіряють ставки заробітної плати в ході виконання своїх регулярних інспекційних функцій.

Якщо виплачена заробітна плата відрізняється від установленого мінімуму, інспектор повинен дати роботодавцю вказівку виконати вимоги законодавства.

Якщо роботодавець відмовляється, має місце індивідуальний спір про права між працівником і роботодавцем та порушення законодавства.

Хто повинен займатися цією проблемою? Чи повинен нею негайно зайнятися інспектор праці або ж її треба передати спеціалісту з соціально-трудових відносин?

Індивідуальні **спори про права**, які стосуються **наявних** умов зайнятості, мають урегульовуватися, офіційно чи неофіційно, інспекторами праці.

Інспектор праці повинен урегульовувати такі трудові проблеми у першому місці зустрічі, якщо це взагалі можливо, на підприємстві.

Спори про інтереси, які стосуються **майбутніх** умов зайнятості, краще врегульовувати спеціалістам з соціально-трудових відносин за межами підприємств.

- **Спори про права** – це спори щодо **наявних** умов зайнятості.
- **Спори про інтереси** – це спори щодо **майбутніх** умов зайнятості.

Інспекція праці, що має достатні ресурси, може призначити співробітників-спеціалістів для вирішення виключно складних спорів із соціально-трудових відносин. Проте в інтегрованій системі інспекції бажано поєднувати ці функції та призначити інспектора-універсала, здатного вирішувати всі основні нескладні питання охорони праці та зайнятості.

б. Безпека та гігієна праці, охорона здоров'я та добробут (БГП)

У старій системі інспекції в багатьох країнах Центральної та Східної Європи функції інспекції праці (наведені у статті 3 Конвенції МОП № 81) розділялися (а в деяких випадках все ще розділені) на інспектування умов зайнятості (інспектування відносин)

та інспектування безпеки та гігієни праці, охорони здоров'я та добробуту, тобто виробничого середовища (інспектування охорони).

Сьогодні все більше й більше країн приймають новий підхід, який називають «комплексним обслуговуванням» або інтегрованою системою інспекції, де функції інспекції праці та функції заводського контролю об'єднані в одній службі інспекції. Вона має такі риси:

- більшість інспекційної роботи виконують інспектори-універсали;
- інспекторів-універсалів підтримує невеликий колектив спеціалістів;
- технічні спеціалісти можуть бути задіяні як консультанти, а не як повністю зайняті працівники.

Приклад:

Інспектор-універсал проводить поточну інспекцію БПП. Він виявляє складну проблему, пов'язану з потенційно небезпечними хімікатами, й повідомляє про неї старшого спеціаліста, який наступного дня здійснює спеціалізовану інспекцію.

Спеціаліст із БПП зосереджує увагу на конкретних проблемах, а не на всьому спектрі поточних питань, якими вже займається інспектор-універсал.

Інтегрований підхід до інспекції має такі переваги:

- ефективніше використання ресурсів;
- більш цілеспрямоване використання кадрових ресурсів спеціалістів (завжди дефіцитних);
- кращі стосунки між інспекцією та клієнтами, тому що роботодавці не повинні мати справу з масою різних інспекторів, а працівники бачать, що всіма їхніми проблемами займаються.

в. Нові підходи до інспекції

Зміни у світі праці та швидкість, з якою вони відбуваються, вимагають інших, часто нових, навіть незнайомих, підходів до інспекційної роботи.

Приклад:

Усе більше наголошується на наданні підприємствам послуг спеціалістів і на ширшому залученні комітетів з питань безпеки праці та охорони здоров'я й трудових комітетів, що наближує роботодавців і працівників до дотримання законів і нормативних актів у царині праці. Це одночасно і виклик, і можливість:

- **виклик** – тому що інспекторам потрібно консультуватися й працювати з рядом сторонніх установ;
- **можливість** – тому що за допомогою цих установ можна сприяти роботі інспекторів і вдосконалювати її.

У міру того, як підприємства розвиваються, стають динамічнішими та більш ініціативними, інспекція праці стає частиною процесу сприяння змін.

Замість того, щоб брати участь лише у традиційній (контрольній) діяльності, більший акцент робиться на:

- розробці правил охорони праці на підприємстві;
- запобіганні, а не на лікуванні, як засобу сприяння діловим інтересам (економічній ефективності та конкурентоспроможності);
- сприянні покращанню соціально-трудових відносин шляхом соціального діалогу;
- запровадженні «саморегуючих» режимів (управління БГП).

Це робить працю інспекторів більш складною та корисною, а також набагато ефективнішою; але для того, щоб бути ефективними у цей новий спосіб, щоб бути здатними зосередити увагу на головному носії обов'язків – роботодавці, вони повинні мати солідні знання щодо:

- ділових операцій підприємства;
- соціальних відносин усередині підприємства;
- структури та внутрішніх процедур підприємства.

За запобіжним підходом інспекції набувають легітимності через компетентність та ефективність. Запобіжний підхід до інспекції праці вимагає, щоб інспектор був скоріше радником, ніж правозастосовником, і щоб він дотримувався попереджувальної стратегії, а не підходу, що ґрунтується на вжитті заходів.

Запобіжний підхід до інспекції має три головні наслідки:

- інспектори мають справу з вищим керівництвом та представниками працівників;
- інспектори консультують керівництво, а не виконують його роботу;
- інспектори повинні бути краще підготовлені для того, щоб добре розуміти управлінський процес і трудові відносини.

«Саморегуючі» режими можуть бути обов'язковими (прописаними законом, що часто називають «внутрішнім контролем» або «самоінспекцією») або добровільними. Вони, як правило, ґрунтуються на системі управління безпекою та гігієною праці (СУБГП). Міжнародний еталон таких систем – «Технічні настанови МОП щодо СУБГП» (2001 р.), які були видані англійською та французькою мовами, а потім перекладені багатьма мовами країн Центральної та Східної Європи, зокрема, болгарською, чеською, словацькою, польською та російською.

2. Продуктивність інспекцій праці

Продуктивність зазвичай пов'язують з приватним сектором, але цей показник можна застосовувати й до інспекцій праці. Продуктивність – це залежність між тим, що виробляється, та ресурсами, потрібними для того, щоб це виробити. Це стосується витрат, результатів і взаємозв'язку між витратами й результатами.

Продуктивність інспекції праці можна перевірити шляхом:

- вимірювання витрат і результатів;
- прив'язування витрат і результатів до визначених термінів.

Один із вимірів продуктивності, або результативності, – це кількість інспекцій, яку інспектор здійснив за місяць або за рік. Ця міра продуктивності не означає *якість* інспекційної роботи і має звичайні викривлення середнього показника як будь-яка статистична характеристика, але вона є корисною відправною точкою для вивчення результативності інспекції. Тому керівництво інспекції (національного управління та місцевих відділень) повинно встановити конкретні, реалістичні нормативи результативності, обов'язкові для всіх інспекторів:

Приклад:

- кожний інспектор повинен провести мінімум 15 (*наприклад*) поточних інспекцій за місяць;
- кожний інспектор повинен за місяць розслідувати та звітувати про певний відсоток нещасних випадків, про які було повідомлено;
- кожний інспектор повинен за місяць розглянути певний відсоток скарг з питань зайнятості та трудових відносин.

Підвищення рівня продуктивності не повинно здійснюватися за рахунок якості. Наприклад, може здатися легшим збільшити кількість інспекційних відвідань шляхом застосування спрощених методів, відмови від детального інспектування підприємств та підготовки відповідних звітів. Тому для кожного типу інспекційного відвідання (див. частину II) слід встановити **фіксовані терміни**. Звичайні або поточні інспекції малих підприємств повинні тривати не більше години. Інспекції середніх підприємств повинні тривати не більше половини дня. **Жодна інспекція** будь-якого підприємства – навіть дуже великого – **не повинна тривати більше одного дня**. Якщо необхідно, великі підприємства можна перевіряти групами інспекторів, або інспектори можуть перевіряти підприємство по частинах, пізніше повертаючись для завершення інспекції.

Краще за все підвищувати продуктивність шляхом:

- кращого планування й програмування роботи;
- надання інспекторам кращого транспорту;
- розширення навчання та підвищення його якості;
- надання кращих службових приміщень і допоміжного устаткування.

Покращення управління ресурсами означає приділення більшої уваги:

- постановці цілей інспекції;
- складанню належних планів роботи;
- моніторингу результативності інспекторів;
- оцінюванню результативності для того, щоб визначити, чому цілі не досягнуті.

Навіть там, де кадрові ресурси інспекції скорочуються, продуктивність можна підвищити шляхом кращого планування та управління ресурсами, а також за допомогою запровадження нових методів і підходів до інспекційних відвідань, таких як інтегрована інспекція праці.

д. Технічні вдосконалення

Нові технічні вдосконалення ставлять нові вимоги до інспекції праці. Ось приклади таких вдосконалень: промислові роботи, автоматизовані системи, гідна інженерія, нові хімікати, нові речовини, нові форми організації праці тощо. Останні мають особливо велике значення, тому що вони є головною причиною стресів та інших професійних захворювань, особливо у перехідних країнах, викликаючи іноді значні, часто «приховані» втрати та додаткові накладні витрати на виробництво.

Нові технології вимагають від інспекцій адаптації до цілого ряду нових ситуацій, серед них й до нових технологічних процесів, різних видів небезпек, нових і незнайомих умов праці, нових типів нещасних випадків на виробництві. Нові технології – з потенційно серйозними ризиками – які застосовуються, приміром, на хімічних заводах і атомних електростанціях, впливають не лише на робітників у безпосередньому робочому середовищі, а й часто на населення навколишніх районів. Тому інспектори у своїй дорадчій ролі повинні завжди пам'ятати, які наслідки може мати будь-яка робота, що ведеться, для широкого загалу.

Приклади наслідків технічних вдосконалень для інспекції праці:

- Які стратегії повинні інспекційні органи прийняти для того, щоб завжди бути добре обізнаними з технічними змінами та їхніми очікуваними наслідками?
- Як треба організувати добір і підготовку інспекторів, зважаючи на технічні нововведення?
- Як слід побудувати структуру та організацію інспекції для того, щоб бути в курсі нових технологій?

Складність нових технологій та потреба у допомозі спеціалістів можуть обумовити ширше залучення сторонніх консультантів для підтримки роботи штатного персоналу інспекції. Це також вимагає сильнішого акценту на охороні праці шляхом запобігання на якомога ранньому етапі.

Широкі консультації зазвичай потрібні перед тим, як буде запроваджено нове устаткування, технологічні процеси та хімічні речовини, що можуть створити загрозу для безпеки та здоров'я працівників і широкої громадськості взагалі.

Увагу слід приділяти таким питанням (наприклад):

- вивченню та затвердженню планів підприємства і технологічних процесів до початку будівництва;
- централізованому інспектуванню імпортованих машин і обладнання;
- консультаціям із роботодавцями та працівниками з політики підприємств у сфері безпеки та гігієни праці;
- розширеній участі всіх сторін у розробленні національної політики у сфері безпеки та гігієни праці;
- розробленню стратегії інспектування, зосередженої на пріоритетних галузях і підприємствах, бажано за інтегрованим підходом.

е. Вразливі групи

Захист працівників обмежується здебільшого тими, хто охоплений колективними договором, й тими, хто підпадає під юридичні визначення «працівник» і «місце роботи».

Необхідно розрізняти працівників, захищених законом, і працівників, які захищені недостатньо або не захищені взагалі.

До працівників з недостатнім захистом або без захисту зазвичай належать: тимчасові працівники, працівники, що працюють за субпідрядом, надомники, сільськогосподарські працівники; працівники міського неформального сектора, домашні працівники, працівники з неповним робочим днем, деякі категорії жінок-працівниць, працівники-інваліди, працівники-діти, молоді працівники, працівники-мігранти та інші типи «вразливих» працівників.

Органи інспекції праці часто не обслуговують ці категорії належним чином через різні причини, зокрема:

- закон може обмежувати їхню діяльність конкретними типами працівників, а не всіма працівниками;
- їхні зусилля зазвичай зосереджені на особах, зайнятих у секторі, де зарплати виплачуються офіційно;
- їхні зусилля спрямовані на групи працівників, а не на окремих осіб.

Там, де певні категорії працівників виключені зі сфери дії законодавства про захист, органи інспекції повинні довести це до відома вищих органів з метою ініціювання змін у законодавстві з метою розширення сфери його дії.

Там, де закон поширюється на всі категорії працівників, органи інспекції повинні виробити стратегію, яка забезпечить, щоб інспекційна діяльність фактично охоплювала всі такі категорії.

Для скорочення витрат і покращення своєї конкурентоспроможної позиції підприємства дедалі більше застосовують форми зайнятості, які передбачають надомну працю. Надомник (див. Конвенцію МОП № 77 про надомну працю) в широкому сенсі визначається як особа, яка:

- виконує роботу вдома або в інших приміщеннях, ніж підприємство;
- надає послугу або виготовляє продукцію згідно з вказівками роботодавця, незалежно від того, хто надає обладнання або матеріали.

Надомники, як і інші наймані працівники, мають право на рівне ставлення. Наприклад, вони мають право на:

- вступ до профспілок;
- захист від дискримінації;
- безпеку та гігієну праці;
- оплату праці;
- доступ до професійної підготовки;
- захист материнства й відповідну допомогу;
- дотримання положення про мінімальний вік.

Проте органи інспекції часто стикаються з труднощами у наданні захисту надомникам через:

- обмежувальне юридичне визначення терміна «працівники»;
- визначення терміна «місце роботи», яке може виключати приватне житло.

Доти, доки законодавство не буде змінено так, щоб інспектори мали розширений доступ до надомників, інспекторам, можливо, потрібно застосовувати інші засоби (наприклад, НУО, роботу з громадськістю, засоби масової інформації) для того, щоб заохочувати надомників до подання офіційних скарг, за якими потім можна буде вживати відповідних заходів, вимагаючи від роботодавців відвідання органів праці для співбесіди або розслідування.

є. Розширення сфери охоплення інспекцією

Розширення сфери дії інспекції вимагає врахування:

- правової бази для втручання;
- наявності ресурсів;
- планування й пріоритетів;
- залучення інших відомств та НУО;
- використання ЗМІ.

Правова база для втручання

Інспектори праці є посадовцями державної адміністрації. Як такі, вони належать до виконавчої влади, і всі їхні дії та втручання повинні ґрунтуватися на національних законах і нормативних актах.

Юридичні повноваження інспекторів можуть бути широкими або вузькими, залежно від того, залишається законодавство традиційним або ж за останні роки було реформовано.

За сучасним трудовим правом і законами про безпеку та гігієну праці юридичні повноваження інспекторів праці будуть широкими – вони застосовуватимуться до всіх працівників у всіх обставинах.

Сфера дії інспекції праці має поширюватися на:

- формальний та неформальний сектори;
- комерційний та некомерційний сектори;
- промисловий та непромисловий сектори;
- сільськогосподарський та несільськогосподарський сектори;
- міський та сільський сектори.

Інспектори повинні забезпечити, щоб їхні послуги поширювалися на всі підприємства, великі та малі, незалежно від розташування, охоплюючи найманих працівників і **навіть самозайнятих осіб**. Лише в такий спосіб вони можуть дієво боротися із зловживаннями самозайнятих підрядників – явищем, яке дедалі більше поширюється з метою обійти закон про охорону праці та соціальне забезпечення; це явище відоме як використання «залежних незалежних».

Наявність ресурсів

Інспекції можуть зробити більше, якщо вони мають додаткові ресурси. Їхнє матеріально-технічне становище поліпшиться, якщо ефективніше використовувати наявні ресурси; після цього і лише після цього вони, можливо, одержать додаткові або нові ресурси.

Ефективніше використання наявних ресурсів – не лише питання більш напруженої праці інспекторів, а й також (причому головним чином) питання більш напруженої та **ефективнішої** праці інспекцій за допомогою підвищення якості планування та управління, кращої мотивації інспекторів, встановлення більш високих нормативів результативності, жорсткого моніторингу результативності.

Одержання додаткових ресурсів (кадрів, транспорту, офісного обладнання) частково залежатиме від того, як інспекції переконують розпорядників ресурсів у тому, що наявні ресурси використовуються з максимальною ефективністю та дієвістю, та у тому, що нові ресурси стануть реальним, вимірним внеском до боротьби за збалансований соціально-економічний розвиток держави.

Планування та пріоритети

Підвищення результативності інспекцій вимагає переоцінки пріоритетів, яка дасть змогу забезпечити, щоб обмежені ресурси інспекцій були зосереджені на підприємствах високого ризику – там, де умови безпеки та гігієни праці нижче нормальних, там, де умови зайнятості не відповідають вимогам законодавства, або там, де має місце й перше, й друге. Це вимагає від інспекцій розроблення **методології визначення ступеня ризику** на кожному підприємстві або його частині.

Параметри ризику:

- розмір підприємства: малі та середні підприємства зазвичай набагато слабкіші у внутрішній політиці БГП та управлінні цією сферою;
- характер виробничих процесів і продукції (наприклад, використання шкідливих хімічних речовин, потенційно небезпечного обладнання тощо);
- тенденції нещасних випадків на виробництві;
- тенденції трудових спорів;
- відсутність профспілок;
- відсутність консультативних комітетів (комітетів з питань безпеки та гігієни праці);
- форми зайнятості (контрактні працівники, працівники з неповним робочим днем, тимчасові працівники, надомники);
- характеристики працівників (некваліфіковані, жінки, неповнолітні, мігранти).

ж. Залучення інших відомств та НУО

Навіть за наявності додаткових ресурсів інспекції стикатимуться з труднощами у наданні послуг усім працівникам і всім підприємствам. Тому вони мають заохочувати інші сторони до взяття на себе відповідальності за деякі функції, які виконують інспекції. Мова йде, зокрема, про окремих роботодавців, організації роботодавців, профспілки, урядові відомства та спільноти неурядових організацій.

Окремі роботодавці – власники як великих, так і малих підприємств – можуть багато чого зробити для заохочування розширених консультацій та обговорень з працівниками з питань умов праці й виробничого середовища. Інспекції можуть рекомендувати роботодавцям і заохочувати роботодавців до утворення спільних комітетів з питань безпеки та гігієни праці, комітетів працівників, трудових рад, спільних консультативних органів і неформальних робочих груп, котрі візьмуть на себе деякі з тих питань, які зазвичай вирішують інспектори праці.

Організації роботодавців можна заохотити до того, щоб вони консультували окремих роботодавців з питань ефективної виробничої практики та допомагали останнім у розширенні масштабів самоінспекції, тому що ефективна виробнича практика – це ефективний бізнес.

Профспілки на рівні галузі та підприємства можуть багато чого зробити для доведення фактів порушень законів і нормативних актів про працю до відома окремих роботодавців та організацій роботодавців, поліпшуючи в такий спосіб захист працівників. Вони також можуть активно заохочувати колективні переговори з питань умов праці, брати в них участь і включати до порядку денного питання безпеки та гігієни праці.

Заохочуючи роботодавців, організації роботодавців та профспілки до ширшої участі в охороні праці, інспекції також стають більш зацікавленими у наданні рекомендацій про те, що і як саме можна зробити у поширенні інформації та у навчанні роботодавців і працівників з тим, щоб вони брали ефективну участь у підходах, які реалізуються власними силами. Якщо ця робота проводиться систематично та успішно, то правозастосовна роль інспекцій, залишаючись істотно необхідною, часто має, тим не менш, другорядне значення.

Хоча саморегулювання у питаннях інспекції слід активно заохочувати, на багатьох підприємствах і у багатьох виробничих умовах профспілок немає, й роботодавці недостатньо опікуються захистом працівників. Це часто має місце на малих підприємствах і на підприємствах, які інспектори праці зазвичай не відвідують.

У таких випадках інспекції могли б тісніше працювати з:

- іншими державними міністерствами (сільського господарства, охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення);
- регіональними або місцевими урядовими відомствами;
- організаціями зі сприяння малому бізнесу;
- організаціями та кооперативами виробників;
- громадськістю, релігійними організаціями та установами;
- національними або міжнародними урядовими організаціями.

Інспектори можуть інформувати такі відомства, установи та посадовців про основні аспекти охорони праці, щоб вони змогли передати цю інформацію далі робітникам та роботодавцям як консультативну допомогу. Гарним прикладом такої практики є спеціалісти з впровадження досягнень у галузі сільського господарства, чийми обов'язками є відвідування окремих фермерів та консультування їх щодо методів удосконалення виробництва. Якщо інспекція праці проведе відповідну роботу з такими спе-

ціалістами, вони зможуть ефективно діяти як ефективні **посередники** та надавати рекомендації, наприклад, щодо безпечного застосування агрохімічних засобів.

За таких обставин інспектори не делегують свої надані законом владні повноваження не уповноваженим особам. Вони просто звертаються за підтримкою та співробітництвом до інших відомств, щоб діяльність та інформаційні послуги інспекцій мали якомога ширший вплив і сферу охоплення.

Співробітництво зі **спільнотою НУО** особливо важливо при вирішенні питань дитячої праці. Докладно ця тема висвітлена у виданому МОП «Довіднику для інспектора праці з питань боротьби з дитячою працею».

3. Використання засобів масової інформації

Інспекції можуть мати кращі контакти з роботодавцями, працівниками, організаціями роботодавців та профспілками, якщо вони використовуватимуть засоби масової інформації та інші інформаційні канали.

Приклади:

- радіопередачі;
- телевізійні оголошення;
- постійні шпальти в газетах;
- новини в бюлетенях і публікаціях інших відомств;
- випуски новин про особливі заходи (наприклад, про кампанії за безпеку праці або проти дитячої праці).

Такі підходи можуть довести до відома роботодавців і працівників їхні права та обов'язки, а також вигоди ефективної виробничої практики, і дати їм змогу одержувати більше інформації від інспекцій.

Залучення інспекторів до роботи з широким загалом та до діяльності зі встановлення зв'язків з громадськістю може скоротити масштаби їхньої участі у практичній інспекційній роботі та забезпеченні правозастосування. Проте ширше використання ЗМІ слід розглядати як інвестицію, яка в майбутньому приведе до покращення захисту працівників.

Зокрема, коли докладаються більш рішучі зусилля для охоплення неформального сектора, використання ЗМІ стає невід'ємною стратегією.

II. ПРАКТИКА ІНСПЕКЦІЇ ПРАЦІ

2.1. Забезпечення застосування положень законодавства

Закони про захист умов зайнятості працівників і виробничого середовища не мають жодного сенсу, якщо не забезпечується **дотримання й застосування** положень цих законів. **Без ефективної інспекції праці вдалого законодавства про працю бути не може.**

Забезпечення застосування законодавства про працю, тобто забезпечення дотримання норм і правил, є головним обов'язком інспекторів праці. Проте в них часто не вистачає ресурсів для виконання своїх обов'язків на прийнятному рівні. Тим не менш, незважаючи на нестачу всіх видів ресурсів, **інспекції та окремі інспектори можуть підвищувати продуктивність своєї роботи шляхом ефективнішого використання наявних ресурсів.** Це вимагає ретельного планування інспекційної роботи для того, щоб «ризикові» підприємства отримували першочергову увагу, а тим підприємствам, де випадки недотримання законодавства трапляються рідко, надавався менший пріоритет.

Крім ретельного планування інспекційної роботи, зокрема організації раптових відвідань для поточного інспектування, дуже важливим є проведення кожного інспекційного відвідання.

- Для кожного відвідання потрібна належна підготовка.
- Відвідання має здійснюватися за встановленою стандартною методикою.
- Слід передбачити контрольні заходи, зокрема подання звітів про результати інспекції та перевірку.

Належним чином проведене інспекційне відвідання може мати наслідки не тільки з точки зору невідкладного застосування та дотримання законодавства. **Інспектори відіграють пріоритетну роль у роботі міністерств праці.** Шляхом загальних спостережень і опитувань вони можуть виявляти проблемні сфери, які спроможні призвести до трудових конфліктів і спорів, а також потенційних небезпек спричинення нещасних випадків на виробництві. Таким чином, добре проведені інспекційні відвідання можуть відігравати **важливу запобіжну роль** у ширшій сфері відносин між працівниками та адміністрацією.

Поточне інспектування також може заохочувати працівників та їхні організації й адміністрацію до взяття на себе більшої відповідальності за питання, котрі традиційно вирішувалися інспекторами праці. Чим більше інспектори можуть покладатися на працівників і адміністрацію у питанні відповідальності за їхні права та обов'язки за законом, тим більше часу вони можуть приділяти підприємствам, де відповідальність такого типу відсутня.

Інспектори повинні докладати всіх зусиль для залучення представників профспілок і представників вищої адміністрації до кожного інспекційного відвідання.

Усе частіше спостерігається тенденція встановлення для інспекторів праці кількісних нормативів, часто у формі завданого числа інспекційних відвідань на кожний місяць. Це слід заохочувати, щоб підвищувати продуктивність роботи інспекцій, але при цьому треба уникати збільшення кількості інспекційних відвідань за рахунок якості.

Підвищення результативності інспекцій у плані кількості має бути невід'ємною складовою підвищення якості інспекційної роботи.

2.2. Планування інспекцій

а. Значення планування

Якщо поставлена мета досягти політичних цілей, передбачених законами про працю, та виконати відповідні зобов'язання, то роботу інспекцій праці необхідно належним чином планувати. Щоб політичні вказівки були ефективними, їх необхідно перетворювати на плани дій. Забезпечення застосування законів слід планувати систематично, якщо мова йде про необхідність якомога ефективного використання тих недостатніх ресурсів, які мають інспекції.

Планування не слід розглядати як щось, що **можна було б** робити за наявності часу. **Щоб розраховувати на підвищення загальної продуктивності роботи інспекцій праці, плануванню треба надавати першорядного значення.**

б. Що таке планування?

Планування – це підготовка до майбутнього. Воно передбачає підготовку до дій, які треба буде здійснювати у певний заданий момент часу наступного дня, наступного тижня, наступного місяця, наступного року. Планування – це протилежність хаосу та кризи. Воно намагається трансформувати хаос у порядок і зменшити невизначеність до більш керованого рівня. Планування вимагає врахування пріоритетів. **Це – інструмент перетворення можливого на реальність.** Ресурси є дефіцитними – шляхом якісного планування можна встановити пріоритети для їхнього найбільш ефективного використання. Важливо, щоб **планували всі**: вище керівництво в головному органі, керівники регіональних бюро, окремі інспектори. Звичайно, цей процес треба добре **координувати**.

в. Процес планування

Планування включає:

- вивчення наявного стану справ;
- формування широкого бачення майбутнього;
- встановлення цілей для досягнення цього бачення;
- встановлення планових показників, які відображають результати, котрих треба досягти;
- встановлення стандартів, які означають якість результатів, котрих треба досягти;
- прив'язку цілей та планових показників до визначених строків;
- порівняння **очікуваних** витрат і результатів **до** початку реалізації плану;
- урахування механізмів контролю при реалізації плану;
- розгляд механізмів оцінки, потрібних наприкінці планового періоду.

Планування вимагає наявності **стратегій дій** для забезпечення досягнення цілей, планових показників і стандартів. При розробленні планів важливо, щоб усі зацікавлені особи чітко розуміли свої обов'язки, встановлені стандарти продуктивності, планові показники та строки.

г. Планування дій

Планування дій передбачає прийняття рішень про те, хто що буде робити й коли. Це, скоріше за все, матиме найбільше значення для персоналу головного органу інспекції праці (стосовно державних і галузевих планів), а також для керівників місцевих бюро та їхніх заступників (стосовно районних або місцевих планів).

Перед тим, як інспекції почнуть готувати докладні плани дій, слід відповісти на такі запитання:

- Яке юридичне визначення терміна «підприємство»?
- Скільки підприємств підлягає інспектуванню за цим визначенням?
- Чи необхідно інспектувати **всі** підприємства, які за законом підлягають інспектуванню?
- Як часто слід відвідувати підприємства, які підлягають інспектуванню?
- Чи слід розрізняти великі та малі підприємства (МСП)?
- Яким галузям слід віддавати перевагу?

Приклад:

Мета:	за наступний рік двічі проінспектувати всі спільні підприємства (усього 1250).
Кількість інспекторів:	50
Потрібна кількість відвідувань:	$1250 \times 2 \text{ рази на рік} = 2500$
Плановий показник на 1 інспектора:	50 відвідань на рік, або близько 5 на місяць.
Якщо інспектори працюють групами (по двоє), то кожна група здійснить 100 відвідань на рік, а кожний інспектор праці – приблизно 10 відвідань на місяць (виходячи з тих десяти місяців, які зазвичай є).	

При деталізованому плануванні слід також враховувати:

- Де розташовані підприємства, які підлягають інспектуванню?
- Яким підприємствам з тих, що підлягають інспектуванню, слід віддавати перевагу?
- Як слід визначати пріоритети – за розміром, місцем знаходження, політичними потребами, формою власності (приватна чи відкрита компанія, спільне підприємство, державне підприємство тощо), ступенем ризику чи іншими критеріями?
- Скільки є в наявності діючих інспекторів для проведення інспекційної роботи?
- Скільки часу повинні інспектори витратити – у середньому – на одне інспекційне відвідання?
- Якою є обґрунтована щомісячна кількість відвідань для кожного інспектора?
- Працюватимуть інспектори групами чи поодиночі?

Після вирішення цих питань можна розробляти деталізовану програму роботи для кожної інспекції (державного, районного та місцевого рівнів) та для кожного окремого інспектора.

д. Програми роботи

Програма роботи кожного інспектора вимагатиме підготовки на основі державного, галузевого або районного (у майбутньому, можливо, також зонального) планів дій. Кожний інспектор повинен знати, які підприємства треба інспектувати **щотижнево й щомісячно** і як часто. У програмі роботи кожного інспектора треба враховувати його обов'язки (а також державні свята, відсутність, пов'язану з навчанням, та іншу відсутність, щорічну відпустку).

В індивідуальних програмах роботи слід залишати певний час для непередбачених ситуацій. Індивідуальні програми роботи треба готувати шляхом консультацій з інспекторами, керівництвом і колегами. Індивідуальна програма роботи також є важливим інструментом для моніторингу та оцінки продуктивності роботи інспекторів на безперервній основі. Тому керівники місцевих бюро та головного органу повинні ретельно перевіряти своєчасність виконання програм.

2.3. Підготовка до інспекційного відвідання

а. Збирання довідкової інформації

Після встановлення пріоритетів для інспектування, розробки планів дій та узгодження деталізованих програм роботи можна готуватися до проведення самого інспекційного відвідання. Інспектори повинні перевірити на підприємстві, яке інспектується, такі документи та відомості:

- розташування підприємства та прізвище контактної особи;
- загальну чисельність працівників, кількість жінок, молодих працівників, учнів, іноземних працівників, рівні кваліфікації тощо;
- характер виробничого процесу, вироби та послуги, що є його результатом;
- використання сировини, матеріали та обладнання, особливо якщо застосовуються хімічні речовини;
- попередні факти порушень законодавства та вжиті щодо них заходи; це дозволить побачити, чи готове підприємство взагалі дотримуватися трудових норм, прописаних законом;
- загальне ставлення роботодавця до органу інспекції (вороже, байдуже, готовність до співробітництва);
- нещасні випадки на виробництві та професійні захворювання за останні п'ять років, особливо із смертельним кінцем;
- скарги працівників на адміністрацію та заходи, вжиті для розгляду скарг;
- існування на підприємстві профспілки, наявність колективного договору між профспілкою та адміністрацією.

Більшу частину цієї інформації можна зберігати в електронній базі даних і легко знаходити до проведення інспекційних відвідань. За допомогою електронної звітності інформацію можна постійно розширювати й оновлювати.

Якщо відомо, що роботодавець не йде на співробітництво і агресивно ставиться до інспекторів, може знадобитися додаткова підготовка.

Приклад: Може бути бажаним, щоб таку інспекцію здійснював старший, досвідчений інспектор або щоб менш досвідченого інспектора супроводжував більш досвідчений колега. Треба буде також ретельно обдумати, як проводити інспекцію – за попередньою домовленістю або несподівано.

б. Типи інспекційних відвідань

Довідкова інформація, яку належить збирати для кожного інспекційного відвідання, залежатиме від типу інспекції.

Зазвичай є три типи інспекційних відвідань:

- поточне;
- контрольне;
- спеціальне.

Поточні (планові або стандартні) інспекційні відвідання передбачають перевірку дотримання законів та надання підприємствам порад щодо того, як виконувати положення законодавства. Такі відвідання зазвичай охоплюють увесь спектр питань, на які поширюється мандат інспекції.

Приклад: Оскільки інспекція відповідає за **умови зайнятості**, відвідання буде зосереджено щонайменш на таких питаннях: заробітній платі, тривалості робочого часу, понаднормовій роботі, періодах відпочинку, відпустці, допомозі у разі вагітності та пологів, положеннях про мінімальний вік, соціальному забезпеченні та зручностях.

Оскільки інспекція також відповідає за **безпеку та гігієну праці й виробниче середовище**, таке відвідання включатиме перевірку безпеки машин, поводження з матеріалами, хімічними і шкідливими речовинами, стану електричних установок і електропроводки, ризиків на будівельних майданчиках, а також безпеки драбин, роботи обладнання, пожежної безпеки та загальної чистоти виробничих приміщень.

У інтегрованій службі інспекції інспектори повинні мати достатню компетентність для розгляду основних питань у обох цих головних сферах охорони праці.

Більшість поточних відвідань не вимагають контролю шляхом повторного відвідання інспектором, але в деяких випадках це потрібно, особливо там, де інспектор установив граничний термін усунення проблем чи недоліків або видав лист-попередження, повідомлення про необхідність покращення чи наказ про призупинення роботи.

Контрольні відвідання здійснюються для визначення того, як саме підприємство відреагувало на результат попереднього поточного відвідання. Інспектори мають певний ступінь дискреційних повноважень – не щодо змісту законодавства, застосування якого вони повинні забезпечувати, а щодо часу, який надається підприємствам для роботи над недоліками.

Спеціальні відвідання можуть здійснюватися у відповідь на конкретну скаргу працівника на підприємстві або для розслідування такої скарги. Вони можуть стосуватися конкретної проблеми, пов'язаної з пріоритетами інспекції (пожежної безпеки, нелегальної зайнятості, азбесту тощо), або ж включати розслідування конкретної проблеми, наприклад, серйозного нещасного випадку на виробництві. Такі відвідання стосуються конкретного питання та збирання інформації, необхідної для сприяння у прийнятті рішення з цього питання.

в. Підготовка матеріалів

Інспектор повинен зібрати матеріали та документи, необхідні для ефективного проведення інспекції. Вони включають:

- інструкції служби інспекції або аналогічні документи, в яких викладено порядок проведення інспекції (якщо таких документів немає, для такої мети можна користуватися цим посібником);
- закони про працю та відповідні нормативні акти; ці документи повинні включати останні зміни;
- офіційне посвідчення особи, що підтверджує повноваження інспектора;
- копію колективного договору (галузевого або рівня підприємства), якщо такий є, між адміністрацією та відповідною профспілкою;
- приписані інспекційні форми;
- переліки контрольних запитань для сприяння у вирішенні певних проблем, таких як основні питання БГП, та для збирання інформації;
- якщо можливо, поверховий план підприємства;
- будь-які наявні рекламні матеріали для просвітницько-освітніх цілей.

Поверховий план допоможе інспектору потрапити до ділянок, де розташовані машини, визначити складські зони (особливо склади хімічних речовин), вивчити внутрішні транспортні потоки та загальний потік сировини, матеріалів і продукції. Це особливо цінно для відвідань великих підприємств.

Інформація – важливий ресурс, так само як кадри, транспорт і фінанси. Без належної системи оперативного обліку інспектори марнуватимуть цінний час на збирання інформації з різних джерел і місць та на її подальшу обробку.

г. Підтвердження відвідання

Необхідно вирішити, яким буде відвідання – оголошеним, тобто за домовленістю, або неоголошеним, тобто раптовим. **Це важливе питання, яке повинно бути частиною національної політики забезпечення інспекції праці та яке НЕ МОЖНА залишати на розсуд самих інспекторів.**

Приклад:

Якщо інспекційне відвідання є оголошеним, інспектор точно призначить конкретний час і конкретну дату відвідання підприємства. Це має бути підтверджено за день до відвідання. Законодавство про працю, як правило, дозволяє інспекторам здійснювати раптові відвідання у будь-який прийнятний час. Оголошеними зазвичай бувають спеціальні відвідання, тоді як контрольні відвідання можуть бути як оголошеними, так і неоголошеними.

Якими повинні бути планові, або поточні, інспекційні відвідання – оголошеними або неоголошеними? Рішення тут має ґрунтуватися на типі втручання, яке найімовірніше покращить охорону праці на робочому місці.

Головні **переваги оголошеного відвідання** полягають у тому, що воно надає підприємству час для:

- збирання відповідної інформації;
- попередження керівників і працівників про терміни відвідання;
- організації зустрічей для сприяння відвіданню.

Це також є більшою гарантією того, що вищі керівники будуть присутніми. У кінцевому підсумку вони відповідають за дотримання законодавства; вони повинні підтримувати все у нормальному стані на постійній основі, навіть коли інспектора немає.

Головні **недоліки оголошеного відвідання** полягають у тому, що воно надає підприємству можливість для:

- прикрашання (наприклад, позичання засобів захисту, таких як вогнегасники, в інших підприємств);
- навмисної відсутності вищих керівників;
- «відсутності» документів.

Неоголошене відвідання дає інспекторові змогу побачити фактичні та справжні умови, що існують на підприємстві.

Тому раптове відвідання слід здійснювати, якщо інспектор має підставу вважати, що оголошене відвідання надасть час для приховування недоліків. Інспекційне відвідання за результатами офіційної скарги повинно також, як правило, бути **неоголошеним**, щоб не дати можливості приховати документи й докази та щоб захистити скаргників від утисків і дискримінаційного ставлення до проведення інспекції.

д. Мобільність

У рамках підготовки до інспекційного відвідання необхідно забезпечити наявність транспорту в потрібний час. Краще, щоб інспекція мала власний транспорт, але так буває не завжди.

Іноді інспектор звертається до підприємства з проханням надати транспорт для проїзду від інспекції до підприємства. Цієї практики слід уникати, тому що вона створює враження залежності інспектора від роботодавця, і дехто, особливо працівники підприємства, може подумати, що безпристрасність інспектора скомпрометовано.

Мобільність можна забезпечити шляхом використання інспекторами не державних автомобілів, а інших транспортних засобів. Це, наприклад, громадський транспорт, у багатьох випадках доступний; дедалі більше служб інспекції починають застосовувати мопеди або маленькі мотоцикли. **Інспектори все більше ходять пішки, особливо якщо їхні офіси розташовані у промислових зонах або поблизу них.**

Нагадаємо: належна підготовка до відвідання є безумовно необхідною. Вона не лише надає інспектору інформацію для здійснення ефективного відвідання, а й підвищує його впевненість у проведенні відвідання. Хороша підготовка, як і ретельне планування, не лише бажана, а й абсолютно необхідна; вона також є свідченням професійного підходу до інспекційної роботи.

2.4. Проведення інспекції

Інспекційне відвідання складається з трьох основних фаз. Це:

- попередні контакти та формальності;
- безпосереднє інспектування у цехах підприємства;
- заключна зустріч з адміністрацією.

а. Попередні контакти та формальності

Коли мова йде про великі підприємства, підготовча робота починається біля воріт підприємства: часто виникають дискусії, а іноді й суперечки з охороною, хоча цього слід уникати (якщо таке взагалі можливо). Навіть там, де інспектування здійснюється за домовленістю, працівники охорони та секретарі приймалень спочатку можуть ускладнити завдання інспектора. Неоголошені відвідання можуть бути ще складнішими, особливо там, де підприємства проводять політику під лозунгом «всі відвідання за домовленістю» або «стороннім вхід заборонено».

Тому для інспекторів важливо постійно мати при собі відповідне офіційне посвідчення та, перш за все, використовувати **силу особистості**¹ для забезпечення співробітництва.

Якщо цього зробити не вдасться, інспектору доведеться вдатися до **сили посади** й для проведення інспекції застосувати владу, надану законом (і міністром праці). Коли інспектор потрапив на підприємство, повідомлення вищому керівництву про його присутність – звичайна дія.

Після цього інспектор повинен знов пред'явити офіційне посвідчення. Якщо інспектор добре відомий адміністрації, від цієї формальності можна відмовитися. Перший контакт інспектора з адміністрацією можна здійснити за допомогою підготовчої зустрічі, на якій треба окреслити мету відвідання, коротко поінформувати про її правову основу, зазначити конкретні об'єкти інспектування та осіб, з якими планується провести співбесіди.

Інспектор повинен повідомити про намір побесідувати з працівниками та їхніми представниками, наприклад, із профспілковими уповноваженими або представниками з питань безпеки праці, а також попросити адміністрацію організувати в рамках інспекції зустрічі з комітетом працівників, комітетом з питань безпеки та гігієни праці, трудовою радою та іншими аналогічними органами, якщо вони існують.

¹ Роз'яснення цього терміна та пов'язаних з ним термінів наведено у п. 3.7 розділу III «Примітки щодо навчання».

У деяких випадках інспектор може просто поінформувати адміністрацію (або секретаря приймальні) про свою присутність на підприємстві та негайно прослідувати в ту частину підприємства, на якій буде зосереджено увагу. Наприклад, при розслідуванні нещасного випадку на виробництві важливо якомога швидше потрапити на місце події.

Якщо інспектор відвідує підприємство вперше, рекомендується попросити адміністрацію надати план приміщень, щоб полегшити інспектування та визначити потенційно проблемні ділянки.

б. Якщо керівник не бажає співпрацювати

Деякі керівники можуть відмовитися співпрацювати з інспектором чи надати мінімально можливу допомогу, або зайняти відверто ворожу, а в деяких випадках навіть агресивну позицію. За таких обставин інспектору спочатку слід покласти на комбінацію сили службової компетентності та сили особистості: роз'яснити адміністрації не лише її зобов'язання як носія обов'язків за законом, а й деякі вигоди, які можна одержати з відвідання.

Приклад:

- поліпшення безпеки та гігієни праці, краща мотивація працівників;
- краща виробнича практика, більш висока якість та підвищена продуктивність;
- вирішення проблем до того, як вони перетворяться на серйозні спори.

Інспектор повинен переконливо окреслити, як його робота може сприяти покращенню трудових відносин у вищезазначеному сенсі, оскільки **добрий стан здоров'я** (і хороші умови) для працівників означає **вдалий** (отже, прибутковий) **бізнес** для роботодавців. Фактичне повідомлення важливе, але важливим також є спосіб, у котрий воно подається. Дуже важливо пам'ятати, що інспекції завжди повинні бути неконфронтаційними. Якщо інспектор заходить у глухий кут, краще припинити відвідання, повернутися до офісу та відразу ж обговорити з керівником місцевого чи районного органу (або, якщо його чи її немає, зі старшими колегами), які кроки робити далі. Проте справу кидати не треба. **Негайна, миттєва реакція на таке – незаконне – створення перешкод є абсолютно необхідною**, причому, якщо треба та як останній засіб, за допомогою поліції.

Якщо за допомогою службових повноважень та сили особистості інспектор не може забезпечити співробітництво з боку адміністрації, він має звернутися до сили посади, тобто до влади, наданої законом. Це вимагає, щоб інспектор був повністю обізнаним із своїми повноваженнями, наданими національними нормативними актами. Їх треба довести до відома адміністрації. **Нарешті, інспектор може зазначити, що він чи вона почне судову справу проти роботодавця за створення перешкод.**

Перед тим, як розпочинати інспекційне відвідання, інспектор повинен вирішити, чи бажає він або вона, щоб його або її супроводжував представник адміністрації та (або) працівників. Це слід заохочувати у разі звичайних інспекційних відвідань не лише для сприяння співробітництву між сторонами (здебільшого з адміністрацією) та інспекцією, а й для доступу до інформації, котру в інший спосіб одержати було б

складно. Маючи поруч інформованих осіб протягом усього відвідання, інспектор отримає відповіді на багато зі своїх запитань на місці.

У деяких випадках може бути краще продовжувати відвідання без представника адміністрації (і, можливо, навіть без представника працівників), наприклад, якщо інспектор бажає поставити запитання працівникам, які у присутності представника адміністрації або працівників відповідатимуть неохоче.

Де необхідно, інспекторам слід наполягати на своєму праві говорити тільки з працівниками, тобто без будь-кого з адміністрації.

в. Відвідання цехів підприємства

Після того, як інспектор закінчив усі формальності з адміністрацією, можна починати безпосередню інспекцію. Звідки треба починати? Якихось правил щодо порядку інспекції немає; це залежатиме від характеру інспекції, її цілей та інформації, отриманої під час підготовки та попередніх обговорень. Інспектор може побажати спочатку оглянути виробничі приміщення. Якщо це є пріоритетом, інспекцію слід проводити систематично, бажано відповідно до процесу виробництва, починаючи з надходження та зберігання сировини та матеріалів і закінчуючи випуском готової продукції.

При першій інспекції бажано, щоб інспектор провів комплексний огляд діяльності підприємства та дізнався про використовувану ним сировину та матеріали, технологічні процеси, машини, складські приміщення, енергопостачання, загальний технічний рівень, а також вивчив реєстр заробітної плати, колективні договори, відомості обліку відпрацьованого часу, іншу потрібну за законом документацію тощо.

Перед тим, як відвідати виробничу зону, інспектор, можливо, спочатку побажає вивчити документи та записи про шкалу заробітної плати, відпрацьований понаднормовий час, періоди відпочинку, порядок надання відпусток та інші питання, пов'язані з умовами зайнятості, а також, наприклад, про хімічну безпеку (довідкові листки), нещасні випадки тощо. Таке вивчення інспектор повинен проводити сам, без присутності представників працівників або адміністрації, хоча й може виникнути потреба попросити бухгалтерів або співробітників фінансового відділу відповісти на конкретні запитання або звернутися за додатковою інформацією до інженерів з техніки безпеки чи аналогічних співробітників. Вивчення різноманітних документів може надати корисне розуміння того, як підприємство веде свої справи.

Приклад: Поганий стан фінансової звітності, відсутність інформації та прострочені платежі – сигнал того, що керівництво є слабким та недбалим, а це попереджає інспектора про можливість недоліків і в інших сферах (наприклад, у сфері безпеки та гігієни праці).

Інспектор може вирішити негайно піти безпосередньо до певної ділянки підприємства, якщо він або вона має підставу вважати, що там існує якась особлива проблема. Наприклад, якщо вважається, що на підприємстві переважає незаконна праця, викори-

стовується небезпечна машина або застосовуються токсичні речовини, які становлять безпосередню небезпеку, інспектор відповідним чином відкоригує свою програму.

І) Звичайна (загальна, стандартна) інспекція

Те, які об'єкти мають бути охоплені звичайною інспекцією умов зайнятості та виробничого середовища (інтегрованою інспекцією), залежатиме від конкретних положень і вимог чинного законодавства про працю, законів про безпеку та гігієну праці та ін. Інспекція включатиме вивчення облікових книг і документів, а також ознайомлення з фізичними умовами, в яких здійснюється робота.

Нормативні акти зазвичай вимагають ведення реєстру понаднормового часу та відображення відпрацьованого часу у реєстрі заробітної плати, платіжних відомостях та індивідуальних розрахункових листках. Якщо такі документи ведуться акуратно, інспектор може швидко перевірити, чи відповідає кількість відпрацьованого часу вимогам закону, чи працювали працівники понаднормово і чи оплачувалися понаднормові години за встановленими ставками.

Якщо такого реєстру нема або відповідні записи належним чином не ведуться, інспектору доведеться провести особливу перевірку, наприклад, перевірити фактичний час, коли працівники заходять на підприємство і виходять з нього, або тривалість перерв для прийняття їжі та, можливо, запитати окремих працівників про кількість годин, використаних для розрахунку заробітної плати за їхній останній платіжний період. Інспектор також проведе бесіди з кількома працівниками для встановлення фактів – як правило, без присутності представників адміністрації та в такий спосіб, щоб уникнути переслідувань. Несанкціоновану працю в понаднормовий час можна перевірити за допомогою неоголошеного відвідання після закінчення звичайного робочого часу.

Наприклад (зазвичай стосовно питань законодавства про працю), увагу слід приділити перевірці:

- виданих письмових трудових договорів;
- виплати основної заробітної плати за ставками, встановленими законом;
- здійснення виплат через належні інтервали;
- правильного обчислення відрахувань;
- точного обчислення та виплати натуральних винагород;
- виплат всіх видів утримання, тобто транспортних витрат, допомоги на утриманців, надбавки за роботу в незручну зміну, допомоги на оплату житла та одяг тощо;
- виконання вимог щодо тривалості робочого часу, періодів відпочинку та неробочих днів, встановлених законом для конкретних професій або видів діяльності;
- щоб тривалість понаднормового часу не перевищувала межі, встановлені законом;
- щоб понаднормова робота була належним чином санкціонована.

II) Питання безпеки та гігієни праці

Нагляд за дотриманням норм безпеки та гігієни праці, охорони здоров'я та добробуту – одна з головних функцій усіх інспекторів праці (згідно з п. 1 ст. 3 Конвенції МОП № 81 про інспекцію праці). Він є невід'ємною частиною кожної звичайної інспекції.

Якоїсь установленної послідовності проведення інспекційної роботи, пов'язаної з безпекою та гігієною праці, немає. Знов-таки, тут доречно слідувати за технологічним маршрутом, перевіряючи машини, устаткування та виробничі процеси в міру того, як сировина та матеріали поступово перетворюються на готову продукцію. У такий спосіб можна дуже зручно поєднати питання зайнятості та БГП.

Рухаючись підприємством, інспектор повинен звертати увагу на стан будівлі, розташування виходів (зокрема аварійних) та наявність вільного доступу до них, електропроводку, загальне підтримання чистоти й порядку, санітарні умови, точки водопостачання, сигналізатори пожежі та протипожежне обладнання, внутрішній транспортний рух, зокрема, попередження про небезпечні зони, належне розміщення знаків, наявність необхідного огорожування між виробничими зонами та зонами транспортного руху, наявність відповідної розмітки останніх. У цьому контексті дуже корисними можуть бути переліки контрольних запитань.

Деякі складні питання БГП можуть вирішуватися лише інспектором, який має підвищену технічну кваліфікацію та навички. Проте будь-який інспектор, навіть без офіційної технічної кваліфікації, може провести перевірку багатьох механізмів із частинами, що швидко рухаються, наприклад, стрічок конвеєрів, механічних пресів, стрічкових пил, трансмісійних валів, та подивитися, чи встановлені основні – **продиктовані здоровим глуздом** – захисні засоби, наприклад, сітки тощо, для запобігання нещасним випадкам або ж такі засоби вочевидь демонтовані або не працюють. А після проходження базових ввідних курсів із БГП переважну більшість періодичних нескладних проблем БГП може вирішувати будь-який інспектор, незалежно від рівня освіти.

Наприклад, інспектор повинен перевірити:

- чи існують і перебувають у робочому стані захисні пристрої, які вимагаються відповідно до закону;
- чи належним чином захищені небезпечні машини;
- чи дотримується персонал правил техніки безпеки при експлуатації та обслуговуванні машин і механізмів.

До того ж не слід вважати, що інспектор без технічної кваліфікації нічого не може зробити в плані перевірки установок із особливими умовами (з високим ступенем ризику або небезпечних). Інспектор повинен перевірити, щоб устаткування перебувало у робочому стані, та шляхом обстеження, й особливо опитування, встановити, чи мали місце нещасні випадки та (або) чи потрібна ретельніша перевірка силами технічного спеціаліста.

Ретельна перевірка електричних установок, підйомників, котлів та апаратів високого тиску очевидно потребує більш високого рівня технічних знань, ніж перевірка машин і механізмів. Її можуть проводити старші інспектори або технічні експерти, прикріплені до інспекції праці. Як варіант, таку перевірку можуть проводити уповноважені особи, затверджені інспекцією; наприклад, перевірку котлів можуть здійснювати інженери-консультанти з приватних фірм.

Інспектор може значно зменшити ризики, забезпечивши суворе дотримання очевидних положень з безпеки праці.

Наприклад, інспектор повинен шукати такі факти:

- відсутність належного захисного взуття там, де воно необхідне;
- невикористання захисних касок, окулярів, рукавичок та інших індивідуальних засобів захисту;
- можливість падіння інструментів або інших предметів з риштування, дахів або інших високо розташованих робочих місць;
- погане розташування або очевидна небезпечність драбин (зламані сходи тощо);
- тимчасове, явно небезпечне риштування та інші опорні конструкції;
- інші докази явно небезпечної виробничої практики.

Інспектор також може зменшити ризики, розвиваючи у працівників свідоме ставлення до техніки безпеки, а також за допомогою співпраці з представниками з питань безпеки, комітетами з питань безпеки та гігієни праці, майстрами, керівниками виробництва тощо. Тому всі інспектори повинні бути добре обізнані з **базовими питаннями БГП**, які часто зустрічаються, навіть якщо у службі є певний штат спеціалістів. До речі, обов'язком останніх може бути проведення необхідного поточного базового навчання інспекторів-універсалів та надання їм відповідної інформації, наприклад, шляхом проведення щомісяця 1–2 інструктажів або уроків (неформальних) на рівні місцевих або регіональних органів.

Протягом відвідання інспектору доведеться приділити значну увагу виробничому середовищу та обладнанню на автоматизованих робочих місцях. Якщо закон вимагає використання засобів індивідуального захисту (ЗІЗ), інспектор має перевірити, чи надані такі засоби роботодавцем і чи використовуються вони працівниками. **Проте дисциплінувати працівників, не кажучи вже про те, щоб «карати» їх, не є обов'язком інспектора. Забезпечення дотримання правил БГП – безсумнівний обов'язок роботодавця.** Але працівники мають обов'язок співпрацювати.

Що стосується виробничого середовища, інспектор може перевірити дотримання норм, пов'язаних із температурою, шумом, освітленням, запиленістю та парами. Якщо технічної вимірювальної апаратури немає, інспектор може для збирання попередніх доказів існування проблем покласти на свої чуття (зір, нюх, слух).

Приклад: Якщо вентилятори повністю засмічені або несправні, якщо освітлення не працює, якщо вікна вкриті брудом, якщо через надлишковий шум з працівником неможливо поговорити на відстані одного метра, це свідчить про серйозну проблему з БГП, тому інспектору доведеться забезпечити, щоб роботодавець усував її.

Навіть якщо інспектори не мають всієї необхідної технічної інформації для вирішення таких питань, вони можуть, тим не менш, застосовувати свою **силу особистості** для позитивного впливу на роботодавців.

III) Розгляд скарг

Інспекційні відвідання часто здійснюються у відповідь на конкретну скаргу. В таких випадках інспектор не повинен розголошувати причини своєї присутності та ім'я скаржника, а бесідуючи з працівниками в цілях розслідування, він або вона має розмовляти з якомога більшою кількістю працівників, щоб випадково не розкрити джерело скарги чи інформації. Інспектор має діяти так, немовби проводиться звичайна інспекція, але при цьому забезпечити в ході інспекції розгляд предмета скарги.

Виняток: Якщо скарга надійшла від комітету з питань безпеки та гігієни праці чи від уповноважених членів колективу, які належним чином захищені законом, або якщо проблема чи скарга є загальновідомою, то термінової, обов'язкової потреби у захисті інформантів може й не бути.

IV) Контрольні відвідання

Контрольні відвідання необхідні для того, щоб перевірити, чи виконана в установленний інспектором термін вказівка або наказ щодо виправлення недоліку (повідомлення про необхідність покращення), які були видані за результатами попереднього відвідання. Контрольне інспекційне відвідання слід здійснювати недовзі після закінчення строку, встановленого для усунення проблеми. Контрольні відвідання не повинні бути оголошеними й зазвичай мають стосуватися конкретного питання або групи питань, порушених у ході початкового візиту чи після нього. Інспектор може направитися безпосередньо до тієї частини підприємства, яка підлягає інспектуванню, або зажадати документальних свідочств з конкретної проблеми.

V) Розслідування нещасних випадків на виробництві

Нещасний випадок – це раптова, ненавмисна подія, яка зазвичай спричиняє тілесне ушкодження чи травму або матеріальний збиток.

На жаль, нещасні випадки трапляються надто часто й мають розслідуватися інспекторами для **визначення причин і приписання запобіжних заходів**. Головна мета розслідування – дізнатися, як можна запобігти аналогічним випадкам такими засобами, як механічні чи організаційні вдосконалення, наприклад, шляхом покращення нагляду або розширення підготовки працівників чи поліпшення її якості.

Такі розслідування повинні також використовуватися для поширення інформації про конкретну небезпеку серед працівників і керівників середньої ланки (а також колег-інспекторів), для привернення уваги до запобігання нещасним випадкам узагалі та, в деяких випадках, для встановлення фактів стосовно юридичної відповідальності або виплати компенсації працівнику. Інспектори не можуть і не повинні

розслідувати всі нещасні випадки на всіх підприємствах. Необхідно вирішити, які випадки треба розслідувати, а які – ні.

Приклад:

- нещасні випадки зі смертельним наслідком або з тяжкими наслідками **повинні** розслідуватися для попередження аналогічних випадків;
- якщо на одному підприємстві постійно трапляються нещасні випадки без тяжких наслідків, вони також повинні розслідуватися для того, щоб визначити, які проблеми існують у системі управління БГП на цьому підприємстві;
- нещасні випадки, які сталися з кількома працівниками (групові нещасні випадки) повинні розслідуватися, навіть якщо жоден працівник серйозно не постраждав.

У ході розслідування треба спробувати відповісти принаймні на такі запитання:

- **Коли** трапився нещасний випадок?
- **Де** він трапився?
- **Хто** постраждав?
- **Що** трапилося (причина та наслідок)?
- **Які** фактори сприяли цьому?
- **Як** можна запобігти аналогічним нещасним випадкам?

Розслідування завжди слід проводити на місці, причому проводити його буде легше, якщо інспектор прибуде на місце події якомога скоріше. Тому після нещасного випадку місце події слід залишити, наскільки це можливо, у недоторканності, якщо тільки не треба вжити спеціальних заходів для забезпечення безпеки постраждалого чи інших осіб або для запобігання подальшій матеріальній шкоді.

Необхідно ретельно оглянути місце події та побесідувати зі свідками, бажано без присутності роботодавця чи його представника. При цьому інспектор повинен опитувати свідків, не висловлюючи осуду. Мета таких бесід – виявити факти для запобігання новим нещасним випадкам, а не встановити винність. Постраждалих треба опитати якомога швидше після нещасного випадку – на підприємстві, у лікарні чи вдома. Якщо можливо, слід сфотографувати місце події, зробити ескізи планування та розташування відповідного устаткування, вказавши переміщення предметів і людей.

Інспектор повинен намагатися з'ясувати чотири основні моменти:

- безпосередню причину (наприклад, розрив кабелю через перенавантаження, застарілість або зношеність; зламана сходинка або відсутність поручнів; масляниста підлога);
- фактори, що не відразу кидаються в очі, але рівною мірою є важливими, наприклад, втома (про це можна зробити висновок, виходячи з часу події), недостатня підготовка, зловживання алкоголем);
- недоліки в організації підприємства та в системі його управління БГП;
- недотримання законів або нормативних актів.

Якщо ці факти встановлено, інспектору доведеться вирішувати, що робити.

Приклад:

- Якщо нещасний випадок став результатом явного порушення закону, то інспектор висуне юридичні звинувачення проти відповідальних осіб або видасть повідомлення про необхідність покращення чи про заборону або обидва ці повідомлення.
- Якщо нещасний випадок був спричинений незнанням або халатністю роботодавця чи працівника, то інспектор може надати рекомендації щодо заходів безпеки та покращення підготовки кадрів.
- Якщо нещасний випадок був спричинений фізичним або психічним станом працівника (втома, алкоголь, наркотики), то інспектор може надати рекомендації щодо покращення організації для попередження втоми, викликаной роботою, та щодо покращення нагляду на робочому місці.
- Навіть якщо нещасний випадок став результатом небезпеки, не охопленої (поки що) нормативними актами, інспектор може негайно заборонити експлуатацію небезпечного устаткування або технології (повідомлення про заборону або припинення).

2. Заключна зустріч

Після того, як інспектор відвідав приміщення, поговорив з працівниками та вивчив документи, необхідно провести заключну зустріч з представниками адміністрації та, якщо можливо, з представниками працівників або профспілковими діячами. По суті, інспектор повинен заохотити роботодавця запросити на цю зустріч представників працівників. Така зустріч – місце для відкритого обговорення проблем, виявлених під час інспекції, та бесіди про найкращий спосіб дотримання вимог законодавства, тому квапитися не слід.

Заклучну зустріч не слід використовувати як можливість залякати роботодавця, вона не повинна викликати конфронтацію. Обміну ущипливими словами слід уникати. **Інспектор має врівноважити дві функції: забезпечення застосування законодавства й надання порад та інформації.** Інспектор повинен чітко й об'єктивно заявити, що саме необхідно зробити, та викласти вірогідні наслідки недотримання положень законодавства у чітко встановлені строки. Проте, якщо ситуація вимагає, то в обмін на тверде зобов'язання роботодавця виконати закон можна обговорити або «домовитися» про строк ужиття заходів, установлених або запропонованих інспектором. Цей процес називають «договірним дотриманням». Він має повністю ґрунтуватися на чинних правових нормах і вимогах, проте він дійсно сприяє підвищенню рівня сприйняття заходів, приписаних інспекцією праці.

Під час заключної зустрічі інспектор повинен розглянути ключові питання.

Наприклад:

- **підсумувати** загальний стан умов праці на підприємстві, зокрема загальну організацію роботи, підкресливши, що є задовільним, але чітко виокремивши, що саме потребує покращання для забезпечення дотримання законодавства;
- **обговорити** несправедливі, небезпечні, шкідливі або в інший спосіб незаконні умови, що були виявлені, окресливши всі очевидні порушення й можливі правові наслідки;
- **запропонувати** пріоритети для покращення умов праці та виробничого середовища, визначивши три-чотири важливі питання;
- **заявити**, які заходи повинні бути вжиті невідкладно;
- **поінформувати** роботодавця про термін, встановлений для реалізації трудовітких заходів;
- **поінформувати** присутніх про роль і призначення інспекції праці, зазначивши, які послуги вона може надати роботодавцю та працівникам;
- **подати** всі висновки у зрівноваженій, неупередженій формі, виділивши також хороші моменти.

д. Ключові фактори

При проведенні інспекції інспектор повинен знати про ряд важливих питань.

Це такі ключові фактори:

- Слід пам'ятати про фактичну мету інспекції. Вона полягає не в тому, щоб показати перевагу інспектора та силу його чи її посади, почати судову справу або «покарати», а у тому, щоб забезпечити справедливе, безпечне, здорове й продуктивне виробниче середовище.
- Інспекцію слід проводити систематично та за типовим порядком.
- У ході інспекції слід залучати роботодавця або його представника та працівників, важливіше за все на заключній зустрічі.
- Інспектується підприємство та його виробниче середовище, а не окремий роботодавець або керівник. Інспектор повинен забути особисті симпатії та антипатії й виконувати свою роботу.
- Керує інспекцією інспектор, а не роботодавець (або керівник). При проведенні інспекції інспектор має підтримку закону. Це слід твердо заявити роботодавцю, який відмовляється співпрацювати, або його представнику.

Реагуючи на ці ключові фактори, інспектори повинні продемонструвати хороші навички спілкування. Вміння інспектора знаходити спільну мову з людьми є важливим для того, щоб визначити, чи будуть ужиті заходи за його чи її повідомленням. Важливо не тільки те, що інспектор каже, рекомендує або наказує, а й те, як він чи вона викладає це повідомлення.

2.5. Контроль

а. Після інспекційного відвідання

Після того, як інспектор залишив підприємство і почав готувати звіт про інспекцію, можуть знадобитися певні кроки.

Інспекторам слід:

- **проконсультуватися** з колегами-техніками та перевірити відповідні правові документи, директиви та публікації, щоб забезпечити правильність запропонованих рекомендацій та наданих вказівок;
- **переглянути** записи, зроблені під час інспекційного відвідання, та згадати питання, порушені на заключній зустрічі;
- **повторно вивчити** виявлені проблеми та підтвердити, шляхом особистого розмірковування, що вони дійсно є пріоритетними;
- **вирішити**, яких заходів ужити щодо кожної з проблем. Це залежатиме від оцінки серйозності проблеми, повноважень інспектора за законом та, що найважливіше, від того, що може покращити стан справ на підприємстві в усталений спосіб.

Інспектор може вирішити обмежити свої дії порадами щодо найбільш ефективного способу дотримання законодавства або, якщо проблема не охоплена чи недостатньо охоплена правовими нормами, щодо того, як виправити положення.

Якщо проблема стосується певних розділів законодавства або нормативних актів, ці розділи слід зазначити у будь-якому документі, що надсилається на підприємство. Якщо порада чи рекомендація ґрунтуються на стандарті або технічній нормі, не визначеній у законодавстві, це розрізнення слід чітко зазначити.

Інспектор може вирішити видати лист-попередження, якщо має місце явне порушення закону й сама лише порада не матиме бажаного результату. Лист-попередження – перший крок до вирішення проблеми судовим порядком. Відсутність з боку роботодавця реакції на це попередження (а також на друге попередження, якщо цього вимагає закон) в кінцевому підсумку призведе до судового переслідування.

У багатьох країнах інспектори мають повноваження на видачу наказів про закриття підприємства або його частини, зупинення машини або припинення виробничого процесу, якщо існує неминуча, серйозна загроза для безпеки або здоров'я працівників (тобто повідомлення про заборону або повідомлення про зупинення). Перед тим як це робити, інспектор може проконсультуватися зі своїм керівництвом щодо адекватності та доречності такого заходу. Це слід робити відразу ж після інспекційного відвідання, щоб скоротити час, протягом якого працівники залишаються у потенційно дуже серйозному та небезпечному положенні.

Якщо інспектор вирішив надати пораду, слід спробувати запропонувати роботодавцю варіанти того, як у найкращий спосіб виконати правові або інші вимоги.

Якщо інспектор готовий надати певний період часу для виправлення проблеми, про це слід письмово сповістити роботодавця. Це повідомлення повинно бути узгоджене з тим, що говорилося під час заключної зустрічі.

Зазвичай це робиться у формі повідомлення про необхідність покращення, де чітко визначаються проблеми та порушення законодавства, вказується, що треба за законом зробити для їх усунення, та встановлюється чіткий, розумний (тобто досяжний) термін виконання. Для різних питань і порушень терміни можуть бути різними.

В ідеальному випадку термін виконання встановлюється у національній правозастосовній політиці інспекції праці, щоб забезпечувалася узгодженість і одноманітність у схожих випадках. Наприклад, якщо ризик вважається високим або неприйнятним, захисні заходи необхідно реалізовувати негайно. Робота повинна бути припинена до завершення заходів. Якщо ризик вважається середнім, але все одно неприйнятним, недорогі заходи можна реалізувати протягом двох тижнів. Якщо ж ризик вважається низьким і загалом прийнятним, то будь-які все одно потрібні заходи можна реалізувати протягом одного місяця в міру необхідності.

Якщо такої політики правового забезпечення немає, інспектору доведеться приймати рішення залежно від кожної конкретної ситуації. Термін покращення не повинен бути надто коротким, інакше роботодавець просто не зможе виконати приписи, або надто довгим, тому що в цьому випадку ризик залишатиметься на невизначений період. Великим, спроможним підприємствам слід, як правило, надавати значно менше часу для виправних дій, ніж малим підприємствам, які борються за існування.

б. Ведення обліку

Результат інспекційного відвідання є частиною «інституційної пам'яті» інспекційної служби. Звіт про інспекцію повинен бути доданий до дос'є підприємства. Бажано включити до дос'є також робочі нотатки та коментарі інспектора для посилань у майбутньому. Інформація про кожне відвідання заноситься до статистичної бази даних інспекційної служби.

Для збирання важливих даних необхідно мати систему, яка була б ефективною, але не надто складною або обтяжливою для часу інспектора.

Приклад:

- Статистика кількості інспекційних відвідань з урахуванням кількості інспекторів може надати керівництву місцевих/районних відділень інспекції корисну інформацію для прийняття рішень, будучи показником продуктивності інспекції.
- Статистика кількості нещасних випадків, порушень техніки безпеки, професійних захворювань, випадків недотримання нормативних актів про зайнятість або мінімальну заробітну плату тощо може створити профіль «ризикових» підприємств, які потребують додаткових інспекційних відвідань.

Запровадження автоматизованої системи обліку потребує ретельного планування. Це не лише питання комп'ютерів та визначення можливого напрямку їхнього використання. Спочатку треба розробити належну концепцію «управлінсько-інформаційної системи підприємства» (УІСП), щоб на її основі прийняти рішення щодо того, які саме технічні засоби та пакети програм потрібні. Таку систему слід створювати на рівні місцевих/районних відділень під керівництвом головного органу інспекції праці. Її треба поступово нарощувати для розширення сфери охоплення на основі окремих інспекційних відвідань. (При цьому, однак, слід піклуватися про те, щоб система була «сумісною з комп'ютером»).

2.6. Звітування про інспекційні відвідання

а. Формат звіту про інспекцію

Формат звіту про інспекцію загалом повинен мати дві складові:

- стандартний формат, у якому інспектор подає інформацію у відповідь на ряд запитань усталеної форми;
- розповідний формат, у якому інспектор подає інформацію у повних реченнях та параграфах у ряді широких рубрик.

Формат звіту повинен відповідати меті звіту про інспекцію. Звіт – це інструмент для дії, а також важливе джерело інформації. У цьому форматі мають бути представлені всі необхідні дані для прийняття рішень.

Приклад:

- Звіт у стандартному форматі, скажімо, на десяти сторінках містить багато інформації, але його, буває, неможливо безпосередньо використати для прийняття рішень.
- Довгі форми звітів також забирають в інспектора багато часу й можуть скоротити час, призначений для виконання ним своїх прямих обов'язків.

б. Підготовка до складання звіту

Головна мета інспекційної роботи – надати інформацію як основу для сталих дій у напрямі покращення з боку підприємства та з боку інспекції (ієрархії інспекторів та інспекцій).

Необхідно враховувати те, кому саме адресовано звіт. Якщо це внутрішній документ виключно для використання всередині інспекції, то його зміст і стиль будуть відрізнятися від змісту та стилю звіту, призначеного для інших сторін.

Звичайна практика – зберігати звіти в інспекції, а підприємство та інші зацікавлені сторони повідомляти про необхідні питання листами. У такий спосіб можна зберігати конфіденційність інформації, зібраної на підприємствах.

Можна, однак, скласти лише один звіт (за стандартною формою) і надіслати по одному примірнику підприємству, представнику профспілки на підприємстві, керівнику місцевого/районного відділення інспекції, а також «підшити» по одному примірнику в дос'є підприємства і в особисте або хронологічне трудове дос'є інспектора.

Хоча ця процедура виглядає дещо бюрократичною та «важкою», вона стає доволі простою, якщо систему комп'ютеризувати, після чого ця процедура буде найкращим доступним засобом для забезпечення прозорості та підзвітності.

Для складання звіту може знадобитися зібрана додаткова інформація шляхом спостережень, співбесід, вимірювань і читання.

Інспектор завжди повинен відрізнити **факт** від **думки**. Інформація, подана як факти, має перевірятися на предмет точності; суб'єктивну інформацію слід подавати не як остаточні, вирішальні заяви, а як відображення ґрунтовних суджень, базованих на компетентності та досвіді. За потреби слід проконсультуватись із старшими колегами чи спеціалістами.

в. Складання звіту

Складання звіту залежатиме від різних елементів використовуваного формату.

Для розповідної частини звіту матеріал треба подавати у логічній послідовності, яка веде до ряду:

- результатів;
- висновків;
- рекомендацій.

Звіт слід скласти якомога швидше після проведення інспекції, бажано того ж самого дня. У службі інспекції повинні існувати обов'язкові граничні терміни з чіткими, досяжними нормативами результативності. Наприклад, звіт про поточну інспекцію повинен бути поданий керівництву не пізніше ніж через тиждень після відвідання. Додержання термінів – а потім вжиття своєчасних заходів і надання зворотного зв'язку – треба ретельно контролювати силами керівників районного рівня.

г. Зміст

Звіт про перше чи звичайне інспекційне відвідання, як правило, охоплює принаймні такі елементи:

- **Загальна інформація про підприємство:**
 - назва;
 - юридичний статус (компанія, товариство);
 - відношення до інших суб'єктів і компаній (наприклад, дочірніх);
 - характер і опис діяльності;
 - місце знаходження та адреса;
 - контактна особа, номери телефону та факсу;
 - чисельність працюючих (з розбивкою за статтю, молоді працівники, професійні групи);
 - спеціальні технології (наприклад, застосування хімічних речовин);
 - чи є підприємство підприємством з «особливими умовами» (високий ризик/небезпека).

- **Умови праці:**
 - тривалість робочого часу;
 - мінімальна заробітна плата та види грошової допомоги;
 - щотижневі періоди відпочинку та відпустки;
 - інші правові засади вимог щодо зайнятості;
 - умови безпеки;
 - умови гігієни праці;
 - медичні послуги та соціальне забезпечення;
 - загальний стан організації робіт;
 - оцінка підприємства з точки зору виробничої небезпеки;
 - оцінка здатності та бажання керівництва підприємства принаймні підтримувати, а в разі можливості, поліпшувати існуючі умови.
- **Соціально-трудові відносини:**
 - існування профспілки;
 - чи застосовується колективний договір;
 - кількість і функція представників працівників;
 - існування функціонуючого консультативного комітету, наприклад, трудової ради, комітету працівників, комітету з питань БГП;
 - частота страйків, якщо вони є.
- **Докладні відомості про інспекцію:**
 - характер проведеної інспекції (поточна, спеціальна, контрольна, розслідування);
 - характер усіх порушень;
 - пріоритетні сфери, що потребують уваги;
 - заходи, що мають бути вжиті у кожній пріоритетній сфері.
- **Інша інформація або дані, що вважаються корисними.**

У звіті слід навести прізвище інспектора, перелік усіх сторін, яким він адресований, поставити дату й підпис.

У звітах про наступні відвідання треба надати нову інформацію із загальних питань, умов праці, соціально-трудових відносин, основ безпеки та гігієни праці, а потім зосередитися на характері порушень, запропонованих діях щодо їх усунення та зазначити, чи виконав їх роботодавець. Якщо не виконав, то треба вказати причини, які він навів, а також зазначити, чи вважає їх інспектор поважними.

До спеціальних розслідувань застосовуються інші схеми звітності. У таких звітах треба зазначити причини проведення інспекції (наприклад, одержання скарги), висновки інспектора, приписані заходи, встановлені терміни, необхідність подальших перевірок. У всіх випадках звіт має спричиняти наслідки, тобто покращення умов, а у кінцевому підсумку – повне стале дотримання законодавства.

Для розслідування нещасних випадків на виробництві застосовується окремий звіт. Він повинен містити:

- докладну інформацію про причини як безпосередні, так і непрямі;
- наслідки для підприємства та окремих працівників;
- оцінку вірогідності аналогічних випадків на інших підприємствах;
- рекомендації та запропоновані запобіжні заходи.

2.7. Щорічні доповіді

Хоча складання щорічних доповідей, як правило, не входить до обов'язків усіх інспекторів, воно, тим не менш, є важливим аспектом звітування. Щорічна доповідь – важливий управлінський засіб. Якщо доповідь добре складено, вона містить цінну інформацію про загальну діяльність усієї інспекції за минулі періоди, про рівень продуктивності, результати й успіхи, ключові завдання на перспективу. Таким чином, щорічна доповідь інспекції є одним із головних інструментів у сфері зв'язків із громадськістю та інформації, за допомогою якого привертається увага до справи інспекції праці та залучається відповідна підтримка. Корисними у цьому плані можуть бути статті 20–21 Конвенції МОП № 81 та статті 26–27 Конвенції МОП № 129.

Зміст щорічної доповіді залежатиме від різних обставин, але до нього ставиться ряд мінімальних вимог.

Мінімальні вимоги до щорічної доповіді (приклад):

- призначення та цілі інспекції;
- закони та постанови щодо діяльності інспекції; зміни у законодавстві;
- зміни у законодавстві або юрисдикції;
- основна діяльність за рік;
- кампанії, спеціальні програми дій;
- кількість нових зареєстрованих і закритих підприємств;
- загальна кількість інспекторів, нових працівників, працівників, що звільнилися;
- кількість інспекційних відвідань за типом;
- кількість повідомлень про необхідність покращення та повідомлень про заборону;
- кількість судових переслідувань та їхні результати;
- статистичні дані щодо нещасних випадків на виробництві з розбивкою за галузями, професіями, місцями розташування, кількістю постраждалих працівників;
- статистичні дані щодо нещасних випадків на виробництві зі смертельним наслідком;
- статистичні дані щодо професійних захворювань;
- аналіз статистичних даних;
- організаційно-управлінська структура (з усіма змінами);
- оцінка діяльності за рік;
- досягнуті цілі (або, якщо не досягнуті, то чому);
- перешкоди та обмеження;
- перспективні пріоритетні питання.

Хоча підготовка такої доповіді не є завданням кожного інспектора, керівництво інспекції не зможе скласти повноцінну щорічну доповідь без всеосяжних, інформативних і своєчасних щомісячних або щоквартальних звітів місцевих/районних відділень та окремих інспекторів. У якісно складеній та своєчасній щорічній доповіді не тільки відображаються результати й успіхи, а й відзначаються обмеження у ресурсах тощо. Така доповідь – «візитна картка» добре керованої інспекції праці для інших урядових відомств (Кабінету Міністрів, служби Прем'єр-міністра, міністерства планування та (або) фінансів тощо), широкої спільноти зацікавлених сторін та міжнародних організацій, установ і програм, у тому числі донорських. Як така, щорічна доповідь часто стає основою успішних переговорів про збільшення надаваних ресурсів у структурі уряду та про додаткову зовнішню донорську підтримку.

III. ПРИМІТКИ ЩОДО НАВЧАННЯ²

3.1. Навчальний процес

У цій частині пропонуються методи навчання інспекторів праці щодо процесу проведення інспекцій. Те, як організовано навчання, звичайно, залежатиме від місцевих обставин, попереднього досвіду інспекторів, кількості осіб, які проходитимуть навчання, наявного часу та ресурсів, проте певні характеристики зазвичай присутні в більшості інспекційних органів, і певні методи можуть застосовуватися у більшості обставин.

Мета навчання – забезпечити, щоб інспектори мали необхідну для них інформацію про всі функції охорони праці: про відповідні правові норми, про відповідну державну політику, про те, як у найбільш ефективний спосіб боротися з порушеннями законодавства про працю.

Навчання повинно надавати можливість обговорення способів ефективного проведення інспекцій (у завжди складних обставинах, не остання з котрих – дефіцит ресурсів) та давати інспекторам змогу оцінювати те, про що вони дізнаються та що спостерігають, і приймати рішення щодо відповідних заходів. **Перш за все, навчання повинно підвищити обізнаність інспекторів у всіх важливих сферах, створити правильне ставлення та вмотивувати їх діяти енергійно та рішуче.**

Інспектори праці – ключові гравці у сприянні збалансованому соціально-економічному розвитку. Саме інспектор має унікальні повноваження: вільно, без будь-яких перешкод проходити на підприємства у будь-який час, вдень або вночі; обговорювати з роботодавцями покращення умов праці та дотримання нормативних актів; повідомляти про порушення та вживати щодо них рішучих дій; залучати, у разі необхідності, інші органи влади; вимагати санкцій та починати судові справи, маючи за собою владу свого відомства та закон.

Проте саме внутрішнє переконання інспектора в тому, що його чи її роль є важливою, створить відчуття наполегливості у енергійній роботі для досягнення цієї мети. Водночас інспектори повинні розуміти, що таке завдання не завжди є простим. Навіть якщо умови праці покращаться, вид роботи все одно може бути неприйнятно небезпечним, фактично незаконним.

Приклад: Коли мова йде про дітей, котрі працюють, припинення отримання дитиною доходу може загрожувати виживанню її самої або її сім'ї. Тому інспектору доводиться приймати важкі рішення, можливо, обговорюючи це питання зі своїм керівництвом, звертаючись до нього за підтримкою та порадою, а також просити про співробітництво інші органи.

² Джерело: МОП/ІПЕК «Довідник для інспектора праці з питань боротьби з дитячою працею». – Женева, 2002.

3.2. Навчання нової ролі

Деякі країни, здебільшого промислово розвинені, мають комплексні програми навчання інспекторів праці, зокрема й без відриву від виробництва, проте в більшості інших країн такі програми є поодинокими та перебувають у зародковому стані або, що буває частіше, взагалі відсутні. Можливо, проводиться певне навчання щодо нових нормативних актів і процедур, але постійних програм або документів немає. Отже, інспектори, як правило, виробляють власний спосіб справлятися з роботою та з тиском, спрямованим на підвищення ефективності та продуктивності. Бюрократична практика може знеохочувати новаторство та спроби змін у чинних програмах і процедурах. Деякі інспектори виробляють регуляторний спосіб мислення і бачать свою роль виключно у забезпеченні застосування законів, вважають її фактично «каральною», забуваючи, що мета їхньої роботи – покращити якість умов праці, виробниче середовище та відносини між роботодавцями і працівниками.

Коли мова йде про питання охорони праці, технологія не завжди може бути складною, тоді як соціально-економічні реалії трудового життя весь час є такими. Тому, на додаток до навчання щодо змісту, інспекторам повинна надаватися можливість удосконалити свої комунікативні навички та підвищити здатність успішно вирішувати проблеми та вести переговори, що є невід’ємними складовими інструментарію інспекторів праці.

3.3. Аналіз потреб у навчанні

Враховуючи відмінності у знаннях, досвідченості та культурному рівні інспекторів, завжди необхідно починати з аналізу їхніх потреб у навчанні. Це не завжди вважають важливим, але факт залишається фактом: навчання треба починати з інвентаризації компетентності працівників органу інспекції. Далі її треба порівняти з компетентністю, необхідною для ефективного проведення чіткої, всеосяжної, продуманої, узгодженої та послідовної політики інспекції, а також моніторингу, ядром якої є забезпечення застосування законодавства (це так звані «п’ять С» політики інспекції праці [*в англійському варіанті вищезгадані п’ять визначень політики починаються з літери «С»*]. — Прим. перекладача).

Розрив між наявним і потрібним рівнями компетентності усувається шляхом відповідного навчання.

Звичайно, нікого не можна примусити вчитися, тому викладач повинен цінити те, що слухачі привносять у навчальний процес власний досвід, власне упередження та пристрастність, власні переконання, цінності та особистості.

Оскільки такі способи мислення іноді виражаються через цинізм або заперечність, часто буває необхідно «розморозити» таке ставлення, щоб створити сприйнятливий довіру, необхідну для того, щоб слухач зміг протистояти складнощам інспекції праці.

Приклад: Важливим є застосування нових методик навчання, побудованих на загальній участі, а ось формальних лекцій і нудних обговорень законів і нормативних актів слід уникати, наскільки це можливо. Завдяки цікавим прийомам навчання, таким як проекти на місцях, розбір конкретних випадків та рольові ігри, слухачі можуть почати дивитися на проблеми під різними кутами зору та знаходити численні альтернативи рішення.

Захист соціальної справедливості вимагає чуйності та почуття відповідальності. Цих якостей не можна навчитися просто за допомогою інтелектуальної оцінки, але можна навчитися, співпереживаючи працівникам у тому, чого вони зазнають.

3.4. Навчання на досвіді

Навчання має більший сенс, якщо воно проводиться на досвіді, а не на викладанні, якщо і викладачі, і слухачі беруть участь у навчальному процесі, виконуючи активні ролі у визначенні його успіху. Слухачі – не просто спостерігачі у навчанні; вони великою мірою визначають, що вони винесуть з нього. Вони є власниками того, про що вони дізнаються, коли роблять відкриття під час цієї діяльності. Деяких речей просто неможливо навчити за допомогою лекції чи дискусії; наприклад, відданість справі інспекції праці не виникне, якщо просто слухати, як хтось говорить про неї. Емпіричне навчання дає слухачам змогу розвивати таку відданість, а також знаходити компроміс із тими застереженнями, які в них, можливо, є щодо цього питання.

Емпіричні методи навчання можуть включати:

- роботу в парах;
- участь у дослідженнях, опитуваннях і обстежуваннях як інтерв'юерів та збиральників даних;
- підготовку та демонстрацію виставок фотографій особливо поганих умов праці (наприклад, праці на будівельних майданчиках, працюючих дітей) або того, що інспектори зробили під час своєї роботи на місцях;
- перегляд відеоматеріалів або фільмів з питань охорони праці;
- підписання контракту на навчання або зобов'язання;
- проведення групових занять, на яких аналізуються проблеми та обговорюються рішення з іншими слухачами, які, можливо, мали таку саму проблему;
- підкріплення навчання викладачами, які висвітлюють основні моменти та прив'язують їх до реальних ситуацій, де можна було б застосувати нові навички;
- підготовку та проведення розбору конкретних випадків на основі практичних прикладів з реального життя;
- рольову гру для створення реального відчуття та розуміння;
- семінари, які дозволяють вільно досліджувати ідеї та на яких учасники можуть висловлювати свої думки, страхи та тривоги, а також співпрацювати з іншими учасниками;
- групову роботу та презентації, в яких учасники по черзі висвітлюють певні моменти з їхніх групових семінарів, що дає їм змогу практикуватися у використанні комунікативних навичок;
- практичні заняття на місцях, коли спільна команда спостерігає випадки порушень законодавства про працю, мабуть, є найціннішими.

3.5. Ключі до успішного навчання

Успішні результати досягаються у навчанні не випадково, а вимагають ретельної підготовки, спостереження за ходом навчання та вжиття, у разі необхідності, корегувальних заходів.

Вирішальними факторами, наприклад, є:

- збереження слухацьких груп малими, переважно по 12–15 учасників у кожній;
- знання біографії, досвіду та іншої інформації про слухачів та використання її під час дискусій;
- заохочування учасників до вивчення нових поглядів на інспекцію праці. Наприклад, робота з малими чи середніми підприємствами або над питаннями дитячої праці вимагає інших підходів, ніж просто регулятивне правозастосування;
- надання учасникам допомоги в оцінюванні власних знань, ставлень і навичок у світлі того, чого вони навчилися; учасники повинні бути готовими до того, щоб поставити під сумнів власну наявну практику, зокрема щодо таких питань, як корупція;
- забезпечення необхідних інституційних змін і підтримки. Орган інспекції повинен враховувати додаткові та інші обов'язки підготовлених інспекторів і точно оцінювати їхню продуктивність відносно всіх аспектів охорони праці;
- наступні за навчанням заходи з тим, щоб орган інспекції підтримував зацікавленість і відданість інспекторів, які пройшли навчання;
- періодичне підвищення кваліфікації учасників, а також, у разі необхідності, проведення для них спеціалізованих чи повторних курсів.

3.6. Що повинні знати інспектори праці

а) Огляд проблеми

Інспекторам праці необхідно знати останні факти й цифри щодо проблем охорони праці у сферах, районах і місцевих органах, які вони обслуговують. Ця інформація має включати масштаб проблеми, характер питань охорони праці в розрізі галузей та трудових відносин, аналіз найгірших форм порушень. Пошук цієї інформації може сам по собі бути важливим навчальним досвідом. Він може також створити зв'язки з іншими зацікавленими сторонами й потенційними партнерами, які, можливо, стануть вирішальними на майбутніх етапах роботи.

б) Конвенції та Рекомендації МОП

Документи МОП, описані в попередніх главах, будуть важливими джерелами та основою для всієї подальшої роботи, незалежно від того, чи ратифікувала їх певна країна.

в) Національне законодавство, урядова політика, правозастосовні структури

Інспекторам потрібно бути ґрунтовно ознайомленими з усіма аспектами національного законодавства про охорону праці. Вони повинні бути широко обізнані з урядовою політикою охорони праці, галузями або географічними зонами, які визнані пріоритетними для діяльності, характером і масштабом політичних зобов'язань. Важливо знати обов'язки інших агенцій, відносини з ними, а також порядок укладення угод про співробітництво чи агентських угод.

г) Співробітництво з усіма урядовими органами та НУО

Інспекторам потрібно знати політику, пріоритети й структуру інших відповідних органів. Вони мають бути обізнані з програмами підтримки, які виконують неурядові організації, уряди, громадські групи тощо. Наприклад, працюючи над проблемами дитячої праці, інспектори повинні розуміти, що, за винятком украй небезпечних ситуацій, котрі вимагають негайних дій, процес вилучення дітей з роботи завжди має бути прив'язаний до певного процесу реабілітації (освіти, підготовки тощо).

д) Співпраця з організаціями роботодавців та профспілками

Інспектори повинні цілком розуміти основоположну роль організацій роботодавців і профспілок у будь-яких узгоджених зусиллях щодо охорони праці. Може існувати національне координаційне бюро з питань праці, тристороння трудова рада або інший орган за участю уряду, роботодавця та профспілки й, можливо, інших представників громадянського суспільства. У багатьох країнах створена національна рада з питань безпеки та гігієни праці, яка є важливим інструментом тристороннього співробітництва з питань БПП. Поінформованість про такі інституції та участь у них на національному або регіональному рівнях також допоможе інспекторам ефективніше вести переговори з місцевими роботодавцями та профспілками. Під час перспективного планування заходів інспекції праці орган інспекції прагнутиме активного залучення – щоб обмінюватися знаннями та визначати шляхи плідної співпраці з соціальними партнерами та іншими агенціями й НУО.

3.7. Джерела впливу інспекторів

Владу інспекторів, тобто їхню спроможність впливати на інших, корисно розглядати як таку, що здійснюється у чотирьох різних, але взаємопов'язаних формах. Це **сила посади, сила службової компетентності, сила особистості та сила ставлення**.

Сила посади інспекторів надається їм законодавством і нормативними актами про працю, наділяючи їх правом заходити на підприємство, проводити перевірки, випробування та розслідування, бесідувати з роботодавцями та працівниками, вживати заходів для усунення недоліків, які вони на обґрунтованій підставі можуть вважати загрозою для безпеки та здоров'я працівників. Такі повноваження важливі, але самі по собі недостатні для забезпечення дотримання законодавства.

Сила службової компетентності випливає з детального знання інспекторами законодавства й нормативних актів, а також з їхньої спроможності консультувати роботодавців щодо способів дотримання, їхніх технічних знань у спеціалізованих сферах, їхньої здатності аналізувати виробничі процеси та виявляти проблеми. Окрім знання заходів, які потрібно вживати для захисту працівників у цілому та окремих категорій

зокрема (мігрантів, жінок, дітей), вони повинні бути здатні вести документацію, збирати статистику, аналізувати дані та складати звіти.

Сила особистості включає здатність знаходити спільну мову з іншими, мотивувати та переконувати людей, завойовувати довіру інших та співробітництво з їхнього боку, уникати конфліктних ситуацій та розв'язувати їх. Ця сила впливає з особистості інспектора та здатності переконливо використовувати своє положення та знання, а також його чи її знання людських відносин.

Сила ставлення передбачає досягнення задовільного балансу між силою посади, силою службової компетентності та силою особистості, а також рішучість і відданість у доведенні справи до кінця. Вона означає ставлення до всіх зацікавлених осіб з рівною мірою співпереживання та розуміння, але при цьому треба залишатися незалежним і безпристрасним та, зрештою, рішучим і впевненим.

Це найважливіші навички ефективного інспектора праці. Складність і гострота питань охорони праці роблять досягнення цього балансу та забезпечення дієвості процесу інспектування особливо важливим завданням.



КОДЕКС ЕТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ ІНСПЕКТОРІВ ПРАЦІ



Вступ

Неетична поведінка й корупція – делікатні питання, проте з ними доводиться стикатися в будь-якій державній адміністрації. У цьому відношенні, як видно з наступних сторінок, інспектори праці нічим не відрізняються від інших державних посадовців. Робота в них складна, особливо в перехідний період, низькооплачувана, й спокуса взяти хабара існує завжди. Водночас, потреба у заохочуванні розвитку бізнесу та залученні іноземних інвестицій вимагає наявності інспекції та інспекторів праці, яким можна довіряти та яких можна поважати.

Саме з урахуванням цих питань тристороння група досліджувала потенціал і засоби корупції у Сербії, зокрема, її наслідки для роботи інспекторів праці. Група також підготувала рекомендації щодо дієвих і реальних засобів боротьби з корупцією як у державній адміністрації в цілому, так і в інспекціях праці. Дослідження й рекомендації вказали на необхідність вироблення Кодексу етичної поведінки (Кодексу поведінки) для інспекторів праці. Результатом роботи стали наведена нижче доповідь про можливі причини й вплив корупції у суспільстві та типовий Кодекс етичної поведінки інспекторів праці.

Треба зазначити, що дослідження проводилося в Сербії, й тому наведені приклади взяті звідти. Це не означає, що Сербія є більше або менше корумпованою, ніж інші країни. По суті, типовий Кодекс етичної поведінки інспекторів праці можна застосовувати – для цього він і призначений – як основу для потреби будь-якої інспекції у підвищенні рівня трудової дисципліни та моральності.

Досвід показує, що, як правило, лише невелика меншість інспекторів у будь-якій системі замішана у корупційних діяннях. Але навіть одне гниле яблуко може зіпсувати весь ящик, а у багатьох країнах цього регіону, як здається, панує загальна політика невтручання, яку інспектори та навіть сторонні люди виправдовують переважаючими економічними обставинами. Іншими словами, більшість знає про гнилі яблука, але допускає корупційну поведінку.

Це не є прийнятним, і єдине рішення полягає в жорсткішому управлінському нагляді та тиску в однорідних професійних групах, поєднаному зі стандартизованими робочими процедурами й певною формою компенсації чи визнання для інспекторів, які добре працюють. Інспектори мають суворіше відповідати за свої дії, а керівники – за своїх інспекторів. Треба стимулювати добросовісну практику (як це зазначено, приміром, у «Навчально-практичному посібнику»), а інспекцію праці визнати повноправною професією, яка потребує професійного підходу.

Сподіваємось, що викладені нижче рекомендації та типовий Кодекс етичної поведінки стануть основою для зусиль будь-якої інспекції у боротьбі з корупцією чи у розвитку інспекції праці як професії. Рекомендується також використовувати його як документ, своєрідну «присягу» або «клятву», яку кожний інспектор підписуватиме після набуття професійної кваліфікації інспектора праці або після вступу на посаду в інспекції праці. Це не лише створить необхідні засади, на яких будуватиметься практика інспектування, а й дасть змогу застосовувати

більш щирий та прозорий підхід до взаємодії з громадськістю. Разом із тим роботодавці та працівники знатимуть, чого очікувати від інспекторів, і не зноситимуть поведінки, яка суперечить нормам Кодексу.

У цьому відношенні викладені у дослідженні рекомендації та Кодекс етичної поведінки пропонуються як відправний пункт для інспекцій праці у будь-якій країні, де немає узгодженого та всеохоплюючого підходу до антикорупційної політики.

Кодекс етичної поведінки інспекторів праці

I. КОРУПЦІЯ ЯК ПРИЧИНА НЕЕТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ У СУСПІЛЬСТВІ

Корупція зустрічається в усіх країнах, але у перехідних країнах вона набуває певних специфічних характеристик і зачіпає багато верств суспільства. Комплексні соціально-економічні реформи спрямовані на новий розподіл влади – від громадського (державного) сектора на користь приватного. Коли державі надається такий масштабний мандат на здійснення фундаментальних змін і трансформацій, виникають численні проблеми, а також можливості для зловживань, перш за все з точки зору задоволення вузьких групових інтересів.

У перехідних державах стало майже «правилом», що «стара адміністрація» замінюється повністю новою, яка в багатьох випадках складається з молодих і недосвідчених людей. Нові керівники установ зобов'язані брати на себе цілком нові ролі, але жодних чітких правил поведінки не встановлено. Правила, що існували за попередньої системи, перестають бути чинними, а нові лише починають розроблятися або запроваджуватися. Проте, навіть за наявності нових нормативних актів, потрібний деякий час для того, щоб «оживити» їх.

У такій ситуації громадськість спочатку, як правило, не питає нових керівників щодо недотримання певних норм і стандартів. Інституційний контроль управлінських структур у багатьох перехідних країнах був слабким, особливо у тих, де не було сильної політичної опозиції. Іноді траплялося так, що в деяких країнах депутати парламенту виявлялися слабкими «контролерами» урядових установ. Для цього існує багато причин – необізнаність зі своїм мандатом і обов'язками, незадоволеність низькою заробітною платою, недостатні знання питань урядової діяльності тощо.

Корупція як така означає певну державну неефективність в управлінні громадськими товарами й послугами. Корупція шкодить державі, тому що вона зменшує її дохід і погіршує її репутацію. Вона завдає шкоди й громадянам, тому що підвищує ціну товарів і послуг для тих, хто може собі дозволити дати хабар, тоді як інші, котрі цього зробити не можуть, втрачають доступ до певних товарів і послуг, навіть маючи на них право.

Щоб успішно боротися з корупцією, починати треба з її джерел, з розуміння того, що спонукає людей давати хабарі, що трапляється з тими, кому корумпованість інших заподіює шкоду. У цьому сенсі можна виокремити чотири основні категорії корупції:

1. Хабар пропонують/вимагають з метою отримання чогось, що надає вигоду, або з метою уникнення певних витрат, коли пропозиція деяких товарів або послуг набагато менша, ніж попит на ці товари або послуги.

У цьому випадку держава пропонує товари чи послуги (але у недостатній кількості) за ціною, яка значно нижча, ніж ціна, яка б сформувалася на вільному ринку з обмеженою пропозицією та попитом. Це проковує деяких людей пропонувати хабар з метою одержання товарів або послуг за субсидованими (нижчими) цінами.

Так, підкуп чиновників здійснюється з метою уникнення сплати певних зборів або для набуття певного права «поза чергою» (наприклад, для отримання ліцензії без очікування). Чим більш негнучкі та складні нормативні акти, чим більшою свободою у прийнятті рішень користуються державні службовці, тим ширше можливості для корупції.

Ще один приклад: деякі компанії можуть намагатися вважати податки й митні збори витратами та зменшувати їх шляхом підкупу. Чим частіше зустрічається такий різновид корупції, тим менше обсяг коштів, які держава отримує від сплати податків і митних зборів, а нерівність у розділенні тягаря оподаткування стає ще значнішою. Може бути так, що багатші особи та компанії, які мають добрі «зв'язки» з державною адміністрацією, повинні будуть сплачувати менші податки й митні збори, ніж встановлені для них, через що податковий тягар перекладається на бідніших осіб і бідніші підприємства, в яких немає «контактів» у державній адміністрації. Це може також призводити до недостатнього фінансування державного бюджету, внаслідок чого багато державних служб (системи освіти, охорони здоров'я та інші) можуть надавати менше послуг та нижчої якості, ніж встановлено для них.

2. Хабар пропонують/вимагають з метою отримання чогось, що надає вигоду, або з метою уникнення витрат, навіть коли немає дефіциту товарів або послуг.

У цьому випадку право прийняття рішення про те, чи буде отримана вигода, часто залишається державному чи адміністративному чиновнику. Такі вигоди включають зниження податків, уникнення сплати митних зборів і виконання митних формальностей, видачу ліцензій або інших дозволів особам, які вважаються такими, котрі «мають на це право». Таке саме може застосовуватися до набору державних службовців або для того, щоб відповідні особи «дивилися крізь пальці» (так тут називають упереджений підхід) на порушення норм БГП.

3. Хабар пропонують/вимагають не з метою отримання певних вигод, а для доручення до послуги, яка дозволяє особі отримати вигоду чи уникнути певних витрат, наприклад, для миттєвого надання послуги або одержання певної конфіденційної інформації «від інсайдерів».

У цьому випадку хабар може пропонуватися чи вимагатися для вибіркового зменшення «паперової тяганини», для зменшення невизначеності щодо терміну видачі певного дозволу або для одержання більш сприятливих підсумкових бухгалтерських звітів з метою ухилення від сплати податків тощо.

4. Хабар пропонують/вимагають для того, щоб не дозволити іншим отримати певні вигоди або щоб спричинити витрати для третьої сторони.

Наприклад, може бути так, що особа чи підприємство вимагає від державного службовця застосувати певні жорсткі норми, які зазвичай не застосовуються, до конкуренції або не видавати певний дозвіл, важливий для бізнесу конкурента.

Особливою проблемою є корупція, яка виникає з організованої злочинності. Представники організованої злочинності підкупляють поліцію, політиків, суддів в обмін на те, що вони «закривають очі» на їхню діяльність. Ризик того, що ті, хто дає цим державним службовцям хабарі, викриють їхні діяння, дуже невисокий, а їхній нелегальний дохід може бути великим. Проникнення організованої злочинності у держав-

ні установи може бути дуже поширеним явищем, особливо у перехідних країнах. Через це рівень легальних прямих іноземних інвестицій є відносно низьким, а самі інвестиції розподіляються нерівномірно, частково через рівень корупції, що, в свою чергу, залежить від сили державних і приватних інституцій.

Емпіричні дослідження показують, що високий рівень корупції фактично стимулює інвестиції з боку держави, водночас зменшуючи приватні інвестиції – незалежно від того, є інвестори вітчизняними чи іноземними. Корупція не лише блокує іноземні інвестиції, а й значно уповільнює політичні та економічні реформи у перехідних державах.

Корупція – одна з головних проблем, які викликають стурбованість Європейського Союзу, як серед існуючих держав-членів, так і серед кандидатів на вступ, як це є або має бути для честолюбних членів. Доповідь¹ Європейської Комісії містить рекомендації країнам-кандидатам щодо запровадження правових покарань за корупцію, тобто щодо розроблення антикорупційних законів. У більшості з 10 нових держав-членів ЄС у цьому напрямі вже зроблені деякі кроки:

- були прийняті закони про державне управління, які регламентують порядок наймання, просування та заміни державних службовців;
- були запроваджені інститути й механізми оскарження;
- були прийняті закони про конфлікт інтересів та кодекси етичної поведінки.

«Синдром хворого суспільства» – приклад Сербії, 2000–2002 рр.

У першій половині березня 2000 року Центр дослідження альтернатив опитав 1619 осіб з метою вивчення громадської думки щодо корупції. Дослідження було зосереджено на так званій немасштабній, або «дрібній», а не на «великій» корупції, навіть хоча розділ між цими різновидами не завжди є ясно й чітко визначеним.

Було встановлено, що один із кожних п'яти громадян (21%) потрапляв у ситуацію, де в нього чи в неї просили хабар за певну послугу. З цих громадян кожний третій заявив, що потрапляв у таку ситуацію, відвідуючи лікаря; у кожного п'ятого просили хабар при пошуках роботи; у кожного сьомого просили хабар, коли він чи вона мали сплатити штраф (зазвичай це означало сплату меншого штрафу без квитанції); у кожного десятого просили хабар за митні збори й різні комунальні та інші дозволи.

Якщо ці дані екстраполювати на все доросле населення Сербії, виявляється, що близько 1,3 млн. громадян потрапляють у ситуацію, де в них просять хабар.

Під час дослідження було також виявлено, що 50% опитаних заявили, що знають інших людей, в яких просили хабар. Тут медична допомога також виявилася цілком номер один для корупції (у 19% випадків), далі йде працевлаштування (11%), комунальні та інші дозволи (6%), хабарі викладачам (4%).

Можна було б навіть заявити, що так звана дрібна корупція «трансформувалася» з соціально небажаної ситуації у звичку, а потім у те, що сьогодні майже вважається частиною нормальної або поширеної поведінки. Це явище, як і багато інших явищ, які є результатом соціальної патології, вступило у процес перетворення на звичку. Це – ще один симптом, який підтверджує діагноз «хворе суспільство».

¹ Monitoring the EU Accession Process: Corruption and Anti-corruption Policy. – EU Monitoring and Advocacy Reports, 2002. Available from: <http://www.eumap.org/reports/2002/corruption> [«Моніторинг процесу вступу до ЄС: корупція та антикорупційна політика». – Доповіді ЄС про моніторинг і пропаганду, 2002]

а. Корупція та її зв'язки з професією

Укорінившись і перетворившись на соціально припустиме явище, хабарництво стає ще більш буденним і запроваджує правило «нормальної» поведінки у аномальних обставинах. Люди починають дотримуватися цього правила незалежно від своїх власних моральних норм. Маючи перед очима відносно часті, знайомі, конкретні випадки корупції та соціальну терпимість до такої поведінки, люди починають вважати, що корупція є всюдисущою, що вона є в усіх сферах суспільного життя, що вона є сильною. Більше того, виявляється, що особисті зусилля проти цього явища не є ефективними.

Якщо керуватися наведеними вище даними щодо Сербії, виявляється, що існує поширене громадське переконання в тому, що потенціал для корупції присутній практично в усій діяльності, тобто для всіх сфер соціального життя – хоча й різною мірою. Згідно з вищезгаданим дослідженням, першою за масштабами корупції стоїть митна служба, потім ідуть вищі ешелони державної адміністрації, а третє місце посідає медична допомога. Потім ідуть інші державні служби, такі як поліція, муніципальні служби, республіканські служби, органи юстиції та компанії громадського сектора. Сферами з відносно малим (але все одно значним) рівнем корупції є школи та вищі навчальні заклади, а також приватні компанії.

Проведене у Сербії дослідження показало, що список найбільш корумпованих професій, на погляд опитаних, є таким:

- посадовці вищих рівнів державної адміністрації (28%);
- лікарі (16%);
- працівники митниці (12%);
- керівники державних і громадських підприємств (9%);
- поліцейські (7%);
- власники приватних підприємств (5%);
- чиновники муніципальних і республіканських служб (4%);
- судді (3%);
- викладачі (1%).

Коли мова йде про корупцію та хабарі державним службовцям, давання і взяття хабарів вважаються серйозними моральними порушеннями: близько трьох чвертей опитаних громадян визнали їх невинуватими, а більше половини заявили, що такі дії не можна виправдати нічим. Тобто існує поширене переконання, що корупція, по суті, є неприйнятною діяльністю.

Проте більш ніж п'ята частина опитаних заявила, що такі дії можна виправдати, якщо немає інших шляхів досягнення певної особистої мети. Виявляється, що коли принципи вступають у конфлікт із особистими інтересами, готовність зносити корупцію значно зростає.

Поведінкою, яку громадяни цілком допускають, є використання «зв'язків» та знайомств з метою досягнення особистих цілей – 54% опитуваних це виправдали, а лише одна п'ята частина відкинула таку надію на використання «привілейованого статусу». Практика «обміну послугами» серед осіб, що є родичами або мають певні близькі стосунки, частково пов'язана з традиційними моральними цінностями (де вона

навіть може вважатися обов'язковою). Однак у суспільствах, що характеризуються швидким збіднінням, така практика відступає, тому що там послуги, зроблені членам сім'ї, перетворюються на послуги, котрі, як і усі інші послуги, мають свою ціну.

Хабарництво й корупція перетворилися на всюдишнє явище, що існує навіть у сучасних і цивілізованих суспільствах і державах. «Гроші проникають глибше, ніж свердло». Цей сербський афоризм підсумовує існування хабарництва і свідчить про те, що викоринити його важко.

б. Боротьба з корупцією – національні заходи все ж існують

Боротьбу з корупцією слід будувати в такий спосіб, щоб зменшувати будь-яку вигоду від хабарництва та, водночас, підвищувати ризик (витрати) для його підбурювачів. Проблема виникає, коли повноваження на прийняття рішень про розподіл дефіцитних ресурсів і видатків між компаніями та громадянами віддаються до рук державних службовців, роблячи їх вразливими для спокуси, яку може створювати брак ресурсів. Тому антикорупційна реформа має передбачати **усунення чи скорочення державних стратегій або програм, які вірогідніше за інші можуть спричинити корупцію**. Наприклад, у тих сферах, де існує режим дозволів на імпорт та експорт, або у сферах, де ціни утримуються нижче ринкового рівня. Скасування обмежень у цих сферах може призвести до знищення коріння корупції. Припинення таких програм практичної корупції доводить, що їхнє скасування – єдиний дієвий спосіб скоротити корупцію, тому що їх часто запроваджували лише для того, щоб високі посадовці могли «робити гроші».

Проте, якщо в деяких життєво важливих сферах, таких як освіта й охорона здоров'я, держава реагує на корупцію та неефективне витрачання ресурсів шляхом зменшення передбачених сум коштів, нічого не роблячи для реформування цих фондів, то брак ресурсів може спричинити навіть більшу корупцію. Крім того, якщо після скорочення коштів відбувається просування по службі державних службовців (зайнятих контролем і наглядом), вони можуть використати цю нову, складнішу ситуацію для вимагання навіть більших хабарів. Отже, компанії, що залежать від державних робіт і тендерів, можуть зробити все, що в їхніх силах (зокрема, збільшити розмір хабарів), намагаючись уникнути скорочення програм, від яких вони залежать. Досвід показує, що коли держава протягом певного часу користується послугами лише однієї компанії, зв'язок між ними розірвати важко. Крім скасування таких програм, держава повинна також реформувати програми, які виявились джерелами корупції, але існування яких життєво важливе для держави. Наприклад, в оподаткуванні необхідно спростити процедури та створити основу для чітко визначеного та прозорого обчислення податків.

Ці заходи, однак, залишаються без наслідків, якщо працівники державних адміністрацій та органів влади не мають мотивації до ефективної роботи та якщо не передбачені дієві санкції за ухилення від дотримання вимог закону. **Запровадження легальних платежів** за швидше надання дозволів і послуг – ще один спосіб скорочення корупції. Наприклад, паспортна служба США запровадила спеціальну «швидку» ціну для осіб, яким треба одержати паспорт або візу терміново. Такі заходи допомагають зменшити масштаби корупції та особистого збагачення державних службовців, а також легалізувати платежі з прозорою системою ціноутворення.

Ще один метод, що може допомогти зменшити потенціал корупції, – **адміністративна реорганізація**, покликана обмежити свободу прийняття рішень державними службовцями. Як зазначалося вище, здатність державних службовців вимагати та одержувати хабарі походить від наданих їм дискреційних повноважень. Наприклад, часто буває так, що чиновники, яким доручено видавати дозволи на будівництво, відповідають за конкретні території чи об'єкти. Як правило, це дозволяє створити чіткий та якісно розроблений оперативний план, але також створює можливість корупції, тому що кожний чиновник має «монополію» на «свою» територію. Проте, якщо б їхні «юрисдикції» перекривалися, клієнти могли б піти до інших чиновників, що усунуло б такі індивідуальні «монополії» та не давало б державним службовцям можливості вимагати великі хабарі.

Ще одне шкідливе явище – корупція у сфері закупівель, не лише через утрату коштів, які перетікають на приватні рахунки, а й через можливість одержання державою непотрібних товарів і послуг, причому низької якості. Тому **реформу системи закупівель** слід організувати так, щоб вона забезпечувала досягнення двох цілей: з одного боку, вона повинна скоротити простір для корупції, а з іншого – державним службовцям слід надати достатню гнучкість для оцінювання та вибирання пропозицій згідно з їхнім досвідом і знаннями.

Приватизація може призвести до зменшення певних форм корупції, якщо буде скорочений державний сектор як джерело корупції. Водночас сам процес приватизації може створити новий потенціал для корупції. Тому приватизацію слід проводити у такий спосіб, щоб вона дозволяла брати участь найширшим верствам населення держави, а не була обмежена вузькою елітою. **Приватизація повинна бути прозорою та публічною**, особливо коли мова йде про вартісну оцінку компаній.

Країни, де десятиріччями існувала однопартійна система, часто мають серйозні проблеми зі створенням професійних державних служб взамін успадкованих від старої системи. Це обумовлює необхідність **захисту державних службовців від політичних змін**, оскільки якщо державні службовці знають, що їх можуть замінити разом із правлячими політичними призначенцями, вони можуть «скористатися моментом» і спробувати максимально збагатитися, поки ще працюють на своїх посадах.

Реформа державного сектора повинна включати поступове збільшення окладів державних службовців (оскільки, якщо в них малі оклади, вони ймовірно піддадуться спокусі корупції), набір кваліфікованих працівників і реформу державних програм.

II. КОРУПЦІЯ ТА ЇЇ ПОТЕНЦІЙНИЙ ВПЛИВ НА ІНСПЕКЦІЮ ПРАЦІ

Численні дослідження корупції у перехідних країнах показують, що вона поширена, але точні її виміри визначити важко. Добре відомо, що корупція існує в освіті (при прийомі до школи, на екзаменах студентів, в організації екскурсій, оренді шкільних приміщень тощо), у галузі охорони здоров'я (при медичних оглядах на всіх рівнях, пологах, направленнях на лікування до інших закладів, операціях тощо), у сфері про-

ведення тендерів (надання інформації до офіційного оголошення про тендер, встановлення несправедливих і упереджених умов тощо), у судовій системі, у поліції тощо.

а. Хабарництво – причини й наслідки спокуси

Зрозуміло, що в такому середовищі інспектори праці не лише не завжди стійкі до спроб дати хабар; звичайно, є ситуації, коли вони навіть просять хабар самі. У своїй повсякденній роботі інспектори праці регулярно стикаються з різноманітними порушеннями, за які передбачені правові санкції. Санкції завжди є предметом спільного «інтересу» тих, проти кого вони спрямовані, – перш за все, роботодавців – та тих, хто їх призначає, – інспекторів праці.

У минулому роботодавці очікували від інспекторів праці певної міри «гнучкості». Конкретних прикладів того, як саме досягалися «домовленості», з очевидних причин немає – всі угоди укладалися «сам на сам», і їхні учасники були не зацікавлені у тому, щоб оприлюднювати цю інформацію.

Роль інспектора праці як охоронця закону, який регулює трудовий та правовий статус працівників та інші права у сфері безпеки та гігієни праці, – складна та важка задача. У багатьох інспекторів є проблеми з досягненням рівноваги між забезпеченням застосування нормативних актів, з одного боку, та наданням порад та інформації – з іншого.

Такі умови, звичайно, можуть створювати основу для порушення робочої етики та для корупції. Потенціал корумпованості інспектора праці – особливий, перш за все через його *приховану* форму. Можливо, існують приклади прямого вимагання у роботодавців грошей або подарунків, але такі випадки не найчастіші.

Прихована корупція може існувати у формі сприяння певним уповноваженим компаніям у сфері БГП з боку деяких інспекторів праці у районах, де розташовані декілька компаній цієї сфери. Це є так званою «м'якою» корупцією, яка, перш за все, навіть не виглядає як корупція. За характером своєї роботи інспектори знаходяться у безпосередньому контакті з кількома інститутами та компаніями сфери БГП, які відповідають за перевірку та огляд обладнання й машин, що використовуються у виробництві. Може трапитися так, що під час огляду обладнання інспектор скаже роботодавцеві, що перевірку «в найкращий спосіб» або «з найвищою якістю» проводить певний інститут. Для того, щоб це не було надто очевидно, роботодавцю, вірогідно, наводиться ще пара назв служб БГП, які також можуть виконати цю роботу. Роботодавцю надається певний «вибір» та пропонується прийняти послуги того інституту, в якого найнижчі ціни. Проте в інших служб ціни зазвичай вище, ніж у тієї, котру рекомендував інспектор. Це є навмисним рекомендуванням певної установи, яка заздалегідь погодилася надати інспектору праці, котрий направляє клієнта, певну послугу у відповідь або певний відсоток від суми контракту. За відсутності законодавства, що регламентує послуги установ і компаній у сфері БГП (у цьому контексті усуненню такої спокуси особливо сприяли б мінімальні тарифи на послуги), такий різновид прихованої корупції залишатиметься потенційно поширеною практикою.

Аналогічним чином приватний інтерес інспектора або його чи її зв'язок з певними установами проявляється, коли інспектор наказує роботодавцю застосувати деякі

заходи БГП, які не є необхідними. У цьому випадку роботодавця знов направляють до «рекомендованої» установи, за тим самим принципом, що й у попередньому випадку. Ще одна форма направлення роботодавців за «потрібними» адресами – коли інспектор рекомендує роботодавцю вибрати певного виробника чи торговця якимось устаткуванням або матеріалами. Устаткування, придбане з такого «рекомендованого» джерела, одержує «спеціальний режим», і роботодавцю гарантується незастосування особливих заходів. За такі протизаконні дії інспектори очікують отримати невеликий фінансовий зиск.

Прихована корупція також проявляється у випадку, коли для роботодавців встановлюється правове зобов'язання мати якийсь «нормативний акт» для підприємства. У такій ситуації інспектор направляє роботодавця до когось, хто може скласти для нього чи для неї такий нормативний акт. Ці особи часто є знайомими чи родичами інспекторів; нерідко буває й так, що інспектори самі пропонують написати нормативні акти за певну винагороду. Той факт, що роботодавці сплатили за видачу таких актів/документів суму, яка є фактично хабаром, зазвичай означає, що ці документи надалі не підлягатимуть жодному контролю, тобто клієнт у такий спосіб уникне будь-якого можливого штрафу чи санкцій.

Такі маніпуляції є досить вправними, і за відсутності прямих скарг навряд чи можна буде довести такі протиправні дії та взагалі знайти чіткий доказ таких форм прихованої корупції.

Типові форми корупції включають прийняття інспектором під час відвідання невеличких подарунків з виробничої лінії роботодавця. Може траплятися й так, що інспектори просто беруть кілька товарів з магазинів, які належать приватним роботодавцям, кажучи, що ці товари будуть оплачені за кілька днів. Мовчазне схвалення з боку роботодавця показує «взаєморозуміння» того, що ці товари ніколи не будуть оплачені, й того, що роботодавцю буде надано привілейоване положення або що він чи вона ніколи не зазнає санкцій, навіть у випадках, де ці санкції потрібні.

Деякі роботодавці фактично заохочують таке ставлення й поведінку, коли погоджуються сплатити менше грошей у вигляді штрафів або витрат на покращення просто для того, щоб «звільнитися» від інспекційних відвідань, не думаючи про наслідки. Вони не враховують того, що впровадження приписаних заходів є важливим для всього суспільства; все, про що вони турбуються, – це уникнути санкцій. Інспектори завжди мали повноваження накладати санкції на роботодавців, які не дотримуються законів, навіть закривати виробництво, причому з дуже малою вірогідністю оскарження. Шлях до задоволення інтересів обох сторін іноді пролягає через хабарництво, здебільшого через пропонування/вимагання подарунків чи грошей або розгляд «інших» способів вирішення «проблеми».

6. Заходи для заохочування етичної поведінки серед інспекторів праці

Якщо інспекторів праці спокушають зловживати службовим положенням, то повинні існувати механізми, які б допомагали запобігати такій практиці. Крім згаданої вище серйозної реформи державного управління, можна розглянути певні заходи, що стосуються самих служб інспекції праці.

Причини й наслідки прихованої корупції: приклад Сербії

У Сербії був виявлений випадок прихованої корупції (приймання невеликих подарунків або взяття товарів з магазинів), після чого проти інспектора були висунуті кримінальні обвинувачення. Інспектор був відсторонений від роботи до завершення судового розгляду, а коли був оголошений вирок, його звільнили. У 2003–2005 роках у Сербії мав місце десяток таких скарг на інспекторів. Скарги були спрямовані проти окремих інспекторів і керівників п'яти районних бюро Управління інспекції праці.

Було отримано ще кілька скарг, пов'язаних із роботою нових керівників районних відділень, призначених після політичних змін в УПП. У скаргах, зокрема, наголошувалося на **поганому ставленні до клієнтів**, здебільшого роботодавців і профспілок, яке було названо «безапеляційним, брутальним і зухвалим». Клієнти заявили, що ці інспектори не заслуговують на авторитет і повагу, тому що зловживають своїми офіційними повноваженнями та діють з позиції «сеньйора». Це було особливо доречно у випадку діяльності профспілок, де інспектори відкрито втручалися у сферу компетенції профспілок. Кожну скаргу було розслідувано й проаналізовано в індивідуальному порядку.

Причини такої поведінки цих (і, можливо, всіх) інспекторів можна знайти, перш за все, в їхньому професійному житті. Ці причини – відносно низька зарплата, невирішені проблеми з житлом, посада, вразлива до всіх видів стресу (мали місце фізичні напади на інспекторів під час інспекційних відвідань або у приміщенні власників компаній) – призвели до спроб отримати особисту «компенсацію» та поліпшити фінансове становище самих інспекторів. Ті, хто брав участь у такій діяльності, виправдовували це тим, що в усьому «винний» уряд, тому що він не платить належної зарплати, тим, що «інші також це роблять», тим, що «за кожен навичку та знання треба платити» тощо.

Треба зазначити, однак, що, крім цих випадків, є також позитивні приклади, де клієнти дякують інспекторам праці у письмовій формі, хвалять їх за роботу та належну поведінку.

Ураховуючи, що в Сербії за 2003–2005 роки 380 інспекторів праці здійснили 226161 інспекційне відвідання, з яких 205177 стосувалися трудових відносин, а 20984 – БГП, то кількість скарг на роботу інспекторів є фактично дуже малою – близько трьох відсотків від загальної кількості інспекторів праці у країні. Проте три відсотки все одно забагато.

Вони починаються з простих кроків, наприклад, із **створення на кожному підприємстві журналу**, в якому б інспектори під час огляду приміщень розписувалися та зазначали контактні дані свого офісу. Це може ефективно відлякувати інспекторів, які здійснюють «неофіційні» відвідання.

Інший захід – створення практичної та **забезпеченої правовими санкціями системи внутрішнього аудиту та контролю** в інспекції для виявлення слабких місць і потенційних проблемних ділянок до того, як вони спричинять гостріші проблеми. Це могло б включати аналіз нормативних актів з питань праці, які є основою інспекцій, та **усунення легальних лазівок** і неясності, що часто лежать в основі вимагання хабарів.

Створення групи з тристороннього діалогу за участю представників інспекції та інспекторів, організацій підприємців і роботодавців та організацій працівників також дасть змогу визначити точки вразливості у процесі інспектування та запропонувати практичні заходи для їх усунення.

Інспекції також могли б розробити **Кодекс етичної поведінки**, якого дотримувалися б усі професійні співробітники інспекцій, в тому числі інспектори. У частині цього документа треба було б чітко визначити, що означають «конфлікти інтересів», та виписати механізми їх уникнення (створюючи здорову дистанцію між інспектором і такими ситуаціями). Такий процес передбачав би вивчення Кодексу та його прийняття, визначав би покарання за порушення Кодексу, а також установлював би для громадян (особливо роботодавців і працівників) та інших інспекторів механізм повідомлення про порушення. Таким механізмом могло б бути **Бюро з етики у складі інспекції**, якому були б надані повноваження на розслідування порушень і забезпечення вжиття заходів щодо них, зокрема, якщо необхідно, передача на розгляд до прокуратури.

в. Кодекс етичної поведінки

Кодекс професійної етики є засобом створення чітких та етичних параметрів для регламентування поведінки працівників певної професії. **Чесність, справедливість та ввічливість** утворюють моральну основу, яка, поряд із взаємною зацікавленістю представників професії, створює підвалини етики. Оскільки зв'язки між професійним ставленням і етичною поведінкою сильні, жодної професії не може бути без етики, як і етики не може бути без професіоналізму.

Для розробки Кодексу етичної поведінки інспекторів праці є декілька причин, найголовнішою з яких є необхідність рішуче покінчити з потенційною корупцією. Інша причина – дедалі більше визнання складних та іноді на вигляд конкуруючих обов'язків інспекторів щодо працівників, роботодавців, власної ієрархії, інших органів, таких як органи соціального забезпечення та судові органи. Ще один фактор – тенденція багатопредметності, яка передбачає дедалі більше залучення спеціалістів інших професій, або принаймні з іншою підготовкою, до роботи різних інспекційних служб (метод комплексного інспектування, який ґрунтується на діях інспекторів-універсалів, котрих підтримують спеціалісти). Існує також потреба у визнанні ролі та обов'язків інших професіоналів і соціальних партнерів, окремих роботодавців і працівників у покращенні умов праці, а також регулюванні складних взаємовідносин між зацікавленими сторонами. Все це вимагає чіткого бачення етики інспекторів праці та стандартів їхньої професійної поведінки.

Кодекс етики – ще один інструмент спрямовування практики інспекції праці. Такий кодекс має бути динамічним документом – він не повинен бути обмежуючим у сфері дії, але й не повинен перетворитися на постійний документ, який витримає випробування часом. Від самого початку будь-який Кодекс етичної поведінки повинен ураховувати вже існуючі елементи, закладені британським «Комітетом Нолана»² з норм,

² Standards in Public Life. First Report of the Committee on Standards in Public Life.
<http://www.archive.official-documents.co.uk/cm28/2850/285002.pdf> [«Норми суспільного життя. Перша доповідь Комітету з норм суспільного життя»]

що застосовуються до державних службовців. Вони є основними, загальними принципами, на яких можна побудувати будь-який Кодекс професійної поведінки:

- **Самовідданість:** Державні посадовці повинні приймати рішення виключно з точки зору державних інтересів. Вони не повинні робити цього з метою одержання фінансових або інших матеріальних вигод для самих себе, своїх сімей або друзів.
- **Чистота:** Державні посадовці не повинні брати на себе жодних фінансових чи інших зобов'язань перед сторонніми особами чи організаціями, які могли б вплинути на виконання ними службових обов'язків.
- **Об'єктивність:** Виконуючи державні обов'язки, зокрема, здійснюючи призначення на державні посади, видаючи підряди, висуваючи осіб на нагородження чи надання допомоги, державні посадовці повинні робити вибір з огляду на якості відповідних осіб.
- **Підзвітність:** Державні посадовці підзвітні за свої рішення та дії перед громадськістю; вони повинні підкорятися будь-яким перевіркам, потрібним для їхньої посади.
- **Відкритість:** Державні посадовці повинні бути максимально прозорими щодо всіх рішень, які вони приймають, та всіх дій, які вони вживають. Вони повинні обґрунтовувати свої рішення та обмежувати інформацію лише тоді, коли цього прямо вимагають державні інтереси.
- **Чесність:** Державні посадовці мають обов'язок повідомляти про всі приватні інтереси, пов'язані з їхніми службовими обов'язками, та вживати заходів для усунення будь-яких конфліктів, що виникають, у спосіб, який захищає державні інтереси.
- **Лідерство:** Державні посадовці повинні сприяти цим принципам та підтримувати їх власним лідерством та прикладом.

Професіонали, серед них й інспектори праці, мають визнати такий Кодекс етичної поведінки не пасивним спостереженням, а як систему динамічних принципів, що регламентують їхню поведінку. Виконувати професійні функції відповідно до цього документа – їхній обов'язок. Оскільки наріжним каменем професійної поведінки є чесність, інспектори повинні виконувати свої обов'язки **безпристрасно й справедливо**. Цікавитися добробутом вразливих громадян (працівників) та підприємств і з готовністю застосовувати свої спеціальні знання заради всіх – обов'язок інспекторів праці.

Положення Кодексу етичної поведінки інспекторів праці як загального принципу належної професійної підготовки сприятимуть покращенню соціально-економічного розвитку шляхом подолання труднощів і знайдення рішень у конфліктних ситуаціях і спорах, а також шляхом інспектування підприємств із метою покращення.

Ці положення також певним чином сприятимуть антикорупційній поведінці. Наявні кодекси є доволі загальними й не містять багато положень щодо застосування антикорупційних заходів. Нижче наведено типовий Кодекс етичної поведінки, який інспекції праці можуть запровадити безпосередньо або адаптувавши його під свої національні вимоги.

Проте успішна боротьба з корупцією не може вестися лише за допомогою набору жорстких інституційних рамок, якщо вони йдуть проти інтересів професії. Важливо перш за все задіяти та мобілізувати всіх представників професії на боротьбу з коруп-

цією всередині самої професії. Тому Кодекс етичної поведінки повинен доповнюватися механізмами (наприклад, такими, як окреслений нижче) виявлення та покарання корупційних діянь представників професії, зокрема й інспекції праці. Такі механізми мають ініціювати самі представники професії, представники їхніх об'єднань та інші установи, що накладають санкції (наприклад, суди).

Пропозиція щодо створення «Комісії з питань етики» для нагляду за дотриманням Кодексу етичної поведінки інспекторів праці:

З метою контролю над дотриманням і застосуванням принципів, закріплених у Кодексі етичної поведінки інспекторів праці, створюється тристороння «Комісія з питань оцінки етичної поведінки».

Комісія складається з рівної кількості представників Міністерства праці, представників роботодавців і представників профспілок.

Комісія є безпристрасною та діє неупереджено та безсторонньо. Вона виконує свою функцію з метою підтримання ефективної та дієвої служби інспекції праці, а також високих етичних стандартів професії.

Комісія є незалежною у своїй роботі, вільною від впливу чи втручання будь-якого державного органу.

Комісія має такі обов'язки:

- сприяти покращенню та розвитку цінностей, встановлених за принципами й правилами роботи, закріпленими у Кодексі етичної поведінки;
- контролювати та оцінювати рівень дотримання Кодексу етичної поведінки;
- пропонувати заходи, які можуть сприяти ефективнішому етичному інспектуванню праці;
- інформувати про свої рішення стосовно змін у процедурах етичного виконання інспекційних обов'язків та у процедурах подання скарг роботодавцями, працівниками та (або) інспекторами;
- вивчати, за власною ініціативою або на вимогу, заяви роботодавців, працівників та (або) інспекторів щодо оголошення або не оголошення про корупційні діяння, надавати рекомендації та заходи правового захисту;

Комісія звітуватиме про свою роботу Урядові.

Члени Комісії офіційно призначаються Міністром праці за пропозиціями найбільш представницьких організацій роботодавців і працівників щодо їхніх представників.

Члени Комісії призначаються терміном на чотири роки. Член Комісії може бути призначений повторно. Член Комісії може бути замінений:

- за власним проханням;
- якщо, на думку інших членів Комісії, він неналежним чином працював над виконанням обов'язків Комісії;
- якщо виявлено конфлікт інтересів, який перешкоджатиме об'єктивному виконанню цим членом Комісії роботи у Комісії;
- за рішенням соціального партнера, який висунув цю особу на посаду члена Комісії.

ТИПОВИЙ КОДЕКС ЕТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ ІНСПЕКТОРІВ ПРАЦІ

Як працівник Служби інспекції праці та представник своєї професії, я визнаю нижченаведені засади, на яких ґрунтується етична поведінка, та погоджуюсь дотримуватися їх та сприяти їм у своїй роботі інспектора праці.

Керівні засади:

1. Я завжди виконуватиму свою роботу за найвищими професійними стандартами та етичними принципами.
2. Я виконуватиму всі професійні завдання відповідно до закону та міжнародних стандартів, які ратифікувала держава, а також згідно з правилами та цінностями інспекційних послуг.
3. Я завжди діятиму добросовісно щодо роботодавців і слугуватиму праву на достойні умови праці, безпеку та охорону здоров'я й добробут працівників особисто та колективно.
4. У виконанні своїх обов'язків я користуватимуся повною професійною незалежністю. З цією метою я набув знань, необхідних для постійного покращення моєї роботи, прагнутимо підтримувати їхній рівень та відповідати на всі виклики, які можуть виникнути в зв'язку з професією інспектора праці.

Обов'язки та зобов'язання:

5. У виконанні своїх обов'язків я керуватимуся вимогами, викладеними у національній правозастосовній політиці інспекції праці та цьому навчально-практичному посібнику.
6. Я застосовуватиму всі нормативні акти об'єктивно, тобто в узгоджений, чесний, справедливий та прозорий спосіб, безвідносно до національного чи етнічного походження, раси, статі, мови, політичних або релігійних переконань чи соціального положення особи, на яку поширюється дія закону.
7. Я визнаватиму головну мету добросовісної інспекційної практики – сприяти створенню та підтриманню достойного, продуктивного, безпечного та здорового виробничого середовища – та дотримуватимусь її. Інспекція праці по суті має запобіжний характер і тому повинна допомогти підприємству в забезпеченні хороших умов праці, які запобігають будь-якому можливому погіршенню внаслідок зайнятості. Чіткий пріоритет віддаватиметься підприємствам із високим рівнем ризику та вразливим групам працівників.
8. Я визнаватиму потенційно конфліктні колективні та індивідуальні права й потреби (наприклад, право на забезпечення зайнятості та право на охорону здоров'я, право на інформацію та право на конфіденційність) і намагатимусь узгодити їх з відповідальністю за покращення умов праці, безпеки та гігієни на робочому місці.
9. Я прийматиму рішення незалежно та об'єктивно, керуючись своїми знаннями та особистим досвідом. За потреби, я консультоватимусь із колегами та іншими професіоналами, які мають відповідні знання з питань, що розглядаються.

Принципи етичної поведінки:

10. Я протидіятиму будь-якій спробі вчинити корупційну дію.
11. Я завжди виконуватиму свої обов'язки як незацікавлена третя особа. Я не використовуватиму інспекційний процес для прийняття або надання комісійних, послуг, знижок, товарів або інших вигод ані прямо, ані опосередковано.
12. Я не займатимуся діяльністю, яка є несумісною з моєю офіційною посадовою інструкцією і положеннями цього Кодексу та яка може призвести до порушення репутації інспекційних служб, де я працюю, та моєї професії.
13. Я повідомлю повну інформацію про всі фінансові чи особисті інтереси, які в мене можуть бути у роботі як інспектора праці щодо конкретної інспекції та які клієнти, посадовці, громадськість або колеги могли б законно витлумачити як конфлікт інтересів.
14. Я використовуватиму всі матеріальні ресурси раціонально, в якнайкращих інтересах громадськості, для цілей моєї роботи та інспекційних служб, де я працюю. Я не використовуватиму їх для реалізації своїх власних особистих інтересів та власної вигоди.
15. Я не використовуватиму свої знання, положення чи вплив для завдання шкоди державним інтересам, інспекційним службам, своїй професії, колегам або клієнтам.
16. Я не розголошуватиму промислові чи комерційні таємниці, дані, які я збираю під час інспекційних відвідань, або інформацію, повідомлену конфіденційно під час таких відвідань, без попередньої згоди клієнта та зацікавлених осіб. Проте, якщо приховування такої інформації загрожуватиме життю та здоров'ю працівників або громади, я буду зобов'язаний розкрити її, при цьому, наскільки це можливо, зберігаючи конфіденційність.
17. Я утримуватимусь від участі у будь-якій групі колег або представників моєї професії, які переслідуватимуть власні інтереси або порушуватимуть норми цього Кодексу всупереч інтересам інспекційних служб, чим підриватимуть права й інтереси громадськості чи ставитимуть під загрозу репутацію моєї професії.
18. Я повідомлю про будь-яку таку дію посадовця вищого рівня, обов'язком якого є вжиття відповідних заходів, або відповідну установу, яка контролює застосування цих правил. Я розумію, що якщо я зроблю це добросовісно, то я буду захищений від репресій та санкцій.
19. Я повідомлю про будь-яку спробу вчинити корупційну дію з боку клієнтів інших працівників інспекційних служб і відповідну установу, яка контролює застосування цих правил.
20. На вимогу відповідної установи я надам їй усі дані та інформацію, якими я володію, щодо конкретних випадків корупції, котрі я виявив.

Сприяння розвитку інституту інспекції праці:

21. Я завжди знатиму про те, що я представляю професію, яка повинна створювати та підтримувати публічний імідж довіри, чесності та ввічливості. Своїм ставленням і поведінкою я буду прикладом для колег і громадськості у цьому відношенні.

22. На робочому місці я завжди наголошуватиму на професійних цінностях, тісно працюватиму зі своїми колегами з метою кращого розуміння та співпраці на благо інспекційних служб і задля клієнтів, з якими та для яких ми працюємо.
23. Я прагнутиму бути активним співробітником інспекційних служб, вносячи, де доречно, пропозиції та беручи участь у діяльності, спрямованій на підвищення продуктивності цієї установи.
24. Я намагатимусь, особисто, разом із колегами та за допомогою нашого професійного об'єднання, передавати свій досвід, знання та ідеї з метою їхнього застосування на практиці та на благо всіх.
25. Я удосконалюватимуся у своїй професії шляхом набуття та засвоєння нових навичок і знань та прагнутиму просування по службі лише на підставі своєї кваліфікації та знань.
26. Я робитиму все можливе для сприяння об'єктивним критеріям набору нових працівників, оцінки продуктивності роботи та рішень, пов'язаних із підвищенням або пониженням працівників.
27. Я активно прагнутиму підтримки роботодавців, працівників та їхніх організацій, а також інших відповідних організацій для запровадження найвищих стандартів етики у службах інспекції праці та у своїй професії.

Друкарня ДП «Редакція журналу «Охорона праці»
02100, Київ-100, вул. Попудренка, 10/1
Зам.1–177