

Програма з адміністрації та інспекції праці
LAB/ADMIN

**Санкції у сфері інспекції праці:
закон і практика національних
систем інспекції праці**

Марія Лус Вега
Рене Робер

На видання Міжнародного бюро праці поширюється видавниче право згідно з Протоколом 2 Загальної конвенції про авторське право. Однак короткі витяги з них можуть передруковуватися без спеціального дозволу за умови зазначення джерела. Звернення щодо передруку або перекладу потрібно надсилати до Відділу публікацій МОП (видавничі права та дозволи) на адресу: International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland або електронну пошту: rights@ilo.org. Міжнародне бюро праці вітає такі звернення.

Робити копії цієї публікації можуть бібліотеки, інститути та інші користувачі відповідно до виданих їм ліцензій для цієї мети. Інформацію про організацію інтелектуальної власності у вашій країні розміщено на сайті www.ifrto.org.

Дані за каталогом публікацій МОП

Вега, Марія Лус; Робер, Рене

Санкції у сфері інспекції праці: закон і практика національних систем інспекції праці / Марія Лус Вега, Рене Робер; Міжнародне бюро праці, Програма з адміністрації та інспекції праці (LAB/ADMIN). – Женева: МБП, 2013

Робочий документ № 26; ISSN 2227-7560, 2227-7579 (інтернет-варіант у форматі pdf)

Міжнародне бюро праці; Програма з адміністрації та інспекції праці

інспекція праці / адміністрація праці / санкція / судова процедура / порушення / законодавство про працю / Конвенція МОП / коментар / роль МОП

04.03.5

Найменування, які використовують у публікаціях МБП, відповідають практиці ООН, а подані в них матеріали не означають відображення будь-якої точки зору Міжнародного бюро праці на правовий статус країни, регіону чи території або їхньої влади, а також демаркації їхніх кордонів.

За погляди, відображені в опублікованих авторських статтях, дослідженнях та інших матеріалах, відповідають виключно їхні автори, а публікація не означає погодження з цими поглядами з боку Міжнародного бюро праці.

Посилання на найменування фірм чи комерційних продуктів або процесів не означає їх схвалення з боку Міжнародного бюро праці, а відсутність посилань на певну фірму, комерційний продукт чи процес не свідчить про їх несхвалення.

Публікації МБП можна придбати у великих книжкових магазинах або місцевих відділеннях МБП у багатьох країнах чи безпосередньо у Видавництві МБП за адресою: Міжнародне бюро праці, CH-1211, Женева, Швейцарія. Каталоги або списки нових публікацій можна безкоштовно отримати за вказаною адресою або електронною поштою: pubvente@ilo.org.

Відвідайте наш вебсайт: www.ilo.org/publns.



Цю публікацію перекладено українською мовою в рамках Проєкту МОП за фінансування ЄС «На шляху до безпечної, здорової та задекларованої праці в Україні» (www.ilo.org/shd4Ukraine).

Зміст

Передмова	4
Скорочення	6
Вступ	7
Криза правозастосування?.....	8
Характеристики санкцій у сфері інспекції праці.....	10
1. Характер і обсяг санкцій у сфері інспекції праці	11
2. Правові джерела для застосування санкцій у сфері інспекції праці.....	15
3. Статистична інформація про санкції та судове переслідування.....	17
Основні категорії санкцій.....	19
1. Грошові санкції (штрафи)	19
2. Припинення роботи	29
3. Санкції за перешкоджання роботі інспекторів праці.....	32
Фактори, що обтяжують провину	33
Партнерства для підвищення ефективності систем інспекції праці	34
1. Роль соціальних партнерів	34
2. Співпраця між інспекцією праці та судовою владою	36
3. Транснаціональні санкції та транснаціональне переслідування порушників	39
Останні тенденції та події	40
1. Випереджальні та інноваційні підходи до санкцій	40
2. Роль самооцінювання підприємств	44
Висновки	46

Передмова

Під час загальної дискусії з питань адміністрації праці та інспекції праці, що відбулася на 100-й сесії Міжнародної конференції праці в червні 2011 року, делегати зазначили, що сутність інспекції праці неможливо повною мірою зрозуміти без урахування процедур накладення санкцій або стягнень. Ці процедури є необхідними як інструмент захисту від порушень, водночас є стримувальним фактором.

Санкції – лише один із засобів дій, що є в розпорядженні інспекторів для забезпечення додержання норм. Проте у багатьох випадках національні правила й практика, що регулюють санкції, відрізняються нечіткістю й не містять достатніх або зрозумілих настанов для інспекторів щодо забезпечення виконання законодавства.

У багатьох системах інспекції праці головною формою санкцій є адміністративні штрафи, застосування яких можна оскаржити в суді, якщо вичерпано можливості адміністративних процедур. Це означає, що втручання органу інспекції праці з застосуванням адміністративних, цивільних або кримінальних проваджень можна в кінцевому підсумку оскаржити в судовому порядку. В окремих країнах є спеціалізовані інспекції із соціального забезпечення, які застосовують власні спеціальні адміністративні процедури, що передбачають автоматичне встановлення причетності до порушень і засоби термінового правозастосування.

В іншій групі країн розроблено спеціальні методи, які дають змогу інспекції праці та судовій владі максимально можливою мірою співпрацювати для забезпечення ефективності інспекційних втручань у сфері праці. Наприклад, у декількох країнах створено підрозділи в міністерствах праці (генеральні директорати з питань праці), які розглядають протоколи адміністративних і кримінальних проваджень та забезпечують координацію з міністерством юстиції для покращення розгляду справ. У цьому контексті варто згадати зауваження Комітету експертів МОП про те, що ефективність заходів, ужитих інспекцією праці, «великою мірою залежить від способу, в який судові органи розглядають справи, передані їм інспекторами праці або за рекомендацією останніх», і що слід уживати заходів «для підвищення обізнаності суддів щодо взаємодоповнюючих ролей судів та органу інспекції праці»¹.

У цьому дослідженні читач також знайде кілька прикладів різних національних підходів до штрафів і грошових санкцій, що накладаються інспекцією праці. У багатьох країнах такі штрафи мають помірний розмір і не є достатніми стримувальними засобами, особливо для середніх і великих підприємств. Крім цього, накладені штрафи іноді складно стягувати. У цьому плані в значній кількості країн запроваджено реалістичні рівні штрафів і запропоновано гнучкіші й автоматичні методи їх визначення. У Європі, наприклад, з огляду на витрати, пов'язані з виявленням незадекларованої праці, стягнення за це порушення відповідним чином збільшені.

Введено також інноваційні санкції, зокрема адміністративні стягнення, які зачіпають життєві економічні інтереси підприємства, як-от позбавлення підприємства права брати участь у публічних тендерах, скасування субсидій та державної допомоги, закриття підприємства, тимчасово чи назавжди, або навіть позбавлення певних адміністративних пільг.

Один з уроків, винесених із цього порівняльного дослідження, полягає в тому, що для того, щоб бути ефективними, санкції повинні не лише бути адекватними в плані розміру та помітності: вони також повинні ефективно застосовуватися відповідними органами та процедурами, з забезпеченням належної правової процедури й запобіганням зловживанням.

¹ КЕЗКР: Зауваження загального порядку щодо Конвенції № 81, 2008, с. 97.

Водночас виникла нова тенденція – використання настанов і запобігання як форми стримування, і в низці країн уже впроваджено перспективні підходи до введення стримувальних засобів. Особливо це стосується кампаній за зменшення кількості та профілактику нещасних випадків на роботі.

З цього порівняльного дослідження стає ще більш очевидним, що необхідно належним чином побудувати раціональну систему додержання законодавства про працю, з тим, щоб вона була сумісною з правовими традиціями й адміністративними процедурами країни. Сподіваємось, що це дослідження буде корисним для тих, хто бере участь у процесі розроблення чи реорганізації своєї системи санкцій для забезпечення ефективності системи інспекції праці.

Я щиро дякую моїм колегам Марії Лус Вега та Рене Роберу, які координували проведення дослідження щодо санкцій та підготували цей документ, де представлено результати порівняльного аналізу. Висловлюю вдячність також експертам, які надали для цього дослідницького проєкту національні дослідження: це Філіп Оверньон, Пол Бенджамін, Філіппо Біньямі, Стефано Каффіо, Шон Куні, Александер Годінес, Джон Хоу, Хенрік Джудіс Магалаєш, Суджіт Кумар Мухопад'яй, Вірджинія Мантувалу, Пабло Парамо, Жоакім Пінтаду Нунеш і Жан-Марі Суверен.

Джузеппе Касале
Директор Програми з адміністрації
та інспекції праці (LAB/ADMIN)

Скорочення

AED	дирхам ОАЕ
AUD	австралійський долар
CIBELES	проект «Зближення інспекцій для розбудови системи правозастосування європейського рівня»
CNY	китайський юань
DPL	Управління праці провінції
FWA	Закон про справедливі трудові відносини
FWO	Омбудсмен із питань трудових відносин
HTG	гаїтянський гурд
INAIL	страхування від нещасних випадків на роботі
INFOTEP	Національний інститут професійно-технічної підготовки
INPDAP	Національне управління соціального забезпечення державних службовців
INTECAP	Технічний інститут із питань підготовки кадрів та продуктивності праці
LBP	ліванський фунт
LSEF	Система забезпечення додержання трудових норм
LTL	литовський лит
RON	новий румунський лей
SWEA	Управління з питань робочого середовища Швеції
SYR	сирійський фунт
YER	єменський ріал
БЗР	безпека та здоров'я на роботі
ЄС	Європейський Союз
КЕЗКР	Комітет експертів МОП із питань застосування конвенцій та рекомендацій
МЕРКОСУР	Mercado Común del Cono Sur (Південноамериканський спільний ринок)
МКП	Міжнародна конференція праці
МОП	Міжнародна організація праці
МСП	малі та середні підприємства
ОАЕ	Об'єднані Арабські Емірати

Вступ

Головною, хоча й не виключною, роллю національної системи інспекції праці є забезпечення застосування норм чинного законодавства про працю². Інспектори праці виконують цю роботу за допомогою різноманітних підходів, які, взагалі кажучи, належать до взаємодоповнюючих категорій додержання і правозастосування, що іноді частково збігаються. Хоча додержання норм є важливим елементом стратегії інспектора праці щодо забезпечення виконання законодавства про працю, самі собою заходи щодо додержання не завжди є достатніми або навіть підходящими для забезпечення виконання законів і притягнення порушників до відповідальності³. Правозастосування також має значення. Акцент у цьому дослідженні зроблено на заходах, які інспектори праці здійснюють як посадовці, які забезпечують застосування законодавства про працю, а особливо – на різних санкціях (чи то адміністративних, чи то судових), які є в розпорядженні інспектора для того, щоб карати за порушення і водночас переконувати роботодавців узгоджувати їхню практику з вищезгаданим законодавством.

В англійській мові слово «sanction» («санкція» або «санкціонувати») має щонайменше два різні й потенційно неоднозначні (якщо не суперечливі) значення. Попри те, використовується цей термін як дієслово або як іменник, він може означати *схвалення* або *стягнення*. У першому значенні «санкціонувати» певну поведінку може означати надання дозволу на цю поведінку. У своєму традиційному юридичному сенсі це слово має протилежне значення, а саме заборону поведінки, а конкретніше – накладення стягнення чи штрафу. Саме друге, юридичне значення – тлумачення санкцій як стягнень – є предметом нижчевикладеного обговорення⁴.

Слід зауважити, що слова *sanction* в англійській версії Конвенції МОП 1947 року про інспекцію праці (№ 81) немає. Замість нього в положенні щодо наслідків порушень законодавства про працю використовується термін *penalty* (стаття 18⁵). У своїх коментарях щодо застосування Конвенції № 81 Комітет експертів МОП використовує обидва слова, *penalty* та *sanction*, іноді як синоніми, не визначаючи жоден із них. Хоча слово *penalty* могло б відповідати потребам нижченаведеної дискусії, ми обрали саме слово *sanction*, щоб уникнути можливої плутанини стосовно сфери заходів з інспекції праці, що розглядаються. Плутанина цілком могла б виникнути, тому що слово *penalty* часто асоціюється з кримінальними покараннями або грошовим штрафом, наслідком чого може бути виключення інших форм правозастосовних дій. Хоча слова *sanction* у термінології Конвенції № 81 (або Конвенції № 129) немає, іншою причиною того, чому автори вирішили використовувати в усьому дослідженні саме цей термін, є спроба узгодити термінологію всіх трьох версій вищезгаданої Конвенції⁶.

Термін «санкція» слід розуміти широко, щоб охопити значний спектр заходів або стягнень, які можуть застосовуватися. Санкції у сфері інспекції праці зазвичай означають адміністративні та кримінальні правозастосовні дії (включно зі штрафами).

² Стаття 3(1)(а) Конвенції МОП №81.

³ Для інспекції праці функції правозастосування й консультування є нероздільними на практиці. Див. ILO General Survey, 2006, para. 280 [МОП, Загальний огляд, 2006 р., п. 280].

⁴ Ballentine's Law Dictionary визначає слово "sanction" («санкція») частково як примусовий захід, який може включати: 1) заборону, вимогу, обмеження або іншу умову, що впливає на свободу особи; 2) відмову в допомозі; 3) накладення будь-якої форми стягнення чи штрафу; 4) знищення, захоплення, конфіскацію або утримання майна; 5) оцінювання шкоди, відшкодування, компенсації, витрат, зборів або комісійних; 6) вимогу, відкликання або призупинення дії ліцензії; 7) вжиття інших обов'язкових або обмежувальних заходів.

⁵ Цей самий термін (*penalty*) і майже ідентична норма присутні в статті 24 Конвенції 1969 року про інспекцію праці в сільському господарстві (№129). У статті 9(2) Конвенції 1981 року про безпеку та здоров'я на роботі (№ 155) також використано термін «penalties» у контексті інспекційних систем: "The enforcement system shall provide for adequate penalties for violations of the laws and regulations" [ПРИМІТКА ПЕРЕКЛАДАЧА: в українських текстах згаданих тут конвенцій термін "penalty" перекладено як «санкція».]

⁶ Для порівняння: у статті 18 французької версії Конвенції № 81 використовується слово "sanctions". Так само в іспанській версії цієї Конвенції використовується слово "sanciones". Англійська і французька версії конвенції МОП мають однакову силу.

У разі порушень законодавства про працю можуть застосовуватися юридичні заходи – від приписів і вимоги сплатити належні суми (наприклад, заборгованість із заробітної плати або несплачені внески до фондів соціального забезпечення) до відкликання дозволів або інших адміністративних привілеїв і навіть до тюремного ув'язнення. На наступних сторінках ми подивимося на низку різних підходів до санкцій у трудовому праві, передбачених різними національними правовими системами для забезпечення застосування законодавства про працю. Сподіваємось, що цей матеріал стане порівняльним внеском, який допоможе особам, що формують політику, у вивченні факторів, які утворюють ефективний режим санкцій у трудовому праві⁷.

Криза правозастосування?

Питанню правозастосування у сфері трудового права останніми роками почали приділяти пильнішу увагу, і, за висновком деяких авторів і практиків, які стежать за подіями в цій царині, зараз ми бачимо кризу правозастосування⁸ у світі праці. Ця ситуація, що спричинена кількома факторами, загострюється через останні глобальні фінансові, економічні й боргові кризи. Першим із цих факторів є незнання нормативно-правових актів у сфері праці, яке можна пояснити відсутністю інформації про наявні трудові інститути та їхню публічну функцію. Багато працівників і роботодавців не обізнані з роллю інспекції праці та спроможністю інспекторів надавати поради щодо вдосконалення практики роботи й заохочення культури профілактики. Тим часом розповсюдження нових форм зайнятості та складних ланцюгів постачань позбавляє працівників можливості підвищити свою поінформованість про свої права й обмежує здатність інспекторів праці забезпечувати застосування законодавства перед обличчям такої різноманітної робочої сили. Нарешті, скорочення бюджетних асигнувань на соціальні видатки в декількох країнах прямо впливає на кінцеві результати роботи правозастосовних органів, особливо інспекцій праці.

Однак через проблеми з додержанням трудового законодавства, особливо внаслідок фінансово-економічної кризи та можливого збільшення масштабів незадекларованої праці, деякі країни зробили своїм пріоритетом перегляд систем і процедур застосування санкцій. Такий напрямок обрали Аргентина, Франція, Італія, Португалія, Південно-Африканська Республіка та Іспанія (конкретні приклади див. нижче).

Репутація будь-якої інспекції частково залежить від її здатності консультувати роботодавців і працівників та їхні організації щодо найбільш ефективних способів додержання законодавства про працю⁹. Проте вона залежить і від існування та застосування достатньо стримувального правозастосовного механізму, незалежно від того, яка в країні система інспекції праці – загальна чи спеціалізована¹⁰. Для будь-якої інспекції праці функції правозастосування та консульційні послуги є взаємодоповнюючими. Хоча санкції, безперечно, є не єдиним і навіть не найважливішим інструментом у арсеналі інспекторів, вони є доповненням до інших засобів дії, як-от інформаційно-роз'яснювальні та запобіжні заходи.

⁷ Додаткову інформацію можна знайти в Доповіді Міжнародної конференції праці з питань адміністрації праці та інспекції праці (2011 рік):

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_153918.pdf

⁸ Див. Davidov Guy. The Enforcement Crisis in Labour Law and the Fallacy of Voluntarist Solutions, *The International Journal of Comparative Law and Industrial Relations* 26, no. 1 (2010), 61-81.

⁹ Див. ILO General Survey of reports concerning Labour Inspection Conventions and Recommendations, ILC 95th Session, Report III (Part 1B) [МОП, Загальний огляд доповідей щодо конвенцій та рекомендацій у сфері інспекції праці, 95-та сесія МКП, Доповідь III (Частина 1B)], http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/meetingdocument/wcms_108572.pdf.

¹⁰ Системи інспекції праці зазвичай класифікуються як «загальні» або «спеціалізовані». Загальні системи відповідають за моніторинг умов праці та зайнятості, зовнішнього середовища, трудових відносин і, у деяких випадках, професійної підготовки, міграції та соціального забезпечення. У спеціалізованих системах ці різні обов'язки покладаються на різні інспекційні служби з конкретною технічною компетентністю. Наприклад, нерідко можна побачити окрему установу, відповідальну за безпеку та здоров'я на роботі, включно з інспектуванням у сфері БЗР.

Система інспекції праці відіграє подвійну роль. З одного боку, вона наглядає за забезпеченням застосування правових норм (зокрема щодо умов праці, положень про трудові відносини та стандартів здоров'я й безпеки). З іншого боку, вона надає інформаційні, навчальні та консультаційні послуги працівникам, роботодавцям та їхнім представникам. У цих межах санкції, що належним чином ураховують нормативно-правові та економічні умови країни, відіграють взаємодоповнюючу роль для досягнення загальної мети – заохочення додержання законодавства про працю. Санкції як такі є лише одним із засобів дій, які мають інспектори праці для заохочення або, у цьому випадку, примусового забезпечення додержання законодавства про працю.

Запобіжні заходи та правозастосовні санкції відіграють взаємодоповнюючу роль стосовно загальної мети – заохочення додержання трудових норм. Важливо, щоб системи адміністрації праці запровадили належні та своєчасні процедури накладення і стягнення штрафів, а також своєчасні провадження, що узгоджуються з принципами належної правової процедури.

Висновки щодо адміністрації праці та інспекції праці, п. 21¹¹.

У деяких випадках національні закони та практика, що регулюють «соціальні» санкції (зокрема трудові санкції), є нечіткими, не надають інспекторам праці достатню свободу дій або є надто обтяжливими для застосування. Крім того, розмір санкції іноді є замалим для того, щоб стримувати від порушень, а іноді – занадто великим для того, щоб її реально було застосувати (тобто несумірним). Санкції можна розглядати як засіб спонукання роботодавців до вжиття виправних заходів і знеохочення їх до порушень надалі. Проте, якщо санкції мають принести такі результати, необхідно ефективно їх застосовувати й забезпечувати їх дотримання. З огляду на це, адміністративні процедури накладення санкцій і забезпечення їх дотримання повинні ґрунтуватися на принципі своєчасності та ефективності дій, що буває не завжди. Хоча правова структура системи санкцій важлива, її повинні супроводжувати належні адміністративні процеси, а також своєчасні судові провадження для накладення санкцій і забезпечення їх дотримання.

З цього погляду ширша система адміністрації праці повинна розглянути питання про те, як в узгоджений спосіб розробити, запровадити та застосовувати санкції. Це слід зробити в співпраці із судовою владою, з тим, щоб забезпечити застосування правових норм щодо умов праці та захисту працівників¹².

Як показала низка досліджень, нарад експертів та оцінювань потреб інспекції праці, проведених МОП за останні кілька років, на додаток до необхідності виправити правозастосовний режим в органах інспекції праці спостерігається брак знань і

¹¹ МОП, 100-та сесія МКП, Женева, червень 2011 р., Попередній протокол № 19.

¹² Див. КЕЗКР, Зауваження загального порядку щодо Конвенції № 81 (опубліковано у 2008 р.). Щодо ефективної співпраці між службами інспекції праці та системою юстиції було підкреслено, що «ефективність обов'язкових до виконання заходів, ужитих службою інспекції праці, великою мірою залежить від способу, в який судові органи розглядають справи, передані їм інспекторами праці або за рекомендацією останніх. Отже, неодмінно слід установити процедуру, за якою відповідна інформація може повідомлятися службі інспекції праці, з тим, щоб, з одного боку, вона в необхідних випадках могла переглянути свої критерії оцінювання ситуацій, в яких для припинення порушення було б доречніше застосувати інші засоби, ніж переслідування в судах або рекомендація про вжиття юридичних заходів, а з іншого боку – щоб вона могла вжити заходів для підвищення обізнаності суддів щодо взаємодоповнюючих ролей судів та органу інспекції праці в досягненні спільних цілей цих двох інституцій у сфері умов праці та захисту працівників». Комітет експертів також «сподівається, що для заохочення належної дбайливості та уваги в ставленні судових органів до порушень, про які повідомляють служби інспекції праці, та до спорів у цих самих сферах, які їм передаються безпосередньо працівниками та їхніми організаціями, здійснювалися заходи з заохочення ефективної співпраці між службами інспекції праці та системою юстиції, ... і що система реєстрації судових рішень, доступна службі інспекції праці, дасть змогу їй центральному органу використовувати цю інформацію для вирішення його завдань і включати її до річної доповіді, як передбачено в статті 21(е). Урядам пропонується надавати інформацію про заходи, вжиті або передбачені для досягнення вищезгаданих цілей, разом із відповідною документацією», <http://www.ilo.org/ilolex/english/index.htm>.

розуміння щодо предмета санкцій. Для посадовців національних інститутів сфери праці це фактично великою мірою недосліджена сфера. З огляду на це, у нашому дослідженні ми прагнемо допомогти особам, які формують політику, та інспекторам праці повніше зрозуміти функцію та сферу застосування санкцій з інспекції праці, а також фактори, які необхідно враховувати в процесі вдосконалення їхніх власних систем забезпечення додержання законодавства про працю. З цією метою в дослідженні представлено широкий спектр порівняльних прикладів із практики кількох національних систем.

Це дослідження спирається на серію національних досліджень, проведених на замовлення МОП¹³, у кожному з яких наведено основні особливості відповідних систем санкцій у сфері інспекції праці, та доповнює ці дослідження. Кожне дослідження максимально можливою мірою супроводжується статистичними даними служб інспекції праці, які показують діапазон санкцій, застосовуваних за різні порушення на робочих місцях. Ці дані будуть цінними не тільки для покращення порівняльності цих досліджень, а й для створення об'єктивної основи для планування і визначення пріоритетності подальшої інспекційної діяльності та підходів до санкцій.

Характеристики санкцій у сфері інспекції праці

Під час загальної дискусії з питань адміністрації праці та інспекції праці на 100-й сесії Міжнародної конференції праці було зроблено висновок¹⁴ про те, що запобіжні заходи й санкції виконують взаємодоповнюючу роль стосовно загальної мети – заохочення дотримання трудових норм. У висновку було підкреслено, що органам адміністрації праці слід запровадити належні та своєчасні процедури накладення й забезпечення дотримання санкцій згідно з принципами належної правової процедури. У цьому контексті навіть якщо санкції є тільки одним засобом дій інспекції праці, роботу служб інспекції праці неможливо належним чином зрозуміти без розгляду питання про те, які каральні заходи потрібні в разі порушень законодавства про працю для того, щоб забезпечити додержання законодавства, усунути це порушення й утримати роботодавців від подальших порушень. Під час вищезгаданої загальної дискусії МКП виявилось, що однією з головних перешкод ефективному інспектуванню, визначених соціальними партнерами та в щорічних доповідях щодо інспекції праці з багатьох країн¹⁵, є відсутність у розпорядженні інспекторів ефективної та стримувальної системи санкцій.

Для того, щоб санкції були ефективними, необхідно забезпечити їх дотримання, тобто застосування на практиці. У декількох країнах, однак, ефективне забезпечення застосування санкцій становить значну проблему. Наведені в національних дослідженнях¹⁶ цифри щодо санкцій та порушень, узяті з різних адміністративних документів, демонструють відсутність заходів із забезпечення застосування санкцій в окремих сферах, особливо в питаннях БЗР. Щодо порушень норм із БЗР зазвичай

¹³ Ці дослідження можна знайти в архівах Програми з адміністрації та інспекції праці МОП (LAB/ADMIN). Певна кількість цих досліджень була опублікована і викладена в інтернет за посиланням www.ilo.org/labadmin. У цьому дослідженні відображено також дискусії, що відбулися на технічній нараді LAB/ADMIN у грудні 2011 р., де взяли участь відповідні автори та декілька посадовців інспекції праці, які обговорили результати проведених ними досліджень і надали певні керівні настанови, покликані допомогти в розробленні ефективніших систем санкцій у сфері інспекції праці.

¹⁴ МОП, Попередній протокол № 19, 100-та сесія Міжнародної конференції праці, Женева, червень 2011 р. П'ятий пункт порядку денного: адміністрація праці та інспекція праці, доповідь Комітету з питань адміністрації праці, висновки, п. 21 (с. 91).

¹⁵ У Румунії, наприклад, Національний профспілковий блок (конфедерація профспілок) заявляє, що інспектори обмежують свої дії, навіть у випадках повторних правопорушень, простими повідомленнями, які не мають жодного ефекту, хоча законом встановлено низку стягнень – від штрафу до закриття підприємства. Пункт 286 Загального огляду з інспекції праці (2006 р.).

¹⁶ Дослідження із санкцій у сфері інспекції праці охоплювали 17 країн. Це Австралія, Бельгія, Бразилія, Коста-Рика, Домініканська Республіка, Сальвадор, Франція, Гватемала, Гондурас, Індія, Італія, Нікарагуа, Португалія, Південно-Африканська Республіка, Іспанія, Швейцарія та Велика Британія.

повідомляється кількість ухвалених рішень, які вимагають припинення роботи або призводять до внесення приписів з усунення порушень. В інших національних дослідженнях зазначається, що рішення щодо штрафів і стягнень виконуються дуже рідко, а правозастосовні процедури відкриваються тільки у випадку, якщо порушення призвело до серйозної шкоди здоров'ю чи безпеці працівників. Загалом у щорічних доповідях із питань інспекції праці, які містять інформацію про результати застосування санкцій за недодержання законодавства, зазначається, що в судових провадженнях для їх застосування розглядаються переважно випадки нелегальної зайнятості (яку називають також незадекларованою працею), несплати соціальних внесків, а також – рідше – порушення норм щодо умов праці (наприклад, надурочної роботи, невиплати заробітної плати тощо).

1. Характер і обсяг санкцій у сфері інспекції праці

Один зі способів подумати про різні види санкцій – візуально представити піраміду санкцій (див. нижче), зважаючи на класифікацію санкцій, яку використали автори Ayers та Braithwaite¹⁷. У принципі, більш поширені та менш обтяжливі санкції (або заходи втручання) знаходяться внизу, а в міру просування до верхівки піраміди серйозність санкцій зростає. Ця схема зазвичай показує посилення тяжкості порушень законодавства про працю. Її можна також дотримуватися, якщо роботодавець демонструє незмінну впертість, отже жорсткість санкцій можна посилювати у випадку постійного недотримання термінів виконання норм або в разі повторних правопорушень.



Хоча аналогія з використанням піраміди є корисною для розуміння логіки, що лежить в основі градації регуляторних санкцій, вона є недосконалою в низці аспектів. Санкції не в кожному випадку повинні починатися з нижнього рівня і поетапно посилюватися. У багатьох ситуаціях слід відразу застосовувати жорсткішу санкцію, якщо виявлено серйозне порушення трудового законодавства або якщо є неминуча загроза здоров'ю чи добробуту працівників. Щобільше, санкції не обов'язково накладаються по одній. Деякі заходи можуть здійснюватися одночасно й доповнювати один одного, як-от накладення штрафу з одночасним призупиненням роботи або паралельне порушення цивільного і кримінального проваджень.

У будь-якому разі корисно думати про санкції як про інструменти політики, які можуть застосовуватися для забезпечення дотримання трудового законодавства. Розробляючи нормативно-правову базу санкцій, органи, що формують політику, роблять вибір щодо балансу між наявними санкціями та виявленими незаконними діями, зважаючи на стримувальну, каральну й навіть виправну роль санкцій.

¹⁷ I. Ayers and J. Braithwaite (1992), *Responsive Regulation* (Oxford: OUP).

Значення має не просто обраний вид санкції, а те, наскільки ефективно він застосовується в реальному світі. Спосіб, у який санкції застосовуються на практиці (часто безпосередньо інспекторами праці), надсилає працівникам і роботодавцям потужний сигнал про серйозне ставлення уряду до забезпечення додержання законодавства і про можливість реальних витрат через його порушення.

Для надійності та ефективності систем захисту працівників необхідно, щоб порушення були визначені національним законодавством, а провадження, порушені або рекомендовані інспекторами праці, щодо роботодавців, винних у порушеннях, були достатньо стримувальними та забезпечували інформованість усіх роботодавців загалом про ризики, на які вони наражаються у випадку невиконання своїх обов'язків. Для того, щоб стягнення були переконливими, важливо визначити їх пропорційно характеру й тяжкості правопорушення.

Міжнародна конференція праці, 95-та сесія, 2006 р., Доповідь III (Частина 1B), Загальний огляд КЕЗКР, п. 292

У деяких країнах системою інспекції праці використовується широкий спектр санкцій – як самими інспекторами праці під час відвідування підприємств (це, наприклад, прямі адміністративні штрафи, призупинення діяльності тощо), так і судовою владою через її прокурорські повноваження. Не всі країни мають один і той самий набір санкцій. Нерідко буває, що в деяких країнах, наприклад, інспектори праці не можуть накладати адміністративні штрафи – або тому, що вони не мають на це повноважень, або тому, що штрафи за порушення трудового законодавства не передбачені законом. Нижче наведено приклади з практики низки країн, які демонструють різноманіття санкцій у сфері інспекції праці та способів їхнього застосування.

Загалом, як уже згадувалося, у більшості країн використовуються грошові стягнення (штрафи) й адміністративні провадження як основний засіб покарання за порушення трудового законодавства, виявлені під час інспекційних відвідувань або заходів¹⁸, хоча здатність інспекторів праці самостійно накладати штрафи визнана не всюди. У деяких випадках через малий розмір цих штрафів вони часто не є ефективним стримувальним фактором, особливо для середніх і великих підприємств, які не мають жодних труднощів зі сплатою таких штрафів. Крім власне розміру штрафу, слід зазначити також, що часто буває складно стягнути накладені штрафи через відсутність дієвих систем чи органів, відповідальних за виконання рішень про штрафи, через брак співпраці між інспекторами праці й судовими органами, а іноді через тривалі та громіздкі процедури.

У деяких азійських країнах, наприклад Камбоджі, інспектори уповноважені видавати накази про додержання законодавства з фіксованим строком виконання, фіксувати випадки порушень і накладати фінансові стягнення за недодержання Трудового кодексу¹⁹. У В'єтнамі закон про адміністративні порушення у сфері трудового законодавства дозволяє інспекторам накладати штрафи²⁰. У Китаї в *Положенні про інспекції праці* зазначено, що будь-яка особа чи організація може повідомляти про порушення будь-якого закону, нормативного акту чи правила у сфері праці до Інспекції праці, яка має право вживати заходів і накладати санкції²¹. Право

¹⁸ На додаток до штрафів, згідно з принципами відповідних конвенцій (статтями 18 і 13 Конвенції № 81 та статей 18 і 24 Конвенції № 129), у більшості країн законодавством прямо передбачено, що інспектори можуть призупиняти чи зупиняти процеси або види діяльності, які становлять безпосередню загрозу працівникам, а також накладати санкції за перешкоджання інспекторам праці у виконанні їхніх обов'язків. У деяких випадках (наприклад, у Чилі за статтею 183 Трудового кодексу) тяжкі порушення можуть призводити також до виключення підприємства з Реєстру компаній.

¹⁹ Розділ 347 Трудового кодексу.

²⁰ Розділ 22 Постанови Уряду № 38/CP від 25 червня 1996 р.

²¹ Правила виконання Положення про інспекції праці, статті 12-14.

інспекторів накладати штрафи визнано також у Монголії, згідно з розділом 16(1) закону про державну інспекцію.

У Російській Федерації Постановою Уряду від 28 січня 2000 року № 78 передбачено, що державні інспектори праці уповноважені порушувати адміністративні провадження проти осіб, які порушують федеральне законодавство про працю та безпеку та здоров'я на роботі. Вони також мають право надсилати правоохоронним органам документи з детальним описом порушень законодавства про працю на предмет порушення кримінального провадження. У Словаччині інспектори праці не можуть робити це самостійно, але можуть подавати своєму керівництву пропозиції про накладення стягнень або порушення судових проваджень²².

В Африці законодавство декількох країн уповноважує інспекторів праці порушувати судові провадження безпосередньо проти осіб, які порушують законодавство про працю²³. У Буркіна-Фасо розділ 395 Трудового кодексу говорить, що інспектори праці можуть протоколювати порушення законодавства про працю. Крім того, у Буркіна-Фасо інспектори уповноважені ухвалювати рішення про певні заходи, що підлягають негайному виконанню, і застосовувати ці заходи. Наприклад, у розділі 396 чітко зазначено, що інспектори мають право штрафувати.

У Латинській Америці гватемальські інспектори праці не можуть безпосередньо застосовувати санкції через рішення Конституційного суду Гватемали, ухвалене у 2004 році. У Гондурасі інспектори та їхні керівники повинні подавати протоколи інспекційних відвідувань, які надсилаються до Адміністративного секретаріату Інспекції. Якщо інспекційні відвідування стосуються питань здоров'я й безпеки, у такому протоколі зазначаються небезпечні й ризиковані методи та умови виконання робіт, виявлених під час інспекційного відвідування. У такому випадку інспектори повинні проводити повторне інспекційне відвідування, щоб переконатися в тому, що недоліки усунуто. Лише після цього, згідно з Законодавчим декретом № 39, Генеральний директорат соціального забезпечення має право накладати санкції.

У Сальвадорі штрафи накладаються керівниками регіональних відділень, а в столиці це є обов'язком директорів департаментів (промисловості, сільського господарства і тваринництва). Інспекція праці в торгівлі та промисловості має спеціальний підрозділ, що відповідає за накладення і стягнення штрафів. Цей підрозділ є підзвітним кільком різним інспекційним підрозділам. Водночас у територіальних відділеннях або департаментах є юрисконсульти, які допомагають накладати штрафи та оформляти повістки до суду. Посадові особи, які відповідають за стягнення штрафів (центрального чи регіонального рівня), викликають сторони для надання показань, перш ніж накладати штраф, надаючи цим роботодавцю його конституційне право на захист, а також другий шанс на те, щоб виконати вимоги законодавства.

Загалом така структура процесу застосування санкцій у Сальвадорі означає, що роботодавці мають три можливості для того, щоб усунути порушення без застосування до них санкцій. Для накладення санкції потрібно від двох до шести місяців, залежно від того, яким було інспекційне відвідування – регулярним або спеціальним. Крім того, накладення штрафів може бути оскаржено шляхом подання адміністративної апеляції.

У Гаїті Трудовий кодекс прямо передбачає, що інспектори не мають повноважень на накладення санкцій. Це право залишено за Трудовим судом. Розділ 513 Трудового кодексу Гаїті говорить, що порушення будь-якого положення надає Директорату з питань праці підставу звернутися до Трудового суду на предмет отримання наказу про

²² Відповідно до п. 13(3) розділу 1 Закону про інспекцію праці від 8 лютого 2000 р. інспектори уповноважені подавати пропозиції про стягнення за порушення обов'язків або невиконання заходів, приписаних інспекцією праці, або рекомендацію про відкликання ліцензії роботодавця на діяльність чи про накладення дисциплінарних стягнень.

²³ Бенін (розділ 271 Трудового кодексу), Малі (розділ L.295 Трудового кодексу), Сенегал (розділ L.194 Трудового кодексу), Камерун (розділ 109 Трудового кодексу), Мадагаскар (розділ 239, підрозділи 4 та 5 Трудового кодексу).

застосування санкції.

У Європейському Союзі держави-члени зазвичай використовують комбінацію кримінальних і адміністративних санкцій. Адміністративні санкції є переважним методом у Австрії, Данії, Німеччині, Італії, Литві, Нідерландах, Португалії, Словаччині та Іспанії. До 2004 року в Нідерландах порушення Закону про умови праці трактувалися як кримінальні правопорушення, але з того часу країна почала застосовувати до порушень трудового законодавства адміністративне право, що дозволяє інспекторам накладати санкції на місці. Ця зміна була зумовлена тим, що справи припинялися через перевищення встановлених законом обмежень на судові переслідування внаслідок великого навантаження на суди і значної кількості нерозглянутих справ. Нині за кримінальним правом розглядаються тільки серйозні справи, які стосуються нещасних випадків на роботі або повторних правопорушень. Так само в Данії Законодавчий наказ 2002 року про штрафи надає Управлінню з питань робочого середовища право накладати адміністративні штрафи без рішення суду.

В Італії санкції за трудовим правом зазвичай були переважно карними за характером, проте законодавчі реформи 1980-х і 1990-х років змінили цей підхід. Сьогодні більшість санкцій у сфері праці в Італії впливає з адміністративного права. Кримінальне законодавство досі відіграє певну роль у судовому переслідуванні за серйозні порушення норм БЗР, а цивільно-правові санкції використовуються головним чином у разі несплати внесків до фондів соціального забезпечення. Чинна політика в Італії, основана на директиві Міністерства праці 2008 року, полягає в застосуванні санкцій лише у випадках, де мають місце істотні наслідки для умов праці або для захисту працівників, замість того, щоб використовувати санкції для покарання за «формальні» порушення²⁴.

Французька система забезпечення застосування трудового законодавства основана насамперед на режимі кримінальних санкцій, хоча й передбачено низку адміністративних санкцій, які можуть застосовуватися у сфері повноважень міністра праці та регіональних органів адміністрації праці. Навіть за таких умов самі інспектори праці у Франції рідко мають прерогативу на безпосереднє накладення адміністративних санкцій.

У деяких країнах, де діяльність інспекції праці зосереджується переважно на безпеці та здоров'ї на роботі, санкції використовуються лише як крайній захід. Частіше за все інспектори праці мають право використовувати розпорядження про проведення перевірки або накази про виконання законодавства, а також вносити обов'язкові для виконання заборонні накази у випадках, де припис про усунення порушення проігноровано.

У державах-членах ЄС рівень штрафів за невиконання трудового законодавства широко варіюється залежно від виду й тяжкості порушення, факту повторного невиконання й характеру правопорушника (фізична чи юридична особа). Для того, щоб санкції мали стримувальний ефект, розмір штрафів повинен також бути пропорційним порушенню й регулярно коригуватися для врахування темпів інфляції. Деякі країни встановлюють штрафи, розмір яких може коригуватися тільки шляхом ухвалення нового законодавства. В інших країнах штрафи індексуються згідно з набором об'єктивних критеріїв (наприклад, мінімального розміру заробітної плати, податкових категорій, інфляції та ін.), які дають змогу автоматично коригувати їхній розмір.

В Австралії в межах нещодавно проведених реформ трудового законодавства згідно з Законом про справедливі трудові відносини (FWA, 2009) було розширено діапазон правозастосовних заходів, які є в розпорядженні інспекторів праці. Передусім

²⁴ Caffio, Stefano. ILO Comparative Study on Labour Inspection Sanctions and Remedies: The case of Italy, October 2010; Fasani, Mario. Labour Inspection in Italy, LAB/ADMIN Working Document No. 11, March 2011.

інспектори тепер мають можливість застосовувати низку нових адміністративних санкцій, і це розглядається як відображення того, що у вищезгаданому законі наголос переміщено на превентивне, основане на співпраці та добровільне виконання законодавства²⁵, але зі збереженням такого варіанту, як судові провадження у випадках серйозних порушень трудового законодавства.

2. Правові джерела для застосування санкцій у сфері інспекції праці

Міжнародні трудові норми з інспекції праці містять положення стосовно повноважень інспекторів праці на накладення санкцій на підприємства, які порушують закони про працю. Стаття 13 Конвенції МОП № 81 говорить: «Інспектори праці уповноважені вживати заходів для усунення недоліків, виявлених на споруді, в обладнанні або методах роботи, які вони мають підстави вважати такими, що загрожують здоров'ю чи безпеці працівників»²⁶. Ці заходи включають повноваження на пряму чи непряму заборону. Залежно від національного законодавства інспектори можуть мати право накладати на роботодавця санкції безпосередньо або можуть бути зобов'язані звернутися за адміністративним дозволом на накладення санкції. Далі, у статті 18 Конвенції № 81 встановлено: «Відповідні санкції за порушення правових норм, виконання яких повинні забезпечувати інспектори праці, та за перешкоджання інспекторам праці у виконанні їхніх обов'язків, повинні передбачатися національним законодавством та ефективно застосовуватися»²⁷.

Конвенцією № 81 передбачено, що інспектори праці можуть на свій розсуд вирішувати питання щодо того, чи слід робити попередження або давати пораду замість того, щоб порушувати або рекомендувати порушити переслідування²⁸. У статті 23 Конвенції № 129 додано, що, якщо інспектори праці в сільському господарстві не мають права самі порушувати переслідування, вони повинні мати повноваження подавати доповіді щодо порушень правових норм безпосередньо до органу влади, уповноваженого порушувати такі переслідування.

На національному рівні повноваження інспекції, санкції й адміністративні процедури зазвичай регулюються загальними законами про працю, у деяких випадках доповненими окремими положеннями законодавства про безпеку та здоров'я на роботі²⁹. Конкретні закони про санкції чи адміністративні процедури є у Вірменії³⁰, Іспанії³¹, Гондурасі³², Молдові³³ та Ефіопії³⁴. В Італії нормативний акт стосовно сфери компетенції інспекторів³⁵ містить основні положення щодо інспекційних санкцій. Така сама ситуація є в інших європейських країнах, зокрема Чехії та Угорщині.

Останніми роками нормативно-правові акти щодо санкцій за порушення трудового законодавства ухвалено в багатьох країнах, наприклад Сирії, де новий Закон про працю (№ 17, 2010 р.) передбачає стягнення за порушення³⁶. Інші країни також внесли зміни до своїх законів для збільшення розмірів штрафів пропорційно економічним реаліям, пропонуючи водночас більш гнучкі та автоматичні методи визначення штрафів.

²⁵ Howe, Yazbek and Cooney op. cit.

²⁶ Конвенція № 129 (1969 р.) містить таке саме положення в статті 18.

²⁷ Конвенція № 129 (1969 р.) містить таке саме положення в статті 24.

²⁸ Пункт 2 статті 17 Конвенції № 81 й пункт 2 статті 22 Конвенції № 129.

²⁹ Наприклад: у Македонії (Закон про безпеку та здоров'я на роботі, № 92, 2007 р.); Чорногорії (Закон про БЗР, № 79, 2004 р.); Гондурасі (Виконавчий декрет про інспекцію у сфері гігієни та безпеки, № 49-84, 1984 р.); у Кенії (Закон про БЗР, 2007 р.); Танзанії (Закон про безпеку та здоров'я на роботі, 2003 р.).

³⁰ Кодекс про адміністративні правопорушення, 2008 р.

³¹ Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social BOE 8-8-2000, núm. 189, [pág. 28285].

³² Адміністративно-процесуальний закон, 1987 р.

³³ Закон про адміністративні правопорушення, 1985 р.

³⁴ Закон про внесення змін, № 494, 2006 р.

³⁵ Указ № 124 від 23 квітня 2004 р.

³⁶ Див. ст. 255 і далі Закону про працю № 17, 2010 р.

Австрія, Чехія, Данія, Франція, Греція, Ірландія, Італія, Нідерланди, Португалія, Словаччина і Велика Британія³⁷ переглянули своє законодавство, не лише передбачивши в ньому значне збільшення розмірів стягнень, а й установивши кримінальну відповідальність за певні порушення.

Нещодавні правові реформи щодо санкцій у ЄС

З 2010 року кілька країн ЄС внесли зміни до своїх законів про працю і БЗР, які стосуються санкцій. Це, наприклад, Болгарія (реформа Трудового кодексу для зменшення нижньої межі санкцій), Ірландія (Закон про внесення змін до Закону про хімічні речовини, яким збільшено максимальні штрафи й максимальний строк ув'язнення), Італія (поправки до декількох законів і нормативних актів, зокрема Закону № 183/10 і Законодавчого декрету № 104/10), Словаччина (реєстр професійних захворювань і штрафів у разі недодержання законодавства) та Іспанія³⁸.

Починаючи з 2006 року Франція проводить комплексні реформи своєї системи інспекції праці, зокрема посилює правові санкції (в основному через кримінальне законодавство). І в Німеччині, і у Франції стягненням за використання незадекларованої праці є штраф або позбавлення волі на строк до трьох років. У Норвегії роботодавці, викриті у використанні незадекларованих працівників, можуть бути позбавлені волі на строк до шести місяців. У Латинській Америці Сальвадор відкоригував розміри своїх штрафів Законом 2010 року про запобігання, а в Аргентині нові рівні штрафів установлені постановою Міністерства праці в лютому 2010 року. У Швейцарії іноземні роботодавці, які залучають незадекларованих працівників, ризикують потрапити за ґрати й отримати заборону на діяльність на строк до п'яти років. У 2012 році швейцарський парламент розглядав питання про посилення санкцій за використання незадекларованої праці, зокрема підвищення максимального розміру штрафу з 5 до 40 тис. швейцарських франків (45 тис. дол. США)³⁹. У Чехії в січні 2012 року набрав чинності новий закон, яким установлено підвищений розмір санкцій за використання незадекларованих працівників – від 250 тис. до 10 млн крон (13,5-535 тис. дол. США). Це значна зміна, тому що ця санкція є єдиною санкцією за порушення трудового законодавства в країні з зазначенням мінімального розміру штрафу⁴⁰.

В Австралії одним із результатів ухвалення у 2009 році нового Закону про справедливі трудові відносини є те, що санкції у сфері інспекції праці, наприклад юридично забезпечені зобов'язання⁴¹ та приписи про забезпечення дотримання законодавства, зараз прямо визнані в цьому законі як легітимні правозастосовні механізми. Крім цього, стягнення за порушення мінімальних стандартів зайнятості в Австралії з 2004 року значно зросли, навіть попри те, що максимальні суми (6 600 австралійських доларів (AUD) для фізичних осіб і 33 000 AUD для юридичних осіб) залишаються набагато меншими за максимальні розміри комерційних санкцій за актами корпоративного права.

У більшості країн кримінальні кодекси також містять положення про правопорушення, що стосуються праці. Найбільш широко цей підхід застосовується у випадках примусової праці та інших серйозних порушень прав людини у сфері праці. Приклад можна побачити в Бразилії, де поправкою 2003 року до Кримінального

³⁷ Надана країнами інформація про Конвенцію № 81.

³⁸ Закон № 35/2010 від 17 вересня, включно з відповідною зміною в Законі про соціальні правопорушення й санкції; Закон № 32/2010 про самозайнятість, зобов'язання із соціального забезпечення й санкції за порушення; Королівський указ № 103/2010, яким змінено порядок застосування санкцій; Королівський указ № 107/2100, яким змінено загалом організацію та порядок функціонування інспекції праці.

³⁹ У березні 2012 р. було запропоновано створити парламентську комісію для посилення заходів протидії незадекларованій праці шляхом ухвалення правової норми, яка б передбачила притягнення підрядників до солідарної відповідальності за порушення, вчинені субпідрядниками.

⁴⁰ Erényi, T.; Skubal, J., Amendments impose illegal work penalties and affect unemployment benefits, 14 March 2012: <http://www.internationallawoffice.com/newsletters/detail.aspx?g=73356ba6-9491-41e1-bbc4-d2545e07d3eb>

⁴¹ Див. нижче розділ «Випереджальні та інноваційні підходи до санкцій».

кодексу було передбачено таке правопорушення, як нав'язування особі умови, аналогічної рабству. Особи, визнані винними в цьому правопорушенні, можуть бути засуджені до позбавлення волі. У 2003 році в Нігерії було внесено зміни до Кримінального кодексу, якими було передбачено норму про кримінальну відповідальність за рабство, яка також тягне за собою тривалий строк ув'язнення. Хоча примусова праця заборонена і Трудовим кодексом країни, санкція за це правопорушення незначна. Деякі порушення Закону Австралії про справедливі трудові відносини тягнуть за собою кримінальні санкції, проте останніми роками за порушення мінімальних стандартів зайнятості порушено дуже мало кримінальних проваджень.

У Китаї різні аспекти примусової праці охоплені як кримінальним законодавством, так і законодавством про працю. Закон 1994 року про працю прямо забороняє примусову працю із застосуванням насильства, погроз, незаконного тримання під вартою та позбавлення особистої свободи. Кримінальним кодексом (зі змінами 2006 року) передбачено санкції для осіб, які примушують інших виконувати небезпечну роботу. Це положення доповнено Законом 2008 року про трудові договори, зокрема його нормами, які забороняють примусову надурочну роботу, вилучення документів, які посвідчують особу, і боргову кабалу. У випадках, де наслідки примусової праці для працівників є серйозними, правопорушники підлягають жорстким санкціям за Кримінальним кодексом, зокрема позбавленню волі на строк до трьох років, а в разі примушення працівників працювати в небезпечних умовах праці – до десяти років. Декілька країн також оприлюднили нові закони про боротьбу з торгівлею людьми після набрання чинності Палермським протоколом⁴².

3. Статистична інформація про санкції та судове переслідування

У річних доповідях інспекцій праці, що надсилаються до МОП, нечасто наводиться інформація чи статистичні дані про правові положення, порушення яких призвело до застосування стягнень. Ця інформація, однак, є дуже важливою для оцінювання загальної ситуації та планування подальшої інспекційної діяльності, а також для надання технічної інформації й порад, орієнтованих на найбільш критичні сфери та види діяльності⁴³.

МОП нещодавно провела оцінювання проблеми недостатності даних і статистики⁴⁴, результати якого підтвердили невідповідність понять, критеріїв і параметрів у структурі адміністративної документації, різноманітність, наявну у вибраних джерелах, і брак даних або непослідовне збирання даних у багатьох країнах. Важко визначити тенденції або співвідношення у сфері інспекції праці, включно із санкціями, з наявної обмеженої інформації та документації, зважаючи на різноманітність визначень таких основних понять, як інспектор, інспекційне відвідування або інспекційний захід.

⁴² Протокол про попередження і припинення торгівлі людьми, особливо жінками й дітьми, і покарання за неї, що доповнює Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності. Наприклад, у США у 2005 і 2008 рр. було внесено поправки до законодавства про боротьбу з торгівлею людьми (2000 р.), згідно з якими було ухвалено законодавчий акт про примусову працю, що проклало шлях до неухильного зростання останніми роками кількості випадків кримінального переслідування за примусову працю. У Бельгії та Франції злочин торгівлі людьми включає нав'язування умов життя і праці, які вважаються «такими, що суперечать людській гідності». У Кримінальному кодексі Німеччини (зі змінами 2005 р.) новий злочин – торгівля людьми для трудової експлуатації – включає поняття умов, подібних до рабства, і боргової кабали. Ця нова стаття застосовується тільки до іноземців. Одним із критеріїв доведення факту торгівлі людьми для трудової експлуатації є виплата заробітної плати, помітно нижчої ніж та, що виплачується громадянам Німеччини.

⁴³ Пункт 306 Загального огляду КЕЗКР, 2006 р.

⁴⁴ Див. вебсторінку LAB/ADMIN, розділ Figures on Labour Inspection: http://www.ilo.org/labadmin/info/lang--en/docName--WCMS_141485/index.htm.

Реєстри підприємств і Комітет експертів

Комітет настійно закликає членів докласти зусиль для створення реєстрів підприємств, які підлягають інспектуванню, або вдосконалити наявні реєстри. Він помітив, що чим детальніша інформація в реєстрах, тим сильнішим є їхній вплив на ефективність діяльності інспекції праці.

[...]

Комітет просить уряди оперативно вжити заходів для сприяння міжвідомчій співпраці для створення або вдосконалення, залежно від обставин, реєстру підприємств, які підлягають інспектуванню з питань праці. Комітет просить уряди забезпечити, щоб реєстр містив, наскільки це можливо, також дані, корисні для розширення сфери охоплення системи інспекції праці та підвищення її ефективності.

КЕЗКР, Зауваження загального порядку – Конвенція 1947 року про інспекцію праці (№ 81), опубліковано у 2010 р.

У Європі п'ятнадцять країн мають дані як про кількість зафіксованих порушень або проступків, так і про розмір накладених санкцій – значний обсяг інформації порівняно з розрізненими даними про такі параметри, зібраними в таких регіонах, як Африка й Азія⁴⁵.

Дані з окремих країн, як-от Естонія та Іспанія, продемонстрували низхідну тенденцію в кількості зафіксованих порушень за 2006, 2007 і 2008 роки. Проте загальною тенденцією є збільшення кількості порушень і санкцій у Європі (наприклад, в Австрії, Азербайджані, Хорватії, Франції, Італії, Латвії, Мальті, Польщі, Молдові та Швейцарії), хоча не ясно, чи є причини цієї тенденції схожими. В Іспанії органам прокуратури надається докладна інформація для відстеження угод, укладених між судовою системою та службою інспекції праці, щодо кримінального переслідування, проваджень і повідомлення про порушення (у 2009 році їх було 345).

Дані про нещасні випадки на роботі наявні в 30 країнах Європи. З огляду на останні роки, тенденції щодо цього різняться. В Австрії, Данії, Фінляндії, Франції, Ірландії, Латвії, Мальті, Норвегії, Іспанії та Швейцарії зафіксовано зменшення кількості нещасних випадків на роботі, тоді як дані з Азербайджану, Бельгії, Кіпра, Естонії, Німеччини, Люксембургу, Нідерландів, Польщі, Португалії, Молдови, Словенії, Швеції та Туреччини демонструють зростання. Крім того, у Боснії та Герцеговині, Мальті, Швеції, Туреччині та Великій Британії відзначено скорочення кількості професійних травм за останні два досліджені періоди.

Цифри щодо професійних захворювань наявні в 14 країнах Європи. У Бельгії, Естонії, Фінляндії, Ірландії, Люксембурзі, Швейцарії та Великій Британії кількість випадків професійних захворювань скоротилася, але на Кіпрі, у Франції, Латвії та Польщі зафіксовано їх зростання.

В Америці найбільший обсяг інформації про кількість порушень трудового законодавства надають центральноамериканські країни. Домініканська Республіка, Гватемала й Нікарагуа з 2005 року продемонстрували помітну висхідну тенденцію. Інші країни регіону володіють тільки обмеженими даними з цього питання. Сім країн (Бразилія, Колумбія, Сальвадор, Нікарагуа, Парагвай, Перу та Уругвай) кілька років не збирали жодних даних стосовно накладених санкцій та штрафів.

Що стосується офіційно зареєстрованих нещасних випадків на роботі, наявних даних недостатньо, щоб зробити якісь висновки. Проте, згідно з зібраною інформацією, в останні роки, за які наявні дані, спостерігалось збільшення кількості нещасних випадків на роботі в Аргентині, Нікарагуа й Перу. Бразилія, Сальвадор і Уругвай

⁴⁵ В Індонезії є дані на центральному рівні про кількість порушень, розглянутих у 2010 р. (127 випадків проти 107 у 2009 р. та 69 у 2008 р.).

повідомляють про тенденцію до зменшення.

На Близькому Сході дані розрізнені й регулярно не збираються. Йорданія та Ємен мають останню статистику, яка свідчить про тенденцію до підвищення рівня травматизму на роботі. У Йорданії кількість випадків травмування зросла з 57 у 2006 році до 74 у 2007-му, а в Ємені – з 1092 випадків у 2007 році до 3259 у 2008-му. Ізраїль і Ємен – єдині дві країни, що надають дані про накладені санкції, але ці дані також не збираються систематично.

Ізраїль має цифри про нещасні випадки на роботі (у 2006 році їх було 61), а Сирія – про кількість порушень трудового законодавства (253 випадки у 2008 році).

В Африці та Азії країни, як правило, не мають даних про кількість порушень, зафіксованих інспекторами, або про кількість нещасних випадків на роботі.

В Австралії Омбудсмен із питань трудових відносин (і його попередник, Омбудсмен із трудових питань) зберігає доволі розлогі дані про правозастосовні заходи та їхні результати. Статистика за період із 2006 до 2009 року показує, що кількість виявлених порушень мінімальних стандартів зайнятості майже подвоїлася, з 10 404 до 19 567. Це збіглося з різким збільшенням кількості скажників, які отримали виплати (із 6 754 у 2006/7 рр. до 28 648 у 2008/9 рр.), що відповідає збільшенню обсягу виплат з 13 466 737 AUD до 36 612 481 AUD. Ці дані свідчать також про істотне зростання масштабів використання федеральною інспекцією праці судових проваджень у 2006-2009 роках (з 4 до 77 випадків), що збільшило загальну суму санкцій, стягнених через суди за цей самий період, з 0 до 3,6 млн AUD. Що стосується правозастосовних заходів у випадках порушень норм із БЗР, дані з різних регіонів Австралії вказують на помітне використання приписів про усунення порушень із подальшим внесенням заборонних приписів, порівнюючи з усіма іншими видами інструментів правозастосування. Як зазначалося вище, хоча вважається, що юридично забезпечене зобов'язання (добровільна угода) має потенціал як ефективний інструмент правозастосування, на практиці воно використовується рідко⁴⁶.

Основні категорії санкцій

1. Грошові санкції (штрафи)⁴⁷

Штрафи (або загроза штрафів) – один з основних засобів, доступних багатьом інспекторам праці, для забезпечення додержання законодавства про працю або покарання порушників. Виписування штрафів є поширеною практикою в більшості інспекцій праці, але процедури накладення штрафів і забезпечення їх стягнення варіюються від однієї адміністративно-правової системи до іншої.

На додаток до законів, що уповноважують інспекторів праці виписувати штрафи безпосередньо, у національному законодавстві більшості країн зазначаються види порушень або проступків, за які можуть накладатися штрафи чи інші санкції. Закон може встановлювати також діапазон розмірів штрафів або максимальний штраф за кожне порушення, основуючись на величині, кратній чинній мінімальній заробітній платі, або зважаючи на кількість працівників на підприємстві чи ступінь тяжкості порушення. Штрафи не повинні бути настільки малими, щоб роботодавцеві було легше сплатити штраф, ніж привести практику своєї діяльності у відповідність до закону.

У деяких випадках інспектори мають прями юридичні повноваження на накладення

⁴⁶ Howe, Yazbek, Cooney, p. 26 ff.

⁴⁷ Усі перерахунки валюти для штрафів, пов'язаних із працею, здійснювалися за курсами обміну, чинними на час підготовки цього матеріалу, і з того часу результати цих перерахунків могли змінитися, причому значно.

штрафів за порушення, виявлені під час інспекційного відвідування. Це характерно не для всіх країн. У Франції, наприклад, закон не наділяє інспекторів праці повноваженнями на накладення грошових штрафів – на відміну, скажімо, від поліцейського, який має право виписувати штраф за порушення правил дорожнього руху. Французькі інспектори можуть лише повідомляти про наявність порушення та пропонувати можливі дії відповідним адміністративним чи судовим органам, і тільки останні уповноважені штрафувати або застосовувати інші належні санкції. Такий порядок обмежує свободу дій інспекторів щодо роботи з порушниками на місці події, але може розглядатися як перевірка для забезпечення прозорості та адміністративної узгодженості в накладенні штрафів. Крім того, він може допомогти (очевидно) звести до мінімуму можливості інспекторів щодо зловживання своїми повноваженнями шляхом вимагання хабарів, оскільки цей підхід вносить певний дозвільний елемент із боку керівництва.

Те, чи є штраф ефективним засобом забезпечення виконання закону або знеохочення до порушень, залежить від низки факторів. Мабуть, найважливішим міркуванням є розмір штрафу. Якщо розміри штрафів зафіксовані законом, слід урахувати фактичні економічні обставини, в яких діють підприємства. Незначний штраф скоріше за все буде проігнорований і практично не матиме впливу на поведінку роботодавця. З іншого боку, обтяжливий штраф, якщо його стягнення буде чітко забезпечено, може поставити під загрозу життєздатність підприємства й робочі місця його працівників.

Штрафи повинні також бути достатньо гнучкими для пристосування до обставин, за яких було вчинено порушення. У багатьох країнах установлено діапазони штрафів (від мінімального до максимального⁴⁸), водночас серйозніші порушення тягнуть за собою більші штрафи. Реагування на різні порушення однаковим штрафом не дає змогу диференціювати ступінь ганебності проступків та ігнорує каральну функцію, яку штрафи можуть виконувати у випадках тяжких порушень. Як згадувалося вище в розділі 4, розмір штрафу може також урахувати обставини, що обтяжують провину, для чого базовий розмір штрафу помножується на кількість постраждалих працівників або відображає особливо тяжке порушення (дитячу працю, примусову працю тощо).

Якщо санкції повинні мати стримувальний ефект, розмір штрафів слід регулярно коригувати з урахуванням інфляції. Було б з усіх боків прикро, якби роботодавці віддавали перевагу сплаті штрафів як менш дорогій альтернативі заходам, необхідним для забезпечення виконання правових положень про умови праці.

Міжнародна конференція праці, 95-та сесія, 2006 р., Доповідь III (Частина IV), Загальний огляд КЕКР, п. 295.

Штрафи слід регулярно переглядати і з часом коригувати, щоб забезпечувалося виконання ними передбаченої для них функції, а їхня ефективність не підірвалася інфляцією. Деякі країни мають правові механізми, які автоматично коригують штрафи відповідно до темпів інфляції. В інших штрафи просто встановлені законом у грошових одиницях, вартість яких легше коригувати шляхом регулювання.

Загалом національні закони наділяють інспекторів праці правом виписувати штрафи на місці під час інспекційного відвідування (як, наприклад, у Казахстані, Македонії та Молдові). Деякі країни навіть запроваджують цей підхід замість судового переслідування. У Нідерландах, приміром, з 2004 року більшість порушень Закону про умови праці вже вважаються не кримінальними діяннями, а порушеннями за цивільним (адміністративним) правом і, отже, підлягають адміністративним штрафам. Цей підхід широко визнаний голландськими роботодавцями, працівниками та інспекторами

⁴⁸ Можуть також установлюватися мінімальний та максимальний штрафи за певні порушення законодавства (як, наприклад, у Чехії за використання незадекларованої праці). В інших країнах діє загальний діапазон штрафів, який може застосовуватися до всіх без винятку порушень трудового законодавства.

праці⁴⁹.

Однак в низці країн Центральної Азії інспектори праці не мають таких повноважень. У Вірменії інспектор праці не може виписувати штрафи на місці, маючи лише право зареєструвати адміністративне порушення й запропонувати накласти штраф. Адміністративне провадження може бути порушено тільки керівниками територіальних відділень або заступниками голови та головою Інспекції праці, залежно від розміру штрафу. Практично така сама ситуація спостерігається в Чорногорії, де інспектори не мають права безпосередньо накладати штраф, за винятком окремих особливих випадків, регульованих законом.

Ліванське законодавство не дозволяє інспекторам накладати стягнення за порушення норм БЗР, якщо роботодавця не було заздалегідь попереджено в письмовому вигляді. Інспектори не мають права в цих випадках накладати штрафи безпосередньо.

У Кенії інспектори праці не уповноважені законом накладати штрафи на місці. Вони можуть лише надіслати роботодавцеві лист із вимогою виконати законодавство й зазначенням строку усунення порушення.

Інспекції праці часто ведуть облік загальних обсягів накладених або запропонованих адміністративних штрафів, проте не так активно контролюють сплату чи несплату цих штрафів. Частково це може бути зумовлено складністю моніторингу стану стягнення штрафів у випадках, де подано апеляції або де немає спеціалізованих правозастосовних відомств для стягнення несплачених штрафів. Реальність полягає в тому, що в багатьох випадках накладений штраф не перетворюється на штраф стягнений. Якщо таке трапляється, і як стверджується, стримування є дієвим лише настільки, наскільки гарантована сплата штрафів, штрафи (або, власно кажучи, будь-які інші санкції) є ефективними лише у випадку, якщо вони сплачені⁵⁰.

У Нідерландах, наприклад, у 2005 році було накладено 5 тис. штрафів на загальну суму приблизно 20 млн євро (більшість із них стосувалася незадекларованої праці або порушень положень про безпеку та здоров'я). На Кіпрі у 2008 році сума штрафів склала 209 362 євро. 84 з цих штрафів було виписано за порушення законодавства про безпеку та здоров'я. Із 332 справ, переданих до судових органів, 69 було подано до кримінального суду.

У Польщі штрафи, накладені у 2006 році, у середньому були на 20 відсотків менші максимального розміру штрафу, і дехто вважає, що штрафи не є ефективними⁵¹. Загалом кажучи, штрафи не розглядаються як ефективні стримувальні фактори, зважаючи на те, що середній розмір штрафів, накладених у Польщі, склав 195 євро.

У Бельгії в результаті вжиття заходів із покращення роботи інспекцій у сфері незадекларованої праці було стягнуто штрафів на суму 68 млн євро. У країнах, які традиційно мають сильну адміністративну систему, штрафи є ефективнішими й застосовуються регулярніше. У Литві у 2008 році було накладено 7 656 санкцій (2 996 адміністративних санкцій, 2 504 штрафи на суму 505 894 лита (LTL) (1 млн дол. США), 462 попередження і 4 690 звітів про виконання), тоді як загалом було підтверджено 28 567 порушень.

В Іспанії у 2007 році було перевірено 433 701 підприємство. Результатом цих

⁴⁹ Дослідження, проведене Комітетом старших інспекторів праці Європи з нагоди його 60-го засідання в травні 2011 р. Текст наявний в архіві авторів.

⁵⁰ Purse, Kevin and Dorian, Jill: Deterrence and Enforcement of Occupational Health and Safety Law, *The International Journal of Comparative Law and Industrial Relations*, Vol. 27, No. 1 (2011), 23-39.

⁵¹ Kus, Jakub A.: Undeclared Labour in the Construction Industry. Country report – Poland – June 2006, European Institute for Construction Labour Research (CLR), Brussels.
http://www.clr-news.org/CLR-Studies/Poland_per_cent2003-OK.pdf

інспекційних відвідувань стали 1 229 163 заходи, які призвели до 95 861 випадку засудження й до стягнення штрафів на суму 2,7 млрд євро. Крім того, було складно 1 011 актів про ймовірну кримінальну відповідальність.

У Румунії у 2006 році було перевірено 83 693 компанії, підсумком чого стало накладення 60 979 санкцій на загальну суму 90 069 310 нових румунських лей (RON) (30,5 млн дол. США). Крім того, з порушених у 2006 році 43 кримінальних проваджень, пов'язаних із зайнятістю та з працею неповнолітніх, 40 розглядалися в судах.

У В'єтнамі (зокрема в Хошиміні) для підвищення показника стягнення штрафів місцевий Департамент праці у 2009 році ухвалив адміністративне рішення, яким дозволив інспекторам праці видавати так зване «друге рішення», якщо компанія не сплатила штраф (першим рішенням є власне накладення штрафу). Це друге рішення дозволяє Департаменту праці стягувати несплачені штрафи безпосередньо з банківського рахунку роботодавця. Якщо такий банк не перерахував кошти, його може бути притягнуто до відповідальності в сумі, що дорівнює розміру штрафу. Офіційні особи в Хошиміні зазначили, що успіх цього заходу залежить від здатності встановити банк, в якому зберігаються активи компанії, а також від якості відносин між Департаментом праці та посадовими особами банків. Попри ці обмеження показник стягнення штрафів із моменту запровадження цього заходу значно збільшився.

За інформацією Міністерства праці Об'єднаних Арабських Еміратів (ОАЕ), під час інспекційних відвідувань у 2008 і 2009 роках було виявлено відповідно 8 550 і 17 107 порушень. Унаслідок цих порушень у 2008 і 2009 роках було здійснено судове переслідування відповідно 245 і 355 роботодавців. З огляду на цю статистику, у 2008 і 2009 роках у базі даних Міністерства праці було заблоковано відповідно 7 083 і 17 000 підприємств. У багатьох випадках, де за конкретне порушення діяльність підприємств була тимчасово призупинена рішенням міністра праці, контрольні інспекційні відвідування показали, що підприємства усувають порушення. В інших випадках рішення, ухвалені самими інспекторами, можуть бути скасовані судами, якщо останні переконані в тому, що порушень не було. Інспектор має певні повноваження, але вони не поширюються на припинення або тимчасове призупинення діяльності підприємств, і такі рішення рідко ухвалюються Міністерством праці. Усе це означає, що інспекційна система ОАЕ рік від року розвивається й розширює масштаби своєї діяльності.

Основоположна мета грошових санкцій – змусити роботодавців дотримуватися законодавства, а не субсидіювати діяльність інспекції праці. У деяких країнах, однак, збирання штрафів у сфері інспекції праці становить значне джерело доходів бюджету (у випадку Іспанії це мільярди євро). У більшості випадків гроші від штрафів у сфері інспекції праці надходять на загальний рахунок надходжень державного бюджету й не використовуються безпосередньо на фінансування діяльності служби інспекції праці. В окремих країнах (наприклад, в Аргентині), однак, зібрані штрафи використовуються для оплати поточних витрат інспекції праці або на інспекційну техніку. Хоча такий підхід до фінансування діяльності інспекції праці є обґрунтованим, його слід застосовувати з обережністю, щоб такий розподіл надходжень від штрафів сам собою не створював стимул до накладення штрафів (наприклад, для виплати заробітної плати, премій за результатами роботи тощо) і щоб були забезпечені належні гарантії від цього.

У Йорданії підприємство може бути закрито, якщо воно не виконує припис інспектора праці про усунення недоліків⁵².

Є кілька прикладів із Європи та Центральної Азії. У Казахстані в розділі 8 Кодексу про адміністративні правопорушення встановлено розмір кожної категорії штрафів⁵³.

⁵² Розділ 9(2) Трудового кодексу.

⁵³ Наприклад, у випадках невиконання заробітної плати законодавством Казахстану передбачено, що за перше таке порушення розмір штрафу може становити від 20 до 50 мінімальних розмірів місячної заробітної плати. За повторні правопорушення протягом року штраф може бути збільшений до 100-200 мінімальних розмірів заробітної плати.

Ним приписано також, що перше правопорушення з боку роботодавця карається безпосередньо штрафом у розмірі від п'яти до десяти мінімальних розмірів місячної заробітної плати (для малих і середніх підприємств) або від 20 до 25 мінімальних розмірів місячної заробітної плати (для великих підприємств). У разі повторних порушень протягом року ця цифра зростає до 15-20 мінімальних розмірів місячної заробітної плати для малих і середніх підприємств і 25-30 – для великих підприємств.

У Чорногорії діє широке законодавство про грошові штрафи за порушення трудового законодавства. Розділом 172 Закону про працю (№ 48, 2008 рік) штрафи для роботодавців установлені в розмірі від 10 до 300 мінімальних заробітних плат. У розділі 173 визначено, що на роботодавця можуть на місці накладатися грошові штрафи в розмірі до трьох мінімальних заробітних плат. Законом про БЗР (№ 79, 2004 рік, розділ 46) установлене, що на роботодавців можуть накладатися фінансові стягнення в розмірі від 10 до 300 мінімальних заробітних плат, а на осіб, які діють від імені роботодавця, – у розмірі від 1,5 до 20 мінімальних заробітних плат. У розділі 47 установлене розмір штрафу, що може накладатися на працівників: від 1,5 до 20 мінімальних заробітних плат. Насамкінець, розділом 10 Закону про інспекцію праці (№ 79, 2008 рік) передбачено, що на роботодавця або підприємця можуть накладатися фінансові стягнення в розмірі від 50 до 200 мінімальних заробітних плат.

Законодавство Вірменії передбачає, що за перше правопорушення застосовується тільки попередження. Лише у випадках повторних порушень може накладатися штраф, розмір якого може становити до 50 мінімальних заробітних плат. Є також конкретне детальне законодавство щодо санкцій у випадку незадекларованої праці⁵⁴.

Унікальний випадок – Македонія, де Законом про безпеку та здоров'я на роботі (№ 92, 2007 рік) передбачено санкції тільки за кримінальні проступки. Кожна категорія правопорушень визначена в окремому положенні, а розмір кримінальних стягнень становить від 1 до 8 тис. євро. За Законом про трудові відносини цієї країни штрафи можуть становити від 160 до 3200 євро (у випадках незадекларованої праці) залежно від тяжкості порушення.

У Греції законодавством про працю передбачено, що в разі порушення підприємством його положень власникові чи його законному представнику дається п'ятиденний строк на підготовку документа з поясненням причин виявлених правопорушень і на надання доказів протилежного. Якщо інспектори праці не вважають ці причини вагомими, вони можуть накладати штрафи. Розмір штрафів коливається від 500 до 50 тис. євро⁵⁵ залежно від ступеня тяжкості правопорушення і розміру компанії. Шкали штрафів за різні правопорушення немає, а розмір штрафу визначається інспекторами праці спільно з їхнім безпосереднім керівником, який ухвалює остаточне рішення з цього питання.

В Австрії у випадку недодержання законодавства інспектори праці, як правило, встановлюють роботодавцю строк для приведення його практики у відповідність до законодавства. Якщо роботодавець не виконує цю вимогу в приписаний строк, інспекція порушує процедуру адміністративного переслідування, і компетентний орган повинен винести відповідне рішення у двотижневий строк. У таких випадках інспекція праці є зацікавленою стороною й має право оскаржити рішення, ухвалене адміністративним

⁵⁴ Законодавством Вірменії про працю передбачено, що в разі зайнятості за незаконним договором або без договору розмір штрафу (навіть за вперше вчинене правопорушення) дорівнює 50 розмірам установленій в країні мінімальній заробітної плати за кожний випадок правопорушення. Якщо роботодавець не надає реєстраційний журнал чи не веде його або не надає інформацію про розрахунок робочого часу, за перше таке порушення на нього накладається штраф у розмірі до двадцяти мінімальних заробітних плат. У випадку повторного порушення протягом року ця цифра збільшується до сорока мінімальних заробітних плат. За невилплату чи неправильну виплату заробітної плати або виплату заробітної плати в розмірі нижче мінімальної штраф за перше порушення становить чверть невилплатеної суми заробітної плати. У випадку повторного такого порушення протягом року розмір штрафу зростає до половини невилплатеної суми заробітної плати.

⁵⁵ Закон № 3672/2009.

органом, наприклад, якщо вона вважає, що накладені санкції є недостатніми. Схожий процес передбачено в скандинавських країнах і Німеччині.

В Угорщині у випадках порушень інспектори праці мають право пропонувати компетентному керівнику регіональної інспекції праці накласти штрафи. Вони навіть зобов'язані за законом пропонувати санкції за певні види порушень. Керівники регіональних інспекцій праці накладають штрафи на основі отриманих пропозицій. Для того, щоб забезпечити відповідність законодавству, інспектори можуть здійснювати контрольні відвідування для перевірки виконання роботодавцями їхніх обов'язків, якого вимагає припис про усунення недоліків. У разі, якщо накладені штрафи роботодавцями не сплачені, інспектори мають право порушити процедуру стягнення прострочених сум. Оскільки такі несплачені суми вважаються державним боргом і підлягають стягненню в такий самий спосіб, що й податки, для примусового забезпечення сплати штрафів інспекція праці може звертатися по допомогу до податкових органів. У разі менш серйозних порушень інспектори можуть просто вносити приписи про усунення недоліків і звертати увагу роботодавців на сферу, в якій є недодержання законодавства.

Дискреційні повноваження надані інспекторам праці ще у двох східноєвропейських країнах. Одна з них – Молдова, де новий Закон про безпеку та здоров'я (№186/2008) надає дискреційні повноваження інспекторам у накладенні санкцій. Те саме відбувається в Албанії, де стаття 31 про Інспекцію праці та Державну службу інспекції праці (№ 9634) говорить, що санкції, зокрема попередження, штрафи та призупинення діяльності, застосовуються на розсуд інспекторів.

У деяких країнах інспектори праці можуть обирати, чи просто виносити попередження або ж накладати штраф, а в деяких країнах такого права законодавством не передбачено. Наприклад, у Вірменії Кодекс про адміністративні правопорушення визначає наслідки адміністративних штрафів у разі різних видів порушень. Саме тому вірменські інспектори не мають дискреційних повноважень на вибір заходу – попередження (зі строком усунення порушення) чи накладення штрафу. Схожа ситуація спостерігається в Чорногорії, Македонії та Казахстані. У Казахстані розділом 87 Кодексу про адміністративні правопорушення визначено перелік штрафів за кожне порушення. Інспектори повинні суворо дотримуватися цього переліку й не мають жодних дискреційних повноважень щодо цього.

Свобода дій інспекторів праці під час накладення санкцій⁵⁶

Законодавством деяких країн прямо передбачено, що інспектор може цілком на свій розсуд обирати такий захід, як надання інформації, порад та попереджень, а не порушення провадження⁵⁷. В інших країнах⁵⁸ інспектори праці мають таку свободу дій на практиці, навіть за відсутності правової норми щодо цього. Є також країни, де, перш ніж застосовувати будь-які санкції, необхідно спочатку внести припис про усунення недоліків.

Якою б не була підстава для свободи дій інспектора праці, важливо забезпечити, щоб нею не зловживали заради особистої вигоди або несправедливого заподіяння шкоди підприємствам. Це можна зробити шляхом надання чітких настанов, які допоможуть інспекторам вирішувати, який напрям дій обрати в разі виявлення порушення на робочому місці. Ще одна запобіжна гарантія полягає у впровадженні кодексів

⁵⁶ Див. КЕЗКР, Загальний огляд, 2006 р. op. cit., pp. 285 і 286.

⁵⁷ Наприклад, у Союзі Коморських островів інспектори праці за розділом 163 Трудового кодексу мають повну свободу дій щодо надання попереджень, внесення приписів про усунення недоліків або надання порад замість того, щоб порушувати або рекомендувати порушувати переслідування. У Гвінеї інспектори праці за розділом 363 Трудового кодексу можуть, якщо вважають за доречне, надавати поради або попередження, перш ніж скласти протокол про недодержання законодавства. У Катарі згідно з розділом 140 Трудового кодексу інспектори праці можуть вибирати один із трьох варіантів: 1) надання поради щодо того, як виправити ситуацію; 2) видавання роботодавцю попереджень і приписів щодо усунення порушення; 3) оформлення протоколу про невиконання законодавства й подання його до Департаменту на предмет подальших дій.

⁵⁸ Наприклад, у Китаї Трудовий кодекс передбачає тільки переслідування за невиконання законодавства, що здійснюється в спосіб, приписаний законом.

поведінки, поєднаних із прозорими й дієвими дисциплінарними заходами у випадках неправомірних дій.

У Латинській Америці інспекторам праці таких країн, як Домініканська Республіка, Коста-Рика і Гватемала, не дозволяється накладати штрафи безпосередньо, тому що, згідно з законом, це відноситься виключно до компетенції судової влади. Загалом кажучи, у всій Центральній Америці дискреційні повноваження інспекторів праці на накладення штрафів і санкцій доволі обмежені.

В Італії інспектори праці можуть попереджати роботодавця про необхідність усунути виявлене порушення⁵⁹. На роботодавця, який додержується попередження інспектора, може бути накладений тільки мінімальний штраф (так звана *sanzione ridottissima*, або «зменшена санкція»). У тридцятиденний строк із дня отримання формального попередження роботодавець може звернутися до Управління праці провінції (DPL) з пропозицією про врегулювання. Якщо такий варіант погоджено, роботодавець підписує юридичну заяву, що підтверджує основні умови врегулювання. Якщо ж урегулювання не запропоновано або не погоджено, директор DPL може схвалити винесене інспектором попередження як остаточне рішення, що підлягає примусовому виконанню в судовому порядку. Роботодавець може оскаржити це рішення в Комітеті з трудових відносин цієї провінції, який може призупинити примусове виконання попередження доти, поки не буде винесено остаточне рішення з цього питання.

У Латинській Америці законами про працю зазвичай установлюються види порушень або проступків, за які накладаються штрафи, а також розмір штрафу. Такий порядок діє, зокрема, у Гватемалі⁶⁰ та Гондурасі⁶¹. Проте ці дві країни використовують для розрахунків штрафів різні бази. У гватемальському законодавстві застосовується мінімальна місячна заробітна плата, а в Гондурасі встановлюються суми, які не пов'язані з мінімальною заробітною платою.

Штрафи, передбачені законодавством Перу, вважаються доволі малими й зазвичай не перевищують 57 дол. США за одне порушення. Така відсутність стримувального ефекту штрафів характерна для цього регіону, особливо стосовно середніх і великих підприємств. У Домініканській Республіці запроваджено багаторівневу систему, за якою найсерйозніші порушення, зокрема ті, що стосуються дитячої праці або серйозних порушень в галузі здоров'я та безпеки, караються більшими штрафами. Навіть за таких умов найбільший можливий штраф у цій країні дорівнює всього 1 593 дол. США, що навряд чи сильно вплине на велику експортну фабрику, або *макіладору*. У Нікарагуа у випадках, де мова йде про малі та середні підприємства, розмір штрафів знижується на 50 відсотків.

Нова система порушень і штрафів, запроваджена в Аргентині⁶², у 2004 році була переглянута за новим законодавством про працю (*Ordenamiento laboral*). У цьому законодавстві чіткіше визначено порушення й закладено єдину систему штрафів, у якій мінімальні та максимальні розміри можуть коригуватися на розсуд адміністративного

⁵⁹ Згідно з розділом 13 Законодавчого декрету № 124 (2004 р.).

⁶⁰ Наприклад, у розділі 271 Трудового кодексу Гватемали визначено розміри різних штрафів: від 3 до 14 мінімальних місячних заробітних плат для сільськогосподарської діяльності, якщо порушення стосується заборонного положення; від 3 до 12 мінімальних місячних заробітних плат, якщо порушення стосується обов'язкового положення; від 6 до 14 мінімальних місячних заробітних плат за порушення положень про безпеку та здоров'я на роботі. За будь-яке інше порушення обов'язкових положень Кодексу розмір штрафу для роботодавців становить від 2 до 9 мінімальних місячних заробітних плат, а для працівників – від 10 до 20 денних мінімальних заробітних плат.

⁶¹ У розділі 39 Закону Гондурасу про мінімальну заробітну плату зазначено, що розмір штрафів за не виплату мінімальної заробітної плати варіюється від 100 до 10 000 лемпір (5-52 дол. США). У Законі про соціальне забезпечення й Законі про адміністративну процедуру встановлено штрафи за порушення, пов'язані з участю роботодавця в системі соціального забезпечення та сплатою внесків. Інспекційні перевірки проводить Інститут Національної служби здоров'я Гондурасу.

⁶² Закон 25.212, ухвалений після підписання Федерального пакту 1999 року.

органу⁶³. Крім того, несплата штрафу карається взяттям під варту. У випадку повторного правопорушення підприємство може бути закрито на строк до десяти діб, але працівники все одно матимуть право на оплату праці, а якщо мова йде про основні державні послуги, то гарантується мінімальний обсяг обслуговування⁶⁴.

Аргентинське законодавство передбачає накладення штрафів на керівників та інших відповідальних осіб (за принципом солідарної відповідальності), які прямо причетні до порушення, допущеного на підприємстві. Стягнені штрафи спрямовуються безпосередньо на покращення надання національних адміністративних послуг.

Трудовий кодекс Гаїті передбачає, що будь-який роботодавець, який порушив положення Трудового кодексу, карається штрафом у розмірі від 200 до 2 тис. гаїтянських гурдів (HTG) (5-50 дол. США) або позбавленням волі на строк від 15 діб до трьох місяців. Ці санкції можуть накладатися тільки Трудовим судом. У випадку повторних правопорушень штрафи можуть бути подвоєні.

У Бразилії оцінювання можливої санкції здійснюється в адміністративному порядку, де роботодавці мають можливість подати докази на свій захист. Якщо роботодавця все одне визнано порушником закону, накладається відповідний штраф, передбачений законом. Адміністративні штрафи у сфері праці діляться на кілька категорій: фіксовані, фіксовані за одну особу, змінні та змінні за одну особу. Попри категорії штрафи можуть збільшуватися залежно від обставин, у яких проводилося інспекційне відвідування, або в разі подальшого порушення. За стягнення адміністративних штрафів наразі відповідає Національна казначейська прокуратура (те саме відомство, що відповідає за реєстрацію та стягнення несплачених боргів).

В арабських державах санкції у сфері інспекції праці зазвичай включають грошові штрафи (це Сирія⁶⁵, Оман⁶⁶, Ємен⁶⁷, Йорданія⁶⁸ та ОАЕ⁶⁹), але порушення трудового законодавства можуть також тягти за собою кримінальне переслідування (наприклад, у Йорданії⁷⁰, ОАЕ⁷¹ й Омані⁷²), що іноді призводить навіть до тюремного ув'язнення (наприклад, в Омані⁷³, Ємені⁷⁴ та ОАЕ⁷⁵).

У Лівані будь-яка особа, що порушує Трудовий кодекс і відповідні нормативні акти, підлягає штрафу в розмірі від 250 тис. до 2,5 млн ліванських фунтів (LBP) (167-1 668 дол. США) і позбавленню волі на строк від одного до трьох місяців залежно від тяжкості порушення⁷⁶. Травми на роботі тягнуть за собою штрафи в розмірі від 50 до 500 тис. LBP (33-330 дол. США) і (або) позбавлення волі на строк від одного до трьох місяців. Розділ 63 Закону про працю говорить, що в разі порушень у галузі БЗР інспектори не можуть застосовувати санкції безпосередньо. Перш ніж можна буде накласти санкції, вони повинні спочатку видати роботодавцям письмове попередження та встановити строк усунення порушень. Розділ 109 говорить, що будь-яке рішення суду стосовно порушення у сфері БЗР повинно передбачати пільговий період, упродовж якого роботодавець може виправити ситуацію. Якщо роботодавець не приведе свою практику у відповідність до законодавства, суд може вирішити видати наказ про припинення

⁶³ Там же, розділ 5. Постановою, виданою в лютому 2010 р., було переглянуто розміри штрафів і введено систему автоматичної індексації.

⁶⁴ Розділ 5(5) Додатку II до Закону № 25.212 про ратифікацію Федерального пакту про працю.

⁶⁵ Розділ 256 Закону про працю (№ 17, 2010 р.).

⁶⁶ Розділ 111 і далі Декрету № 35/2003.

⁶⁷ Розділ 155 Трудового кодексу (Закон № 5, 1995 р.).

⁶⁸ Стаття 22 доповіді про виконання Конвенції № 81 за 1999 р.

⁶⁹ Розділ 181 Федерального закону № 8 (1980 р.).

⁷⁰ Розділ 139 Трудового кодексу (1996 р.).

⁷¹ Розділ 186 Федерального закону № 8 (1980 р.).

⁷² Звіт МОП за результатами аудиту у сфері інспекції праці, с. 15.

⁷³ Розділ 121 Декрету № 35/2003.

⁷⁴ Звіт МОП за результатами аудиту у сфері інспекції праці, с. 6.

⁷⁵ Розділ 181 Федерального закону № 8 (1980 р.).

⁷⁶ Закон від 17 вересня 1962 р. (зі змінами, внесеними Декретом № 9816 від 4 травня 1968 р.).

роботи.

У деяких країнах Африки інспектори праці не можуть виписувати штрафи безпосередньо. Наприклад, у Південно-Африканській Республіці⁷⁷ штрафи можуть накладатися тільки судом. Така сама ситуація – в Ефіопії, Кенії та Танзанії (материковій частині), де стягнення накладаються окружним судом⁷⁸. У Лесото справи про стійке недодержання законодавства передаються через юридичний відділ Міністерства праці та зайнятості до мирового суду на предмет судового переслідування. У Кенії розділ 33 Закону про БЗР 2007 року передбачає, що інспектор із питань БЗР у випадках порушень може здійснювати переслідування особисто в мировому суді. Інспекторам праці загалом це повноваження не надається.

В Ефіопії інспектори можуть тільки давати роботодавцю вказівку про усунення невідповідності умов праці закону в установлені строки. Якщо роботодавець не покращив ситуацію, інспектор праці може видати роботодавцю офіційний наказ, що вимагає від роботодавця це зробити. За наявності сумнівів інспектор може повідомити про інцидент до відповідного міністерства на предмет отримання інструкцій. Штрафи в Ефіопії не перевищують 1200 бирів (68 дол. США)⁷⁹.

В Анголі в разі, якщо інспектор праці виявив порушення, роботодавцю надається певний строк на здійснення виправних заходів. Якщо порушення не усунуто, інспектор може накласти штраф. Якщо штраф не сплачено вчасно, справа подається до Трудового суду на предмет порушення виконавчого провадження. Інспектори праці можуть у будь-який час вимагати закрити підприємство, якщо вирішать, що безпеці та здоров'ю працівників загрожує небезпека.

У деяких африканських країнах, зокрема в Буркіна-Фасо, конкретного закону, яким би встановлювався характер або розмір штрафів за порушення трудового законодавства, немає. У Лесото згідно з розділом 240(2) Наказу про Трудовий кодекс Міністр праці та зайнятості має право за потреби коригувати розмір штрафів як мінімум кожні два роки, консультуючись щодо цього з Національним консультативним комітетом із питань праці. Гнучкий та оперативний підхід до коригування розміру штрафів практикується в Замбії, де передбачені законом стягнення складаються з коефіцієнта і стандартної «штрафної одиниці», точний розмір якої можна легко змінювати шляхом регулювання без необхідності вносити поправки до закону в парламенті⁸⁰.

Арабомовні країни зазвичай розраховують розмір штрафів відповідно до характеру порушення. У Ємені Законом про працю передбачено штрафи в розмірі від 500 до 20 тис. єменських ріалів (YRS) (1-93 дол. США). Цей закон передбачає також можливість тюремного ув'язнення на строк до трьох місяців. Набір заборонних санкцій, що можуть накладатися інспекторами праці, у Ємені обмежений. Наприклад, інспектор може вимагати, щоб роботодавець припинив експлуатувати певне небезпечне устаткування, але не може примусово закрити все підприємство, де є неминуча загроза здоров'ю та безпеці працівників. Навіть заборона експлуатації певного устаткування на строк понад один тиждень вимагає схвалення арбітражним комітетом⁸¹.

Переглянутий у 2010 році Закон про працю Сирії розмір штрафів у сфері праці змінено в бік підвищення. Крім того, цим законом встановлено детальнішу правову базу застосування санкцій. Штрафи залишаються порівняно малими – від 500 до 1000

⁷⁷ Розділ 256 Закону про працю (№ 17, 2010 р.).

Розділ 111 і далі Декрету № 35/2003.

Розділ 155 Трудового кодексу (Закон № 5, 1995 р.).

Стаття 22 доповіді про виконання Конвенції № 81 за 1999 р.

⁷⁸ Розділ 181 Федерального закону № 8 (1980 р.).

⁷⁹ Відповідно до поправки № 494 (2006 р.).

⁸⁰ Розділ 139 Трудового кодексу 1996 р.

⁸¹ Розділ 186 Федерального закону № 8 (1980 р.).

сирійських фунтів (SYP) (8-15 дол. США). У крайніх випадках за наказом міністра може здійснюватися призупинення виробництва. Санкції за порушення Закону про трудові відносини в сільському господарстві (№ 56, 2004 рік) є більшими, ніж у Законі про працю – від 500 до 10 тис. SYP (8-157 дол. США). Ці штрафи можуть подвоюватися залежно від тяжкості порушення. Проектом нового Закону про працю, як очікується, буде передбачено подальше посилення або коригування санкцій, що стосуються праці.

В Омані санкції можуть бути фінансовими, адміністративними чи кримінальними⁸². В Об'єднаних Арабських Еміратах (ОАЕ) у разі порушення трудового законодавства закон передбачає санкції в розмірі до 10 тис. UED (2 730 дол. США) і (або) позбавлення волі на строк до шести місяців.

В Азії та Тихоокеанському регіоні санкції у сфері інспекції праці мають загалом схожі особливості. На Фіджі роботодавець, визнаний винним у порушенні, може обирати: або він сплачує штраф, накладений інспектором, або проти нього порушується переслідування⁸³. У Китаї роботодавцю, який порушив закони про охорону праці або норми чи правила щодо робочого часу, інспекція праці може видати попередження або наказ про виправлення ситуації у визначений строк. Роботодавця також можуть оштрафувати за адміністративно-кримінальним законодавством на 100-500 юанів за кожного працівника (15-77 дол. США)⁸⁴. Китайські інспектори можуть також видавати накази про конфіскацію незаконно отриманого прибутку, призупиняти діяльність підприємств або тимчасово скасовувати чи відкликати ліцензії та свідоцтва на провадження діяльності. Розділом 18 положення про інспекцію у сфері соціального забезпечення встановлено, що в разі дрібного порушення і вжиття відповідного виправного заходу протокол про порушення може бути анульований. Якщо порушення і відповідний виправний захід виходять за межі компетенції служби інспекції, справа може бути передана до відповідного адміністративного відомства. Якщо підозрюється, що порушення становить кримінальне діяння, це відомство може передати справу до судових органів на предмет порушення провадження.

За китайським законодавством роботодавцям, які неправомірно здійснюють відрахування з заробітної плати працівників або затримують її виплату, видається наказ про виплату решти заробітної плати до приписаної дати. Якщо виплата все одно затримується, роботодавець повинен додатково виплатити працівнику від 50 до 100 відсотків належної суми. Роботодавці, які, як встановлено, платять менше за мінімальну заробітну плату, повинні виплатити різницю, а ті роботодавці, які розірвали контракт без відповідної компенсації, повинні виплатити компенсацію, передбачену законом. Роботодавці, які подають недостовірні відомості про заробітну плату або чисельність зайнятих у них працівників, отримують наказ про виправлення ситуації та сплату штрафу, розмір якого становить від однієї до трьох недостовірно вказаних заробітних плат. Роботодавці, які шахрайським шляхом вимагають виплат із фондів соціального

⁸² Звіт за результатами аудиту, с. 15.

Розділ 121 Декрету № 35/2003.

Звіт за результатами аудиту, с. 6.

Розділ 181 Федерального закону № 8 (1980 р.): «У разі утримання від сприяння діяльності інспекції праці, надання інспекторам праці неправдивої інформації, перешкоджання працівникам у провадженні їхньої профспілкової діяльності або блокування вступу працівників до профспілок – штраф у розмірі максимум 500 оманських ріалів (OMR) (приблизно 1 300 дол. США). У разі порушення статей, що стосуються дитячої праці та зайнятості жінок, цей штраф помножується на кількість дітей або жінок, постраждалих від цього порушення. Якщо порушення вчиняється повторно протягом року, до штрафу може бути додано позбавлення волі на строк до одного місяця; у випадку порушень стосовно примусової праці передбачено позбавлення волі на строк до одного місяця або штраф у розмірі максимум 500 OMR (приблизно 1 300 дол. США) або обидві ці санкції; у випадку нелегального використання роботодавцями праці іноземних працівників – штраф у розмірі від 10 OMR (приблизно 26 дол. США) до 100 OMR (приблизно 260 дол. США). Цей розмір штрафу помножується на кількість нових нелегально зайнятих працівників, щоб не дати такому роботодавцю можливості ввозити іноземних працівників у країну на строк, що не перевищує одного року; для роботодавців, які порушують права працівників щодо заробітної плати та відпустки, передбачено штраф у розмірі до 100 OMR (приблизно 260 дол. США), помножений на кількість працівників, щодо яких учинено порушення».

⁸³ Згідно з розділом 48(1) Закону про здоров'я та безпеку на роботі (№ 4, 1996 р.).

⁸⁴ Стаття 25 RLI.

страхування й соціального забезпечення, отримують наказ про повернення цих сум і можуть бути оштрафовані на суму, що дорівнює одній-трьом сумах отриманих у такий спосіб виплат.

У Китаї до агентств зайнятості, центрів професійної підготовки та установ сертифікації професійної кваліфікації, які порушують відповідні нормативні акти, можуть бути застосовані такі санкції, як конфіскація доходів та штраф у розмірі від 10 до 50 тис. юанів (CNY) (1570–7850 дол. США). Якщо будь-яке з цих діянь становить кримінальне правопорушення, справу може бути передано до судових органів на предмет можливого кримінального переслідування.

Що стосується питань БЗР, санкції в Китаї залежать від ступеня тяжкості інциденту та відповідальної сторони. Для вищого керівника розмір стягнення становить від 30 до 80 відсотків заробітку за попередній рік. Для керівника підрозділу, в якому трапився інцидент, розмір стягнення становить від 1 до 50 млн CNY (157 тис. – 7,8 млн дол. США). Будь-яка особа з місцевих органів влади або департаменту БЗР, яку притягнули до відповідальності, може бути покарана її керівництвом і навіть притягнута до кримінальної відповідальності.

У документі «Заходи адміністративного покарання за порушення норм безпеки праці», виданому Державною адміністрацією з безпеки праці Китаю, окреслені адміністративні санкції, що можуть накладатися на підприємства, виробничі об'єкти та відповідних фізичних осіб за порушення законів, нормативних актів і правил із питань безпеки праці. Ці заходи поширюються також на безпеку гірничих робіт. Санкції включають попередження, штрафи, накази про забезпечення виконання норм (зі строком чи без), накази про призупинення діяльності, конфіскацію вугілля, видобутого незаконними засобами, закриття об'єктів, вироки до позбавлення волі та покарання відповідно до Закону про безпеку праці та інших нормативно-правових актів.

У Тимчасових нормах щодо управління здоров'ям на роботі на підприємствах встановлено, що за неусунення небезпеки на робочих місцях у встановлений строк накладається штраф у розмірі до 20 тис. CNY у разі дрібних порушень, від 20 до 50 тис. (3 100–7 850 дол. США) у разі серйозніших порушень і від 50 тис. до 2 млн CNY (7,85–314 тис. дол. США) у разі тяжких порушень.

В інших країнах, наприклад в Австралії, фінансові стягнення за порушення норм БЗР значно різняться залежно від регіону (кожний регіон має власного регулятора у сфері БЗР). Як наслідок, максимальний розмір санкції коливається від 180 тис. AUD у Тасманії до 1,65 млн AUD у Новому Південному Вельсі.

2. Припинення роботи

У багатьох країнах стандартною санкцією за недодержання норм безпеки та здоров'я на роботі є призупинення діяльності, закриття підприємства чи позбавлення роботодавця ліцензії на діяльність.

У Східній Європі та Центральній Азії служба інспекції праці не завжди користується прерогативою призупиняти, частково чи повністю, робочу діяльність. В Албанії в розділі 31 Закону № 9634 зазначено, що санкції включають попередження, стягнення і призупинення діяльності. Отже, інспектори праці мають право призупиняти або повністю припиняти господарську діяльність роботодавців, які не виконують закон і вже попереджались чи каралися за порушення в минулому. Проте це рішення потребує підтвердження впродовж 48 годин із боку Генерального інспектора. Якщо рішення не оскаржено, воно стає наказом, санкціонованим судом.

У Македонії ситуація доволі схожа. Якщо інспектор із питань БЗР виявляє

безпосередню загрозу життю чи здоров'ю працівників, інспектор повинен призупинити роботу частково або повністю доти, поки порушення не буде усунуто. Інспектори праці можуть також призупиняти діяльність, якщо вони виявили один із нижченаведених фактів: хтось працює нелегально; роботодавець не виплачує соціальні внески або мінімальну заробітну плату; роботодавець три місяці не платить заробітну плату; роботодавець не дотримується норм робочого часу або не веде електронний облік робочого часу й надурочної роботи. У випадку невиконання законів про робочий час призупинення роботи може тривати до семи діб. Якщо встановлено, що роботодавець учинив порушення повторно, роботу може бути призупинено на строк до п'яти років.

У Чорногорії інспекція праці (зокрема, як інспектори з питань БЗР, так і інспектори з трудових відносин) може призупиняти діяльність або припиняти роботу в разі серйозного ризику для здоров'я та безпеки працівників або серйозних порушень трудового законодавства. У деяких конкретних випадках, як-от недоліки або порушення, які караються тимчасовим призупиненням роботи, інспектори з питань БЗР можуть наказувати роботодавцю тимчасово призупинити роботу доти, поки ці проблеми не будуть вирішені. Таким самим повноваженням наділені інспектори праці у Вірменії, але в інший спосіб. У цій країні така санкція передбачена, але інспектори праці не можуть відразу наказати призупинити діяльність. Спочатку вони повинні отримати від керівника інспекції дозвіл на будь-яке тимчасове призупинення роботи.

У Болгарії Генеральна інспекція праці може, або за власною ініціативою, або за пропозицією профспілки, віддати наказ про призупинення діяльності в разі повторного невиконання роботодавцем обов'язку укладати письмовий трудовий договір.

В Італії інспектори праці мають право віддавати наказ про негайне призупинення роботи за розділом 14 Законодавчого декрету № 81 (2008 рік). До нещодавнього внесення змін у законодавство таке право призупиняти діяльність поширювалося тільки на галузь будівництва (розділ 36-біс Закону № 248 2006 року). Пізніше питання призупинення робочої діяльності інспекторами праці було переглянуто шляхом ухвалення Зведеного кодексу безпеки праці⁸⁵, яким ці повноваження були поширені на всі сектори економіки. У будь-якому разі інспектори повинні повідомляти про такі випадки прокуратуру, яка може розпочати кримінальне переслідування.

Французьке законодавство надає інспекторам праці право звертатися до суду щодо видачі наказу на припинення роботи за певних обставин: наприклад, за наявності серйозних ризиків для безпеки та здоров'я на роботі; у разі нещасних випадків на роботі, якщо роботодавці не надали передбачених законом заяв або гарантій щодо зайнятості; якщо роботодавці порушують закони про недільний відпочинок. У більшості випадків французькі інспектори праці не можуть припинити робочу діяльність без наявності судового наказу. Проте вони можуть видати розпорядження про тимчасове призупинення роботи, якщо виявлено неминучий ризик падіння з висоти, руйнування конструкції на будівельному майданчику або серйозної хімічної небезпеки⁸⁶.

У більшості країн ЄС такі заходи, як призупинення діяльності, припинення роботи або внесення заборонних приписів, часто використовуються інспекторами праці в ситуаціях, де, на їхню думку, є неминуча й серйозна загроза безпеці та здоров'ю працівників, присутніх на підприємстві.

У більшості країн Латинської Америки це повноваження на призупинення роботи не передбачено, за кількома винятками, наприклад, у Сальвадорі інспектори можуть припиняти робочу діяльність у разі неминучого ризику для безпеки працівників.

В окремих африканських країнах право на призупинення роботи закріплено в

⁸⁵ Закон-декрет № 81 від 9 квітня 2008 р.

⁸⁶ У 2008 р. у Франції було видано 5834 накази про припинення роботи. У 2009 р. ця цифра дещо зросла – до 6070.

законі. Ця можливість передбачена в кенійській системі інспекції; проте самі інспектори праці не мають юридичних повноважень на те, щоб наказувати підприємству зупинити роботу – навіть у таких серйозних ситуаціях, як дитяча чи примусова праця. У питаннях БЗР ситуація інша, тому що розділ 37 Закону Кенії про БЗР (2007 рік) говорить, що у випадках, де ризик тяжкого тілесного ушкодження в результаті порушення є неминучим, інспектори з питань БЗР можуть негайно заборонити експлуатацію будь-якого компонента робочого місця, машин чи обладнання, на які поширюється ця заборона.

Така сама норма діє за законодавством Танзанії. У разі неминучої загрози інспектори з питань БЗР можуть видати наказ про зупинення роботи або заборонити експлуатацію певного небезпечного устаткування.

Якщо такий наказ не виконується й роботодавець не вживає заходів для вирішення проблеми, справу може бути передано до суду.

У Буркіна-Фасо стаття 395(2) Трудового кодексу говорить, що інспектори мають право призупиняти роботу в разі неминучої загрози здоров'ю та безпеці працівників.

В Ефіопії законів або нормативних актів стосовно цього повноваження немає. Як зазначено вище, в Ефіопії накладати санкції може тільки суд, хоча призупинення роботи підприємства не виглядає практично можливим, навіть за небезпечних обставин.

У кількох арабських державах інспектори праці не мають повноважень на призупинення робочої діяльності. Розділом 109 Закону про працю Лівану передбачено, що тільки суд може закрити підприємство, якщо порушення не усунуто. Така сама ситуація в Ємені, де інспектори праці самостійно не можуть призупиняти діяльність підприємства. Замість цього інспектори повинні звернутися до міністерства за рішенням про тимчасове призупинення експлуатації обладнання, яке може становити небезпеку, але в будь-якому разі не довше, ніж на один тиждень. Якщо порушення за цей строк не усунуто, міністр праці може передати справу до «Спеціалізованого арбітражного комітету» на предмет винесення рішення про триваліше призупинення або повне припинення діяльності. Такий самий порядок діє в Омані. У Сирії також у випадках серйозних порушень можливе повне чи часткове призупинення виробництва, але це все одно вимагає дозволу губернатора.

У Китаї законодавство дозволяє відкликати ліцензію роботодавця на діяльність за порушення правових норм про залучення підлітків до небезпечних робіт. Якщо агентства зайнятості, заклади професійної підготовки та установи сертифікації професійної кваліфікації вчиняють серйозні порушення, ці установи також ризикують утратити ліцензії на діяльність⁸⁷.

На Філіппінах міністр або уповноважений представник може видати наказ про припинення або призупинення діяльності підприємства, де недодержання законодавства становить серйозну й неминучу загрозу здоров'ю та безпеці працівників. Можна також подати апеляцію до суду, якщо адміністративні можливості вичерпані.

Так само в Австралії в деяких регіонах⁸⁸ представники з питань здоров'я та безпеки на підприємствах мають право видавати вказівки про припинення роботи, якщо виконувана робота є небезпечною (навіть за відсутності офіційної перевірки).

⁸⁷ Розділ 28, RLI.

⁸⁸ Крім Нового Південного Уельсу, Квінсленду та Північних територій. Див. Howe, Yazbek, Cooney op. cit.

3. Санкції за перешкоджання роботі інспекторів праці

Більшість країн мають положення (супроводжувані санкціями), що забороняють перешкоджати інспекторам праці під час виконання ними їхніх обов'язків, як передбачено статтею 18 Конвенції № 81⁸⁹.

В Австралії ненадання необхідної інформації інспектору, який вважає, що сталося порушення, може призвести до накладення штрафу в розмірі від 3,3 до 33 тис. AUD або навіть до кримінального обвинувачення. Трудовим кодексом Франції передбачені штрафи в розмірі до 3 750 євро та позбавлення волі на строк до одного року будь-якої особи (тобто не лише роботодавців), яка заважає інспекторам праці виконувати їхні обов'язки.

У Гаїті розділ 423 Трудового кодексу передбачає, що перешкоджання діям інспектора, які можуть включати надання недостовірної інформації, карається штрафом у розмірі від 1 до 2 тис. HTG (24-50 дол. США) або позбавленням волі на строк від 15 днів до трьох місяців.

У Бельгії роботодавці та працівники зобов'язані співпрацювати в розслідуваннях, які проводять інспектори праці під час своїх відвідувань. Якщо інспектори стикаються з якимось втручанням під час цих розслідувань, вони можуть скласти офіційний протокол і передати його до прокуратури. У таких ситуаціях можуть бути накладені санкції (мінімальний штраф за кримінальним законодавством становить 2 500 євро). Можуть також накладатися значні адміністративні штрафи без залучення прокуратури.

Трудовим кодексом Гватемали якісь спеціальні санкції у випадках перешкоджання роботі інспекторів не передбачені. Водночас передбачено, що інспектори можуть звертатися по допомогу до органів влади, зокрема до поліції. Законодавство Сальвадору так само передбачає, що інспектори можуть звертатися за підтримкою до інших органів влади, щоб забезпечити виконання ними їхніх обов'язків у ситуаціях, де в роботу інспекторів втручаються. У Чорногорії інспектори можуть викликати поліцію, якщо, наприклад, інспекторам відмовляють у проході на підприємство. У деяких країнах, зокрема в Японії⁹⁰ та Катарі⁹¹, інспектори навіть користуються такими самими привілеями, що і співробітники судової поліції.

У Сирії в проєкті нового закону про реформу чинного Закону про працю передбачено, що будь-яке підприємство, яке відмовляється допомагати інспекторам виконувати їхню роботу, може бути оштрафовано на суму від 10 до 30 тис. SYP (157-471 дол. США).

У Китаї будь-яка особа, що втручається в роботу інспекторів праці, фальсифікує документацію чи інформацію, відмовляється виконувати накази, видані інспекторами праці, або нападає на інформаторів чи позивачів, може бути оштрафована на суму від 2 до 20 тис. CNY (310-3 100 дол. США (розділ 30 RLI)).

⁸⁹ «Відповідні санкції за порушення правових норм, виконання яких повинні забезпечувати інспектори праці, та за перешкоджання інспекторам праці у виконанні їхніх обов'язків, повинні передбачатися національним законодавством та ефективно застосовуватися». Майже ідентичне положення наведено в статті 24 Конвенції № 129.

⁹⁰ Розділ 102 Закону про трудові норми (№ 49, 1947 р.).

⁹¹ Розділ 137 Трудового кодексу.

Фактори, що обтяжують провину

Жорсткість санкції часто залежить від обставин порушення законодавства про працю, зокрема серйозніші порушення тягнуть за собою серйозніші стягнення. У більшості країн є доволі стандартний набір критеріїв, за якими визначається, чи вимагає порушення жорсткішої санкції. До цих факторів, що обтяжують провину, зазвичай належать: кількість працівників, яких стосується порушення, тяжкість ушкодження, отриманого внаслідок порушення (як-от інвалідність або смерть), чи є правопорушення повторним, моральна відраза, пов'язана з правопорушенням (наприклад, дитяча праця, примусова праця), або умисел порушника. Якщо присутні один або декілька з цих факторів, інспектори праці або судовий орган зазвичай мають свободу дій – якщо не юридичний обов'язок – або збільшити стандартне стягнення, або вдатися до жорсткіших санкцій. Логіка цього правозастосовного підходу є очевидною: серйозні правопорушення заслуговують на серйозніші санкції.

Стосовно санкцій фактори, що обтяжують провину, можуть тягти за собою подвоєння або навіть потроєння розміру штрафу чи строку позбавлення волі. Такий порядок діє, наприклад, у Тунісі⁹² та Камбоджі⁹³. Більшість країн Латинської Америки також підвищують штрафи в разі повторних порушень трудового законодавства. У Домініканській Республіці випадки торгівлі людьми, жертвами якої стали не одна, а кілька осіб, караються тюремним ув'язненням. У Союзі Коморських островів розділ 232 Трудового кодексу встановлює: якщо правопорушення повторюється двічі, роботодавець підлягає позбавленню волі. Це стосується порушень юридичної вимоги, згідно з якою роботодавці повинні повідомляти про нещасні випадки на роботі та професійні захворювання, і порушень права працівників призначати своїх представників та права останніх вільно виконувати свої обов'язки.

У Європі штрафи, як правило, коригуються пропорційно кількості працівників, які постраждали від порушення. Наприклад, розділом 33 Закону Албанії № 9634 передбачено, що сума штрафу розраховується шляхом помноження кількості працівників на величину мінімальної заробітної плати з застосуванням коефіцієнта, який варіюється залежно від тяжкості та тривалості порушення.

У межах реформ режиму санкцій у сфері праці, проведених у Франції, було запропоновано внести поправки до кримінального законодавства для посилення жорсткості карних санкцій, особливо за тяжкі порушення⁹⁴. Французькі судді можуть змінювати санкцію в певних правових межах, залежно від ставлення порушника та обставин правопорушення, зокрема від ступеня його тяжкості. Проте при встановленні санкцій за повторні порушення, які регулюються виключно законом, дискреційних судових повноважень не передбачено. Це стосується й ситуацій, де є декілька порушень трудового законодавства щодо одного працівника або де санкція помножується на кількість постраждалих працівників⁹⁵. Наприклад, французьке законодавство передбачає, що за повторні порушення закону про тимчасову роботу розмір штрафу може бути подвоєно й суд може також винести рішення про позбавлення порушника волі на строк до шести місяців.

Австралійські суди можуть ураховувати під час визначення санкцій низку факторів, як-от: ступінь утрати чи шкоди, заподіяної через порушення; чи відчуває порушник провину або чи доклав він зусиль для усунення порушення; чи необхідно, щоб санкція мала стримувальний ефект.

⁹² Розділ 237 Трудового кодексу.

⁹³ Розділ 383(3) Трудового кодексу.

⁹⁴ Auvergnon, p. 5.

⁹⁵ Санкція може бути збільшена пропорційно кількості постраждалих працівників, якщо мають місце порушення законодавства щодо БЗР, праці мігрантів, робочого часу, щотижневого відпочинку, мінімальної заробітної плати та рівної оплати праці чоловіків і жінок.

Партнерства для підвищення ефективності систем інспекції праці

1. Роль соціальних партнерів

Інспекція праці є прерогативою держави, і накладати санкції закон дозволяє тільки уповноваженим державним службовцям чи державним органам. Проте навіть за таких умов соціальні партнери, зокрема профспілки, завжди відігравали важливу роль у контролі за умовами праці та, у доречних випадках, у повідомленні посадовців інспекції праці про випадки порушень законодавства про працю. Сьогодні ця роль, можливо, є менш значущою, особливо в умовах звуження сфери охоплення профспілковою діяльністю. Попри це на підприємствах, де діють профспілки, колективні договори часто допомагають реагувати на недодержання погоджених положень про умови праці, тому що в них визначено порядок, якого слід дотримуватися в таких ситуаціях.

У деяких випадках інспекції праці навіть запровадили практику невідвідування підприємств, охоплених профспілковим рухом. Один із прикладів – канадська провінція Онтаріо, де інспектори праці (відомі як спеціалісти з застосування трудових норм) не відвідують підприємства, де працівники є членами профспілки, зауважуючи, що в цих випадках основну відповідальність за забезпечення застосування трудових норм і норм безпеки на підприємстві несуть профспілки.

На додаток до ролі профспілок у здійсненні контролю виконання колективних договорів і вжитті заходів для забезпечення їх виконання соціальні партнери можуть також мати процесуальну правоздатність для подання цивільних позовів у випадках порушень законодавства про працю. У Франції, приміром, профспілки та організації роботодавців можуть подавати цивільні позови з питань, що становлять суспільний інтерес, навіть якщо «постраждала особа» в такому випадку не є членом відповідної організації. Успішні позови були, наприклад, подані французькими профспілками у випадках втручання в діяльність інспекторів праці та у випадку вбивства двох французьких інспекторів праці (*contrôleurs*) у 2004 році.

Як зазначено в Конвенціях №81 і 129⁹⁶, для того, щоб заходи втручання з боку інспекторів праці були ефективними, роботодавцям і працівникам необхідно повністю усвідомлювати свої відповідні права та обов'язки й забезпечувати їх дотримання.

Крім інформаційно-роз'яснювальної роботи, країни запровадили низку різних підходів для забезпечення належної координації дій між органами інспекції праці та соціальними партнерами. На додаток до встановленого законодавством деяких країн загального обов'язку роботодавців і працівників співпрацювати з інспекторами праці (зокрема, на рівні підприємства) низка країн створила національні консультативні органи на тристоронній основі, до компетенції яких належать питання, що стосуються праці, і які можуть слугувати форумом для співпраці між організаціями працівників і роботодавців та інспекцією праці⁹⁷. Проте у більшості випадків ці органи не займаються санкціями, крім ситуацій, де вони залучені до розроблення чи перегляду законів або адміністративних нормативних актів із питань праці.

Такий підхід із 2006 року запроваджено в Йорданії, де уряд бере участь у діалозі з зацікавленими сторонами, зокрема профспілками, на засадах співпраці для вирішення проблеми низького рівня дотримання законодавства про працю у швейній промисловості, що розвивається. Наприклад, Міністерство праці виділило профспілкам

⁹⁶ Стаття 5(2) Конвенції № 81 і стаття 13 Конвенції № 129. Крім того, у Рекомендаціях №81 і 133 указано можливі механізми співпраці у сфері безпеки та здоров'я на роботі.

⁹⁷ Наприклад, на початку 2012 р. в Індонезії був створений тристоронній комітет із питань інспекції праці в структурі Міністерства праці та транснаціональної міграції.

фінансування на допомогу працівникам-мігрантам. Воно також створило тристоронній консультативний комітет, який надає рекомендації щодо поправок до національного законодавства про працю. Цей Національний комітет із питань праці підготував доповідь, випущену у 2006 році, де було заявлено про серйозні порушення вищезгаданого законодавства у швейній промисловості, що спонукало йорданський уряд розробити спеціальну стратегію правозастосування та план дій для цієї галузі. Ці документи передбачали зміну підходу Міністерства праці та розширення координації дій з іншими державними органами, а також проведення цільових інспекційних кампаній та тренінгів.

Згідно з Законами Китаю про профспілки та про працю, профспілки є органами, що здійснюють контроль за виконанням законів, що стосуються праці⁹⁸. Більшість профспілок провінційного, муніципального й окружного рівнів та профспілки підприємств створили «профспілкові контрольні комітети з питань законів у сфері праці». У результаті національної тристоронньої зустрічі, проведеної у 2001 році, було спільно підписано й оприлюднено «Повідомлення про координацію дій між інспекціями праці та профспілками з контролю за виконанням законів у сфері праці». На національному, провінційному та муніципальному рівнях уряд проводить періодичні та спеціальні інспекційні відвідування з питань праці спільно з профспілками та федераціями підприємств.

Форум з інспекції праці – Бразилія

Бразильський уряд виступив з ініціативою про створення форуму з інспекції праці під назвою «Комітет із взаєморозуміння» (Mesa de entendimiento). Комітет було створено в межах Програми Міністерства праці з трансформації для переговорів з окремими компаніями. Він задуманий як спеціальний переговорний орган, який допомагатиме приводити практику роботи компаній-порушниць у відповідність до трудового законодавства. Рішення про початок переговорів ухвалює інспектор, і на переговорах повинна бути присутня відповідна профспілка. Інспектори беруть участь у переговорах як посередники й за потреби надають підтримку та юридичні консультації. Якщо переговори не досягли успіху, інспектор повинен застосувати відповідну санкцію, приписану законом. Ця процедура переговорів дає змогу службі інспекції сприяти досягненню незалежних і обопільних домовленостей для усунення порушень трудового законодавства на підприємстві.

Австралійські профспілки традиційно відігравали важливу роль у забезпеченні застосування трудового законодавства, а у 1990-х роках навіть несли основну відповідальність за контроль за виконанням законодавства й забезпечення його застосування в межах чинної в Австралії унікальної системи преміювання (щодо умов праці та БЗР). Профспілки мають юридичне право входити на підприємства, а також вимагати примусового застосування трудових норм безпосередньо через суди та трибунали. Профспілки продовжують користуватися правом входу на підприємства за чинним Законом 2009 року про справедливі трудові відносини, хоча це право й обмежено⁹⁹. Право на вхід варіюється за регіонами, і лише в штаті Вікторія офіційним представникам профспілок відмовляють у праві вивчати, копіювати документи або робити з них витяги. Представники профспілок можуть порушувати в судах на території всієї країни справи проти роботодавців за порушення мінімальних трудових норм¹⁰⁰. Проте штат Новий Південний Уельс і Австралійська столична територія – єдині регіони, які визнають процесуальну дієздатність профспілок для судового переслідування винних у порушеннях чинних нормативно-правових актів про БЗР.

Коли профспілки відігравали активну роль у забезпеченні застосування правових норм за системою преміювання, уряд був менш активним і виділяв на цю діяльність

⁹⁸ Стаття 19 доповіді про виконання Конвенції МОП № 81, 2005 р.

⁹⁹ Тепер профспілки повинні отримувати дозвіл на вхід як мінімум за 24 години, але все одно можуть перевіряти документи підприємств, що стосуються ймовірного порушення.

¹⁰⁰ Howe, Yazbek, Cooney, ILO Comparative Study on Labour Inspection Sanctions and Remedies (Australia), 2010.

менше ресурсів, за винятком найбільш уразливих секторів економіки, де рівень представництва профспілок низький. Це означало також, що співпрацю між профспілками та державними інспекціями було обмежено. Зі зменшенням чисельності членів профспілок у 1980 роках, поряд із децентралізацією соціально-трудових відносин, підвищенням рівня нестабільної зайнятості та зростанням сектору малого бізнесу, у правозастосовній діяльності з'явилася прогалина, яку не вдалося заповнити зусиллями державної системи інспекції, яка вже й так недостатньо забезпечувалася ресурсами. Наслідком цього стало запровадження посади Омбудсмена із питань трудових питань (FWO) і збільшення інвестицій у стратегію забезпечення додержання законодавства. Ця фундаментальна зміна в правозастосовній діяльності не зробила роль профспілок непотрібною, хоча вона, безперечно, й ослабла. Австралійські профспілки продовжують користуватися правом ініціювати судовий розгляд і представляти постраждалих працівників, але вони не мають змоги використовувати механізми FWO, а саме юридично забезпечені зобов'язання та приписи про усунення порушення чи про забезпечення додержання законодавства

Закон Австралії про справедливі трудові відносини не передбачає співпраці між профспілками та FWO і не виключає її. На практиці здійснюється лише обмежена співпраця в проведенні спільних кампаній за додержання законодавства¹⁰¹.

2. Співпраця між інспекцією праці та судовою владою

У деяких країнах створено спеціальні механізми співпраці між інспекцією праці та судовою владою для забезпечення ефективності інспекційних заходів втручання, а також примусового застосування трудового законодавства з залученням прокуратури.

В Іспанії, наприклад, планом заходів із впровадження й реалізації національної стратегії безпеки та здоров'я на робочому місці на 2007-2012 роки¹⁰² було введено посади спеціальних інспекторів у кожній автономній спільноті, на яких покладено функцію виявлення порушень у сфері праці, особливо в питаннях безпеки та здоров'я. Ці інспектори співпрацюють безпосередньо з профспілками та судовою владою, зокрема, з питань забезпечення виконання обов'язків із захисту безпеки та здоров'я у випадках, де роботодавець, як вважається, вчинив порушення.

У Бразилії здійснюється широка співпраця між інспекцією та судовою владою в судовому переслідуванні винних у випадках дитячої та примусової праці¹⁰³. Протоколом від 3 травня 2011 року створено спільний комітет у складі посадових осіб служби інспекції праці та судової влади для розроблення спільних програм покращення стану додержання законодавства з БЗР у країні та вдосконалення політики в цій галузі. Результатом однієї з останніх національних кампаній стала співпраця між багатьма зацікавленими партнерами, зокрема міністерствами охорони здоров'я та соціального забезпечення, Національним інститутом безпеки, Офісом Генерального прокурора з трудових питань, Офісом Генерального прокурора в справах профспілок та Національною асоціацією суддів із трудових питань.

Бразильські прокурори з трудових питань на федеральному рівні й на рівні штатів тісно співпрацюють із правоохоронними органами. Зокрема, у цій прокуратурі є шість спеціальних координаторів, робота яких зосереджена на восьми базових конвенціях МОП з основних принципів та прав у світі праці, а також на конвенціях, які стосуються

¹⁰¹ Див. Howe, Yazbek and Cooney, с. 32, стосовно спільної кампанії за додержання законодавства в садівництві, розпочатої в березні 2010 р.

¹⁰² http://www.isciii.es/htdocs/centros/medicinadeltrabajo/ultima_hora/EESST.pdf.

¹⁰³ Наприклад, спільні інформаційні кампанії в газетах та виданнях для інформування дітей про нещасні випадки, проблеми та небезпеки на роботі, внутрішня директива для судової системи та інспекторів, призначення двох суддів-координаторів у кожному регіоні, які відповідають за виконання будь-якої директиви щодо чинних програм.

осіб з інвалідністю та робочого середовища (БЗР).

В Уругваї інспектор складає письмовий акт про порушення, а за потреби – готує припис, яким повідомляє роботодавця про документи, що мають бути подані, або про строк усунення порушення, протягом якого можуть бути надані відповіді на обвинувачення. Якщо роботодавець не виконав цей припис і не надав відповіді, інспектори виносять своє рішення, і застосовується санкція. Якщо документи чи відповіді стосовно скарги надано відповідальному інспектору, а згодом і юридичному департаменту, інспектори можуть винести рішення в справі, яке має бути підписано Генеральним інспектором праці. Рішення може бути оскаржено в апеляційному порядку в десятиденний строк.

Співпраця між судовою владою та інспекцією праці має фундаментальне значення, як підкреслив Комітет експертів МОП, який у своєму зауваженні загального порядку щодо Конвенції № 81 (2008 рік) зазначив, що «ефективність обов'язкових до виконання заходів, ужитих службою інспекції праці, великою мірою залежить від способу, в який судові органи розглядають справи, передані їм інспекторами праці або за рекомендацією останніх». Комітет закликав уживати заходів «для підвищення обізнаності суддів щодо взаємодоповнюючих ролей судів та органу інспекції праці».

Як уже зазначалося, процес накладення санкцій не завжди протікає плавно, особливо якщо цей процес вимагає подальших контрольних дій із боку стороннього судового органу.

У деяких африканських країнах, наприклад, у Лесото, процедура застосування санкцій гальмується, тому що судді магістратських судів не мають достатніх знань і підготовки у сфері трудового права. У Південно-Африканській Республіці суди у 60-70 відсотках випадків сприятливо реагують на справи у сфері інспекції праці, але в минулому співпраця була ефективнішою, тому що в той час були спеціалізовані суди, які розглядали трудові питання. Порушення, пов'язані з працею, як правило, трактувалися в кримінальній системі як «м'які». Загальне небажання порушувати переслідування за фактами порушень трудового законодавства спостерігається також в Ефіопії та Танзанії.

У Європі деякі країни запровадили особливі форми співпраці між інспекцією та судовими органами, мета яких – забезпечити ефективність дії інспекції. В Іспанії, наприклад, у контексті діяльності соціальних судів планом заходів із впровадження й реалізації національної стратегії безпеки та здоров'я на робочому місці на 2007-2012 роки було введено посади спеціальних інспекторів у кожній автономній спільноті, яким доручено реагувати на порушення законів і нормативних актів із питань праці. Прокурори працюють разом із профспілками та цими інспекторами, особливо щодо порушень, які стосуються попередження ризиків для безпеки та здоров'я. На практиці прокурори повинні повідомляти службу інспекції праці про відкриття кримінальних проваджень, результатом яких є призупинення адміністративних проваджень. Суд зобов'язаний також надати інспектору всі відповідні судові документи, зокрема показання свідків. Передбачено проведення періодичних нарад представників судової влади та інспекції праці на національному й регіональному рівнях.

У Франції в структурі Генеральної інспекції праці створено моніторингове відомство, функція якого – здійснювати моніторинг судових проваджень, порушених у результаті дій інспекції. Воно не тільки збирає інформацію, що стосується адміністративних і кримінальних проваджень, а й управляє процесом співпраці з Міністерством юстиції, щоб забезпечити більшу дієвість подальших контрольних заходів у кожній справі. У Бельгії система *Cheor*, що використовується інспекторами

праці, має бази даних, внутрішні та зовнішні, що містять дані про судову практику в галузі трудового права.

У деяких країнах судова й адміністративна системи інтегровані. В Австрії, наприклад, поряд з адміністративними провадженнями, які здійснюються спеціальними трибуналами за участю інспекції праці, є також паралельні провадження з розгляду порушень кримінального кодексу. У цьому процесі провадження відкриваються, коли інспектор праці подає документи та звіти до Департаменту кримінальних розслідувань або до Державної прокуратури. У будь-якому разі суди повинні інформувати служби інспекції про припинення або закінчення всіх проваджень, хоча повідомляти про винесені рішення вони не зобов'язані. У Португалії є різні способи неформальної співпраці на основі спільного навчання, видання спільних публікацій та проведення спільних заходів або спільного користування необхідними засобами. В інших країнах, наприклад у Греції, інспектори мають право переслідувати порушників у кримінальному суді за серйозні правопорушення. Проте через затримки в судовій системі інспектори часто віддають перевагу не переслідуванню, а накладенню штрафів. У Франції в окремих особливих і термінових випадках інспектор вважається представником судової влади. В інших країнах ЄС інспекторів викликають як свідків, але не юридичних експертів, тоді як в Іспанії визнаються обидві ці ролі.

У деяких європейських країнах інспектори праці можуть накладати кримінальні санкції безпосередньо. Наприклад, в Албанії можуть бути накладені кримінальні санкції, якщо порушення спричинило смерть працівника чи заподіяло йому серйозної шкоди¹⁰⁴. На відміну від цього в таких країнах, як Македонія та Чорногорія, інспектори праці можуть у випадку ймовірного кримінального порушення тільки передавати справи до прокуратури.

Санкції у Гватемалі

Інспекційна система Гватемали – унікальна для Латинської Америки тим, що законодавство країни не передбачає порядку застосування санкцій. Хоча реформа 2001 року надала інспекторам повноваження на накладення адміністративних санкцій, у результаті оскарження в Конституційному трибуналі у 2004 році це повноваження було скасовано. На практиці у випадках невиконання законодавства інспектори праці складають акт, який подають до відповідного суду, уповноваженого виносити рішення в таких справах. Наразі заходи втручання з боку інспекції праці більше не стосуються усунення виявлених порушень – чи то адміністративними, чи то судовими засобами.

У місті Гватемалі середня тривалість судового розгляду (і, отже, накладення штрафу) – один рік у суді першої інстанції та шість місяців у апеляційному суді. Проте в складніших справах ухвалення висновку може тривати до чотирьох років. Крім того, через формальні вимоги розгляду документів та малу кількість співробітників юридичного департаменту, які займаються питаннями інспекції праці, службі інспекції праці потрібно орієнтовно шість місяців на те, щоб порушити справу в судах із трудових питань.

У Колумбії інспектори праці виконують квазісудові функції¹⁰⁵, принаймні у випадках звільнення вагітних жінок (розділ 240 Закону про працю вимагає дозволу інспектора) та працівників з інвалідністю.

На Кіпрі для надання інспекторам праці допомоги в підготовці звітів, що стосуються юридичних питань, Міністерство праці та соціального забезпечення користується послугами юриста, який детально вивчає та перевіряє кожну справу, перш ніж вона передається до суду. Крім того, інспектори праці регулярно відвідують семінари, організовані навчальним центром поліції, на яких співробітники поліції, які

¹⁰⁴ Розділ 37 Закону № 9634 про інспекцію праці та Державну службу інспекції праці.

¹⁰⁵ Molina, Carlos Ernesto. *La inspección de trabajo en Colombia*, 2008, online: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoSocial/6/art/art4.pdf>.

спеціалізуються на юридичних питаннях, роз'яснюють положення кримінального кодексу й надають поради щодо методів, які слід використовувати для фіксації заяв і складання юридичних звітів.

У Китаї співпраця між судовою владою та системою інспекції праці ґрунтується на застосуванні юридичних текстів Адміністративно-кримінального закону (2009 р.) та Закону про адміністративне судочинство (1990 р.). Судова влада втручається в процес оскарження й може залишити рішення інспекції праці в силі, виконати його або анулювати. Крім цього, інспекція праці зобов'язана за законом передавати справи до системи кримінального правосуддя в таких випадках, як шахрайство щодо осіб, які шукають роботу, шахрайство у сфері соціального забезпечення, невивплата заробітної плати, примусова чи дитяча праця.

3. Транснаціональні санкції та транснаціональне переслідування порушників

Останні кілька років у багатьох регіонах спостерігається тенденція до проведення спільних скоординованих інспекційних перевірок на міжнародному рівні, зумовлена, безсумнівно, регіональними інтеграційними процесами та розширенням свободи пересування через кордони як робочої сили, так і послуг¹⁰⁶. Як результат, спільні або скоординовані транскордонні інспекційні перевірки, на додаток до перевірок, передбачених транскордонними проектами цивільного будівництва, стають звичним явищем¹⁰⁷.

З 2007 року здійснювалася також низка заходів у межах МЕРКОСУР¹⁰⁸ для забезпечення координації між інспекціями праці та узгодженості між інспекційними процедурами чотирьох держав-членів¹⁰⁹. В Азійсько-Тихоокеанському регіоні керівники управлінь із безпеки праці¹¹⁰ Австралії та Нової Зеландії реалізували кілька ініціатив із гармонізації, хоча й обмежених питаннями безпеки та здоров'я. Крім кампаній із профілактики (наприклад, проведеної у 2009 році кампанії стосовно будівельного риштування), було розроблено стратегію на 2002-2012 роки, яка містить перелік пріоритетів у галузі безпеки та здоров'я і спрямована на запровадження спільних підходів, узгоджених із пріоритетами обох країн.

Проте співпраця такого характеру спричинює проблеми щодо можливості та забезпечення застосування транскордонних санкцій у відповідних правових юрисдикціях, особливо коли докладаються зусилля для забезпечення застосування санкцій в іншій країні, ніж та, де трапилося порушення¹¹¹.

У 27 державах-членах ЄС передбачено широкий спектр адміністративних і кримінальних санкцій, застосовуваних двома різними гілками влади (виконавчою та

¹⁰⁶ Наприклад, у Європі більшість таких перевірок ґрунтується на Директиві 96/71/ЄС про відрядження працівників у межах надання послуг та спрямована на забезпечення її виконання, але сфера охоплення таких перевірок не обмежується відрядженими працівниками.

¹⁰⁷ Це, наприклад, прориття тунелю між Францією та Каталонією (Іспанія), Ересуннський міст між Данією та Швецією і міст через ріку Манзанас між містами Браганса (Португалія) та Самора (Іспанія).

¹⁰⁸ Робоча підгрупа 10 «Трудові відносини, зайнятість і соціальне забезпечення» відповідає за інспекцію праці на території Південноамериканського спільного ринку.

¹⁰⁹ У травні 2008 р. МЕРКОСУР підготував спільну пропозицію, в якій виклав заходи стосовно інспекції та дитячої праці й визначив цільові сектори економіки (як-от працівники лісопилки на кордоні між Бразилією і Аргентиною). Водночас МЕРКОСУР ужив низку кроків і розробив настанови для встановлення регіонального порядку роботи. Першим кроком у цьому напрямі стало розроблення у 2006 р. спільних інспекційних заходів стосовно мінімальних умов для процедури інспектування (рішення Ради Спільного ринку (СМС) № 32/06) та рішення СМС № 33/06 щодо мінімальних вимог до кваліфікації інспекторів праці. Наразі доопрацювання цих заходів триває.

¹¹⁰ Група, відповідальна за управління на центральному рівні ключовими органами обох країн, які встановлюють стандарти безпеки та здоров'я: <http://www.hwsa.org.au/>.

¹¹¹ Конвенція ЄС 2000 р. про взаємну допомогу не поширюється на адміністративні штрафи. Сфера її дії обмежена тільки кримінальними провадженнями.

судовою). Необхідність координації різних адміністративно-правових режимів є проблемою, яку ускладнює той факт, що поки що в ЄС немає правової бази для визнання адміністративних санкцій незалежно від кордонів співтовариства. Наприклад, рівень санкцій у сфері БЗР може значно різнитися від країни до країни (від 55 до 819 780 євро) залежно від законодавства кожної з них та серйозності порушення. Отже, співпраця між відповідними національними органами в процедурах застосування санкцій (повідомлення, присутності на судових процесах як свідки тощо) є питанням взаємної допомоги, що, як здається, потребує юридичного уточнення на рівні співтовариства.

Штрафи, накладені судовими органами, можуть, звичайно, стягуватися на транснаціональних засадах¹¹². Це вірно і для випадку, де санкції накладаються національними адміністративними органами, хоча їх можна оскаржити в кримінальних судах, як, наприклад, у Франції, Німеччині, Італії й на Мальті. Отже, транскордонне забезпечення застосування санкцій у ЄС залишається в «правовому вакуумі».

У відповідь на ці виклики проєкт CIBELES («Зближення інспекцій для розбудови системи правозастосування європейського рівня»)¹¹³ з 2010 року працює над розбудовою каналів обміну інформацією та збирання знань на рівні інспекцій праці для створення основи для транскордонного правозастосування і взаємної допомоги, а також для надання Європейській Комісії рекомендацій щодо визнання санкцій у сфері трудового законодавства.

В очікуванні уточнення правової основи для такого визнання в ЄС було здійснено низку заходів для подолання наявних проблем транскордонного правозастосування, як-от розширення двосторонньої (національної й регіональної) співпраці між органами інспекції у сфері стандартизації норм, документації, процедур європейського рівня та запровадження заходів із підвищення ефективності транскордонного правозастосування.

Останні тенденції та події

1. Випереджальні та інноваційні підходи до санкцій

З огляду на складність застосування санкцій, розроблення і впровадження нових способів заохочення додержання законодавства має важливе значення для ефективного функціонування інспекції праці. Нетрадиційні санкції й альтернативи санкціям надають інспекторам праці та судовій владі додаткові засоби для забезпечення справжнього додержання трудового законодавства. В умовах сьогоденних ринків праці, які часто характеризуються широким різноманіттям трудових відносин, зниженням профспілкової активності, сучасними методами роботи, прихованими ланцюжками постачань і масштабною неформальною економікою, традиційні підходи до забезпечення додержання трудового законодавства не завжди добре пристосовані до таких реалій.

Під час реформ в Італії у 2004 році було визнано непридатність однозначного правозастосовного підходу для реагування на такі виклики й докладено зусиль для пошуку більш збалансованої комбінації санкцій та заохочувальних заходів для забезпечення додержання трудового законодавства. Хоча таке балансування можна зрозуміти, зважаючи на постійну еволюцію характеру ринку праці та обмеженість ресурсів, які є в розпорядженні систем інспекції праці для правозастосовної діяльності,

¹¹² Рамкове рішення Ради 2005/214/JHA від 24 лютого 2005 р. про застосування принципу взаємного визнання до фінансових санкцій.

¹¹³ CIBELES («Зближення інспекцій для розбудови системи правозастосування європейського рівня») – це проєкт, який фінансує Європейська Комісія і який впроваджується під керівництвом Інспекції праці та соціального забезпечення Іспанії. У проєкті беруть участь Австрія, Бельгія, Франція, Німеччина, Угорщина, Італія та Португалія.

важливо, щоб новітні санкційні ініціативи не перетворювали порушення законодавства про працю (особливо серйозні) на буденне явище й не сприяли уникненню санкцій там, де вони є заслуженими. Простіше кажучи, санкції залишаються важливим елементом ефективного забезпечення додержання законодавства про працю.

Деякі країни оприлюднюють в інтернеті дані про особи порушників як засіб посилення карального характеру санкцій. Так роблять у Данії, Португалії та Іспанії, де у випадках повторних або серйозних порушень санкція може включати вимогу про оприлюднення особи роботодавця чи підприємства-порушника. В Ірландії органи з питань праці уповноважені законом публікувати назви компаній та прізвища осіб, засуджених судом, із зазначенням причини засудження. У такий спосіб ця інформація стає відомою інспекції праці, що дає їй змогу використовувати ці дані в стратегічних цілях у плануванні інспекційної діяльності. У Бразилії так само оприлюднюються дані про особи порушників законоположень про примусову працю¹¹⁴. У Великій Британії громадськості також надається інформація про внесені приписи про усунення недоліків і заборонні приписи.

У Швейцарії санкції можуть включати збільшення страхових внесків та, як у Великій Британії, скасування дозволів і призупинення дії чи відкликання ліцензії на діяльність підприємства. Бельгія запровадила схожу систему з використанням внесків на страхування від нещасних випадків, застосовуючи формулу зменшення розміру внеску, який повинні сплачувати законослухняні підприємства – у такий спосіб поступово збільшуючи розмір внеску для тих, хто не виконує мінімальні вимоги з додержання законодавства (ця система схожа на бонусну систему «хороший водій», яка використовується для розрахунку внесків на страхування автомобілів). В Іспанії нещодавно ухвалено закон, яким запроваджено аналогічне зменшення внесків на професійне страхування для підприємств, які сприяли запобіганню нещасним випадкам на роботі¹¹⁵.

В Іспанії Королівський указ № 404/2010 від 31 березня 2010 року регламентує створення системи зменшених внесків на страхування професійної відповідальності для підприємств, які конкретно сприяли зменшенню кількості нещасних випадків на роботі та їх запобіганню. Розмір цього стимулу може варіюватися від 5 до 10 відсотків внеску залежно від конкретної ситуації. Інспекція праці та соціального забезпечення здійснює нагляд і контроль за відповідними підприємствами.

У Лаосі трудовим законодавством¹¹⁶ передбачено, що особи чи організації, які досягають успішних результатів у виконанні трудового законодавства, отримують відповідні пільги, хоча ці пільги конкретно не визначені.

Ще один інноваційний підхід – накладення адміністративної санкції, яка негативно впливає на інтереси або можливості підприємства. Це може бути, наприклад, позбавлення підприємства права брати участь в аукціонах із продажу державного майна або публічних тендерах¹¹⁷, скасування субсидій та державної допомоги, тимчасове чи повне закриття підприємства¹¹⁸.

В Об'єднаних Арабських Еміратах установлено, що якщо компанія порушує Закон про працю¹¹⁹, Міністерство праці може скасувати наданий їй дозвіл на подальше наймання працівників-мігрантів. Цей захід може бути тимчасовим або постійним. Як подальша санкція компанії також можуть бути понижені в реєстрі Міністерства праці (з уповільненням видавання дозволів на використання праці мігрантів) або навіть

¹¹⁴ Надана країною інформація стосовно Конвенції № 81.

¹¹⁵ Королівський указ № 404/2010 від 31 березня 2010 р.

¹¹⁶ Розділ 8 постанови Міністерства № 788 (2009 р.) про захист заробітної плати.

¹¹⁷ В Угорщині та Португалії.

¹¹⁸ У Македонії, Франції та Португалії.

¹¹⁹ Федеральний закон № 8 (1980 р.).

виключені з нього. У 2008 році така санкція була застосована до 7083 підприємств.

В Австралії 99 відсотків скарг, поданих до Офісу Омбудсмена з питань трудових відносин (FWO) у 2009-2010 роках, було врегульовано без судових позовів, а санкції накладалися тільки в незначній кількості випадків¹²⁰. Проблемою для FWO, як здається, є не усунення виявлених порушень, а, ймовірно, реагування на порушення щодо вразливих груп працівників, які часто складно виявити. FWO вважає, що в таких випадках потрібні нові стратегії, зокрема створення спеціально підготовлених груп інспекторів та вдосконалення випереджальних ініціатив для покращення стану додержання законодавства про працю¹²¹.

Застосування консультаційних послуг і запобіжних заходів як форм «санкцій» спонукало декілька країн до впровадження нових і перспективних підходів до стримування¹²².

У Сингапурі¹²³ на додаток до вжиття правозастосовних заходів інспектори праці для підвищення рівня обізнаності роботодавців щодо мінімальних умов і норм зайнятості регулярно проводять лекції стосовно Закону про зайнятість. Ці лекції можуть відвідувати всі роботодавці, але цільовою аудиторією є роботодавці з малих і середніх підприємств, знання яких про Закон про зайнятість обмежені, а також роботодавці, визнані винними в порушенні цього закону. Для створення інтересу, підвищення обізнаності та обміну передовою практикою з БЗР цілорічно організуються заходи з просування, семінари та практикуми. Один із напрямів цієї роботи – заохочення підвищення рівня знань про встановлені законом права й обов'язки роботодавців та працівників, а також поширення передової практики роботи, наприклад, стратегії узгодження трудової діяльності з особистим життям. Серед інших прикладів роботи з просування – надання Тристоронньому альянсу зі справедливої практики зайнятості допомоги в заохоченні впровадження справедливої та відповідальної практики зайнятості шляхом проведення семінарів, надання настанов та іншими засобами¹²⁴.

За таким самим підходом у Чилі створено спеціальну програму для малих і середніх підприємств, які порушують трудові права, під назвою «Заміна штрафів навчанням». Ця ініціатива дає змогу роботодавцям замість сплати штрафів проходити програму навчання. У Гватемалі та Домініканській Республіці роботодавців, обмежених у ресурсах, які вчинили порушення, направляють на проходження фінансованих державою програм у сфері розвитку людських ресурсів (відповідно в Технічному інституті з питань підготовки кадрів та продуктивності праці (INTECAP) та Національному інституті професійно-технічної підготовки (INFOTEP)), які передбачають проведення спеціальних навчальних заходів.

У Бельгії застосовується комбінація профілактичних заходів і санкцій. Наприклад, на роботодавця може бути накладено штраф під назвою «внесок для загального блага», який пізніше може бути відрахований із податкових зобов'язань роботодавця, якщо порушення буде виправлено (наприклад, якщо виявлені на підприємстві незадекларовані працівники будуть зареєстровані в органах соціального забезпечення).

Є також інші документально зафіксовані випадки, де компаніям надають стимули для дострокової сплати штрафів (наприклад, зменшення суми самого штрафу). Законом Іспанії № 52/2003 від 10 грудня 2003 року встановлено скорочену процедуру зі

¹²⁰ Cooney, Hardy and Howe, "Off the radar? Detecting and Inspecting non-compliance with Minimum Working Conditions", paper submitted for the second Conference of the Regulating for decent Work network, ILO Geneva, 6-8 July. Page 16

¹²¹ Conney and others, op cit page 21

¹²² Pires, R. "Governing Regulatory Discretion: Performance and Accountability in Two Models of Labour Inspection Work", Paper presented at the Network on Regulating for Decent Work Conference: "Regulating for decent work: Innovative labour regulation in a turbulent world", ILO, Geneva, July 8-10, 2009.

¹²³ Стаття 22 доповіді про виконання Конвенції № 81, поданої урядом, за період, що закінчився травнем 2003 р.

¹²⁴ http://www.mom.gov.sg/aboutus/divisions-statutory-boards/Pages/labour-relations-workplaces_division.aspx.

зменшеними санкціями за порушення норм про соціальне забезпечення (яка передбачає автоматичне зниження розміру штрафу до 50 відсотків для тих, хто виконує вимоги та сплачує штраф у встановлений строк). Італія дотримується схожого порядку для запобігання професійним небезпекам¹²⁵.

У низці європейських країн визнано, що корпоративні кодекси поведінки мають юридичну силу в судах. У Нідерландах, а також у Німеччині (хоча й не так часто) спори щодо застосування таких кодексів приймаються до розгляду судами. Наприклад, у Нідерландах у 1970-х роках, задовго до масового появи кодексів поведінки, суди виробили власні принципи належної поведінки компаній. Ці принципи іноді суперечили ухваленим згодом корпоративним кодексам поведінки, і саме тому суди враховують їх у своїх рішеннях. Проте в інших країнах, зокрема у Великій Британії, суди не розглядають питання, що стосуються кодексів поведінки, тому що не вважають, що вони мають юридичну силу¹²⁶.

У деяких арабських країнах із великими контингентами працівників-мігрантів введено системи стимулювання для підприємств, покликані заохочувати їх до покращення стану додержання ними законодавства про працю. Міністерство трудових ресурсів Оману ухвалило кодекс поведінки підприємств. Підприємства поділені за рейтингом на сім класів, зважаючи на рівень додержання ними законодавства про працю. За заявою, поданою до вищезгаданого міністерства, підприємствам може бути наданий привілейований статус, так звана «зелена карта». Цей статус дає змогу швидше розглядати загальні заяви, подані компанією до Міністерства трудових ресурсів, зокрема заяви на отримання дозволів на використання праці мігрантів. Роль інспекторів праці полягає в здійсненні інспекційних відвідувань у межах процесу розгляду заяви про надання «зеленої карти». У наданні цього привілейованого статусу відмовляється, якщо в результаті інспекційних відвідувань із питань праці виявлено порушення законодавства про працю, які не було виправлено.

Схожа система використовується в Йорданії. У 2006 році для покращення стану додержання законодавства про працю у швейній промисловості уряд розпочав проєкт «Золотий список». Це кодекс поведінки роботодавців, який містить конкретні критерії додержання, виконання яких надає роботодавцям певні права, наприклад, звільнення від необхідних банківських гарантій у разі наймання іноземних працівників. Для того, щоб отримати статус члена «золотого списку», роботодавець повинен подати відповідну документацію, як-от трудові договори, перелік прізвищ іноземних працівників і кількість їхніх дозволів на роботу, відомість заробітної плати працівників підприємства, баланс тощо. У разі подання заяви для отримання такого статусу інспекція праці здійснює відвідування, щоб перевірити відповідність критеріям кодексу поведінки¹²⁷. Так само Міністерство праці ОАЕ щорічно присуджує премію у сфері праці, мета якої – винагородити підприємства, які демонструють зразкове додержання законодавства про працю.

Австралійські інспектори праці можуть використовувати як альтернативу судовому розгляду юридично забезпечені зобов'язання¹²⁸, якщо інспектор обґрунтовано вважає, що особа вчинила порушення, яке карається цивільно-правовою санкцією. Цей австралійський винахід¹²⁹ є письмовою угодою, яка може бути примусово виконана в судовому порядку, між Омбудсменом із питань трудових відносин та особою чи компанією, яка, як вважається, порушила Закон про справедливі трудові відносини. В

¹²⁵ Акт делегованого законодавства № 499/93.

¹²⁶ H. Voogtsgeerd 'Enforced' self regulation and labour law: strange bedfellows? Paper for regulating Decent Work Conference, <http://rdw.law.unimelb.edu.au/index.cfm?objectid=F7C1F41A-5056-B405-5162DD63F876A0CE&flushcache=1&showdraft=1>

¹²⁷ Міністерство праці Йорданії: <http://www.mol.gov.jo/default.aspx?tabid=175>.

¹²⁸ Судовим розглядом завершується менш ніж один відсоток питань, розслідуваних Омбудсменом із питань трудових відносин.

¹²⁹ Юридично забезпечене зобов'язання використовується також в інших галузях права, а не тільки в трудовому праві, та впроваджено у Великій Британії.

угоді зазначені заходи, які ця особа чи компанія здійснить або від здійснення яких вона утримається. Якщо угода не виконується, її виконання може бути примусово забезпечено через суд. Згідно з «Політикою FWO щодо юридично забезпечених зобов'язань», такий документ:

«може містити широкий спектр зобов'язань із боку правопорушника, зокрема, участь в освітній програмі FWO, забезпечення навчання керівництва й персоналу, проведення регулярних аудитів і складання планів додержання законодавства, складання планів управління системами роботи та (або) інформування FWO про поточні заходи, що вживаються для забезпечення додержання законодавства Співдружності. Юридично забезпечене зобов'язання може також вимагати від правопорушника оприлюднення публічного повідомлення про допущені ним порушення і здійснені ним заходи для їх виправлення»¹³⁰.

Юридично забезпечені зобов'язання використовуються також у забезпеченні застосування норм безпеки та здоров'я на роботі, які в Австралії регулюються на рівні штату. Проте цей механізм є не в усіх штатах, і на цей момент це повноваження активно використовується тільки у Квінсленді. Навіть за таких умов в одному з досліджень із питань забезпечення застосування норм БЗР констатовано, що це цінний засіб, який може мати потенційно значний вплив на додержання цих норм компаніями¹³¹.

Насамкінець зазначимо, що у 2012 році Управління з питань здоров'я та безпеки (HSE) Великої Британії ввело так звану «плату за втручання»¹³². Мета цієї схеми – стягувати з підприємств, визнаних винними в порушенні (істотному) законодавства про здоров'я та безпеку, кошти, пов'язані з діяльністю інспекції праці. Цей збір, власно кажучи, не вважається штрафною санкцією, і фактично у Великій Британії немає системи адміністративних штрафів за порушення в галузі здоров'я та безпеки. Він просто відображає вартість виконання HSE його функцій, яка на момент здійснення вищезгаданої нормативної зміни становила, за розрахунками, приблизно 200 дол. США за годину (124 ф.ст.). Навіть за таких умов цей підхід є одним із методів прив'язки розрахунку плати за послуги до порушень законодавства про здоров'я та безпеку й перенесення певної частки тягаря субсидіювання послуг HSE із платника податків на порушника закону. Законослухняні підприємства не зобов'язані платити цей збір. Він також не стягується у випадках, де порушення є незначним або має технічний характер.

2. Роль самооцінювання підприємств

У низці промислово розвинених країн із дедалі жорсткішими вимогами до інспекційної діяльності в сфері безпеки та здоров'я на роботі (особливо в країнах ЄС), на підприємства групи підвищеного ризику покладається більша самостійна відповідальність із наглядом із боку інспекції праці. Проведення підприємствами самооцінювання ризиків означає, що відповідальність ділиться (або повинна ділитися) між роботодавцем, працівниками та, якщо вони є, комітетами і представниками з безпеки та здоров'я на роботі. Перевага такого підходу полягає в тому, що всі зацікавлені сторони на підприємстві працюють разом над забезпеченням додержання відповідних правових норм, і це є засобом посилення профілактики та уникнення санкцій.

Система такого типу може бути передбачена в будь-якій країні й може розроблятися та застосовуватися, за потреби, поступово, залежно від рівня соціально-економічного розвитку країни. Система інспекції праці, однак, повинна нести головну

¹³⁰ Омбудсмен із питань трудових відносин, Методична записка № 4: Політика FWO щодо юридично забезпечених зобов'язань, 17 грудня 2009 р., п. 4.4.

¹³¹ Howe, Yazbek, Cooney p. 25.

¹³² Положення про оплату в галузі здоров'я та безпеки (№ 1652, 2012 р.). На момент підготовки цього матеріалу жодному з порушників за цим нормативним документом ще не були виставлені рахунки. Отже, посадовці HSE ще не могли оцінити ефективність цього заходу.

відповідальність за інспектування умов праці й за можливе застосування санкцій, отже, їй мають бути надані необхідні повноваження для цього.

Як правило, самостійна звітність заохочується серед підприємств, які визнані такими, що належать до групи низького ризику та вважаються достатньо надійними для участі в реалізації інших методик правозастосування, ніж традиційне інспекційне відвідування. Зазвичай роботодавці заповнюють анкету, підготовлену інспекцією праці або іншими відповідними органами, тісно співпрацюючи з представниками працівників. Інспектори праці розглядають відповіді на анкету й вирішують, чи є потреба в повторній перевірці підприємства.

Наприклад, на Філіппінах запроваджено Систему забезпечення дотримання трудових норм (LSEF)¹³³ для формування культури добровільного дотримання трудових норм на всіх підприємствах та побудови іншої системи, що дає змогу Департаменту праці та зайнятості «розширити сферу охоплення» й заохочує інші сторони до активної участі в роботі нової системи інспекції. У довгостроковій перспективі LSEF спрямована на створення культури безпеки, здоров'я і добробуту на робочому місці та етики саморегулювання й добровільного дотримання трудових норм. У ній наголошується також на застосуванні коригувальних заходів для усунення та зменшення негативних наслідків ризиків і небезпек на робочому місці. LSEF заохочує випереджальну участь підприємств у виконанні трудових норм, для чого впроваджується будь-який із трьох нижчезазначених методів:

- самооцінювання – для підприємств із більш ніж 200 працівниками, а також для підприємств із затвердженими колективними договорами, незалежно від розміру підприємства. Участь є добровільною, і підприємства, які вирішили не брати участь у самооцінюванні, підлягають інспектуванню у звичайному порядку. Підприємству видається контрольний перелік запитань для самостійної звітності, що має бути заповнений на основі консультацій із керівництвом і представниками працівників. Цей перелік підписується представником роботодавця і працівників та подається до регіонального управління;
- регулярні інспекційні відвідування – для підприємств із чисельністю працівників від 10 до 199;
- навчально-консультаційні відвідування – для підприємств, на яких зайнято від 1 до 9 працівників, і для підприємств, зареєстрованих як мікропідприємства, незалежно від чисельності працівників. Регіональні управління допомагають малим і мікропідприємствам скласти програму вдосконалення, спрямовану на підвищення продуктивності праці, щоб сприяти дотриманню трудових норм.

Проте ця система після її оприлюднення зазнала критики з боку філіппінських профспілок, тому що вони вважають, що головну відповідальність за перевірку дотримання законів про працю несе уряд¹³⁴.

У Таїланді¹³⁵ створено систему самостійної звітності малих і середніх підприємств. За цією системою малі та середні підприємства-роботодавці повинні заповнювати анкету, що містить 19 питань, які охоплюють усі основні юридичні обов'язки таких підприємств

¹³³ LSEF була введена в дію 31 січня 2004 р. наказом Міністерства № 57-04. У ній визначено підходи та стратегії, яких повинні дотримуватися регіональні суб'єкти для забезпечення добровільного виконання законів про працю.

¹³⁴ Конгрес профспілок Філіппін (TUCP) заявив, що перенесення урядом свого обов'язку щодо інспектування та забезпечення застосування трудових норм до процесу оцінювання, який проводиться за примхою підприємств, особливо тих, що охоплені галузевою угодою, – неправильний підхід. TUCP привернув увагу до проведеного ним вибіркового обстеження 202 підприємств у економічних зонах та індустріальних районах, результати якого показали, що всі підприємства в цих зонах і районах за період опитування вчинили як мінімум одне порушення трудових норм. TUCP стверджує, що політика добровільного дотримання трудових норм не спрацює.

¹³⁵ Служби інспекції праці – радники та гаранті сфери праці. Доповідь багатoproфільної групи за результатами аудиту служб інспекції праці Уряду Таїланду, 2004 р.

(18 із них стосуються умов праці, одне – безпеки та здоров'я на роботі). Цю форму повинні підписати роботодавець або його представник та представник працівників або щонайменше один працівник, зайнятий у компанії, після чого вона повертається до провінційного управління праці, де інші посадовці допомагають інспекторам «проаналізувати» отримані відповіді та відправляють результати електронними засобами до штаб-квартири.

У В'єтнамі також введено певну форму самоперевірки¹³⁶, яка вимагає, щоб роботодавець (юридична чи фізична особа) відповів на анкету та відправив її, за своїм підписом і підписом представника профспілки (у потрібних випадках), до органу інспекції праці. Інспектори праці можуть допомогти роботодавцю заповнити цю форму, а також можуть вимагати від роботодавця вжиття заходів у випадках порушень трудового законодавства.

Схожа робота проведена Генеральним директором праці Чилі, який виклав в інтернет дев'ять переліків запитань для самооцінювання¹³⁷. Ці переліки, призначені для індивідуального та інформаційного використання, містять нормотворчі та превентивні заходи підприємств залежно від конкретної галузі. Схожі онлайн-форми поширює Міністерство праці Гватемали.

В Австралії Омбудсмен із питань трудових відносин (FWO) за останній рік запровадив декілька новаторських підходів до покращення стану додержання законодавства. Уже проведено системний аудит пакетів оплати праці у двох франшизах, широко відомих на міжнародному рівні. Він полягає у впровадженні процесу самостійного аудиту на основі взаємодії між підприємством і FWO. Для цього підприємство має найняти сертифікованого бухгалтера, який перевірить, серед іншого, щоб усі виплати працівникам здійснювалися належним чином.

Висновки

На додаток до вже описаних вище різноманітних національних підходів дискусія з питань інспекції праці, що мала місце на сесії Міжнародної конференції праці в Женеві у 2011 році¹³⁸, включала поглиблений розгляд проблем додержання й забезпечення застосування законодавства про працю. Насамперед, у висновках сесії було визнано, що поряд із повноваженнями та функціями інспекції праці слід приділяти увагу правозастосуванню та санкціям, які мають бути достатньо стримувальними для того, щоб запобігати порушенням трудового законодавства, zarazом передбачаючи надання порад щодо коригувальних, розвиткових і технічних заходів, настанов, інструментів запобігання, а також просування найкращої практики на робочих місцях. Ці функції повинні регулюватися та врівноважуватися у межах комплексної стратегії забезпечення додержання законодавства для створення гідних умов праці та безпечного робочого середовища¹³⁹. Крім того, було зроблено висновок про те, що в забезпеченні додержання законодавства інспектори праці повинні користуватися широким спектром засобів та інструментів, зокрема як запобіжними заходами, так і санкціями. Слід запровадити належну комбінацію запобіжних заходів, як-от оцінювання ризиків, заохочення культури лідерства й належної практики, реалізація заходів із безпеки та здоров'я на роботі, інформаційні, орієнтаційні та просвітні кампанії, поєднані із санкціями¹⁴⁰.

З огляду на висновки загальної дискусії МКП із питань адміністрації та інспекції праці, автори цього дослідження намагалися висвітлити широкий спектр національних законів і практики, що стосуються санкцій у сфері інспекції праці як засобу розширення

¹³⁶ Рішення № 02/2006/QD-BLDTBXH від 16 лютого 2006 р.

¹³⁷ www.dt.gob.cl/documentacion/1612.

¹³⁸ Op. cit.

¹³⁹ Op. cit., п. 12 Висновків.

¹⁴⁰ Op. cit., п. 20 Висновків.

знань МОП та її тристоронніх партнерів про підходи до забезпечення застосування трудових норм. Хоча санкції є лише одним із засобів, доступних інспекторам праці для забезпечення додержання законодавства про працю, вони мають критично важливе значення як елемент збалансованого й ефективного підходу. У дослідженні зроблено спробу продемонструвати, що для того, щоб система санкцій працювала ефективно, вона повинна бути належним чином побудована і враховувати безліч факторів, зокрема правову традицію країни, її економічні обставини, відповідні адміністративні та судові інститути й характеристики підприємств, водночас з огляду на досвід країни стосовно того, які заходи чи комбінація заходів є найбільш дієвими в забезпеченні додержання законодавства про працю. Попри багатоманітність підходів до санкцій у галузі трудового права, можна зробити низку загальних висновків, які вказують, зокрема, на деякі зі стійких проблем, з якими стикаються країни в удосконаленні санкцій.

Є безліч систем, в яких поєднані різні правозастосовні інструменти. Лише в небагатьох країнах є спеціальні судові органи для забезпечення виконання рішень системи інспекції праці. Відзначаються очевидні переваги підходу, за якого суди доповнюють правозастосовну функцію інспекторів праці й забезпечують належну правову процедуру для винних у порушенні трудового законодавства. Проте у забезпеченні правосуддя для працівників суди можуть діяти повільно, а їхні послуги – дорого коштувати. Адміністративна система санкцій, з іншого боку, може бути більш чутливою та оперативною в реагуванні на порушення на підприємствах, але вона повинна мати відповідні стримування і противаги, щоб забезпечити справедливе й послідовне застосування законодавства, особливо якщо інспектори праці користуються широкою свободою дій у накладенні санкцій.

Одним із серйозних викликів, з якими стикаються системи інспекції всього світу, є дефіцит кваліфікованих співробітників, інструментів розслідування й даних про підприємства, необхідних їм для виконання своєї роботи, що неминуче негативно впливає на правозастосовну функцію органів інспекції праці.

Щобільше, у багатьох країнах є прогалини в трудовому законодавстві, наслідком яких стає або неповне, або неадекватне регулювання санкцій, а також нечіткі вказівки щодо того, як забезпечувати застосування цього законодавства. Якщо, наприклад, штрафи є надто малими або надто великими, без огляду на тяжкість або повторюваний характер порушення, або не індексуються автоматично відповідно до темпів інфляції, є ризик того, що за відсутності інших регулярних законодавчих змін стримувальний ефект санкцій із часом щезне. Крім цього, якщо до законодавства не включаються інші, додаткові важелі впливу, такі як загроза закриття виробництва у випадку серйозної загрози для безпеки або скасування в разі порушення пільг чи дозволів, які надаються підприємствам за умови додержання законодавства, це законодавство обмежує гнучкість, якою інспектори праці в інших умовах користувалися б у знайденні найбільш ефективних санкцій для забезпечення зміни поведінки роботодавця. До того ж, якщо нормативні положення про застосування санкцій призводять до затягнутих, обтяжливих або дорогих процедур, ефективність санкцій ще більше ослаблюється, а довіра до них підривається. Інспекторам праці потрібні адекватні повноваження, закріплені в законі, для того, щоб вони могли накладати санкції. У багатьох країнах санкції можуть накладатися тільки за допомогою адміністративного процесу, що практично не залишає інспекторам можливості вживати заходів на власний розсуд. Визнаючи необхідність забезпечити належні гарантії запобігання нестичному використанню інспекційних повноважень, слід, однак, наділити інспекторів праці реальними та ефективними повноваженнями за законом для забезпечення застосування норм, дотримання яких вони повинні забезпечувати¹⁴¹.

¹⁴¹ У Франції важливим елементом професійного кодексу поведінки інспекторів праці є їхня свобода дій у забезпеченні застосування законодавства в той професійний спосіб, який вони вважають найбільш доречним. Хоча існують адміністративні прецеденти та засоби, якими інспектори можуть керуватися в ухваленні рішень у різних випадках, жоден із цих прецедентів та засобів не обмежує інспекторів у здійсненні їхньої прерогативи у виконанні своїх обов'язків.

Крім належних повноважень та інституційної спроможності інспектори праці потребують також достатніх знань і підготовки для належного виконання своєї санкційної функції. Зокрема, інспектори повинні знати, як чітко й злагоджено оформляти приписи про усунення порушень, з тим, щоб роботодавець мав достатнє уявлення про те, що від нього вимагають, і міг сприяти проведенню контрольних відвідувань та всіх подальших дій, визнаних необхідними. Важливо також, щоб інспектори знали, як подавати справи до прокуратури (у доречних випадках), тому що справи нерідко затягуються або закриваються через неправильно заповнені судові реєстраційні документи.

На додаток до потреби в міцній правовій базі та інспекторах праці, які мають адекватні повноваження й належну підготовку, належне функціонування режиму санкцій вимагає збирання даних про накладені санкції та результати їх застосування, щоб можна було оцінити ефективність системи санкцій. Ця об'єктивна основа дає змогу особам, які формують політику, краще розуміти, які підходи до санкцій працюють, а які – ні. Дивно, але багато інспекцій праці не здійснюють регулярне збирання цієї інформації (поряд з іншими важливими даними про інспекційну діяльність), попри важливі та практично корисні уроки, які можна винести з інформації про тенденції на ринку праці, і попри можливу необхідність коригування законодавства й політики з урахуванням цього досвіду. Збирання такої інформації збагатило б діалог із роботодавцями, представниками та їхніми представницькими організаціями, даючи змогу посилити адресність інформаційно-роз'яснювальних кампаній та кампаній за додержання законодавства, – не кажучи вже про адвокацію більш потужних систем інспекції праці.

Нарешті, ефективні санкції вимагають ширшої транскордонної співпраці між інспекціями праці та судовими органами, відповідальними за забезпечення застосування трудового законодавства. Механізми регулярного здійснення спільних заходів у більшості країн ще не створено, а міжвідомча координація розвинена недостатньо. Хоча ситуативні схеми можуть працювати, в окремих регіонах, де працівники та підприємства зазвичай діють відразу в кількох країнах, могли б виявитися корисними більш структуровані двосторонні чи багатосторонні механізми. Такі угоди не тільки сприяли б базовому обміну інформацією про порушників і характер порушень (із транскордонною складовою), а й могли б допомогти працювати в напрямку покращення визнання санкцій між іноземними юрисдикціями, а також у напрямку досягнення домовленостей про взаємне правозастосування в тому ступені, в якому це дозволяють юридичні структури та інституції.