



Міжнародна
організація
праці

► Дослідження професійної кар'єри інспекторів праці

Арсеніо Фернандес Родрігес

Дослідження професійної кар'єри інспекторів праці

Арсеніо Фернандес Родрігес

Відділ з питань адміністрації праці, інспекції праці та безпеки
й здоров'я на роботі

Департамент управління і трипартизму

Міжнародне бюро праці

Женева

Copyright © Міжнародна організація праці, 2020

Вперше опубліковано у 2020 р.

На видання Міжнародного бюро праці поширюється видавниче право згідно з Протоколом 2 Загальної конвенції про авторські права. 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) за адресою: ILO Publications (Rights and Licensing), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland, або електронною поштою: rights@ilo.org. Міжнародне бюро праці вітає такі звернення.

Робити копії цієї публікації можуть бібліотеки, інститути та інші користувачі, зареєстровані в організаціях інтелектуальної власності, відповідно до умов виданої їм для цих цілей ліцензії. Щоб знайти у своїй країні організацію з питань отримання права на копіювання публікацій, відвідайте веб-сайт www.ifrro.org.

Дослідження професійної кар'єри інспекторів праці

Міжнародне бюро праці — Женева: МБП, 2020 р.

ISBN: 9789220343548 (інтернет-варіант у форматі pdf)

Також видано англійською мовою: *A study on labour inspectors' careers*, ISBN 9789220313763 (інтернет-варіант у форматі pdf), іспанською мовою: *Estudio sobre la carrera profesional de los inspectores de trabajo*, ISBN 9789220313800 (інтернет-варіант у форматі pdf) та французькою мовою: *Étude sur la carrière professionnelle des inspecteurs du travail*, ISBN 9789220313787 (інтернет-варіант у форматі pdf)

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 будь-якої країни, регіону чи території або їхньої влади, а також демаркації їхніх кордонів.

За погляди, відображені в опублікованих авторських статтях, дослідженнях та в інших матеріалах, відповідають виключно їхні автори, а публікація не означає згоди 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 згадування певної фірми, комерційного продукту чи процесу не свідчить про їх несхвалення.

Для отримання додаткової інформації про публікації і цифрові продукти МБП відвідайте наш веб-сайт: www.ilo.org/publns.



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

Зміст

Анотація	5
Перелік скорочень	7
Вступ	8
Глава 1. Повноваження, обмеження і статус інспекторів праці	13
Глава 2. Загрози та виклики, з якими стикаються інспектори праці	21
Глава 3. Набір і відбір інспекторів праці	33
Глава 4. Підготовка інспекторів праці	42
Глава 5. Інші фактори, які впливають на тривалість перебування інспекторів праці на службі та ефективність їхньої роботи	50
Додаток I	60
А) Обґрунтування	60
В) Приклад чотирьох країн	60
Додаток II. Вибрана література	87

Анотація

Ця праця адресована керівникам систем інспекції праці, яким доводиться розробляти чи вдосконалювати кадрову політику щодо інспекторів праці. Ця публікація дає їм основи для розроблення політики, орієнтованої конкретно на інспекторів праці, містить огляд сучасних підходів до управління людськими ресурсами (ЛР) інспекції праці, а також містить ряд прикладів успішних практик у таких сферах, як набір, підготовка, оплата праці, просування по службі, мобільність і баланс між роботою та особистим життям.

Розробляючи політику, яка узгоджується із статусом інспекторів праці та покликана залучити більшу кількість висококваліфікованих і ефективних працівників, слід урахувувати як статус, так і обов'язки інспекторів, а також небезпеки, з якими вони можуть стикнутися в процесі виконання своїх обов'язків і які можуть призвести до низької ефективності їхньої роботи. Інформація про статус і обов'язки інспекторів праці, наведена в цьому дослідженні, почерпнута з відповідних конвенцій і рекомендацій МОП, а також із доповідей Комітету експертів із застосування конвенцій і рекомендацій (КЕЗКР). Що стосується небезпек, із якими можуть стикнутися інспектори, то інформацію взято із зауважень, наданих КЕЗКР, і ряду доповідей і досліджень щодо конкретних країн.

Щоб підготувати огляд чинної кадрової політики стосовно інспекторів праці, було проведено кабінетний аналіз, під час якого були взяті до уваги характеристики інспекції праці в різних країнах, наведені у документах МОП, веб-сайти кількох національних інспекцій праці та ряд доповідей і досліджень.

Вибираючи для цієї праці приклади успішних практик, автор застосував такі критерії, як ступінь, до якого вони, ймовірно, підвищують якість роботи дійсних інспекторів праці, строк їх перебування на посаді та продуктивність праці. Виявити такі приклади допомогли дослідження впливу конкретної успішної практики на ефективність роботи або мотивацію інспекторів праці, а також загальна література в галузі ЛР.

Інформація, уточнення і коментарі щодо статусу й обов'язків інспекторів праці, наведені у цій публікації, мають достатньо вичерпний характер для того, щоб заповнити будь-які прогалини у знаннях у цій галузі. Проте, дефіцит аналітичних досліджень інспекцій праці ускладнює формування

однозначних висновків про вплив конкретних практичних підходів і тенденцій у сфері ЛР на роботу інспекторів праці. Навіть якби майбутні дослідження могли б сприяти вимірюванню ефективності успішних практик, висвітлених у цій публікації, слід пам'ятати, що вони повинні відповідати загальній політиці в сфері державної служби та правовій базі, причому ці два компоненти можуть мати різні особливості залежно від конкретної країни. Отже, що стосується рекомендованої практики в сфері ЛР, то це дослідження слід вважати джерелом натхнення, а не авторитетних порад або готових практичних рішень.

Перелік скорочень

DWEA	Агентство з питань умов праці Данії
БЗР	Безпека та здоров'я на роботі
БПР	Безперервний професійний розвиток
БРЖ	Баланс між роботою та особистим життям
ВВП	Валовий внутрішній продукт
ЄС	Європейський Союз
ЗЕП	Зона експортної переробки
ІКТ	Інформаційно-комунікаційні технології
КВД	Країна з високим рівнем доходу
КЕЗКР	Комітет експертів із застосування конвенцій і рекомендацій
КСД	Країна із середнім рівнем доходу
КСІП	Комітет старших інспекторів праці ЄС
ЛР	Людські ресурси
МАІП	Міжнародна асоціація інспекції праці
МБП	Міжнародне бюро праці
МОП	Міжнародна організація праці
НІП	Національна інспекція праці
ОЕСР	Організація економічного співробітництва та розвитку

Вступ

Нічого й говорити, що управління трудовими ресурсами є запорукою максимального підвищення рівнів ефективності й компетентності персоналу будь-якої організації. Особливо це є актуальним у випадку служби інспекції праці з її складною адміністративною системою.

Система інспекції праці вимагає сучасного та раціонального управління людськими ресурсами (ЛР) із цілого ряду причин:

- у національній службі інспекції праці зайнято багато інспекторів праці. Послідовна кадрова політика допомагає гармонізувати стандарти ефективності їхньої роботи, сприяючи більшій одноманітності інспекційної діяльності всіх окремих інспекторів;
- інспекція праці (ІП) повинна задовольняти багато потреб за обмежених ресурсів. Проте, навіть якщо вона повністю забезпечена коштами, користі від них мало, якщо ними не розпоряджатися розумно. Отже, кадрова політика повинна бути спрямована на оптимізацію ключового елемента державної ІП — інспектора праці;
- інспекція праці — це загальнонаціональна служба, яка впливає на тисячі компаній і мільйони працівників: одноманітна кадрова політика зменшує диспропорції в ефективності роботи інспекторів праці в масштабах країни та усуває всі інші географічні дисбаланси, які можуть виникати;
- інспекційна діяльність є постійною державною службою, яка потребує сталої і довготривалої кадрової політики.

МОП уже давно усвідомила особливості служби інспекції праці та необхідність забезпечити інспекторам праці статус і умови служби відповідно до соціальної значущості їхньої місії, що гарантують їхню неупередженість, особистий авторитет і незалежність.

Ще у 1923 році в Рекомендації 1923 року щодо інспекції праці (№ 20)¹ було проголошено:

Інспекція повинна бути організована на постійній основі та повинна бути незалежною від змін в уряді; інспекторам має бути наданий такий статус і рівень заробітної плати, які б забезпечували їхню свободу від будь-якого небажаного зовнішнього впливу, і їм має бути заборонено мати будь-яку заінтересованість у будь-якому з підприємств, які підлягають інспекції з їхнього боку.

У статті 6 Конвенції 1947 року про інспекцію праці (№ 81)² передбачено:

Персонал інспекції складається з державних службовців, статус і умови роботи яких забезпечують стабільність зайнятості і роблять їх незалежними від будь-яких змін в уряді та небажаного зовнішнього впливу.

Мета дослідження

Цим дослідженням Міжнародне бюро праці прагне відповісти на дедалі більшу кількість запитів щодо керівних указівок стосовно кадрової політики в інспекціях праці. Наша мета — запропонувати джерело інформації та натхнення країнам, які хочуть удосконалити роботу своїх інспекцій праці шляхом покращення кадрової політики.

Давайте від самого початку уточнимо, що це — не посібник з усіх варіантів кадрової політики для інспекторів. Так само це дослідження не є детальним описом політики кількох національних інспекцій праці. Будь-який із цих варіантів вимагав би значного обсягу довідкової інформації про «вихідні» країни (їхню правову базу, традиції та норми в сфері державної служби тощо), інакше він не був би корисним для тих країн, що бажають удосконалити свою кадрову політику щодо своїх інспекторів праці. Що важливіше, такий

¹ Міжнародна організація праці (МОП), Рекомендація 1923 р. щодо інспекції праці (№ 20), прийнята на 5-й сесії Міжнародної конференції праці (1923 р.). Статус: тимчасова. Текст доступний за посиланням https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_108#Text

² МОП, Конвенція 1947 р. про інспекцію праці (№ 81), прийнята на 3-й сесії Міжнародної конференції праці (1923 р.). Статус: актуальна (конвенція з управління (пріоритетна). Текст доступний за посиланням https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_036#Text

документ не зміг би містити огляд сьогоднішніх підходів і практичних методів у сфері ЛР або добірку ефективних практичних методів, — а ми вважаємо, що саме такий зміст становить інтерес для керівників кадрових служб, який міг би спонукати їх до пошуку подальшої інформації.

Отже, ми вирішили вивчити широкий спектр кадрової політики щодо інспекторів праці у групі з 35 країн шести регіонів і за результатами цього вивчення узагальнили основні підходи до кадрової політики в таких сферах: набір, підготовка, просування по службі, оплата праці та мобільність. Для кожної з цих сфер ми визначили приклади успішних практик.

Під «успішною практикою» в цьому контексті ми розуміємо практику в сфері ЛР, яка може допомогти інспекціям праці залучати та приймати на роботу осіб, найпридатніших для виконання функцій інспекторів праці, зберігати ці кадри та підтримувати продуктивність їхньої праці на високому рівні впродовж усього періоду їхнього перебування на службі.

Певна річ, що про відтворення визначених тут успішних практик не йдеться, тому що політика в галузі людських ресурсів ІП має розроблятися відповідно до загальної політики конкретної країни у сфері державної служби, її правової бази, адміністративної практики та культури.

Методика

Кадрова політика, яка може збільшити кількість інспекторів праці, котрі добре працюють, у різних країнах має свої особливості. Це можна пояснити в основному двома причинами: по-перше, між країнами існують істотні відмінності у рівні економічного розвитку, колі повноважень інспекцій праці та правовій базі державної служби; по-друге, обов'язки та необхідні компетенції і знання інспекторів праці загального профілю (універсальні), безперечно, відрізняються від відповідних характеристик спеціалізованих інспекторів праці. Тим не менш, існує базовий набір повноважень, спільних для всіх інспекторів праці, з яким повинні бути знайомі керівники кадрових служб.

Ці повноваження, а також людські, організаційні та матеріальні ресурси, потрібні для забезпечення можливості повноцінного та ефективного здійснення інспекторами праці своїх повноважень, викладені у таких документах, як Конвенція 1947 року про інспекцію праці (№ 81), Конвенція 1969 року

про інспекцію праці в сільському господарстві (№ 129)³, Рекомендація 1947 року щодо інспекції праці (№ 81)⁴, Рекомендація 1969 року щодо інспекції праці у сільському господарстві (№ 133)⁵, Протокол 1995 року до Конвенції 1947 року про інспекцію праці⁶ та доповіді Комітету експертів із застосування конвенцій і рекомендацій (КЕЗКР)⁷. Саме у світлі цієї загальної правової бази було визначено належну кадрову політику. При цьому задля сприяння цьому визначенню в деяких випадках були також використані дані та результати досліджень і наукових праць у сфері кадрової політики.

Розглянувши критерії визначення успішних практик, слід присвятити кілька рядків пулу варіантів кадрової політики, з якого було вибрано ці приклади успішної практики.

Як зазначено вище, одна із цілей цієї публікації — слугувати джерелом інформації щодо кадрової політики, застосовної до інспекторів праці. Враховуючи це, ми поставили перед собою завдання зібрати інформацію про приклади такої кадрової практики з якомога більшої кількості країн із різних регіонів світу, в такий спосіб надавши керівникам кадрових служб максимально вичерпний каталог варіантів кадрової політики. Вихідні матеріали для цього дослідження були отримані шляхом проведення кабінетного аналізу, який передбачав вивчення всієї інформації, доступної широкому загалу (зазвичай в інтернеті), або відомчих документів стосовно кадрової політики щодо інспекторів праці у 35 країнах.

³ МОП, Конвенція 1969 р. про інспекцію праці в сільському господарстві (№ 129), прийнята на 53-й сесії МКП (1969 р.). Статус: актуальна. Текст доступний за посиланням https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_114#Text

⁴ МОП, Рекомендація 1947 р. щодо інспекції праці (№ 81), прийнята на 30-й сесії МКП (1947 р.). Статус: актуальна. Текст доступний за посиланням https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_036#Text

⁵ МОП, Рекомендація 1969 р. щодо інспекції праці у сільському господарстві (№ 133), прийнята на 53-й сесії МКП (1969 р.). Статус: актуальна. Текст доступний за посиланням https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_101#Text

⁶ Протокол 1995 р. до Конвенції 1947 р. про інспекцію праці (№ 81), прийнятий на 82-й сесії МКП (набрав чинності 9 червня 1998 р.) Статус: актуальний. Текст доступний за посиланням: https://www.ilo.org/budapest/what-we-do/projects/declared-work-ukraine/WCMS_751589/lang-uk/index.htm

⁷ МОП, Комітет експертів із застосування конвенцій і рекомендацій (КЕЗКР). Доповіді Комітету експертів із 1932 р. — посилання на документи у форматі pdf, див. <http://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promotinginternational-labour-standards/committee-of-experts-on-the-application-of-conventions-and-recommendations/lang-en/index.htm>

Структура і зміст публікації

Ця праця розрахована передусім на керівників кадрових служб, які не обов'язково знайомі з роллю інспекції праці або обов'язками інспекторів праці.

У Главі 1 розглядаються повноваження інспекторів праці та їхній статус у зайнятості.

У Главі 2 висвітлено ряд основних перешкод на шляху запровадження оптимальної кадрової політики, тобто політики, здатної підвищити продуктивність і якість роботи інспекторів праці та (або) заохотити їх залишатися на цій роботі достатньо довго для того, щоб повною мірою розкрити свій потенціал.

Глави 3, 4 та 5 охоплюють такі питання, як набір і відбір персоналу, професійна підготовка, оплата праці, просування по службі, мобільність і баланс між роботою і особистим життям інспекторів праці — шість сфер, де кадрова політика справляє потужний вплив на те, наскільки ефективно можуть працювати інспектори і як довго вони залишатимуться на цій роботі.

Глава 1. Повноваження, обмеження і статус інспекторів праці

Основні функції інспекторів праці полягають у забезпеченні дотримання законодавства про працю й наданні інформації та порад щодо способів дотримання цього законодавства. Щоб виконувати ці обов'язки, інспектори праці наділені рядом повноважень. Проте, вони можуть здійснювати ці повноваження тільки за умови надання їм статусу, який гарантує, що їхні рішення та їхня діяльність узагалі не залежать від зовнішнього впливу, — як-от раптові зміни керівництва середньої ланки внаслідок політичних причин.

Необхідність статусу, який захищає незалежність інспекторів праці, важко зрозуміти без усвідомлення їхніх основних функцій і повноважень, а також обов'язків, які вони повинні виконувати. Ці дві сфери розглядаються у розділах 1.1 і 1.2, а опис статусу інспекторів праці подано у розділі 1.3 цієї глави.

1.1. Повноваження інспекторів праці

Функції інспекторів праці полягають у забезпеченні дотримання правових норм стосовно умов праці й захисту працівників, наданні технічної інформації щодо способів дотримання цих норм і доведенні до відома компетентного органу інформації про недоліки або зловживання, які конкретно не підпадають під дію чинного законодавства. Отже, інспектори праці відіграють ключову роль у процесі забезпечення дотримання законодавства про працю. Нічого й говорити, що вони не можуть виконувати таку місію без наділення їх безпрецедентними повноваженнями — повноваженнями, яких не мають жодні інші державні посадовці.

Ці права, або повноваження, викладені у статтях 12, 13 і 17(2) Конвенції № 81:

Стаття 12

1. Інспектори праці, забезпечені відповідними документами, що засвідчують їхні повноваження, мають право:

а) безперешкодно, без попереднього повідомлення і в будь-яку годину доби проходити на будь-яке підприємство, яке підлягає інспекції;

b) проходити у денний час до будь-яких приміщень, які вони мають достатні підстави вважати такими, що підлягають інспекції; та

c) здійснювати будь-який огляд, перевірку чи розслідування, які вони можуть вважати необхідними для того, щоб переконатися у тому, що правові норми суворо дотримуються, і зокрема:

i) наодинці або в присутності свідків допитувати роботодавця або персонал підприємства з будь-яких питань, які стосуються застосування правових норм;

ii) вимагати надання будь-яких книг, реєстрів або інших документів, ведення яких приписано національним законодавством з питань умов праці, з метою перевірки їхньої відповідності правовим нормам, і знімати копії з таких документів або робити з них витяги;

iii) зобов'язувати вивішувати об'яви, які вимагаються згідно з правовими нормами;

iv) вилучати або брати з собою для аналізу зразки матеріалів і речовин, які використовуються або оброблюються, за умови повідомлення роботодавцю або його представнику про те, що матеріали або речовини були вилучені або взяті з цією метою.

2. У разі інспекційного відвідування інспектори повідомляють про свою присутність роботодавцю або його представнику, якщо тільки вони не вважатимуть, що таке повідомлення може завдати шкоди виконанню їхніх обов'язків.

Стаття 13

1. Інспектори праці уповноважені вживати заходів з метою усунення недоліків, виявлених на споруді, в обладнанні або методах роботи, які вони мають підстави вважати такими, що загрожують здоров'ю чи безпеці працівників.

2. Для того, щоб інспектори праці мали можливість вживати таких заходів, вони будуть уповноважені, з дотриманням права на

оскарження у судових або адміністративних органах, яке може бути передбачене законодавством, давати розпорядження або вимагати, щоб було дано розпорядження:

а) щодо внесення протягом визначеного терміну до установки або споруди таких змін, які можуть бути необхідні для забезпечення дотримання правових норм з питань охорони здоров'я та безпеки працівників; або

б) у разі безпосередньої загрози здоров'ю чи безпеці працівників — щодо вжиття заходів, які підлягають негайному виконанню.

3. Якщо процедура, встановлена у пункті 2, є несумісною з адміністративною чи судовою практикою члена Організації, інспектори матимуть право звертатися до компетентного органу для того, щоб він видав наказ або ініціював вжиття заходів, які підлягають негайному виконанню.

Стаття 17

2. Інспектори праці можуть на свій розсуд вирішувати питання щодо того, чи слід робити попередження або давати пораду замість того, щоб порушувати або рекомендувати порушити переслідування.

Зрозуміло, що деякі з повноважень, зазначених вище, як, наприклад, видача розпоряджень із вимогою про внесення змін до установок або споруд, можуть спричинити серйозні перебої у роботі підприємств. Це — одна з причин того, чому дії інспекторів праці повинні бути політично неупередженими й чому інспектори не повинні мати прямої економічної заінтересованості у справах підприємств, які вони інспектують, або у справах їхніх конкурентів; не повинні вони й слугувати інтересам якоїсь групи чи особи.

Заборони, яких повинні дотримуватись інспектори праці та які зазначені у Конвенціях МОП №№ 81 і 129, є засобом урівноважування повноважень, якими вони наділені. Крім того, інспектори праці повинні виконувати загальні обов'язки державних службовців. Держава має прагнути запобігати перевищенню повноважень або зловживанню повноваженнями з боку інспекторів праці, заохочуючи дотримання цих конкретних і загальних обов'язків, а також забезпечуючи судове переслідування та покарання за

будь-які порушення.

Проте, застосування законодавчих або практичних заходів для обмеження повноважень інспекторів праці, нібито з метою запобігання зловживання ними, може позбавити їх інструментів, необхідних для виконання своїх функцій. Прикладом цього є запровадження обов'язкового попереднього повідомлення роботодавця до здійснення відвідування його підприємства: якщо на підприємстві у деяких працівників немає трудового договору, їх, імовірно, попросять не виходити на роботу в день відвідування підприємства інспектором.

При цьому інспектори праці обов'язково повинні мати статус, який гарантує їм стабільність зайнятості, з тим, щоб вони могли виконувати свої обов'язки професійно. Якби було можливо звільняти інспекторів праці з довільних або політичних причин, служба інспекції праці не змогла б виконувати свою роль, — у результаті чого рівень дотримання законодавства про працю напевно низився б.

Раціональна кадрова політика інспекцій праці, таким чином, повинна бути спрямована на те, щоб забезпечити професійну поведінку та підзвітність інспекторів праці, але жодним чином не послаблювати їхній статус у зайнятості й не різувати їхні повноваження.

1.2. Заборони, яких повинні дотримуватись інспектори праці

У статті 15 Конвенції МОП № 81 стисло визначено три головні заборони, яких повинні дотримуватись інспектори праці.

Стаття 15

З урахуванням винятків, які можуть бути передбачені національним законодавством, інспекторам праці:

- a) забороняється мати пряму або непряму заінтересованість у справах підприємств, які перебувають під їхнім контролем;*
- b) ставиться за обов'язок, під загрозою відповідних штрафів або*

дисциплінарних заходів, не розголошувати, навіть після залишення посади, виробничі або комерційні таємниці чи виробничі процеси, з якими вони могли ознайомитися під час виконання своїх обов'язків; та

с) слід вважати абсолютно конфіденційним джерело будь-якої скарги, доведеної до їхнього відома, на недоліки або порушення правових норм і утримуватися від повідомлення роботодавцю або його представнику про те, що інспекційне відвідування було проведене у зв'язку з отриманням такої скарги.

Стосовно положення про те, що інспекторам праці «забороняється мати пряму або непряму заінтересованість у справах підприємств, які перебувають під їхнім контролем», КЕЗКР зазначив, що поняття прямої або непрямой заінтересованості повинно бути точно визначено у національному законодавстві, з тим, щоб оцінити точний ступінь цієї заборони. Проте, КЕЗКР висловив жаль із приводу того, що навіть якщо це поняття визначено точно, часто воно є недостатньо широким. Наприклад, є країни, де поняття «заінтересованості» обмежується матеріальним або фінансовим інтересом у підприємстві, яке перевіряється.

Комітет, навпаки, рекомендує, щоб поняття прямої або непрямой заінтересованості охоплювало не тільки матеріальні чи фінансові вигоди, а й особисті інтереси психологічного, емоційного чи політичного характеру, які можуть справляти небажаний зовнішній вплив на виконання інспектором своїх обов'язків.

Що стосується обов'язку дотримуватися конфіденційності, то слід зауважити, що обсяг цього обов'язку різниться залежно від країни. Тим не менш, найбільшу стурбованість у КЕЗКР викликає не ця різниця, а той факт, що не в усіх державах-членах МОП у законі встановлено, що цей обов'язок повинен зберігатися після звільнення інспекторів зі служби. Тому Комітет час від часу привертав увагу окремих урядів до необхідності внесення відповідних змін до законодавства.

Третій обов'язок, покладений на інспекторів праці — «вважати абсолютно конфіденційним джерело будь-якої скарги, доведеної до їхнього відома, на недоліки або порушення правових норм», — спрямований на захист скажника від утисків. Оскільки скажником зазвичай є працівник, цього працівника у разі встановлення його особи можуть піддати переслідуванню

на роботі або звільнити. На щастя, як свідчить інформація, наявна в розпорядженні КЕЗКР, виконання цього обов'язку не спричиняло якихось особливих труднощів.

1.3. Статус інспектора праці

Для того, щоб інспектори праці могли виконувати свої обов'язки та свою місію, за будь-яких умов мають забезпечуватися їхня неупередженість і незалежність. Ці характеристики можна гарантувати в різні способи, але головною вимогою є те, що продовження роботи інспекторів у службі інспекції праці не повинно залежати від політичних міркувань.

Зокрема, стаття 6 Конвенції № 81 говорить, що персонал інспекції складається з державних службовців, статус і умови роботи яких забезпечують стабільність зайнятості: *державний службовець — це будь-яка особа, призначена чи обрана, яка здійснює офіційну владу, надану їй державою*⁸; у статті 6 Конвенції № 81 до цього визначення додано вимогу про стабільність зайнятості.

КЕЗКР розуміє, що стабільність зайнятості забезпечується якнайкраще, якщо інспектори праці є державними службовцями, призначеними на постійній основі, а не просто працівниками державного сектору. Така ситуація існує у багатьох державах-членах МОП, де інспектори праці є постійними державними службовцями. Наприклад, вони є *funcionarios de carrera* (іспанською) або *fonctionnaires* (французькою) — у випадку, якщо інспектори праці належать до постійного персоналу (*le personnel statutaire*) і є *agents titulaires de leur statut*. Проте, це має місце не в усіх країнах.

Наприклад, у деяких країнах усі інспектори праці призначаються на обмежений період часу, а термін дії їхнього контракту продовжується, якщо ефективність їхньої роботи вважається задовільною. В інших державах-членах МОП деяким працівникам інспекційного складу пропонується постійна робота після проходження випробувального терміну — тоді як інші

⁸ Compliance: Bribery and fraud: Guidance for academic, administrative and support staff, including anti-bribery and anti-fraud policies (Oxford), текст доступний за посиланням: <https://compliance.admin.ox.ac.uk/bribery-and-fraud>

інспектори праці з такими самими обов'язками та функціями працюють за строковими договорами.

Проте, навіть якщо статус постійних державних службовців підкріплено національним законодавством, у якому повноваження та обов'язки інспекторів праці повністю відповідають стандартам МОП, цього зовсім недостатньо для того, щоб заохочувати чесність інспекторів праці та їхню відданість справі.

На цьому етапі варто подивитися, які ще фактори потрібні. По-перше, постає питання ресурсів, яке ми докладніше вивчимо у наступних главах; по-друге, вкрай важливо, щоб інспекції праці взаємодіяли з громадами та урядами, особливо із зацікавленими сторонами на підприємстві, як-от представники роботодавців і працівників; по-третє, інспекція праці повинна намагатися створити робоче середовище, яке дає людям змогу поводитися етично і професійно та заохочує їх до цього.

Міжнародна асоціація інспекції праці (МАІП) добре обізнана з роллю, яку відіграють ці фактори. У своєму «Глобальному етичному кодексі інспекції праці» (*Global Code of Integrity for Labour Inspection*) (прийнятому у 2008 році) вона заявила, що мета цього документа — *допомогти тим, хто працює в інспекціях праці, зрозуміти їхні обов'язки як державних службовців⁹ та надати всім працівникам механізми, які дозволять їм дистанціюватися від неетичної поведінки та у разі виявлення такої поведінки викорінити її¹⁰.*

Кодекс побудований на сукупності шести загальних етичних цінностей:

- знання і компетентність;
- чесність і добросовісність;
- ввічливість і повага;
- об'єктивність, нейтральність і справедливість;
- відданість справі та оперативність реагування;
- однакові принципи в особистому спілкуванні та поведінці на роботі.

⁹ IALI: Global Code of Integrity for Labour Inspection (endorsed in 2008), p. 4, текст доступний за посиланням http://www.ilo.org/labadmin/info/WCMS_117608/lang-en/index.htm

¹⁰ Там само, с. 5.

Кожна з цих шести цінностей виражається у формі норм поведінки як окремих працівників, так і всієї інспекції праці. Реалізація цих цінностей і норм вимагає прихильності як на індивідуальному, так і на організаційному рівні. Слід пам'ятати, однак, як зазначає МАІП, що цей кодекс є лише рамковим документом і має *спонукати кожну країну до обговорення й прийняття власного Кодексу, в якому будуть відображені ці загальні принципи та який буде пристосований до місцевих умов*¹¹.

¹¹ Там само, с. 2.

Глава 2. Загрози та виклики, з якими стикаються інспектори праці

У цій главі розглядаються основні перешкоди на шляху розвитку інспекції праці, яка виконує свої основні функції. Як згадано у Главі 1, основні функції інспекції праці полягають у забезпеченні дотримання законодавства про працю й наданні інформації і порад щодо способів дотримання цього законодавства. Обидві функції покладаються на інспекторів праці. Отже, зрозуміло без слів: будь-що, що заважає інспекторам праці здійснювати свої обов'язки або підриває їхні повноваження, є перешкодою у забезпеченні виконання інспекцією праці своєї ролі.

Ми повинні від самого початку підкреслити, що неякісної кадрової політики не буде серед перешкод, які тут розглядаються. Увага у цій главі зосереджується на тих перешкодах, які заважають як інспекторам праці у виконанні ними своїх обов'язків, так і відділам кадрів, які намагаються запровадити політику, що заохочує високі стандарти ефективності роботи й підзвітності інспекторів праці.

До цих перешкод належать:

- обмеження мандату інспекції праці та урізання повноважень інспекції праці;
- покладання на інспекторів праці завдань, не пов'язаних з їхніми основними функціями;
- виклики, характерні для країн із рівнем доходу нижчим за середній і низьким рівнем доходу;
- виклики, характерні для інспекцій праці у країнах із високим рівнем доходу (КВД) і країнах із середнім рівнем доходу (КСД);
- ґендерні упередження та упередження щодо певних груп, що панують у суспільстві;
- насильство щодо інспекторів праці;
- брак матеріальних ресурсів.

Обмеження мандату інспекції праці / урізання повноважень інспекції праці

Повне коло завдань інспекції праці визначено у статті 3 Конвенції МОП № 81:

1. Завданнями інспекції праці є:

(a) забезпечення застосування правових норм у галузі умов праці та охорони працівників під час їхньої роботи, як наприклад, норм щодо тривалості робочого дня, заробітної плати, безпеки праці, охорони здоров'я і добробуту, використання праці дітей і підлітків та з інших подібних питань, у тій мірі, в якій інспектори праці повинні забезпечувати застосування таких норм;

(b) забезпечення роботодавців і працівників технічною інформацією та консультацією щодо найбільш ефективних засобів дотримання правових норм;

(c) доведення до відома компетентного органу інформації про недоліки або зловживання, які не підпадають під дію існуючих правових норм.

2. Будь-які інші обов'язки, які можуть бути покладені на інспекторів праці, не повинні заважати їм ефективно виконувати їхні основні обов'язки або якимось чином завдавати шкоди авторитетові та неупередженості, які потрібні інспекторам у їхніх відносинах з роботодавцями та працівниками.

Як зазначив у 2006 році КЕЗКР, поняття «умови праці» охоплює багато різних аспектів. Наприклад, на додаток до факторів, перерахованих у Конвенції № 81, у статті 6(1)(а) Конвенції № 129 згадано щотижневий відпочинок, відпустку та використання праці жінок.

Так само Комітет зазначає, що фразу «охорони працівників під час їхньої роботи», використану в Конвенції № 81, слід розуміти ширше, у світлі подальших конвенцій та рекомендацій. Зокрема, соціальне забезпечення та умови припинення трудових відносин, а також основоположні права працівників — як-от право на організацію та на ведення колективних переговорів — можна було б розглядати як такі, що охоплені поняттям «охорона працівників».

Ураховуючи вищезазначене, стандарти МОП не приписують широкого чи вузького тлумачення ні терміну «умови праці», ні терміну «охорона працівників». Отже, має місце певна неоднозначність — або, скоріше, гнучкість — стосовно того, якою могла б бути сфера компетенції системи інспекції праці. Ця гнучкість трансформувалася у два типи національної інспекції праці: універсальну та спеціалізовану. Універсальна інспекція праці має широкі повноваження та опікується такими аспектами, як зайнятість і соціально-трудова відносина (включно з умовами праці, здоров'ям, безпекою та добробутом працівників), а коло завдань спеціалізованої інспекції праці зазвичай обмежується безпекою та здоров'ям на роботі (БЗР). Слід зазначити, що хоча деякі національні інспекції праці є суто універсальними інспекціями, а деякі — суто спеціалізованими, є й країни, в яких система інспекції праці має змішаний характер.

Висловлювалася думка про те, що універсальні інспекції праці (універсальні інспектори праці) можуть бути краще озброєні для того, щоб реагувати на наслідки змін в економіці й на ринку праці, такі як збільшення кількості працівників-мігрантів та зростання масштабів неформальної економіки, тому що вони вже вирішують питання стосовно соціальної сфери й зайнятості¹². Крім того, зазначалося, що якщо контроль за дотриманням більшості норм законодавства про працю здійснює один, а не кілька органів, імовірність того, що порушення різного характеру, — наприклад, порушення законодавства і про БЗР, і про соціальне забезпечення, що стосуються одного й того самого працівника чи працівників, будуть виявлятися і усуватися з меншим клопотом для зацікавлених працівників. При цьому МОП не віддає пріоритет універсальній моделі порівняно зі спеціалізованою; не дають підстави для висновку щодо будь-якої переваги й зауваження КЕЗКР, зроблені за минулі роки.

Нижче викладені головні аспекти, що викликають занепокоєння Бюро стосовно обмеження мандату інспекції праці та повноважень інспекторів праці.

- Сфери, на які не поширюється дія національних законів про працю і, отже, вони не належать до сфери компетенції інспекції праці. У деяких країнах зони експортної переробки (ЗЕП) частково або повністю не підлягають наглядові. Іншими сферами, що не підпадають під

¹² P. Teague: "Reforming the Anglo-Saxon model of labour inspection: The case of the Republic of Ireland", in *European Journal of Industrial Relations* (2009), текст доступний за посиланням: <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0959680109103603>

дію законодавства про працю, є нові види неформальної організації праці (наприклад, контракти з нульовим часом, надомна робота), які раніше могли вважатися частиною так званої «неформальної економіки». Нарешті, за межами сфери компетенції національних інспекцій праці дуже часто перебуває домашня праця. Ці винятки означають, що у певній країні не всі працівники користуються однаковим рівнем захисту з боку закону.

- Держави-члени МОП, у яких інспектування і контроль безпеки та здоров'я на роботі (БЗР) здійснюють об'єднання роботодавців. МОП завжди стверджувала, що контроль, сповіщення, медична експертиза й надання консультацій з питань здоров'я повинні бути обов'язком державного органу.
- Обмеження повноважень інспекторів праці. Є ряд держав-членів МОП, у яких інспектори праці повинні повідомляти роботодавця, перш ніж відвідувати підприємство. Це — дуже серйозне обмеження повноважень інспекторів праці, тому що така вимога може призводити до порушень законодавства: наприклад, інспектори праці не зможуть виявляти дитячу працю або незадекларованих працівників.

Покладання на інспекторів праці завдань, не пов'язаних з їхніми основними функціями

Вищезазначені обмеження — не єдина причина для занепокоєння. Зокрема, часто бувають випадки, коли на інспекторів праці покладають завдання, які не стосуються безпосередньо виконання їхніх обов'язків, що навряд чи є розумним. Хоча деякі з цих завдань (наприклад, розрахунок вихідної допомоги, складання заяв про звільнення на прохання працівників, видача дозволів на роботу) не суперечать основним функціям інспекторів праці, вони займають час і відвертають увагу інспекторів праці від їхніх головних обов'язків. Більше непокоїть те, що інші завдання, які доручаються інспекторам праці в деяких державах-членах МОП, вважаються несумісними з їхніми основними функціями як інспекторів праці.

Розглянувши завади, пов'язані з правовою базою, яка визначає сферу компетенції інспекції праці, перейдемо до інших видів проблем, на які інспектори праці впливати не можуть. Це, зокрема: рівень соціально-економічного розвитку країни; сила расових і ґендерних упереджень;

недовіра до державних службовців — або навіть зневага до них. Необхідно враховувати ці фактори, щоб забезпечити максимально можливу ефективність роботи інспекторів праці. Так само важливо й те, що добре продумана кадрова політика щодо інспекції праці може послабити несприятливий вплив цих факторів.

Виклики, характерні для країн із рівнем доходу нижчим за середній і низьким рівнем доходу

Рівень соціально-економічного розвитку країни зазвичай відображається у рівні її кваліфікованої робочої сили, галузях, де зайнято найбільше працівників, і рівні зайнятості. У країнах із переважно аграрною економікою частка тих, хто працює, і частка кваліфікованих працівників є низькою, й багато людей працюють у неформальній економіці. У цих країнах інспекторам праці доводиться мати справу з численними випадками фіктивної самозайнятості, незадекларованої праці та значними масштабами заниження даних про кількість нещасних випадків на роботі. Ця остання особливість — значне заниження даних про нещасні випадки на роботі — є характерною і для країн, де в останні 20–40 років спостерігалися швидкі темпи зростання економіки та індустріалізації; проте, у цих країнах робота інспектора праці є дещо легшою завдяки тому, що підприємства є зазвичай більшими, а відсоткова частка працівників, які не мають постійного місця роботи, — меншою.

В обох цих категоріях країн лише мала частка валового внутрішнього продукту (ВВП) виділяється на профілактику нещасних випадків на роботі та професійних захворювань, у результаті чого відсоткова частка смертельних випадків, травм і захворювань серед працівників, яким можна було б запобігти, є високою. Брак грошей — не єдина причина, що пояснює, чому незалежні низькокваліфіковані робітники не інвестують у запобіжні заходи: вони часто є малоосвіченими та довіряють традиційним методам і засобам; крім того, вони не мають вільного доступу до достовірної інформації про запобігання. У країнах, які стали індустріалізованими зовсім недавно, управління безпекою та здоров'ям на фабриках досі залишається неналежним, а у деяких випадках його практично не існує.

Є ще одна проблема, яка часто йде пліч-о-пліч із слабкою економікою: наявність порівняно дуже невеликої кількості високоосвічених людей, яких, як правило, не приваблює сфера державної служби; вони часто віддають перевагу виїзду за кордон або роботі у приватному секторі.

Виклики, характерні для інспекцій праці у КВД та КСД

Останнім часом спостерігаються два відносно нові явища, які впливають на багато КВД і менш гостро — на КСД: це збільшення масштабів нестандартних форм зайнятості й зростання чисельності працівників-іммігрантів.

Серед нестандартних форм зайнятості, які є новими або які в останні 20 років набувають дедалі більшого значення, найінноваційнішою формою, масштаби якої останніми роками відчутно зросли, є робота на цифрових платформах. Робота на цифрових платформах у багатьох аспектах є дуже різномірною. Вона включає відносно висококваліфіковані завдання у сфері інформаційних технологій (які підбираються й виконуються в онлайн-режимі), менш кваліфіковану одноманітну онлайн-роботу і роботу, що підбирається на платформі, але передбачає послуги, які вимагають фізичної доставки, наприклад, послуги великих компаній у таких галузях, як доставляння їжі та перевезення пасажирів.

Коли йдеться про забезпечення дотримання трудового законодавства, статус працівників, зайнятих на цифрових платформах, є однією з ключових проблем для інспекцій праці — незалежно від того, чи це самозайняті особи, чи наймані працівники. Інспекторам праці потрібні ґрунтовні знання нормативних актів про трудові відносини. Крім того, їм також необхідно розуміти, як працюють цифрові платформи. Задоволення таких потреб передбачає навчання у цих двох сферах — проте багато інспекцій праці досі не вживають належних заходів щодо врегулювання проблеми.

Головна причина того, чому статус працівників, зайнятих на платформах, ще не став складовою навчальної програми у багатьох КВД і КСД, полягає у відсутності широкого консенсусу в питанні про те, що чинне законодавство про працю може поширюватися на трудові правовідносини між працівниками, зайнятими на платформі, й самою платформою. Зокрема, досі точиться спір про те, чи відповідають такі працівники юридичним критеріям для того, щоб вважатися найманими працівниками.

Незважаючи на складність класифікації працівників, зайнятих на цифрових платформах, як найманих працівників або самозайнятих осіб, у ряді країн ОЕСР ужито заходів для забезпечення їм соціального захисту¹³.

¹³ OECD: The future of social protection. What works for non-standard workers? (2018), текст доступний за посиланням <https://doi.org/10.1787/9789264306943-en>

Другий виклик — це масштаби незадекларованої праці, які збільшуються одночасно зі зростанням чисельності працівників-іммігрантів. Аспекти, в яких незадекларована праця є викликом для інспекцій праці, добре узагальнені у робочому документі МОП «Інспекція праці в Європі: незадекларована праця, міграція, торгівля людьми» (*Labour inspection in Europe: undeclared work, migration, trafficking*).

У багатьох випадках для виконання незадекларованої праці наймаються працівники-мігранти — особливо мігранти з неврегульованим статусом або без дозволу. Це робить їх уразливими та знижує стандарти, які на них поширюються. Вимоги про те, щоб інспекції праці співпрацювали у забезпеченні дотримання імміграційного законодавства можуть, однак, поставити під загрозу виконання основної функції інспекторів праці (яка полягає у застосуванні законодавства про працю до всіх працівників). Разом із тим, проблеми міграції слід брати до уваги, розглядаючи можливі шляхи, якими інспекції праці можуть сприяти запобіганню незадекларованій праці та її формалізації.

Інспекції праці стикаються з практичними перешкодами у плануванні та здійсненні відвідувань, оскільки незадекларована праця за своїм характером є прихованою, й виявити її нелегко. Навіть коли інспектори виявляють випадки незадекларованої праці, в такій ситуації необхідно підтримувати тонку рівновагу, належним чином ураховуючи інтереси працівників, легітимних підприємств та, у певних ситуаціях, застосовне законодавство про незаконну імміграцію¹⁴.

Хоча минуло вже дев'ять років із випуску вищезгаданого робочого документа МОП, зараз, у 2019 році, незадекларована праця все ще залишається викликом для інспекцій праці всієї Європи. Необхідність набуття інспекторами спеціальних навичок (зокрема здатності розмовляти іноземними мовами) та спеціальних знань (розуміння вимог трудового законодавства та соціального забезпечення інших країн) є особливо нагальною в контексті «транскордонних» працівників¹⁵. Багато вищих посадовців інспекцій праці Європейського Союзу (ІП ЄС) скаржаться, зокрема, на труднощі, яких вони зазнають у налагодженні співробітництва з податковими органами, наприклад, щодо рівня обміну даними та спільного користування даними і (або) рівня функціонування. Їм також важко взяти

¹⁴ ILO: *Labour inspection in Europe: undeclared work, migration, trafficking*, Working Document No. 7, LAB/ADMIN (Geneva, 2010), p. vii, текст доступний за посиланням www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_120319.pdf

¹⁵ C. Williams, P. Vanden Broeck, A. Scharle: *Future role and competence profile of Labour Inspectorates* (Lithuania, 2019)

на себе ініціативу в налагодженні ширшої міжурядової співпраці на рівні стратегії. Часто згадується необхідність кращого налагодження стосунків між інспекціями та соціальними партнерами, а також іншими зацікавленими сторонами¹⁶.

Гендерні упередження та упередження щодо певних груп, що панують у суспільстві

Гендерні упередження та упередження щодо певних етнічних груп (наприклад, ромів, нижчих каст тощо) ніколи не відображаються у безпосередніх критеріях набору або просування по службі інспекторів праці. У державах-членах МОП, де одним з етапів процесу відбору є співбесіда та (або) де проводиться оцінка ефективності роботи, ці упередження можуть грати певну роль, особливо якщо залучено тільки одного інтерв'юера або оцінювача, а настанов щодо проведення співбесіди чи оцінки немає. Проте, є ряд країн, у яких служби інспекції праці на законних підставах вдаються до дискримінації щодо літніх заявників або заявників з інвалідністю. Прикладами такої дискримінації є: віковий ценз для державних службовців, які бажають скласти іспити для підвищення з переводом на адміністративні посади; країни, де обов'язковою вимогою до кандидатів на посаду інспектора праці є працездатність.

На жаль, упередження, що панують у суспільстві — навіть якщо у процесах прийняття рішень в інспекції праці їх немає, — впливатимуть на інспекторів праці під час їхньої взаємодії з роботодавцями та працівниками, особливо якщо вони самі належать до маргіналізованої групи або маргіналізованого ґендера. Це — одна з причин того, чому поради й навіть попереджувальні приписи інспекторів праці можуть залишитися непоміченими, що змусить інспекцію праці вдатися до санкцій, які часто оскаржуються роботодавцями. У результаті професійні небезпеки для працівників не усуваються відразу після їх виявлення, а на ліквідацію інших порушень законодавства йде багато часу. Інший наслідок таких упереджень полягає в тому, що у ряді країн відсоткова частка інспекторів праці жіночої статі та інспекторів праці з маргіналізованих груп є доволі малою, часто тому, що представницям і представникам таких груп важко отримати доступ до вищої освіти, або тому,

¹⁶ Там само, с. 5.

що вони зазнають жорстокого або нешанобливого ставлення з боку колег, роботодавців або працівників.

Насильство щодо інспекторів праці

На відміну від усіх перешкод, розглянутих вище, насильство щодо інспекторів праці у його найменш крайніх формах, як-от образливі вислови, є — і завжди було — доволі поширеним у всьому світі. Це не дивно, оскільки інспектори праці повинні забезпечувати дотримання закону, тому їх часто зустрічають із ворожістю.

Фізичні напади трапляються нечасто, проте словесні образи — нерідке явище під час інспекційних відвідувань, навіть у тих регіонах світу, де насильство мало поширене. Тим не менш, після вбивства у 2004 році двох французьких інспекторів праці під час перевірки ферми Комітет старших інспекторів праці ЄС (КСІП) розробив посібник «Насильство щодо інспекторів: посібник успішних практик його недопущення» (*Violence towards inspectors: Good practice guide*). У цьому документі КСІП дає поради щодо способів запобігання актам насильства й підтримки інспекторів праці, які стали жертвами насильства. Хоча більшість заходів, рекомендованих у посібнику, не тягне за собою значних витрат, вони можуть створити фінансовий тягар для ряду національних інспекцій праці, які потерпають від істотної нестачі коштів.

Брак ресурсів

Недостатнє фінансування інспекцій праці означає недостатність ресурсів, що, своєю чергою, обмежує здатність інспекції виконувати свої основні обов'язки. Є чотири сфери, недофінансування яких спричиняє найбільший негативний вплив: недостатня кількість інспекторів праці; недостатнє використання нових технологій; відсутність транспортних засобів; погано обладнані місцеві бюро.

Відповідно до статті 10 Конвенції № 81, кількість інспекторів праці повинна визначатися з урахуванням нижчезазначених факторів:

а) важливості обов'язків, які повинні виконувати інспектори, як-от:

і) кількість, тип, розмір і розташування підприємств, які підлягають інспекції;

ii) чисельність і категорії працівників, зайнятих на таких підприємствах; та

iii) кількість і складність правових норм, застосування яких слід забезпечити;

b) матеріальних засобів, наданих у розпорядження інспекторів; та

c) практичних умов, за яких мають проходити інспекційні відвідування для того, щоб вони були ефективними.

Комітет із питань зайнятості та соціальної політики Адміністративної ради МОП (Комітет ЗСП) у 2006 році запропонував¹⁷ співвідношення між чисельністю інспекторів праці та чисельністю працівників, але в якості єдиного критерію для визначення цих співвідношень використав рівень економічного розвитку країни. Реальність є такою, що у країнах із низьким і середнім рівнем доходу кількість інспекторів праці відносно кількості працівників є малою — і не тільки малою, а й недостатньою. Тим не менш, навіть у відносно заможних регіонах світу кількість інспекторів праці часто вважається недостатньою. Саме такої думки дотримався Європейський Парламент у своїй резолюції від 14 січня 2014 року, де він висловив «занепокоєння з приводу недоукомплектованості кадрами інспекційних органів держав-членів ЄС»¹⁸. Одним із запропонованих заходів для зменшення надмірної завантаженості інспекторів праці є прийняття на роботу допоміжного персоналу, який міг би виконувати деякі з адміністративних завдань, що їх наразі виконують інспектори праці, і це дасть інспекторам змогу зосередитись на своїх основних обов'язках.

Інформаційні системи є цінним інструментом для збирання та аналізу даних, без чого важко забезпечити раціональне планування та ефективну координацію інспекційної діяльності. Такі системи можуть також підвищувати прозорість і підзвітність адміністративної діяльності, оскільки вони уможливають фіксацію результатів, подальших контрольних заходів і

¹⁷ МОП, Адміністративна рада, Комітет із питань зайнятості та соціальної політики Адміністративної ради (GB.297/ESP/3), 297-ма сесія (Женева, листопад 2006 р.), за результатами обговорення Загального огляду інспекції праці на 95-й сесії Міжнародної конференції праці (2006 р.). Комітет заявив, що «МОП вважає прийнятними такі орієнтовні показники, що стосуються співвідношення між чисельністю інспекторів праці та чисельністю працівників: у промислово розвинених країнах — 1 інспектор на 10 000 працівників; у країнах, що здійснюють індустріалізацію, — 1 на 15 000; у країнах з економікою перехідного періоду — 1 на 20 000; у менш розвинених країнах — 1 на 40 000».

¹⁸ European Parliament: European Parliament resolution of 14 January 2014 on effective labour inspections as a strategy to improve working conditions in Europe (2013/2112(INI)) (Strasbourg, 2004), текст доступний за посиланням <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0012+0+DOC+XML+V0//EN>

санкцій за результатами кожного інспекційного відвідування. Проте, як Комітет ЗСП зазначив у 2010 році, «на першому етапі створення та обслуговування нових технологічних систем може вимагати великих витрат, (...) у довгостроковій перспективі ці інвестиції можуть сприяти економічно ефективнішому використанню персоналу та зменшенню витрат на зв'язок». Не можна заперечувати, що інформаційні системи є вкрай корисними для прийняття кадрових рішень і набору нових інспекторів праці, а також для просування по службі й надання інших стимулів окремим інспекторам праці. На жаль, таких систем немає не лише у країнах із низьким рівнем доходу, а й у країнах із середнім рівнем доходу.

Що стосується практичних умов, за яких здійснюються інспекційні перевірки, то брак ресурсів обмежує можливості перевезення інспекторів праці до підприємства, а це несприятливим чином впливає на ефективність їхньої роботи. КЕЗКР добре усвідомлює, що однією з істотних завад, що перешкоджають інспекторам праці виконувати свої обов'язки, є недостатність або відсутність транспортних засобів. У багатьох країнах із низьким рівнем доходу транспортних засобів, надаваних службою інспекції праці, настільки мало, що інспекторам праці часто доводиться скасовувати чи переносити відвідування або ж замінити їх відвідуваннями підприємств, яких вони можуть дістатися пішки. У цих самих країнах громадського транспорту мало, причому надійністю він не відрізняється, а якщо інспектори праці користуються власними автомобілями, відповідні витрати їм зазвичай не відшкодовуються.

Четвертий і останній напрям, в якому недофінансування найсильніше впливає на ефективність роботи інспекторів праці, — погано оснащені або неналежні бюро. У статті 11 Конвенції № 81 зазначено:

1. Компетентний орган вживає необхідних заходів для того, щоб у розпорядженні інспекторів праці були:

а) місцеві бюро, обладнані відповідно до потреб служби і доступні для всіх відповідних осіб;

б) транспортні засоби, необхідні для виконання їхніх обов'язків, у разі якщо немає відповідних засобів громадського транспорту.

2. Компетентний орган вживає необхідних заходів з метою відшкодування інспекторам праці будь-яких витрат, пов'язаних з пересуванням, та будь-яких додаткових витрат, які можуть бути необхідними для виконання їхніх обов'язків.

За інформацією, отриманою КЕЗКР, у багатьох країнах замало необхідних приміщень, а ті, що є, не обладнані належним чином. Проблеми мають різний характер — від нестачі комп'ютерів або браку письмового приладдя до відсутності електропостачання чи води. Деякі з цих недоліків, безперечно, не дають інспекторам праці можливості виконувати свої обов'язки й можуть призводити до низького морального духу.

Глава 3. Набір і відбір інспекторів праці

У Конвенціях №№ 81 і 129 подано два практично однакові зауваження з питання набору кадрів:

Стаття 7 Конвенції № 81

- 1. Відповідно до будь-яких умов набору на державну службу, які можуть бути передбачені національним законодавством, інспекторів праці набирають виключно з огляду на їхню кваліфікацію для виконання обов'язків, які будуть на них покладені.*
- 2. Методи перевірки такої кваліфікації визначаються компетентним органом.*
- 3. Інспектори праці отримують відповідну підготовку для виконання своїх обов'язків.*

Стаття 8 Конвенції № 81

До складу персоналу інспекції можуть призначатися як чоловіки, так і жінки.

У разі потреби на інспекторів-чоловіків та інспекторів-жінок можуть відповідно покладатися особливі обов'язки.

Стаття 9 Конвенції № 129

- 1. Відповідно до будь-яких умов набору на державну службу, які можуть бути передбачені національним законодавством, інспекторів праці у сільському господарстві набирають виключно з огляду на їхню кваліфікацію для виконання обов'язків, які будуть на них покладені.*
- 2. Методи перевірки такої кваліфікації визначаються компетентним органом.*
- 3. Інспектори праці у сільському господарстві отримують відповідну підготовку для виконання своїх обов'язків, і здійснюються відповідні заходи для забезпечення їм подальшого навчання в процесі їхньої роботи.*

Стаття 10 Конвенції № 129

До складу персоналу інспекції праці у сільському господарстві можуть призначатися як чоловіки, так і жінки. У разі потреби на інспекторів-чоловіків та інспекторів-жінок можуть відповідно покладатися особливі обов'язки.

Своєю чергою, в Рекомендації 1923 року щодо інспекції праці (№ 20) наведено певні вказівки щодо категорії осіб, які мають працювати інспекторами праці:

... важливо, щоб інспектори взагалі мали високий рівень технічної підготовки та досвіду, були б особами з доброю загальною освітою та завдяки своєму характеру і здібностям могли здобути довіру всіх сторін.

Рекомендації КЕЗКР є конкретнішими. По-перше, «кваліфікація для виконання обов'язків» повинна включати не тільки технічні навички та компетенції, а й особисті та психологічні здібності. По-друге, серед цих особистих якостей повинні бути розсудливість, чесність і неупередженість. По-третє, на думку Комітету, найкращим способом відбору компетентним органом найпридатніших кандидатів є належні поглиблені співбесіди.

Вивчивши інформацію про процес набору інспекторів у 35 країнах, зазначених у Додатку II, ми помітили таке: те, що, на думку країн, є належною кваліфікацією для потенційного інспектора праці, значною мірою залежить від типу інспекції — чи це універсальна інспекція праці, чи це спеціалізована інспекція праці, а також від значення, яке надається психологічним характеристикам кандидата.

Універсальні системи інспекції праці (наприклад, іспанська модель) шукають кандидатів, уже знайомих із правовими нормами з умов праці, тоді як спеціалізовані системи (наприклад, британська модель) цього не передбачають, тому що їхні служби інспекції праці опікуються тільки питаннями здоров'я та безпеки. Як загальне правило, в універсальних інспекціях праці процес набору кадрів включає як мінімум один екзамен із метою перевірки знань із трудового законодавства; у спеціалізованих системах інспекції праці, на відміну від цього, від кандидатів на посаду інспекторів праці не очікується володіння знаннями про законодавство з БЗР.

Що стосується значення, надаваного гнучким навичкам, то вони зазвичай відіграють провідну роль у спеціалізованих системах інспекції праці: кандидатів, які не мають потрібних гнучких навичок, на роботу не беруть. У випадку універсальних інспекцій праці важливість гнучких навичок широко варіюється: у деяких країнах їх взагалі не оцінюють, а в інших — оцінюють або за допомогою співбесіди (наприклад, у Франції), або за допомогою оцінки, яку проводить фахівець (наприклад, в Аргентині). Найчастіше оцінюють такі гнучкі навички: здатність налагоджувати стосунки з людьми; здатність добре працювати у стресових ситуаціях і без нагляду; ініціативність; здатність ефективно спілкуватися.

Зараз ми звернемо увагу на схожі риси, наявні в процесі набору та відбору кадрів у вищезгаданих 35 країнах, почавши з інших вимог, ніж ті, які ми вже розглянули вище.

1. Певний рівень освіти, який повинні мати претенденти на момент подання ними заяви на участь у відкритому конкурсі на зайняття посади. Ця вимога є надзвичайно поширеною. Проте, мінімальний освітній рівень може коливатися від свідоцтва про середню освіту (Вірменія вимагає наявності середньої освіти тільки для молодших посад) до вищої освіти, наприклад, ступеня магістра (візьмімо Чехію). Вимога про мінімальний рівень освіти не встановлена лише у дуже небагатьох країнах (наприклад, у Фінляндії та Данії).

2. Відсутність судимості, як і для всіх інших посад державної служби.

3. Громадянство країни, яка набирає інспекторів. Є ряд винятків: наприклад, вакансії в Управлінні з питань безпеки та здоров'я на роботі (HSE) у Великій Британії є доступними для громадян цієї держави, громадян Співтовариства та Європейської економічної зони (ЄЕЗ), а також певних громадян країн, що не входять до ЄЕЗ; у Бразилії інспекторами праці можуть призначатися громадяни не лише Бразилії, а й Португалії, на яких поширюється дія Договору про рівність між Бразилією та Португалією.

4. Письмові тести. На певному етапі процесу відбору кандидати повинні пройти один чи декілька письмових тестів, мета яких — оцінити гнучкі навички та (або) знання відповідного законодавства. Проте, у ряді країн процес відбору не передбачає жодних письмових іспитів. Це, зокрема, Гондурас, де претендентів на посаду інспектора праці відбирають за результатами розгляду їхніх коротких автобіографій. В інших країнах, наприклад у Тунісі, проводяться конкурси двох видів: конкурси з екзаменами й конкурси, на яких кандидатів відбирають за критерієм відповідності їхніх біографічних даних.

5. Віковий ценз. Загальна тенденція полягає у скасуванні вікового цензу згідно з зобов'язаннями щодо рівності, але у деяких державах-членах МОП цю вимогу ще не скасовано. Як правило, мінімальний вік для прийняття на роботу становить 18 років.

Розглянувши основні схожі риси 35 країн, ми переходимо до відмінностей між ними.

1. У деяких країнах можуть проводитися тільки зовнішні конкурси на заповнення вакантних посад інспекторів праці; в інших проводяться і вну-

трішні, і зовнішні конкурси. Останній із цих випадків є доволі поширеним: проводяться конкурси, відкриті тільки для державних службовців — так звані «внутрішні» конкурси», та конкурси, відкриті для будь-яких осіб, які відповідають мінімальним критеріям для зайняття посади — так звані «зовнішні» конкурси. Це не обов'язково означає, що вакантні посади завжди заповнюються людьми, які отримують найвищі бали на конкурсі; буває так, наприклад, що на вакантні посади призначають осіб із числа державних службовців без будь-якого конкурсу (наприклад, у Казахстані).

2. У деяких країнах досвід роботи може бути вимогою або вважатися перевагою, а в деяких він не має значення для відбору кадрів. Якщо наявність попереднього досвіду роботи є обов'язковою (наприклад, у Словенії — п'ять років досвіду роботи в якості роботодавця чи найманого працівника, в Аргентині, Пакистані та Перу), то тривалість такого досвіду зазвичай залежить від рівня посади: чим вищою є посада, тим довший досвід роботи потрібен. Варто зазначити також, що, як загальне правило, досвід роботи претендента повинен бути пов'язаний із обов'язками, виконання яких передбачено для інспектора праці (наприклад, у Фінляндії).

3. Проведення співбесіди у процесі відбору може передбачатися або не передбачатися. У ряді країн процедура набору інспекторів праці не проводиться, проте, там може проводитися усний екзамен — причому не один (наприклад, в Іспанії). Якщо співбесіда в рамках відбору передбачена, вона зазвичай спрямована на те, щоб оцінити особисті якості кандидатів і ряд гнучких навичок.

4. Навчання може включатися до процесу набору або ж проводитися тільки після призначення кандидата. Якщо навчання є невіддільним компонентом процесу набору, воно зазвичай відбувається наприкінці цього процесу, тобто воно забезпечується тільки тим кандидатам, які успішно пройшли всі інші етапи (наприклад, у Венесуелі). Як загальне правило, кандидати, які успішно дійшли до етапу навчання, після його завершення проходять тестування на засвоєння пройденого матеріалу.

5. Політика щодо заявників з інвалідністю істотно різниться залежно від країни. У ряді держав-членів МОП кандидат повинен мати хороше здоров'я або не мати інвалідності (наприклад, у Перу та Казахстані). В інших країнах кандидат повинен уміти водити автомобіль (Нова Зеландія) та володіти рядом гнучких навичок — деякі з котрих могли б ускладнити подання заяв особами з інвалідністю. В іншій групі країн формулювання вимоги щодо стану здоров'я є достатньо нечітким для того, щоб знеохочувати осіб із певними видами інвалідності до подання заяви (як, наприклад, у Бразилії).

Серед КВД позитивна дискримінація щодо заявників з інвалідністю поширена, але набуває різних форм. Наприклад, у Великій Британії це — система гарантованої співбесіди (СГС), завдяки якій усі люди з інвалідністю, котрі подають заяви, запрошуються на співбесіду, якщо вони відповідають певним мінімальним критеріям.

Приклади успішних практик

Оцінюючи придатність конкретної методики набору/відбору кадрів, важливо пам'ятати про два фактори: по-перше, ресурси, наявні для процесу набору і для системи інспекції праці; по-друге, що саме у відповідній країні фактично передбачає робота інспектора праці. Нижче розглянуто ряд стратегічних питань — і відповіді на ці запитання часто залежать від одного чи обох із цих факторів.

Чи слід віддавати пріоритет гнучким навичкам і практичним знанням, а не рівню освіти та знанню трудового законодавства — або навпаки?

Як згадано вище, у деяких країнах інспектори праці опікуються тільки питаннями безпеки та здоров'я на роботі; в інших країнах вони повинні контролювати стан дотримання всього трудового законодавства щодо умов праці. Проте, є й інші відмінності між завданнями інспекторів праці: наприклад, у деяких державах-членах МОП інспектори праці перевіряють тільки один вид трудової діяльності (наприклад, у Фінляндії). У цілому вужча сфера дії виправдовує менший наголос на знанні трудового законодавства — тобто чим менше видів трудової діяльності повинні перевіряти інспектори і чим менший обсяг умов праці вони повинні контролювати, тим більшою є важливість так званих «гнучких навичок» під час відбору претендентів на цю посаду.

Незважаючи на ці відмінності, не можна заперечувати, що є ряд гнучких навичок, якими повинні володіти всі інспектори праці. Проте, хоча, як здається, накопичено достатньо доказів того, що ці навички можна розвивати за допомогою навчальних заходів¹⁹, слід також визнати, що *коли йдеться про цілеспрямовані спроби вдосконалити гнучкі навички*

¹⁹ T. Chamorro-Premuzic: "Can you really train soft skills? Some answers from the science of talent", in Forbes, текст доступний за посиланням <https://www.forbes.com/sites/tomaspremuzic/2018/06/14/can-you-really-train-soft-skills-some-answers-from-the-science-of-talent/?sh=160f1329c460>

людей, це вже свідчить про оптимістичний підхід до ситуації [...] допомога у набутті гнучких навичок, відповідна підготовка та розвиток цих навичок, скоріше за все, будуть корисними для тих, кому вони потрібні найменше²⁰. Найбезпечнішим рішенням, таким чином, видається, буде набір людей, які вже мають принаймні деякі з ключових гнучких навичок, як-от здатність добре спілкуватися, брати на себе ініціативу, уміння приймати рішення без постійного нагляду та розсудливість.

Як слід призначати кандидатів — шляхом безпосереднього відбору або на основі їхнього резюме?

Якщо ресурси, виділені на процедури набору інспекторів, є обмеженими, а для виконання повсякденних завдань інспекторам праці не потрібні обширні та актуальні знання про трудове законодавство, доречним варіантом цілком може бути відбір кандидатів із найбільш підходящими резюме.

Тим не менш, якщо у країни достатньо коштів для проведення належних письмових тестів і оцінювання якостей претендентів, їхні резюме не слід використовувати як єдину або головну підставу для прийняття на роботу, чому є ряд причин. По-перше, якщо кандидати складають один і той самий іспит, в однакових умовах і оцінюються за однаковими критеріями, це допомагає створити єдині правила для всіх. По-друге, іспити, спеціально розроблені для набору інспекторів праці, є засобом, що дає змогу перевірити, чи є знання, раніше здобуті кандидатами, досі актуальними та доречними для тієї посади, на яку вони претендують.

Чи слід ставити вимогу про наявність попереднього досвіду роботи?

Ураховуючи обов'язки інспекторів праці, видається доречним, щоб кандидати мали хоча б однорічний чи дворічний досвід роботи на момент подання заяви, а не набували цей досвід після проходження навчання. Ще одна перевага врахування досвіду роботи — якщо не як обов'язкової характеристики, то хоча б як позитивної якості — полягає в тому, що інспекції праці з більшою вірогідністю призначатимуть на посади осіб, які не дуже молоді. Працівники старшого віку з меншою ймовірністю звільнятимуться, а в ряді країн національні інспекції праці дуже потребують стабільності кадрового складу. Країнам, крім цього, доречніше виділяти ресурси на підготовку не тих кандидатів, які шукають короткострокових

²⁰ Там само

можливостей, а нових призначенців, які, скоріше за все, залишатимуться на посаді достатньо довго для того, щоб розвинути в себе необхідні навички та знання для професійного зростання.

Чи повинна технічна співбесіда бути частиною процесу відбору кадрів?

Співбесіда загалом вважається одним із найкращих способів оцінити, чи володіє кандидат гнучкими навичками, потрібними для якісного виконання роботи. В ідеалі має існувати відбірна комісія, що забезпечує, щоб заявники, які пройшли попередній відбір і запрошені на співбесіду, оцінювалися не однією, а кількома особами, зводячи таким чином до мінімуму можливість особистої упередженості. Принаймні декілька членів комісії повинні бути старшими інспекторами праці; недостатньо представлені групи повинні мати рівні можливості участі у роботі цих комісій.

Кандидатам слід ставити запитання, що стосуються вакантної посади, а також конкретних навичок і здібностей, потрібних для виконання цієї роботи. Ці запитання також повинні ґрунтуватися на ряді заздалегідь визначених вимог до поведінки. Зокрема, замість того, щоб просто враховувати «хороші навички спілкування», слід скласти перелік конкретних моделей поведінки, які могли б допомогти встановити, чи має кандидат цю характеристику. Наприклад, однією з цих особливостей поведінки могла б бути «здатність використовувати різні регістри голосу для викладення однієї й тієї самої ідеї». Існують інші правила, які варто враховувати. Усім кандидатам слід ставити однакові запитання, причому серед них мають бути відкриті запитання, тобто запитання, які вимагають не просто відповіді «так» або «ні», як-от запитання щодо поведінки/гіпотетичні запитання стосовно ситуацій, з якими кандидат може стикнутися на роботі. Ось можливий приклад такого запитання: «Що б ви зробили, якщо б директор фабрики, яку ви інспектуєте, почав ляяти вас?».

Чи слід включити курс навчання до процесу відбору кадрів?

Доволі багато країн передбачають у процесі відбору інспекторів праці курс навчання, але тривалість і тип цієї професійної підготовки різняться залежно від країни. У деяких країнах навчальний компонент процесу відбору триває кілька днів (Перу), у деяких охоплює кілька місяців (наприклад, в Іспанії). Інша суттєва відмінність полягає в тому, що підготовка може включати або не включати практичні заняття.

Навіть якщо навчальний компонент триває лише кілька днів, він може — якщо його зміст стосується конкретних завдань інспектора праці — стати вирішальним фактором для деяких заявників. Вони можуть усвідомити, що, мабуть, ця робота їх не приваблює або що їм бракує навичок для належного її виконання. Ці кандидати, ймовірно, припинять брати участь у процесі відбору на цьому етапі, а ті, хто залишився, матимуть сильну мотивацію і, отже, в разі призначення, з більшою вірогідністю стануть інспекторами праці, які працюють добре.

Як правило, країни, в яких у процесі відбору інспекторів праці такий етап підготовки не передбачений, проводять початкову підготовку ново-призначених інспекторів під час випробувального терміну. Це навчання може тривати кілька місяців або років і тому є набагато глибшим. Проте, з економічної точки зору було б ефективніше забезпечити певну професійну підготовку в процесі відбору, а подальшу підготовку передбачити тільки для тих кандидатів, яких відібрано.

Чи повинна мати місце позитивна дискримінація щодо заявників з інвалідністю?

Відсутність будь-якої форми інвалідності не є вимогою в багатьох країнах. Проте, чи слід уживати позитивних дій щодо кандидатів з інвалідністю у процесі наймання інспекторів праці?

По-перше, позитивна дискримінація у наборі кадрів повинна мати законний характер у країні, як, наприклад, у Великій Британії, де ця норма передбачена у Законі 2010 року про рівність (EA'10). По-друге, вибрана форма позитивної дискримінації повинна забезпечити однакові умови, а не надавати кандидатам з інвалідністю якусь перевагу.

У випадку усунення перешкод для кандидатів з інвалідністю слід урахувати два міркування:

- кандидатам слід надати достатньо інформації про кожний етап процесу відбору, зокрема про тести, які їм доведеться проходити. У країнах, де екзаменаційній комісії дозволено вносити корективи для заявників з інвалідністю, ця інформація допоможе таким кандидатам вирішити, повідомляти чи не повідомляти про свою інвалідність;
- письмові екзамени допомагають захистити осіб із фізичними вадами від будь-як упереджень щодо їхньої інвалідності, тому що

візуального контакту між заявником і екзаменатором немає. Проте, у випадку, якщо кандидат може опинитися у невідповідному становищі у ході письмового екзамену, необхідно повідомити про наявність інвалідності у такої особи. Наприклад, кандидатам із нездатністю до читання може бути дозволено під час письмового екзамену користуватися програмою перевірки орфографії.

Глава 4. Підготовка інспекторів праці

Згадки про підготовку інспекторів праці присутні у Рекомендаціях №№ 20 і 133 та Конвенціях №№ 81 і 129. Рекомендації №№ 20 і 133 зосереджені на підготовці новоприйнятих інспекторів. У Рекомендації № 133 зазначено, що «особи, які призначаються на посаду інспекторів праці, [...] повинні якнайшвидше пройти належне стажування» (п. 7)²¹, а Рекомендація № 20 зв'язує випробувальний термін з підготовкою новопризначених інспекторів праці:

... При призначенні інспектори повинні проходити випробувальний термін з метою перевірки їхньої кваліфікації та підготовки до виконання ними своїх обов'язків, а їхнє призначення повинне затверджуватися в кінці цього терміну, за умови, що вони показали себе цілком кваліфікованими для виконання обов'язків інспектора.

Якщо казати про Конвенцію № 81 (стаття 7) та Конвенцію № 129 (стаття 9), то обидві передбачають, що інспектори повинні отримувати відповідну підготовку для виконання своїх обов'язків; проте, у Конвенції № 129 додано, що повинні здійснюватися «відповідні заходи для забезпечення їм подальшого навчання в процесі їхньої роботи» (стаття 9(3)).

Дійсно, як зазначив КЕЗКР, необхідність подальшої підготовки стала очевидною у період між прийняттям Конвенції № 81 (1947 рік) та Конвенції № 129 (1969 рік):

Початкова базова підготовка, навіть якщо вона підкріплювалася додатковим навчанням під час випробувального терміну, була недостатньою для підтримання рівня навичок, необхідних інспекторам праці для виконання своїх обов'язків, складність яких неухильно зростає.

Із цих джерел випливає, що необхідна і початкова підготовка новопризначених інспекторів, і подальша підготовка досвідченіших інспекторів. Жодна країна ніколи не ставила під сумнів таку необхідність; те, що інспектори праці проходять підготовку лише в обмеженому обсязі або взагалі її не отримують, зазвичай можна пояснити браком коштів.

Це характерно для багатьох країн із низьким рівнем доходу і рівнем доходу, нижчим за середній, де єдина підготовка, яку проходять інспектори

²¹ https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R133

праці, — це підготовка, що забезпечується міжнародними організаціями, зокрема МОП. Проте, ефективність таких ініціатив є обмеженою, оскільки вони можуть охопити лише незначну кількість інспекторів і забезпечити підготовку в одній чи декількох сферах, а реалізуються вони зазвичай як одноразові проєкти.

У країнах із середнім рівнем доходу та деяких країнах із високим рівнем доходу початкова підготовка забезпечується, проте старші інспектори часто взагалі не проходять підготовку або проходять її у недостатньому обсязі. Усвідомлюючи це, Європейський Парламент висловив своє занепокоєння відсутністю подальшої підготовки в Європейському Союзі в своїй *Резолюції від 14 січня 2014 року про ефективні інспекції праці як стратегію покращення умов праці в Європі*. Країни, які все ж забезпечують достатню початкову та подальшу підготовку, належать до найбагатших держав світу. Розглянемо різні способи, якими вони забезпечують таку підготовку.

Перш ніж детально розбирати це питання, слід зауважити, що відмінності у забезпеченні підготовки інспекторів праці, як здається, не обумовлені тим, до якого типу належить система інспекції праці — універсальної чи спеціалізованої. Зрозуміло без слів, що інспектори тих інспекцій праці, які займаються тільки питаннями БЗР, не проходять навчання з трудового законодавства, крім законодавства з БЗР. Проте, інші відмінності або схожі риси у змісті підготовки можна пояснити цілим рядом причин, зокрема: чи спеціалізуються інспектори на галузі промисловості, а не на географічному районі (як у Фінляндії), чи вони мають схожий чи дуже відмінний попередній досвід.

Якщо не говорити про зміст, відмінності можна знайти у таких аспектах підготовки новопризначених інспекторів:

- кількість годин, виділена на підготовку, та тривалість періоду, впродовж якого ця підготовка проводиться, можуть бути різними;
- початкова підготовка може проводитися в рамках процесу набору або забезпечуватися впродовж випробувального терміну;
- підготовка може бути або теоретичною, або практичною, або комбінованою;
- можуть мати місце відмінності у методі оцінювання інспекторів-стажерів і у тому, хто його проводить.

Тривалість підготовки дуже сильно різниться залежно від конкретної країни. У деяких країнах на підготовку виділяється всього кілька тижнів (Фінляндія),

тоді як в інших країнах термін підготовки може тривати кілька років (Велика Британія). Точні причини встановлення тієї чи іншої тривалості початкової підготовки в кожній країні визначити складно — але, як загальне правило, період підготовки, що перевищує один рік, є ознакою того, що інспектори праці вважаються елітними державними службовцями, й саме тому на забезпечення їхнього повноцінного функціонування виділяється так багато часу та коштів.

У більшості КВД початкова підготовка здійснюється впродовж першого року або років роботи, а не у процесі набору. Іспанія — єдина країна серед КВД, де теоретична частина початкової підготовки (тривалістю до 480 годин) є елементом процесу відбору, і учасники оцінюються за допомогою екзамену наприкінці цієї підготовки. Практична підготовка, що триває п'ять тижнів, здійснюється в одній із провінційних інспекцій після завершення процесу відбору.

У більшості КВД початкова підготовка включає і теоретичний, і практичний компоненти. Теоретичний компонент передбачає аудиторне навчання і (або) онлайн-курси й зазвичай завершується екзаменом. Практичний компонент майже завжди передбачає спільні відвідування підприємств із досвідченішим інспектором праці.

Цей «досвідченіший колега» (у деяких країнах — безпосередній керівник) не є однаково значущим і не грає однакову роль у підготовці новопризначених інспекторів у всіх країнах. У деяких КВД роль таких інспекторів є дуже обмеженою за масштабом і тривалістю, тоді як в інших цей «наставник» відповідає за організацію підготовки, а також постійну і підсумкову оцінку новопризначеного інспектора праці (як, наприклад, у Бельгії).

Що стосується подальшої підготовки, то відмінності можна знайти, крім змісту підготовки, також у таких сферах:

- періодичність підготовки та сфера охоплення нею;
- спосіб, у який забезпечується підготовка;
- обов'язковий або добровільний характер підготовки;
- відгуки про зміст підготовки та якість її проведення.

У більшості КВД і КСД заходи з безперервного професійного розвитку (БПР) здійснюються здебільшого на добровільних засадах, і при цьому є безліч факторів, від яких залежить сфера охоплення цією діяльністю — наприклад, корисність тем навчання з точки зору старших інспекторів праці (тобто у світлі поставленої ними цілі).

У багатьох країнах навчання старших інспекторів є обов'язковим тільки у випадку істотних змін у законодавстві, що стосується обов'язків інспекторів праці, або у випадку запровадження нових систем інформації, які передбачають нові способи реєстрації даних, зібраних під час інспекційних відвідувань і подальших контрольних заходів. Таким чином, у більшій частині світу періодичність підготовки інспекторів праці істотно різниться і залежить від характеру змін, що відбуваються у процесі трудової діяльності інспектора. Обов'язковий характер підготовка старших інспекторів праці має тільки у декількох країнах (наприклад, у Казахстані та Венесуелі).

Формальне підвищення кваліфікації у середині професійної кар'єри проводиться як в режимі онлайн, так і за місцем роботи. Ступінь, у якому застосовується кожний із цих видів навчання, різниться залежно від країни, але в більшості випадків забезпечується як очне, так і онлайн-навчання. Щоб зменшити витрати, курси за місцем роботи часто відвідує обмежена кількість інспекторів або ж застосовується каскадний метод навчання, за якого представники окружних інспекцій праці відвідують централізовані навчальні курси, після чого передають набуті знання своїм колегам шляхом проведення навчальних занять в округах. У деяких країнах ці курси та семінари проводяться або принаймні організуються національним навчальним центром, а в деяких відповідальність за безперервний професійний розвиток інспекторів праці покладена на окружні інспекції або на безпосередніх керівників.

Що стосується формальної підготовки, то однією із значущих відмінностей є різниця між країнами, які проводять підготовку на спеціалізованих засадах (як, наприклад, Нідерланди), та країнами, які приймають рішення щодо змісту підготовки переважно на основі факторів, що зачіпають усіх інспекторів праці (наприклад, змін у національному законодавстві про працю), або конкретних рангів інспекторів праці (наприклад, інспекторів, які виконують управлінські обов'язки).

В останній із цих груп країн важливою відмінністю є те, чи враховується — і наскільки — аналіз потреб під час прийняття рішень щодо змісту підготовки.

Одним із напрямів, що потребує покращення в більшості країн, є механізм зворотного зв'язку щодо підготовки, який часто недостатньо розвинений та організований. Найширше використовуваним методом отримання зворотного зв'язку є анкети, які слухачі заповнюють після завершення курсу навчання; деякі країни, однак, використовують також форми зворотного зв'язку, які заповнюються викладачами, а деякі в основному покладаються на очні візити на курси та тренінги, запроваджені національним навчальним центром або іншим державним відомством, яке має наглядові повноваження.

Крім цих навчальних курсів, семінарів і практикумів, у всіх КВД і КСД забезпечуються можливості обміну знаннями. У багатьох із цих країн внутрішня корпоративна мережа служби інспекції праці містить навчальні матеріали, якими можуть користуватися всі інспектори, й забезпечує також доступ до всього актуального законодавства та інших документів. Поширеними також є інші системи неформального обміну знаннями та досвідом: онлайн-форуми або регулярні зустрічі для обговорення конкретних матеріалів, над якими працювали або працюють інспектори праці (як, наприклад, у Бельгії). Останній із цих механізмів надав неочікуваний «бонус» інспекторам праці тих інспекцій праці, де більшість завдань інспектори виконують самостійно й за межами офісу. Таким чином, обмін знаннями створює можливість для підтримання соціального та професійного контакту між колегами.

Що стосується тем самих навчальних курсів, то давайте окремо розглянемо підготовку, що забезпечується новоприйнятим інспекторам, і підготовку, яку проходять досвідченіші інспектори. У переважній більшості КВД і КСД новоприйняті інспектори праці, які не мають попереднього досвіду виконання будь-яких із завдань, покладених на інспектора праці, незалежно від кола їхніх обов'язків у інспекції праці, проходять підготовку з таких питань:

- повноваження та обов'язки інспекторів;
- актуальне законодавство;
- розслідування порушень законодавства про працю.

У дедалі більшому числі КВД до програми підготовки новопризначених інспекторів включаються такі теми, як психосоціальні ризики та навички спілкування, а в навчальній програмі для досвідчених інспекторів ці питання не порушуються. Інші компоненти початкової підготовки залежать від сфери компетенції служби інспекції праці, характеристик виробничого сектора у кожній країні та біографічних даних новоприйнятих інспекторів.

Інспектори з більшим досвідом відвідують курси навчання в будь-якій сфері, де зміни, що відбулися, є достатньо значними для того, щоб вплинути на їхню повсякденну роботу (наприклад, зміни у законодавстві про працю). Проте, у багатьох КВД для таких інспекторів зараз проводиться навчання у сферах, пов'язаних із так званими «новими ризиками та ризиками, що виникають». Теоретично такі ризики існують переважно у таких сферах, як «зелені» робочі місця, краудсорсинг, нанотехнології, робототехніка і тривимірний друк. На практиці більшість ризиків, що належать до цих категорій роботи, не є новими, а існують вже тривалий час: новими є надавані послуги або товари,

які виробляються, а ще важливіше — форма зайнятості, що застосовується. Інспекції праці у КВД починають зосереджувати підготовку інспекторів саме на цих нестандартних формах зайнятості, де працівників важко охопити й захистити.

Єдиними ризиками, що є новими — не тому, що вони виникли недавно, а тому, що вони зовсім недавно стали предметом серйозного занепокоєння та напрямом навчання — є психосоціальні ризики та насильство щодо інспекторів праці. Слід зазначити, що тоді, як підготовка з психосоціальних ризиків є доволі поширеною у КВД, навчання з питань насильства щодо інспекторів праці є доволі новою темою і проводиться лише у кількох країнах.

Приклади успішних практик

Програма підготовки з БЗР

Публікація Комітету старших інспекторів праці Європейського Союзу (КСІП) «Загальні стандарти програми підготовки інспекторів із БЗР» (Common standards for OSH inspector training programme) може використовуватися як настанова будь-якою країною, яка бажає розробити програму навчання новоприйнятих інспекторів у сфері БЗР, тому що вона узгоджена з нормами МОП і не стосується окремо конкретної країни чи конкретного регіону, — за винятком глави, присвяченої директивам ЄС.

У вищезазначеній програмі КСІП окреслено базовий зміст підготовки та можливі способи її побудови. Зокрема, розглядаються сім напрямів підготовки:

- *підготовка з питань ризиків, зазначених у рамковій директиві та дочірніх директивах;*
- *підготовка інспекторів з питань оцінювання ризиків;*
- *навчання з питань підготовки до інспектування;*
- *підготовка з питань розслідування нещасних випадків на роботі та професійних захворювань;*
- *підготовка з питань прав і обов'язків інспекторів;*
- *підготовка з питань навичок спілкування;*
- *підготовка з питань врегулювання конфліктів і стресових ситуацій.*

Слід зазначити, що публікація КСІП не містить указівок стосовно того, як необхідно здійснювати підготовку, тобто там немає пропозицій щодо режиму, в якому її слід проводити, — чи то в режимі онлайн, чи то в аудиторії, щодо того, хто може бути викладачем або скільки має тривати навчання. Відсутність настанов стосовно здійснення підготовки сама по собі не є недоліком, проте, вона відображає усвідомлення відмінностей у бюджеті та у підходах до підготовки інспекторів у цілому, а також у сфері державної служби в масштабі ЄС. Наведено лише одну рекомендацію стосовно проведення навчальних заходів: слід запровадити наставництво в процесі підготовки інспекційних відвідувань та їх здійснення, а також у розслідуванні нещасних випадків на роботі та професійних захворювань.

Наставництво

Наставництво, а не просто спостереження за роботою, у ряді країн використовується як метод навчання новоприйнятих інспекторів праці. Як загальне правило, наставник — це досвідченіший колега, який здійснює спільні інспекційні відвідування разом із підопічним і загалом підтримує нового інспектора впродовж періоду наставництва. Таким країнам, як Канада і Данія, де наставництво здійснюється протягом тривалих строків (шість місяців у Канаді та 12 — у Данії) у поєднанні з іншими формами підготовки, вдається скоротити час, необхідний для того, щоб новопризначений інспектор набув упевненості та необхідних знань.

Крім того, дослідження, проведені з 1980-х років, показали, що працівники, для яких здійснюється наставництво, з більшою вірогідністю залишаються на службі та підвищуються в посаді. Нещодавно проведене у США обстеження²² 829 середніх і великих фірм, у рамках якого було вивчено, чому наставництво посилює різноманіття в одній фірмі, є актуальним для країн, що бажають збільшити представництво жінок і груп меншин серед інспекторів праці.

Наставництво виявилось успішнішим у заохоченні різноманіття на робочих місцях, ніж самі лише програми навчання щодо різноманіття. Головне завдання — побудувати програму так, щоб вона була корисною для всіх різноманітних груп. Програми наставництва набагато частіше покращують ситуацію з підвищенням по службі та тривалістю перебування на роботі різноманітних груп, якщо в якості наставників виступають керівники вищої ланки, якщо оцінювання та підбір потенційних наставників і учнів

²² K. Conboy and C. Kelly: *What evidence is there that mentoring works to retain and promote employees, especially diverse employees, within a single company* (Cornell University, 2016)

здійснюється за «великою п'ятіркою» рис особистості та якщо у програмі наставництва із зацікавленістю беруть участь безпосередні керівники учнів.

Зокрема, вищезгадані дані щодо 829 американських фірм свідчать про таке: програми наставництва можуть підвищити рівень представництва жінок із числа афро-американського, іспаномовного та азійсько-американського населення та чоловіків із числа іспаномовного й азійсько-американського населення на управлінських посадах на 9–24%, тоді як інші ініціативи дають нижчі результати — від 2% до 18%²³.

Ініціатива з розвитку: «Година права»

Хоча, як зазначалося вище, забезпечення безперервної підготовки інспекторів у країнах із низьким рівнем доходу й навіть у країнах із рівнем доходу нижчим за середній є в найкращому випадку недостатнім, варто згадати такі ініціативи з обміну знаннями, як «Година права» — ініціатива, розроблена Департаментом інспекції підприємств і організації Бангладеш (DIFE):

... Ініціатива, що реалізується в кожному окружному бюро один раз на тиждень, передбачає, що інспектори по черзі пропонують «сіру» зону законодавства для обговорення, після чого заступник Генерального інспектора проводить цю дискусію, в якій усі беруть участь, і за результатами дискусії формуються висновки щодо належної практики. Якщо згоди дійти не вдається, заступник Генерального інспектора порушує це питання для розгляду на наступному рівні DIFE. Це дає змогу дотримуватися послідовного підходу до обговорюваного аспекту трудового законодавства.

Підготовка в рамках набору інспекторів

Як говорилося у Главі 3, включення навчального компонента до процесу відбору інспекторів допомагає кандидатам узнати більше про те, якими знаннями та навичками повинен володіти інспектор праці. Тим кандидатам, у яких виникли сумніви через інформацію, отриману під час цієї початкової підготовки, надається можливість відкликати свою кандидатуру іще до призначення. Ресурси та час, що витрачаються на цей етап початкової підготовки, очевидно, слід обмежити, щоб інспекція праці могла зосередити зусилля на найзацікавленіших кандидатах, які успішно пройшли весь процес відбору.

²³ Там само

Глава 5. Інші фактори, що впливають на тривалість перебування інспекторів праці на службі та на ефективність їхньої роботи

У главах 3 та 4 вже було розглянуто вплив методів і критеріїв відбору на залучення кращих кандидатів на посаду інспектора праці й роль, яку відіграє професійна підготовка в озброєнні інспекторів праці знаннями та навичками, потрібними для виконання їхніх обов'язків. Крім того, було зазначено, що і критерії відбору, і підготовка справляють вплив на те, чи утримуються кадри на роботі.

У Главі 2 перераховано ряд труднощів, які роблять роботу інспектора праці менш привабливою, як-от відсутність транспортних засобів, упередження та насильство. Проте, є й кілька інших факторів, здатних вплинути на тривалість перебування інспекторів праці на службі й на ефективність їхньої роботи, які повинні враховувати керівники кадрових служб: відшкодування витрат, необхідних для виконання обов'язків; оплата праці; можливості кар'єрного зростання; мобільність; баланс між роботою та особистим життям.

Конвенції МОП №№ 81 і 129 нагадують державам-членам МОП про необхідність відшкодування інспекторам праці «будь-яких витрат, пов'язаних з пересуванням, та будь-яких додаткових витрат, які можуть бути необхідними для виконання їхніх обов'язків»²⁴. Якщо це не забезпечити, одним із наслідків буде зменшення частоти відвідування підприємств і навіть узагалі невідвідування деяких із них, що для служби інспекції праці рівносильно нездатності виконувати її основні обов'язки.

Недостатня оплата праці інспекторів може мати серйозні наслідки. Рекомендація № 20 привертає увагу до «рівня заробітної плати» інспекторів праці, але тільки у зв'язку зі «свободою від будь-якого небажаного зовнішнього впливу»²⁵, тобто достатня заробітна плата розглядається як засіб «уникнути спокуси ставитися до певних роботодавців поблажливо в обмін на послуги»²⁶. КЕЗКР також попереджає, що недостатній рівень оплати праці в інспекції праці може призвести до посилення плінності кадрів і ускладнити залучення висококваліфікованих працівників. Комітет зазначає також, що

²⁴ МОП, Конвенція 1947 р. про інспекцію праці (№ 81), ст. 11(2).

²⁵ МОП, Рекомендація 1923 р. щодо інспекції праці (№ 20), ст. В(13).

²⁶ Міжнародна конференція праці, 95-та сесія, 2006 р., Доповідь III (Частина 1В), с. 70 https://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS_108572/lang-en/index.htm

до окремих інспекторів праці можуть ставитися з неповагою через їхню низьку заробітну плату.

КЕЗКР наголошує, що рівень оплати праці інспекторів праці повинен бути «сумірним їхнім обов'язкам» і як мінімум таким, як у інших державних службовців порівнянних категорій у цій самій країні. Крім того, Комітет указує, що пов'язані з ефективністю роботи стимули, що надаються колективам і окремим працівникам, є «визнанням кваліфікації працівників і сприяють підвищенню їхньої кваліфікації та раціональному використанню їхніх навичок».

На цьому етапі, як здається, доречно буде подивитися, наскільки держави-члени МОП дотримуються рекомендацій КЕЗКР. Рівні оплати праці в країнах із низьким рівнем доходу є низькими — причому часто нижчими, ніж у інших державних службовців, які виконують обов'язки схожої складності; це стосується й багатьох країн із середнім рівнем доходу. Серед країн із високим рівнем доходу мають місце величезні відмінності у рівнях заробітної плати, причому навіть між країнами з приблизно однаковим ВВП. Ми можемо взяти за приклад Іспанію та Велику Британію: новопризначений інспектор праці у Великій Британії заробляє приблизно вдвічі більше, а в Іспанії — у 4,5 раза більше за мінімальну заробітну плату. Головна причина того, чому новоприйнятому працівнику в Іспанії платять відносно більше (навіть при тому, що у Великій Британії розмір мінімальної заробітної плати є ближчим до середнього рівня оплати праці в країні) полягає в тому, що в Іспанії новоприйняті інспектори мають в основному такі самі обов'язки, що й досвідчені інспектори праці, а у Великій Британії, де початкова підготовка займає від двох до чотирьох років, ситуація є іншою.

Що стосується відмінностей між країнами у розмірі оплати праці інспектора праці, то головна різниця — в тому, чи пов'язана оплата праці з ефективністю роботи чи ні.

Ми не знайшли прикладів оплати праці за результатами у країнах із низьким рівнем доходу, розглянутих у цьому дослідженні, де оплата праці, як здається, визначається рангом, конкретною посадою та стажем роботи. Серед країн із середнім і високим рівнем доходу заохочувальна оплата праці не є рідкістю, але її частка в загальному розмірі оплати праці істотно варіюється, при цьому існує не один спосіб оцінювання ефективності роботи. Оцінка залежить від висновку, який дає безпосередній керівник (наприклад, в Україні), або від того, наскільки близько окремий інспектор і (або) окружна інспекція наблизилися до цілей, поставлених на рік або квартал (наприклад, в Іспанії).

Коли одноосібну відповідальність за оцінювання несе безпосередній керівник, часто даються настанови щодо того, які аспекти ефективності роботи враховувати; проте, докази, використовувані різними оцінювачами як основа бальної оцінки або зауважень, можуть суттєво різнитися. Якщо ефективність окремих працівників або колективу вимірюється порівняно із запланованими результатами, відмінності між країнами можуть залежати від того, скільки таких результатів береться до уваги. Це може бути кількість інспекційних відвідувань, обсяг погашення податкової заборгованості та чисельність незадекларованих працівників, зареєстрованих у фондах соціального забезпечення. Встановлення точних і кількісних цілей вимагає наявності обґрунтованого національного плану дій, оснований на достовірних даних про стан дотримання законодавства про працю в країні.

Можливості кар'єрного зростання, разом з оплатою праці, безперечно, мають вплив на плинність кадрів. Як зазначили Mendeloff et al.:

Низький рівень базової заробітної плати, її недостатнє зростання з часом і відсутність можливостей для просування в інспекції праці можуть призводити до сильного виснаження²⁷.

Як зазначається у доповідях МОП щодо країн із низьким рівнем доходу, відсутність хороших кар'єрних перспектив є однією з головних причин високої плинності інспекторських кадрів, і саме це, як здається, є характерним для країн із середнім рівнем доходу. У двох недавніх доповідях²⁸ щодо Департаменту інспекції підприємств і організацій Бангладеш недостатня кількість штатних посад визнана фактором, який стримує тих, хто прагне кар'єрного росту, і однією з причин того, чому інспектори звільняються з інспекції праці. МОП та інші організації навели докази того, що належна оплата праці та довгострокові кар'єрні перспективи допомогли побудувати успішні інспекції праці в Бразилії та Домініканській Республіці²⁹.

Що стосується критеріїв просування по службі, то перехід із початкової категорії інспектора-стажера у категорію інспектора першого рівня зазвичай вимагає складання іспиту або проходження навчального курсу чи отримання диплома. Після цього першого підвищення наступні етапи просування

²⁷ Mendeloff et al.: *Human resource practices for labor inspectorates in developing countries* (Cornell University, 2014), p. 7, текст доступний за посиланням https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR917.html

²⁸ J. D. Martín Gonzalez: *Study on Department of Inspection of Factories and Establishments (DIFE). High level staff retention and motivation* (Geneva, ILO, 2017); S. Ashcroft and S. Williams: *Strategic review of the labour inspection system delivered by the Department for Inspection of Factories in Bangladesh*.

²⁹ R.R.C. Pires: "Flexible bureaucracies: Discretion, creativity, and accountability in labor market regulation and public sector management", in *Humanities and Social Sciences*, Vol. 71, No. 1-A, (2010), p. 327.

по службі, крім переходу на найвищі посади, можуть здійснюватися автоматично (після відпрацювання певної кількості років на попередньому рівні) або за сукупністю стажу роботи та заслуг. Другий варіант може набувати різних форм залежно від того, як вимірюються заслуги; у деяких країнах використовується атестація (наприклад, у Португалії і Бельгії), але є країни, де для підвищення інспектори повинні отримати нову кваліфікацію або нові навички (наприклад, у Казахстані).

Ще одним фактором, який, як стверджують, впливає на мотивацію, строки перебування на службі та якість роботи, є мобільність. Ми вже обговорили вертикальну мобільність (просування по службі), але горизонтальна мобільність, яка передбачає виконання іншої роботи для цього самого органу влади або відрядження до іншого урядового відомства чи органу або до міжнародної організації, може позитивно впливати на ефективність роботи інспекторів після їх повернення на попередню посаду. У ряді досліджень стверджується, що переведення до функціонально схожих підрозділів дає працівникам змогу набувати багатьох навичок і підвищує вірогідність підвищення по службі³⁰, а це означає, що від горизонтальної мобільності можуть вигравати і орган інспекції праці, і сам інспектор.

У Рекомендації № 20 зазначено доречність трудової мобільності: «...бажано, щоб інспектори, особливо в перші роки своєї роботи, через відповідні проміжки часу переводились з одного району до іншого». Von Richthofen³¹ вважає, що інспекторів не слід закріплювати за однією галуззю промисловості протягом тривалого часу, тому що в них «як правило, формується недостатньо критичне й допитливе ставлення до вкорінених практичних методів роботи». Цю думку можна підтвердити певними емпіричними доказами. У 1982 році ряд авторів установили, що інспектори в галузі відкритих гірничих робіт у США, які довгий час здійснювали перевірки на одних і тих самих шахтах, починали не так часто вимагати суворого дотримання законодавства. Так само в дослідженні щодо морських нафтодобувних платформ у Мексиканській затоці³² було виявлено залежність між тривалістю роботи інспекторів на одному об'єкті та слабшим дотриманням законодавства.

³⁰ K. Ariga: *Horizontal transfer, vertical promotion, and evolution of firm organization* (Elsevier, 2004), текст доступний за посиланням <http://www.computer-services.e.u-tokyo.ac.jp/p/seido/output/Ariga/ariga004.pdf>

³¹ W. von Richthofen: *Labour inspection: A guide to the profession* (Geneva, ILO, 2002), available as of 5 November 2014 at: http://www.ilo.org/safework/info/publications/WCMS_108665/lang--en/index.htm

³² L. Muehlenbachs, S. Staubli and M. Cohen: *The effect of inspector group size and familiarity on enforcement and deterrence: Evidence from oil platforms*, Vanderbilt Law and Economics Research Paper Nos. 13-35, Vanderbilt Owen Graduate School of Management Research Paper No. 2350923 (2013), текст доступний за посиланням https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2350923

Додатковим фактором, який впливає на те, що працівник залишається на службі, є практика щодо балансу між роботою та особистим життям (БРЖ). Проведено значний обсяг досліджень³³, які доводять переваги БРЖ для організацій, серед яких: задоволеність і добробут працівників; зменшення кількості невиходів на роботу і плинності кадрів; успішний набір і тривале перебування на службі; підвищення продуктивності праці; задоволеність клієнтів. У обстеженні, яке виконав Інститут «Роффі Парк»³⁴, було встановлено, що 38% обстеженої вибірки працівників розглядали б можливість звільнення з нинішнього місця роботи для забезпечення кращого БРЖ, навіть якщо це означало зменшення заробітку. В іншому дослідженні також стверджується, що організації, які вкладають значні кошти у БРЖ, повідомляють про зменшення плинності кадрів³⁵.

У кількох національних інспекціях праці запроваджені методи організації праці, які вже багато років заохочують належний баланс між роботою та особистим життям. Хороша ілюстрація — Іспанія, де з початку 1990-х років інспекторам праці дозволяється працювати вдома та надаються відповідні технічні засоби. Вони зобов'язані з'являтися до офісу лише для виконання дуже специфічних завдань (як-от зустрічі з роботодавцями або представниками працівників).

У більшості країн ЄС покращення БРЖ інспекторів праці почалися в період 2007–2014 рр. Це був не запланований крок, а побічний продукт зусиль, спрямованих на компенсацію наслідків урізання бюджету. Таке урізання призвело у багатьох країнах ЄС до скорочення вищого керівництва й допоміжного персоналу, тож були потрібні зміни, які б дали змогу уникнути надмірного робочого навантаження на дійсних інспекторів праці.

Дослідження КСІП, представлене на 60-й зустрічі у 2011 р., містить схвальну оцінку ряду інструментів ІКТ і гаджетів, які, як було зазначено, *«мають істотний вплив на планування та ефективність як щодо часу, проведеного поза межами офісу, так і щодо часу, проведеного в офісі»*³⁶. Це, зокрема: повністю інтегрована система планування роботи (Агентство з питань

³³ P. Mayberry: "Work-life balance policies and practices in the UK: Views of an HR practitioner", in Journal of Management, 23 (2) (2006), pp. 167–188; L. Morgan: *The impact of work-life balance and family-friendly human resource policies on employees' job satisfaction* (London, Oxford University Press, 2009); M. White et al.: "High Performance" management practices, working house and work-life balance", in British Journal of Industrial Relations, 41 (2) (2003) pp. 175–195.

³⁴ Roffey Park Institute (2004)

³⁵ Mayberry, op. cit.

³⁶ SLIC: *Labour Inspectorate resource reductions in the European Union*, Senior Labour Inspectors' Committee, Document 756, 60th SLC Meeting (May 2011).

умов праці Данії (DWEA)); бази даних реєстрації роботи; планшети iPad та інші персональні комп'ютери планшетного типу для використання на місцях. У цьому ж дослідженні наведено ряд заходів із зменшення зайвих поїздок до офісу, наприклад, проведення нарад у спеціально передбачені дні та розширення використання відеоконференцзв'язку для проведення внутрішніх нарад. У другому дослідженні КСІП, підготовленому в 2016 році³⁷, підсумовано рівні регуляторної діяльності в період 2008–2014 рр. у країнах ЄС.

У дослідженні зазначено:

Більшість національних інспекцій праці (НІП), як здається, не змінили істотно свій підхід до рішень щодо забезпечення дотримання законодавства за результатами перевірок і розслідувань. Хоча зниження рівня активності є очевидним, воно може бути пов'язано з ресурсами або з адресними підходами або ж може відображати зміну профілю ризиків у галузях промисловості та бізнесі впродовж 2008–2014 років. Зв'язки з економічною діяльністю повинні бути актуальними — на певному рівні, а зниження активності в одній лише будівельній галузі може пояснити деякі із зазначених коливань активності НІП.

У деяких країнах збереглися дуже схожі профілі діяльності, й навіть у випадках, де НІП знизили рівень своєї інспекційної активності, підхід до розслідування нещасних випадків був переважно узгодженим.

... Рівні регуляторної активності у 2008–2014 роках коливалися, але істотних тенденцій не виявлялося, і активність в основному повернулася до рівнів, аналогічних рівням 2008 року.

Що стосується наслідків скорочення фінансових ресурсів, то у дослідженні 2016 року зроблено висновок про те, що більшості держав-членів ЄС не довелося вдаватися до скорочення заробітної плати або збільшення робочого часу інспекторів праці. Це — ознака того, що інструменти й практичні методи економії часу, запроваджені у 2008–2014 роках, не лише дали інспекторам праці змогу витратити більше часу на сімейне та приватне життя, ніж вони мали б в іншому разі: рівень продуктивності праці не постраждав.

Як загальне правило, недоукомплектованість кадрами є серйозною проблемою у країнах із низьким і середнім рівнями доходу. Це, поряд із дефі-

³⁷ SLIC: Study about the impact of the economic crisis on the European labour inspection systems from 2007 to 2014.

цитом транспортних засобів для поїздок на підприємства і відсутністю засобів ІКТ або гаджетів, які могли б допомогти зекономити час, призводить, як правило, до більшої тривалості робочого часу і низької продуктивності праці — через що більшість інспекторів праці не можуть досягти прийнятнього балансу між роботою та особистим життям.

Приклади успішних практик

Зменшення витрат на проїзд

Відшкодування витрат, які несуть інспектори праці, якщо їм доводиться їздити, може бути проблемою для недостатньо фінансованих інспекцій праці. При цьому витрати, пов'язані з їхнім харчуванням і проживанням, можна дещо зменшити такими способами: каскадним навчанням, за якого витрати на проїзд несе тільки одна особа з кожної окружної інспекції; проведенням нарад вищого керівництва різних окружних інспекцій засобами відеоконференцзв'язку; застосуванням програмного забезпечення для планування роботи й маршруту, що допомагає планувати відвідування підприємств, уможливлючи цим вибір найекономніших рішень. Це програмне забезпечення може вимагати додаткових коштів — принаймні на початкових етапах — але подальші заощадження виправдають таку інвестицію.

У 2009 році Агентство з питань умов праці Данії (DWEA) запровадило Transvision, комп'ютерну програму планування відвідувань і маршрутів, коли воно помітило, що попередня система призводить до надмірного пробігу транспорту й дублювання маршрутів.

Програма Transvision:

- має безпосередній зв'язок із наявними системами реєстрації роботи й управління роботою;
- реєструє місцезнаходження інспекторів (дім) і «умови» (досвід роботи в галузі тощо);
- перераховує підприємства, які підлягають інспектуванню в наступному кварталі, та їхні «умови» (тип галузі, розмір тощо); якщо і коли це є необхідним, додаються розслідування;
- підбирає відповідного інспектора для підприємства та планує відвідування у щоденниках;

- планує відвідування за належним маршрутом;
- «фіксує» відвідування за один тиждень до їх проведення, надаючи інспекторам час підготуватися;
- дає інспекторам змогу відмовлятися від додаткових відвідувань або просити про них.

Системи заохочення за результати роботи

У різних країнах помічено, що якість роботи інспекторів праці, їхня продуктивність та ймовірність звільнення з інспекції праці залежать від ступеня, в якому оплата їхньої праці прив'язана до досягнутих результатів.

Включення компонента, пов'язаного з ефективністю роботи, в загальний розмір оплати праці, як здається, підвищує моральний дух і заохочує інспекторів продовжувати працювати в інспекції. Схоже на те, що працівники вважають, що вимірювання ефективності роботи за допомогою об'єктивних показників є найсправедливішим методом оцінювання.

Досвід деяких країн (наприклад, Бразилії до 2008 року) свідчить, що прив'язка розміру оплати праці виключно до кількості проведених інспекційних відвідувань або до суми стягненої податкової заборгованості призводить до того, що інспектори зосереджуються тільки на показниках ефективності своєї роботи і не звертають уваги на ті її аспекти, які залишаються без винагороди. Критиці піддавалася й заохочувальна система оплати, основана виключно на продуктивності праці окремих працівників, оскільки вона знеохочує до співробітництва між колегами.

Отже, доречним могло б бути запровадження системи, яка: по-перше, передбачає винагородження за заслуги шляхом оцінювання ефективності роботи за об'єктивними критеріями; по-друге, враховує результати як окремих працівників, так і всього колективу; по-третє, включає певну перевірку якості. Що стосується об'єктивних критеріїв, то вони повинні включати якомога більше актуальних показників, які можна виразити кількісно: кількість інспекційних перевірок, а також типи цих перевірок; крім того, спектр результатів цих перевірок, а не просто сума стягненої податкової заборгованості. Слово «колектив» може означати окружну інспекцію, але воно може стосуватися й спеціалізованих груп інспекторів праці. У будь-якому з цих випадків цілі, яких необхідно досягти, повинні бути визначені заздалегідь і залежати від національного плану дій, розробленого на основі актуальних даних про аспекти, важливі для сфери компетенції служби інспекції праці (наприклад, даних про нещасні випадки на роботі та професійні захворювання).

Контроль якості може полягати у перевірці лінійним керівником звітів, приписів про необхідність покращення та інших відповідних документів, що їх інспектори праці складають з більшою чи меншою частотою, — що є способом допомогти їм покращити стандарти своєї роботи.

Однією країною, де інспекція праці вже давно має систему оплати праці, яка відповідає трьом вищезазначеним критеріям, є Іспанія. Будь-яка країна легко могла б запровадити іспанську модель — із незначними змінами — за умови, що її інспекція праці має доступ до даних, що стосуються як порушень законодавства про працю, так і вимог до БЗР на території країни. Ці дані слід використовувати як основу для розробки національного плану, в якому будуть зазначені програми та напрями діяльності інспекції праці, а також очікувані результати з відповідними строками. У такий спосіб об'єктивним критеріям, які визначають розмір оплати праці інспектора, надається належне обґрунтування. Розмір заохочувальної винагороди за результати роботи, яку отримує кожний іспанський інспектор праці, залежить від ступеня, в якому окружна інспекція та окремих інспектор забезпечують досягнення відповідної частки очікуваних результатів.

Привабливі кар'єрні перспективи

Привабливі кар'єрні перспективи, бачиться, підвищують імовірність того, що інспектори залишатимуться працювати в службі інспекції праці. Щоб ці перспективи були привабливими, повинно існувати достатньо керівних посад, з тим, щоб будь-який амбітний, продуктивний і висококваліфікований інспектор міг обґрунтовано розраховувати на те, що йому буде надано можливість грати управлінську роль на певному етапі його трудового життя. Найнадійнішим способом просування по службі найкращих інспекторів, як здається, є внутрішні конкурси, які передбачають або отримання нових навичок, або складання іспитів. Це дає змогу уникнути ризику застосування дуже суб'єктивних критеріїв у оцінюванні кандидатів — або підозр у фаворитизмі.

Досі не проводилося жодних досліджень, які б дали змогу встановити, наскільки вищезгадані практичні підходи є ефективними в утриманні інспекторів праці на службі та у підвищенні продуктивності їхньої праці. Це не дивно, тому що докази ефективності винагородження працівників державного сектору рідко коли є переконливими і не можуть бути з легкістю екстрапольовані з однієї країни на іншу³⁸. Разом із тим, ряд обстежень і бесід

³⁸ Economic Insight: *Valuing different workplace rewards* (October 2017), текст доступний за посиланням https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/655988/Valuing_Different_Workplace_Rewards.pdf

з інспекторами праці щодо причин їхньої незадоволеності свідчать про те, що недостатня кількість адміністративних посад і просування по службі за непрозорими або надто суб'єктивними критеріями цілком можуть зіграти певну роль у тому, що строки перебування інспекторів на службі та їхня продуктивність праці залишаються низькими. У ряді країн Латинської Америки — зокрема в Аргентині, Бразилії, Чилі, Сальвадорі, Нікарагуа та Уругваї — були здійснені масштабні реформи з метою створення привабливіших кар'єрних перспектив для інспекторів, що, видається, зменшило плинність кадрів³⁹.

Сприяння поверненню інспекторів до служби інспекції праці

У ряді країн інспектори праці, відряджені до іншої організації — чи то міжнародної, чи то національної, — мають право повернутися до інспекції праці на той самий рівень або ту саму посаду, що їх вони мали до відрядження. Тим не менш, згідно з результатами нашого теоретичного дослідження, лише декілька країн світу, наприклад, Франція, Іспанія і Португалія, дають інспекторам праці це право, коли вони повертаються після роботи — на умовах постійного зайнятості, а не просто відрядження — в іншій організації приватного чи державного сектору.

Ніхто не заперечує, що організація, до якої переходять інспектори праці, стає їхнім новим роботодавцем. Проте, причина для надання цим інспекторам таких самих прав після повернення, як і відрядженим працівникам, полягає в тому, що вигода для інспекції праці, як вважають, є приблизно однаковою. Для інспекції праці це є одним із способів, у які інспектори можуть розширити свої знання, здібності та навички, що, своєю чергою, може покращити мотивацію працівників і зменшити плинність кадрів.

³⁹ M. L. V. Ruiz: *Labour administration: To ensure good governance through legal compliance in Latin America. The central role of Labour Inspection, Labour Administration and Inspection Programme*, Working Document 1 (Geneva, ILO, 2009). As of 5 November 2014, текст доступний за посиланням http://www.ilo.org/labadmin/info/pubs/WCMS_116044/lang--en/index.htm

Додаток І

А) Обґрунтування

Додаток містить опис кадрової політики щодо інспекторів праці у чотирьох країнах: однієї латиноамериканської та трьох європейських. Ці три європейські країни вибрані не тільки тому, що системи інспекції праці в них є повноцінними й давно існують, а й — що важливіше — тому, що вони сильно вплинули на системи інших країн, які мають схожу правову базу та схожі моделі державної служби.

Надаючи конкретні приклади узгодженої та цілком розвиненої кадрової політики щодо інспекторів праці, в додатку ми зводимо разом усі різні аспекти, висвітлені в цій доповіді окремо. Це допоможе проілюструвати взаємозалежність цих аспектів.

Слід зазначити, що інформація, надана в кожному з цих прикладів кадрової політики, не є детальним описом її правової бази або статусу чи кар'єрного шляху інспектора праці в кожній з цих чотирьох країн. Вона містить лише основні риси відповідної кадрової політики. Для тих читачів, які хочуть ознайомитися з додатковою чи детальнішою інформацією, наведені відповідні веб-посилання.

В) Приклад чотирьох країн

- Іспанія
- Сполучене Королівство
- Перу
- Франція

Іспанія⁴⁰

Статус інспектора праці та соціального забезпечення

Інспекція праці та соціального забезпечення (ITSS) Іспанії є державною службою, яка відповідає за контроль за дотриманням норм у сфері праці

⁴⁰ Докладнішу інформацію див. за посиланням <http://www.mitramiss.gob.es/itss/web/index.html>

та соціального забезпечення, забезпечення відповідальності, надання настанов і, у доречних випадках, примирення, посередництво та арбітраж із таких питань.

Інспектори праці та соціального забезпечення мають право здійснювати всі повноваження, покладені законом на ITSS, і у виконанні своїх обов'язків вважаються представниками державної влади.

Інспектори праці та соціального забезпечення є кар'єрними державними службовцями й тому підпадають під дію правової бази щодо державних службовців у тому, що стосується їхніх прав, обов'язків і обмежень.

Щоб зрозуміти, що означає статус інспектора праці та соціального забезпечення в сфері державної служби Іспанії, важливо зазначити, що класифікація кар'єрних державних службовців відображає:

- категорію, до якої вони належать. На цьому рівні класифікації згруповано ті спільні повноваження, здібності та знання, яких вони набули в процесі відбору на службу;
- групу, за якою класифіковано вищезгадану категорію. Існує три групи, визначені згідно з мінімальною класифікацією, потрібною для потрапляння до кожної з них. Найвища група, група А, вимагає вищої освіти;
- певні групи, як-от група А, поділені на підгрупи за рівнем відповідальності функцій, які має виконувати державний службовець, та характером тестів, необхідних для віднесення до підгрупи. Підгрупа А1 — це вища підгрупа групи А;
- рівень посади. Кожна категорія, відповідно до групи, за якою органи класифіковано, ділиться на рівні згідно з посадами. Група А має мінімальний рівень 20 і максимальний рівень 30. Рівень державного службовця відповідає функціям, які службовець виконує або, у доречних випадках, які службовець виконував раніше.

Коротко кажучи, статус інспекторів праці та соціального забезпечення у державній службі в Іспанії означає: належність до вищої категорії управлінців (Вищої категорії інспекторів праці та соціального забезпечення); належність до категорії А1, яка входить до найвищої категорії державних службовців; належність до 26-го і 27-го рівнів посад — найвищих чинних рівнів.

Процес відбору інспекторів праці та соціального забезпечення

Щоб належати до Вищої категорії інспекторів праці та соціального забезпечення, необхідно бути громадянином Іспанії, повнолітнім, мати відповід-

ну освіти (PhD, вищу освіту за професією інженера чи архітектора) та пройти відповідний відбір — який, як і всі процеси відбору на державну службу в Іспанії, здійснюється згідно з конституційними принципами рівності, гідності та спроможності.

Після опублікування інформації про вакантну посаду на державній службі Підсекретаріат Міністерства праці, міграції та соціального забезпечення (департамент, через який Державне агентство з питань праці та соціального забезпечення (OEITSS) підпорядковується Міністерству) оголошує процес відбору кандидатів на заповнення цієї посади. В оголошенні, що публікується в «Офіційних державних відомостях», зазначається: кількість наявних посад; перелік тем, вправ, оцінок і балів за тестами, які передбачені в процесі відбору; склад відбіркової комісії.

У процесі відбору беруть участь і сторонні, і внутрішні кандидати, але внутрішні претенденти (переважно заступники інспекторів праці) можуть отримати додаткові бали за подання доказів наявності відповідної кваліфікації, навчок або досвіду роботи. На етапі конкурсу заявники повинні скласти ряд тестів, щоб продемонструвати знання нормативних актів, які стосуються ролі інспекції (в усній чи письмовій формі), здатність видавати рішення за результатами інспектування (тобто застосовувати нормативні акти в практичній ситуації) та знання іноземної мови.

Час на підготовку, потрібний для проходження конкурсу, дуже різниться. Слід пам'ятати, що навчальна програма складається приблизно з 270 тем, і досвід показує, що підготовка може тривати від мінімум одного року (дуже рідко) до трьох або навіть чотирьох років — найчастіше потрібно близько трьох років очного навчання.

Після проходження конкурсу кандидат стає «стажером» і має пройти другий етап процесу, який складається з відбіркового курсу дуже практичного характеру. Курс складається з двох частин: першу організує Школа ITSS (спеціалізований навчальний підрозділ OEITSS), де слухачів навчають аналітичних навчок у різних сферах інспекційної роботи і де вони повинні пройти спеціальні тести для перевірки набутих ними знань; у другій частині стажери розглядають конкретну ситуацію, і за підсумками цього розгляду відбіркова комісія виставляє бали.

У минулому тривалість цього відбіркового курсу була різною. Останнім часом курс нараховує близько 400 навчальних годин протягом максимум п'яти місяців.

Сума оцінок, які кандидат отримав на етапі конкурсу та у відбірковому курсі (оцінки, отримані в обох частинах, підсумовуються), є остаточною оцінкою стороннього кандидата. Внутрішні кандидати можуть додати до цієї суми бали, які їм поставили за «заслуги» (відповідну кваліфікацію та (або) досвід роботи).

Після успішного проходження процесу відбору стажери починають проходити практику в автономних громадах і провінціях, де вони супроводжують досвідчених інспекторів, що там працюють. Це дає їм змогу вивчити практичну сторону роботи інспектора. Після завершення практики стажери стають державними службовцями та отримують призначення (залежно від оцінок, яких вони набули в процесі відбору) до підрозділу, де їх зрештою призначають на посаду. Тривалість періоду практики стажера також різниться — зазвичай від п'яти до восьми тижнів.

Політика підготовки інспекторів праці та соціального забезпечення

На додаток до початкової підготовки, яку вони проходять для отримання посади, інспектори праці та соціального забезпечення проходять постійну підготовку впродовж усієї професійної кар'єри. ITSS розглядає цю підготовку як:

i) право. Визнано, що інспектори мають право на безперервне навчання та безперервне підвищення рівня професійних знань і умінь упродовж усього періоду їхньої трудової діяльності. У цьому відношенні Школа ITSS відповідає за: організацію, проведення та оцінювання навчальних курсів, програм і заходів для безперервної підготовки інспекторів; розробку програм і заходів для підвищення рівня професійних знань, спеціалізації і професійного розвитку. Щороку програма підготовки передбачає навчальні заходи з різних аспектів роботи інспектора (здебільшого, хоча й не виключно, із соціального забезпечення та зайнятості, профілактики професійних небезпек, трудових відносин, нових та інформаційних технологій, міжнародних відносин та іноземних мов, навичок спілкування та захисту даних). Підготовка складається з очного навчання, що проводиться на централізованому рівні (безпосередньо в самій школі у Мадриді) і на регіональному рівні (на місцях в автономних громадах і провінціях), та курсу дистанційного навчання. Щоб заохотити участь інспекторів, відвідування ними програми вважається діяльністю, яка зараховується у досягнення ними поставлених цілей щодо продуктивності;

ii) обов'язок. Інспектор зобов'язаний брати участь у визначених навчальних заходах і заходах із спеціалізації. Хоча участь у курсах,

як правило, є добровільною, відвідування певних курсів, наприклад, спрямованих на забезпечення належної підготовки інспекторів для задоволення конкретних вимог, притаманних їхнім функціям, зокрема участь в інспекційній кампанії, має обов'язковий характер.

Кар'єрний ріст інспекторів праці та соціального забезпечення в Іспанії

Можливості щодо кар'єрного росту й підвищення по службі інспекторів праці та соціального забезпечення регулюються тими самими принципами, що застосовуються для включення до категорії інспекторів (рівність, гідність і спроможність). Як зазначалося на початку цієї доповіді, посаді інспектора відповідають рівні 26 і 27. Після проходження відбору інспектори приймаються до системи на рівні 26, який підвищується через два роки служби.

Перехід із рівня 26 на вищі рівні, передбачені для групи А (де, як зазначалося, максимальний рівень — тридцятий), включає нижчезазначені кроки — з яких обидва вимагають публічного оголошення:

- конкурс. Це — звичайний спосіб заповнення вакантної посади. В оголошеннях про конкурс повинні бути викладені правила його проведення, зокрема вимоги, що оцінюватимуться (стаж роботи, рівень освіти, здатність узгоджувати особисте і сімейне життя тощо); шкала оцінювання; склад атестаційної комісії. На посаду призначається кандидат, який набрав найбільше балів. Шляхом участі у конкурсі інспектори можуть досягти рівня 27 (беручи участь у конкурсі на заміщення вакантних посад на цьому рівні) або рівня 28 (беручи участь у конкурсі на заміщення вакантних керівних посад в інспекціях провінцій);
- вільне призначення на вакантні посади, пов'язані з особливою відповідальністю та довірою. В оголошенні про ці посади слід зазначити необхідні вимоги для їх заміщення та орган, який оцінюватиме на власний розсуд придатність кандидатів, які подали заяви. Після призначення кандидати можуть бути звільнені за рішенням цього органу.

В адміністративній структурі OEITSS на певні посади зазвичай призначаються саме інспектори праці та соціального забезпечення, що дає інспекторам змогу обіймати посади рівнів 28, 29 і 30. Це має місце:

- у центральній адміністративній структурі, зокрема у Піддиректораті Бюро з боротьби із шахрайством; Генеральному піддиректораті з питань координації інспектування системи трудових відносин; Генеральному піддиректораті з питань інституційних відносин і технічної допомоги;

- у територіальній адміністративній структурі ОЕІТСС, зокрема це стосується Спеціального директорату, територіальних директоратів, керівників провінційних інспекцій та, у структурі останніх, керівників спеціалізованих відділів.

Політика оплати праці інспекторів праці та соціального забезпечення

Оплата праці інспекторів праці та соціального забезпечення складається з: основної заробітної плати, яка виплачується інспекторам відповідно до групи або підгрупи, до якої належить їхня професійна категорія, та додаткової заробітної плати, яка залежить від конкретних характеристик посади, професійної кар'єри та цільових показників діяльності.

Слід зазначити, що більшість державних службовців отримує тільки основну заробітну плату. Державні службовці, які належать до категорій нижчих підгруп і виконують менш складну роботу, отримують меншу додаткову заробітну плату, тоді як державні службовці вищих категорій, зокрема інспектори, отримують більшу частину додаткової заробітної плати.

Основна заробітна плата складається з таких елементів:

- посадовий оклад, а саме сума, яка виділяється інспекторам за виконання їхньої роботи в підгрупі А1;
- трирічні надбавки, тобто доплата за кожні три роки служби.

Ці категорії основної заробітної плати виплачуються дванадцятьма місячними частками, з додатковими виплатами у червні та грудні кожного року.

Додаткова заробітна плата складається з таких елементів:

- доплата за особливі посади, які передбачають певні технічні вимоги, зобов'язання та відповідальність. Це — одна з найважливіших форм винагороди за особливо відповідальні посади;
- доплата за посаду: чим вищою є складність і відповідальність посади, тим більшою є ця доплата. Коли інспектори приймаються на роботу до цієї системи, доплата здійснюється за посаду 26-го рівня. У міру кар'єрного росту розмір цієї доплати збільшується;
- доплата за продуктивність праці: розмір цієї доплати різниться залежно від індивідуальної результативності інспекторів. Така доплата призначається за високу результативність і за обсяг роботи та відданість, із якою інспектори виконують свої обов'язки. Щороку скла-

дається комплексний план дій системи ITSS. У ньому встановлюються планові показники діяльності інспекторів згідно з рівнем їхньої відповідальності, що забезпечує відповідність ефективності їхньої роботи соціально-економічній ситуації. В Іспанії найменший розмір доплати за продуктивність праці в системі оплати праці в ITSS становить десять відсотків від загальної заробітної плати, тоді як вищий рівень, дозволений системою, становить 21 відсоток;

- доплати за додаткові послуги, надані в неробочий час: винагорода за надання послуг за викликом щодо розслідування нещасних випадків на роботі (зі смертельним наслідком або особливо тяжких чи значущих) у вихідні дні або у державні свята. Ці доплати враховують місце нещасного випадку, готовність інспектора і прибуття на вищезгадане місце в установленій строк. У таких випадках виплати охоплюють місцеві послуги, послуги за викликом і витрати на надання додаткових послуг;
- доплати за виконання обов'язків: вони включають оплату витрат, понесених інспекторами у разі користування власними транспортними засобами для здійснення інспекційних відвідувань. Ці доплати враховують пробіг транспортного засобу, збори та, де доречно, технічне обслуговування транспортного засобу.

Мобільність інспекторів праці та соціального забезпечення

Мобільність інспекторів праці та соціального забезпечення у межах територіальної організації OEITSS може реалізовуватися різними шляхами.

Звичайний шлях для інспектора, який хоче перейти з одного місця на інше, — взяти участь в оголошеному конкурсі на переведення. У відкритих оголошеннях перераховуються місця, що є вакантними в різних провінціях, а також наводяться умови, на яких здійснюється цей процес. Посада надається заявникові, який отримує найвищі бали на конкурсі.

Інший шлях, хоча й менш поширений, — коли два інспектори, які займають однакові посади в різних провінціях, міняються місцями.

Є також способи тимчасового переходу на інші посади, наприклад, відрядження або тимчасове призначення. В обох випадках зайнята посада не «переводиться», і ця ситуація має тимчасовий характер.

Інспектори можуть також переходити на іншу посаду через стан здоров'я чи необхідність реабілітації, або якщо вони стали жертвою ґендерно зумовленого насильства (щоб гарантувати їхній захист і право на повне соціальне забезпечення).

Сполучене Королівство⁴¹

Управління з питань безпеки та здоров'я на роботі (HSE)

- Статус зайнятості інспекторів праці
 - Постійний
- Набір інспекторів праці
 - Платна кампанія в зовнішніх засобах масової інформації:
 - Google
 - Служба пошуку роботи Target jobs
 - Служба зайнятості Jobs the Word
 - Компанія Total jobs
 - Відділ пошуку роботи The Guardian Jobs

Вільні засоби масової інформації:

- LinkedIn
- Disability jobs board (Дошка оголошень про роботу для осіб з інвалідністю)
- Веб-сайт HSE

Відвідування ярмарків вакансій для випускників

Процес оцінювання:

Етап 1: Заява за стислою формою (ЗСФ).

Онлайн-тести – тест на словесно-логічне мислення і тест методом суджень щодо державної служби.

Етап 2: Центр оцінювання — зокрема вправа E-Tray, презентація з подальшими відповідями на запитання, письмовий тест, вправа на рольову гру.

⁴¹ Докладнішу інформацію див. за посиланням <https://www.hse.gov.uk/>

- **Навчання.** Програма підготовки регуляторів (ППР) передбачає поєднання практичної роботи зі змішаним навчанням. Слухачі навчаються з метою отримання диплома Національної екзаменаційної ради з безпеки та здоров'я на роботі (NEBOSH) (рівень 7) у галузі норм із безпеки та здоров'я на роботі, який видається тільки у HSE.

У перші два роки увага приділяється переважно наданню успішним кандидатам правових знань — паралельно з практичною роботою з підтримкою на місці — з тим, щоб вони могли здійснювати інспектування, проводити розслідування й забезпечувати дотримання законодавства. Цей напрям поєднується з базовою технічною підготовкою, спрямованою на виявлення проблем у сфері безпеки та здоров'я на роботі, аналіз ситуації, прийняття рішення щодо додержання законодавства і вжиття необхідних коригувальних заходів. Професійний розвиток і результативність оцінюються за ключовими етапами розвитку, і успішне та своєчасне проходження цих етапів є істотно важливим елементом для збереження роботи у HSE. Отримання вищезгаданого диплома є умовою продовження цієї роботи.

HSE надає всебічну підтримку інспекторам-учням, забезпечуючи їхню підготовку із залученням їхнього керівника, спеціального викладача та менеджерів із професійного розвитку. Вони також отримують підтримку з боку слухачів-колег. Третій рік навчальної програми передбачає такий самий процес емпіричного навчання, як і перші два, — безперервний професійний розвиток (БПР). Слухачам надаються детальні технічні знання з питань безпеки та здоров'я на роботі з тим, щоб вони могли уміло вирішувати всю безліч питань, які регулює HSE.

- **Просування по службі.** Успішне проходження етапів професійного розвитку, включаючи відповідні результати необхідної атестації, надає слухачеві право на підвищення до посади старшого інспектора і на проходження подальших компонентів програми підготовки. На посаді старшого інспектора оклад зростає до 37 292 ф.ст. — і новоприйняті інспектори повинні досягти цього за два роки після початку проходження програми.
- **Оплата праці.** Розмір заробітної плати становить 29 472 ф.ст., а через два роки після успішного завершення курсу ППР він збільшується до 37 292 ф.ст. У Лондоні кандидати отримують додатково 4 260 ф.ст. як надбавку за місцеві умови.

- **Мобільність.** Передбачена можливість переведення до інших окружних інспекцій чи центрального апарату або відкомандирування до інших департаментів/організацій. Як державні службовці інспектори повинні бути готові до переведення з одного державного відомства до іншого — в межах розумного. Питання про те, що саме слід вважати розумним, стосується конкретних обставин на момент запропонованої зміни місця роботи. Потреба у переміщенні між підрозділами може виникнути через службову необхідність.

Перу⁴²

Кадрова політика щодо інспекторів праці SUNAFIL

У цьому розділі розглядається питання управління трудовими ресурсами в Національному управлінні інспекції праці (SUNAFIL), зокрема: проводиться аналіз зв'язку між чинною політикою матеріального й нематеріального винагородження та умовами праці, порядку набору кадрів, професійної підготовки інспекторів праці та їх підвищення по службі, а також визначаються зразки передової практики та можливості підвищення ефективності роботи інспекторів.

Крім того, окреслюється профіль персоналу інспекції, його віковий діапазон та інші характеристики державних службовців. Розглядаються також трудові відносини між інспекторами праці та SUNAFIL, зокрема чинна політика оплати праці.

SUNAFIL

SUNAFIL — це спеціалізоване технічне відомство у структурі Міністерства праці та сприяння зайнятості. Воно відповідає за: заохочення, нагляд і контроль дотримання соціального і трудового законодавства й законодавства в сфері безпеки та здоров'я на роботі; надання технічних рекомендацій, проведення розслідувань і сприяння нормотворчості з цих питань. Місія SUNAFIL полягає в тому, щоб забезпечити високий рівень здатності перуанських громадян до працевлаштування, захист їхніх трудових прав і спроможність працювати на посадах, які сприяють сталому та всеосяжному розвитку Перу, гарантуючи цим гідну й продуктивну працю.

⁴² Докладнішу інформацію див. за посиланням <https://www.gob.pe/sunafil>

SUNAFIL — незалежна адміністративна агенція з високим рівнем самостійності у виконанні функцій згідно з її юридичними повноваженнями, встановленими тим самим законом від 15 січня 2013 року, яким було створено це відомство. SUNAFIL почало працювати у квітні 2014 року. У ньому передбачено три рівні посад інспекторського складу: помічники інспекторів, інспектори праці та інспектори-контролери, які до того часу виконували свої функції в генеральному директораті Міністерства праці та сприяння зайнятості.

Створення SUNAFIL

Після створення SUNAFIL у 2013 році йому було передано функціональну компетенцію та інспекційний персонал Міністерства праці та сприяння зайнятості. Було зазначено, що працівники, які належать до інспекційного відомства, будуть зайняті на умовах, передбачених нормативною базою з питань праці для приватного сектору, що забезпечить їм кращу гарантію зайнятості та пільги, ніж це передбачено у Перу вищезгаданою нормативною базою для державного сектору.

До створення SUNAFIL інспектори праці виконували свої функції згідно з нормативною базою з питань праці для державної служби, за якою їхня заробітна плата складала менше ніж 40 відсотків їхньої теперішньої заробітної плати, а умови праці, безперечно, не відповідали потребам інспекційних функцій. Діючи за власною ініціативою або через різноманітні механізми колективних переговорів, SUNAFIL з того часу поступово забезпечує пільги для інспекторського складу.

Оплата праці інспекторів праці

На сьогодні інспектори працюють відповідно до законодавства щодо регулювання трудових відносин у приватному секторі та отримують заробітну плату відповідно до посади, яку вони обіймають. Інспектори отримують також: допомоги, встановлені законодавством; річну премію; доплату для покриття витрат на транспорт і легкі закуски під час роботи; робочу форму; робочий одяг; відпустку тривалістю 30 днів за кожний відпрацьований рік; оплачувану відпустку з різних причин; нематеріальну компенсацію. Структура річного доходу інспекторів праці наведена у табл. А.1.

Табл. А.1. Річний дохід персоналу інспекції праці

Стаття виплат	Контролер	Інспектор	Помічник
Заробітна плата	102 000	90 000	78 000
Навчання	400	400	400
Премії	17 000	15 000	13 000
Компенсація за відпрацьований час	9 917	8 751	7 584
Премія інспекційному складу	8 370	8 370	8 370
Транспорт і харчування	6 534	6 534	6 534
Річний дохід (солів)	144 221	129 055	113 888

Умови праці інспекторів праці

Допомоги, що надаються інспекторам праці, відповідають установленим вимогам щодо матеріальної і нематеріальної винагороди інспекційного персоналу. Крім того, структура оплати праці розроблена так, щоб задовольняти конкретні нематеріальні потреби, має індивідуальний характер і відповідає короткостроковим і законним потребам, пов'язаним із роботою інспекторів.

В останні два роки докладаються зусилля для заохочення таких аспектів праці, як колективна робота, відданість справі, самоуправління, підприємливість і новаторство — всі вони потрібні для того, щоб SUNAFIL забезпечувало більшу цілісність своєї культури та виконувало свою роботу ефективніше.

Крім того, SUNAFIL оптимізувало умови праці інспекторського складу, який щорічно отримує, крім іншого: робочий одяг відповідно до функцій, які виконують інспектори; засоби індивідуального захисту; страхування від нещасних випадків на роботі та професійних захворювань; додаткове страхування у разі виконання робіт підвищеної небезпеки. Управління також створило спеціальні робочі групи, до складу яких увійшли працівники всіх рівнів, що зосереджуються на конкретних питаннях, як-от питання, пов'язані з працею, дитяча праця, безпека та здоров'я на роботі, робота в сільській місцевості й неформальна робота в містах.

Інспектори, крім того, мають у своєму розпорядженні парк фургонів і мікроавтобусів для поїздок на об'єкти відвідування.

Варто зауважити, що з того часу, як нинішнє вище керівництво SUNAFIL почало керувати ним, воно створило умови, необхідні для виплати інспекторському складові річної премії (це було досягнуто завдяки колективним переговорам, проведеним у той час, коли інспекторський склад працював у Міністерстві праці та сприяння зайнятості до створення SUNAFIL). Керівництво продовжило виплачувати цю премію після 2017 року, виплативши суми, накопичені в попередні роки. Крім того, наразі керівництво розглядає питання про забезпечення коштів для оплати транспорту (в еквіваленті 15 солів на день) та харчування (12 солів на день) під час роботи; це питання стало предметом колективних переговорів.

Набір інспекторів праці

Весь інспекторський склад прийшов на роботу до інспекції праці двома різними шляхами:

- шляхом переведення з Міністерства праці та сприяння зайнятості до створеного SUNAFIL у 2014 році; або
- за результатами одного з двох відкритих конкурсів, проведених у 2018 році.

Перша група, яка була переведена з Міністерства праці та сприяння зайнятості, приєдналася до інспекції праці за результатами відкритого конкурсу. Умови праці та оплати цих інспекторів у Міністерстві були набагато гіршими, ніж сьогодні.

Інспектори першої групи наразі складають щонайменше 66% усіх інспекторів праці, їм від 40 до 60 років, вони є юристами за професією та мають належну підготовку для проведення інспекційної роботи на місцях.

Друга група — це відносно нові інспектори, які прийняті до інспекції праці за результатами одного з двох відкритих конкурсів. Інспектори цієї групи складають приблизно 34% всіх інспекторів; їм 25–35 років; вони є представниками різних професій — це геологи, інженери різних спеціальностей, бухгалтери, лікарі та медичні сестри. У другій групі значно менше юристів, ніж у першій.

Як згадано вище, у 2018 році на національному рівні було проведено два відбори. У першому близько 12 000 кандидатів змагалися за 160 вакансій, а у другому конкурсі близько 10 000 кандидатів — за 80 вакансій. У відкритих конкурсах узяли участь два престижні університети, а саме Universidad Nacional de Ingeniería (UNI) (Національний інженерний університет) і Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM) (Національний університет Сан-Маркос).

Професійна підготовка інспекторів праці

У керівних документах SUNAFIL поставлено шість стратегічних цілей:

- 1) сприяти професійній підготовці працівників;
- 2) забезпечити дотримання соціального і трудового законодавства щодо працівників формального сектору економіки;
- 3) забезпечити дотримання законодавства про безпеку та здоров'я на роботі щодо зайнятого населення;
- 4) забезпечити реалізацію соціальних і трудових прав дітей та втілення Програми допомоги найманим працівникам (EAP);
- 5) зміцнити інституційне управління;
- 6) запровадити у SUNAFIL управління ризиками стихійних лих.

Для досягнення цих цілей SUNAFIL розробило дві стратегії безперервного підвищення кваліфікації своїх інспекторів:

- програму ввідного навчання персоналу після прийняття на роботу;
- стратегію професійної підготовки персоналу.

Програма ввідного навчання була розроблена для новоприйнятих працівників і охоплює п'ять ключових елементів ролі інспектора. Вона включає роботу на місцях, що дає помічнику інспектора змогу отримати практичний досвід інспекційної роботи, зокрема внесення приписів, проведення безпосереднього інспекційного відвідування, складання документів і актів, необхідних під час інспектування, та використання інформаційної системи інспекції праці (SIIT). У такий спосіб помічники інспекторів можуть застосувати на практиці знання та навички, набуті на теоретичному етапі ввідного навчання.

Що стосується професійної підготовки персоналу, то у SUNAFIL є спеціальний підрозділ, завдання якого — забезпечити підготовку всього інспекторського складу. Навчальний центр SUNAFIL (CFC) відповідає за «проведення річних програм ввідного навчання, періодичне навчання та підвищення кваліфікації з різних питань, що стосуються безпеки та здоров'я на роботі, а також надання необхідної технічної допомоги користувачам інформаційної системи інспекції праці (SIIT) (інспекторам, посередникам і викладачам). Персонал як підрозділів SUNAFIL, так і регіональних органів влади може виконувати свою роботу ефективніше завдяки щорічній навчальній програмі з питань управління системою інспекції праці, яка проводиться в організації. Мета підготовки всього персоналу полягає у вдосконаленні управління системою інспекції праці — і, отже, у забезпеченні дотримання соціального і трудового законодавства та законодавства з безпеки та здоров'я на роботі».

Кар'єрний розвиток інспекторів праці

Крім того, у 2017–2018 роках було проведено три внутрішні конкурси на підвищення (з метою підвищення до посад інспектора праці або інспектора-контролера). Вони були аналогічними відкритому конкурсу, зокрема в плані оцінювання академічних знань, адміністративних навичок і професійних умінь. За результатами цих конкурсів було підвищено близько 60 відсотків інспекторського складу. Це були перші масштабні конкурси на підвищення з моменту створення SUNAFIL.

І відкриті конкурси на заміщення посад, і внутрішні конкурси на підвищення передбачали оцінювання кандидатів за такими параметрами: конкретні технічні знання за відповідною функцією; логіко-математичне мислення; вербальне мислення; документи, що підтверджують проходження спеціалізованих курсів і програм, що стосуються передбаченої функції; попередній професійний досвід. Крім того, працівники SUNAFIL проводили поглиблені співбесіди з кандидатами. Таке оцінювання передбачало високу конкуренцію і гарантувало, що особи, які приходять на роботу до інспекції праці або підвищуються на посаді, мають належну кваліфікацію — у рамках відбору на підставі наявних заслуг, передбачених Урядом Перу.

Охоплення інспекторів праці профспілковою діяльністю

Нині 95% інспекторів є членами профспілки (існує дві профспілки інспекторів, жодна з яких не має переважної більшості). Обидві профспілки, згідно з чинним законодавством, двічі на рік подають документи для колективних переговорів, зміст яких стосується здебільшого фінансових вимог, незважаю-

чи на те, що національне законодавство забороняє державним органам обговорювати фінансові питання, які є головним джерелом конфліктів між двома профспілками та SUNAFIL. Проте, для забезпечення безпосереднього й безперервного зв'язку, запобігання виникненню конфліктів і розгляду нефінансових питань стосовно трудових відносин утворено відповідні комітети, які проводять засідання раз на місяць. До їхнього складу входять представники як SUNAFIL, так і профспілок.

Слід зазначити, що таке масштабне охоплення інспекторського складу профспілковою діяльністю завжди сприймається з підозрою та недовірою підприємствами, де проводиться інспектування, тому що вони вважають, що членство інспекторів SUNAFIL у профспілках загрожує неупередженості інспекторів, які розглядають випадки, що стосуються основоположних прав, пов'язаних із свободами профспілок.

Франція⁴³

Застереження

Відповідно до рекомендацій, наданих у 2016 році Генеральною інспекцією з соціальних справ щодо набору, підготовки та професійного розвитку працівників інспекції праці, були вжиті кроки для:

- реформування **процедури конкурсного набору** (щодо тестів, відбіркової комісії, відсотків за кожним напрямом набору) з метою кращого врахування питань, пов'язаних із привабливістю, відкритістю та професійним досвідом;
- перебудови системи **початкової підготовки**, умов заповнення вакансій в інспекції праці та навчання без відриву від роботи, зокрема підготовки до виконання управлінських функцій;
- покращення **професійних кар'єрних перспектив інспекторів праці** (ієрархічна піраміда, мобільність, привабливість тощо);

⁴³ Корисні посилання (французькою мовою):

<https://travail-emploi.gouv.fr/metiers-et-concours/devenir-inspecteur-du-travail/>

<https://travail-emploi.gouv.fr/droit-du-travail/le-reglement-des-conflits-individuels-et-collectifs/article/l-inspection-du-travail>

- удосконалення керівництва та управління людськими ресурсами і Institut National du Travail de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (Національного інституту праці, зайнятості та професійної підготовки (INTEFP)), який здійснює професійну підготовку інспекторів праці.

Щодо останніх трьох пунктів наведена нижче інформація є дійсною станом на жовтень 2019 року, але, як очікується, зміниться, зокрема, щодо професійної підготовки.

Професійний статус інспекторів праці

Інспекторські обов'язки виконуються державними службовцями, на яких поширюється дія закону про державну службу і актів, що відповідають вимогам Конвенцій МОП №№ 81 і 129 та Конвенції 2006 року про працю в морському судноплавстві. Це:

- **співробітники інспекції праці**, які є спеціалізованим підрозділом державних службовців, підпорядкованих Міністерству праці, та які належать до найвищої категорії державних службовців (професії у сфері управління, дизайну та загальної освіти). Працівники інспекції набираються на рівні licence (три роки післясередньої освіти);
- **контролери праці**, які мають ті самі інспекційні прерогативи та засоби дій, що й інспектори праці, але не мають повноважень ухвалювати адміністративні рішення (видавати дозволи на розірвання договорів із найманими працівниками, захищеними їхнім статусом як представників працівників, на зміни встановленої тривалості робочого часу тощо). Вони належать до проміжної категорії державних службовців (професій, пов'язаних із поданням заяв, порівнянних із категорію професіоналів проміжного рівня). Контролери можуть здійснювати нагляд за бригадами, цехами та службами. Їх набирають на рівні Bac +2 (два роки післясередньої освіти).

У рамках реформування інспекції праці, розпочатого у 2013 році, **посада контролера праці поступово скасовується, і набір на неї припинено.** Разом із тим, реалізується план із переведення контролерів праці до категорії інспекторів праці на основі обмеженого конкурсного набору. Станом на кінець 2018 року близько 400 контролерів продовжували виконувати обов'язки з інспекції праці.

Таким чином, нижченаведений матеріал стосується тільки інспекторів праці.

Набір інспекторів праці

Набір інспекторів праці здійснюється:

- за допомогою конкурсного відбору;
- шляхом відбору з-поміж контролерів праці, здатних довести наявність у них 15-річного стажу роботи на державній службі (до однієї п'ятої частини посад, відкритих для конкурсного набору);
- на основі професійного тестування контролерів праці, здатних довести наявність у них восьмирічного стажу роботи в інспекції (до однієї п'ятої частини посад, відкритих для конкурсного набору, або кількості інспекторів праці).

Інспектори праці повинні пройти три конкурсні тести.

1. Зовнішній екзамен (цільовий показник: 60–50% посад, відкритих для конкурсного набору) передбачений в основному для студентів. У ньому можуть брати участь кандидати з кваліфікаційним рівнем II (Вас +3) або еквівалентним (заяву на визнання еквівалентності можна надіслати до служби набору кадрів).

Екзамен складається з двох етапів: тести на відповідність критеріям, мета яких — відібрати кандидатів, які можуть проходити подальші тести, і вступні тести для визначення успішних кандидатів.

Тести на відповідність критеріям:

- твір на сучасну тему, що становить загальний інтерес і стосується ролі державних органів та їхньої функції в основних сферах державної служби (кандидату можуть бути надані відповідні матеріали);
- тест, що складається з чотирьох–п'яти запитань, які вимагають короткої відповіді, або з аналізу практичної ситуації в сфері трудового права та європейського соціального законодавства;
- твір на одну чи кілька тем за предметами, обраними кандидатом (публічне право, приватне право, економіка підприємництва, зайнятість і соціальна політика, безпека та здоров'я на роботі, ергономіка та організація праці, матеріалознавство або природничі науки). Кандидатам надаються відповідні матеріали.

Вступні тести:

- індивідуальна рольова гра на тему, визначену жеребкуванням, з подальшою індивідуальною співбесідою, мета якої – визначити здатність кандидата вирішити практичну справу, знайти потрібні рішення та аргументувати свою позицію в конкретній ситуації;
- співбесіда з відбірковою комісією на предмет оцінювання здібностей, мотивації та навичок міжособистісного спілкування, необхідних для того, щоб бути інспектором праці;
- розмовний тест іноземною мовою за вибором кандидата.

2. Внутрішня процедура конкурсного відбору призначена для державних службовців, які довели наявність чотирирічного стажу роботи на державній службі (цільовий показник: 15–25% посад).

Цей процес складається з трьох обов'язкових тестів на відповідність критеріям:

- розробки документа на основі матеріалів, що стосуються питань праці або зайнятості й професійної підготовки;
- двох таких самих тестів, що й за зовнішньою конкурсною процедурою.

Крім того, передбачено три вступні тести:

- перший є ідентичним тому, що проводиться за зовнішньою конкурсною процедурою;
- співбесіда з відбірковою комісією на предмет оцінювання здібностей, мотивації і навичок міжособистісного спілкування, необхідних для того, щоб бути інспектором праці, та знань, набутих кандидатом завдяки наявному досвіду роботи;
- факультативний тест на знання іноземної мови, що проводиться подібно до процедури, передбаченої у зовнішньому конкурсі.

Третя конкурсна процедура розрахована переважно на осіб, які працювали в приватному секторі (цільовий показник: 25–30% посад). У ній можуть брати участь кандидати, які мають восьмирічний стаж роботи: на одній чи

кількох посадах штатного працівника чи іншого представника, або в одній чи кількох професіях; на посаді члена виборних органів територіального органу влади; у виконанні однієї чи кількох функцій в якості керівника об'єднання, зокрема й на волонтерських засадах. Професійний досвід роботи обчислюється з урахуванням — для оплачуваної діяльності — будь-якої діяльності, проваджуваної в якості найманого працівника за приватним правом або в якості самозайнятого працівника.

Цей процес передбачає проходження двох обов'язкових тестів на відповідність критеріям:

- розробка документа на основі матеріалів, що стосуються питань праці або зайнятості й професійної підготовки;
- тест, що складається з чотирьох-п'яти запитань, які вимагають короткої відповіді, або з аналізу практичної ситуації у сфері трудового права та європейського соціального законодавства;

Крім того, передбачено три вступні тести:

- групова рольова гра на тему, визначену жеребкуванням, з подальшою індивідуальною співбесідою, мета якої — визначити здатність кандидата до роботи в колективі та спілкування;
- співбесіда з відбірковою комісією на предмет оцінювання здібностей, мотивації та навичок міжособистісного спілкування, необхідних для того, щоб бути інспектором праці, та знань, набутих кандидатом завдяки наявному досвіду роботи;
- факультативний тест на знання іноземної мови, що проводиться в тій самій формі, що й за зовнішньою конкурсною процедурою.

Професійна підготовка

Види занять, до яких можуть бути залучені співробітники інспекції праці, — це нагляд за застосуванням трудового законодавства, реалізація політики зайнятості й професійної підготовки, розвиток і підтримка соціального діалогу та колективних переговорів на підприємствах.

Після конкурсного відбору інспектори-стажери проходять півторарічне оплачуване навчання, мета якого — підготувати їх до виконання обов'язків інспектора праці.

Вищезгадану підготовку проводить INTEFP, державна установа, підзвітна Міністру праці, яка забезпечує початкову підготовку та підготовку без відриву від роботи інспекторів праці, контролерів праці та всіх представників Міністерства праці.

Підготовка ділиться на два періоди:

- професійна підготовка тривалістю 15 місяців, під час якої слухачі набувають професійних знань і здібностей, потрібних для виконання різних функцій інспекції праці, після чого слухачів за результатами оцінювальних тестів призначають на посади;
- додаткова тримісячна підготовка, під час якої слухачі набувають компетенцій, необхідних для роботи за першим призначенням. Навчання розподілено на наступні 12 місяців блоками тривалістю близько один тиждень на місяць.

У підготовці чергуються періоди аудиторних занять у INTEFP та практичної підготовки за її межами. Методика навчання передбачає теоретичні заняття й практичні вправи та рольові ігри за професійними сценаріями.

Практична підготовка включає кілька модулів без відриву від роботи, виробничу практику, практику в суді та європейське стажування в іншій інспекції праці, службі адміністрації праці, зайнятості або професійної підготовки або в одній з європейських установ.

Примітка:

Система початкової підготовки інспекторів праці та процедури оцінювання компетенцій наразі реформуються з метою: адаптувати підготовку до професій, які швидко змінюються; забезпечити підготовку впродовж 18 місяців поспіль, в останні 6 місяців зосередившись на навчанні без відриву від роботи; організувати реальну ротацію та сприяти посиленню відповідальності служб за підготовку кадрів; адаптувати підготовку до широкого кола характеристик новоприйнятих інспекторів; адаптувати методику викладання до завдань професійної підготовки дорослих. Реформа стосуватиметься кандидатів, які успішно пройшли процедуру конкурсного набору в 2020 році та почнуть навчання у січні 2021 року.

Просування по службі

В інспекції праці передбачено чотири категорії: інспектор праці, заступник директора з питань праці, директор із питань праці та директор із питань праці (без категорії).

Інспектори праці можуть упродовж своєї кар'єри обіймати технічні або допоміжні посади, управлінські посади (посаду начальника відділу контролю інспекції праці або начальника сектору Міністерства праці) та керівні посади у децентралізованих службах або центральній адміністрації.

Просування по службі в кожній категорії здійснюється поетапно й обумовлюється стажем роботи (підвищення до вищої категорії здійснюється за результатами відбору вищим органом після реєстрації у таблиці підвищень).

Для досягнення категорії 2 та призначення на управлінську посаду потрібно близько восьми років; для досягнення категорії 3 та призначення на керівну посаду — 13 років; для досягнення найвищої категорії — 18 років; для досягнення найвищого рівня в найвищій категорії — 20 років (див. таблицю нижче).

ІНСПЕКЦІЯ ПРАЦІ — 2017 РІК		
Категорії і рівні	Тривалість роботи на рівні	Сукупний стаж роботи
Директор із питань праці (без категорії)		
<i>Спеціальний рівень</i>	<i>1 рік</i>	<i>29,75 року</i>
	<i>1 рік</i>	<i>28,75 року</i>
<i>Рівень 4</i>	<i>1 рік</i>	<i>27,75 року</i>
	<i>1 рік</i>	<i>26,75 року</i>
	<i>1 рік</i>	<i>25,75 року</i>
<i>Рівень 3</i>	<i>3 роки</i>	<i>22,75 року</i>
<i>Рівень 2</i>	<i>2,5 роки</i>	<i>20,25 року</i>
<i>Рівень 1</i>	<i>2,5 роки</i>	<i>17,75 року</i>

Директор із питань праці		
<i>Рівень 6</i>		
<i>Рівень 5</i>	<i>3 роки</i>	
<i>Рівень 4</i>	<i>3 роки</i>	
<i>Рівень 3</i>	<i>3 роки</i>	
<i>Рівень 2</i>	<i>2 роки</i>	<i>15,75 року</i>
<i>Рівень 1</i>	<i>2 роки</i>	<i>13,75 року</i>
Заступник директора із питань праці		
<i>Рівень 8</i>		
<i>Рівень 7</i>	<i>3 роки</i>	
<i>Рівень 6</i>	<i>3 роки</i>	
<i>Рівень 5</i>	<i>2 роки</i>	
<i>Рівень 4</i>	<i>2 роки</i>	
<i>Рівень 3</i>	<i>2 роки</i>	<i>12,75 року</i>
<i>Рівень 2</i>	<i>2 роки</i>	<i>10,75 року</i>
<i>Рівень 1</i>	<i>2 роки</i>	<i>8,75 року</i>
Інспектор праці		
<i>Рівень 10</i>		
<i>Рівень 9</i>	<i>4 роки</i>	
<i>Рівень 8</i>	<i>3 роки</i>	
<i>Рівень 7</i>	<i>3 роки</i>	
<i>Рівень 6</i>	<i>3 роки</i>	
<i>Рівень 5</i>	<i>2 роки</i>	
<i>Рівень 4</i>	<i>2 роки</i>	<i>6,75 року</i>

<i>Рівень 3</i>	<i>2 роки</i>	<i>4,75 року</i>
<i>Рівень 2</i>	<i>2 роки</i>	<i>2,75 року</i>
<i>Рівень 1</i>	<i>1,5 року</i>	<i>1,25 року</i>
<i>Інспектор-стажер</i>	<i>1,25 року</i>	

Оплата праці

Після підготовки інспектори праці на початку кар'єри отримують місячну заробітну плату (брутто) в розмірі 2085 євро.

Ця сума збільшується до близько 3330 євро, коли інспектори досягають останнього рівня в категорії «інспектор», і майже 4555 євро — наприкінці кар'єри, на останньому рівні категорії «директор із питань праці». Див. нижче детальну таблицю.

Посадовий оклад доповнюється:

- дотацією на оплату житла (залежно від місця призначення);
- сімейною надбавкою залежно від кількості дітей;
- системою компенсації, розмір якої на початку кар'єри становить у середньому 7000 євро на рік.

Нижченаведена таблиця є чинною станом на жовтень 2019 року.

ІНСПЕКТОР ПРАЦІ				
Категорії і рівні	Валові індекси	Розширені індекси	Тривалість роботи на рівні	Розмір оплати праці за рівнями (євро)
Директор із питань праці (без категорії)				
Спеціальний рівень	Без категорії — В	1067	–	4999,96
		1013	1 рік	4746,92
Рівень 4	Без категорії — А	972	1 рік	4554,79
		925	1 рік	4334,55
		890	1 рік	4170,54

Рівень 3	1027	830	3 роки	3889,38
Рівень 2	995	806	2,5 роки	3776,92
Рівень 1	930	756	2,5 роки	3542,62
Директор із питань праці				
Рівень 6	Без категорії — А	972	–	4554,79
		925	1 рік	4334,55
		890	1 рік	4170,54
Рівень 5	1027	830	3 роки	3889,38
Рівень 4	995	806	3 роки	3776,92
Рівень 3	930	756	3 роки	3542,62
Рівень 2	871	711	2 роки	3331,75
Рівень 1	830	680	2 роки	3186,48
Заступник директора із питань праці				
Рівень 8	995	806	–	3776,92
Рівень 7	945	767	3 роки	3594,16
Рівень 6	906	738	3 роки	3458,27
Рівень 5	858	701	2 роки	3284,89
Рівень 4	826	677	2 роки	3172,42
Рівень 3	785	646	2 роки	3027,16
Рівень 2	740	611	2 роки	2863,15
Рівень 1	678	564	2 роки	2642,90
Інспектор праці				
Рівень 10	871	711	–	3331,75
Рівень 9	827	678	4 роки	3177,11
Рівень 8	786	647	3 роки	3031,84
Рівень 7	740	611	3 роки	2863,15

Рівень 6	678	564	3 роки	2642,90
Рівень 5	622	522	2 роки	2446,09
Рівень 4	595	501	2 роки	2347,69
Рівень 3	558	473	2 роки	2216,48
Рівень 2	518	445	2 роки	2085,27
Рівень 1	480	416	1,5 роки	1949,38
Інспектор-стажер	390	357	1,25 року	1672,90

Мобільність (можливість переведення до інших окружних інспекцій праці чи центрального апарату або відрядження до інших департаментів чи організацій)

Більшість інспекторів праці працюють у децентралізованих службах Міністерства праці, переважно у службах інспекції праці, а також у службах, які здійснюють нагляд за реалізацією політики зайнятості, надають рекомендації щодо економічних змін і перевіряють стан професійної підготовки.

Види діяльності, у яких зайняті інспектори праці, в основному діляться на чотири категорії: «регулювання та контроль»; «розробка, просування та реалізація політики й механізмів її реалізації»; «експертна підтримка оперативних служб»; «керівництво та організація служб і великих проєктів».

У структурі інспекції праці вони обіймають такі посади:

- інспектор підприємств;
- спеціаліст із юридичної експертизи та врегулювання спорів;
- спеціаліст із правової та методичної підтримки інспекції праці;
- спеціаліст із питань підтримки соціального діалогу;
- спеціаліст з інформації у сфері законодавства про працю.

Вони можуть також призначатися:

- до центрального апарату (зокрема, як спеціалісти з юридичної експертизи та врегулювання спорів, спеціалісти з правової та методичної підтримки інспекції праці; спеціалісти з розробки, просування та контролю реалізації політики);

- до INTEFP, який здійснює підготовку інспекторів праці (як керівники проєктів, штатні викладачі або спеціалісти з розробки навчальних програм).

Близько ста інспекторів праці працює поза межами міністерства (у Центральному управлінні з боротьби із незаконною зайнятістю, Міжнародному бюро праці, Національному агентстві з покращення умов праці та його регіональних відділеннях, Департаменті зайнятості, міністерствах сільсько-го господарства, транспорту і юстиції).

Додаток II

Вибрана література

У цьому дослідженні використовувалися такі основні джерела: міжнародні трудові норми щодо інспекції праці; загальні дослідження МОП у сфері інспекції праці; висновки Комітету експертів із застосування конвенцій і рекомендацій; доповіді, подані державами-членами МОП, щодо реалізації положень Конвенції МОП № 81.

а) Власні кабінетні дослідження МОП щодо професійної кар'єри інспекторів праці

Америка:

Аргентина, Бразилія, Венесуела, Гондурас, Канада (провінція Квебек), Перу, Чилі

Азія:

Бангладеш, Вірменія, В'єтнам, Казахстан, Нова Зеландія

Європа:

Бельгія, Данія, Естонія, Іспанія, Люксембург, Молдова, Португалія, Румунія, Словаччина, Сполучене Королівство, Україна, Фінляндія, Франція, Чехія, Швеція

Африка:

Алжир, Буркіна-Фасо, Кот-д'Івуар, Мавританія, Мадагаскар, Малі, Марокко, Туніс

b) Додаткові джерела інформації

K. Ariga: *Horizontal transfer, vertical promotion, and evolution of firm organization* (Elsevier, 2004), available at: <http://www.computer-services.e.u-tokyo.ac.jp/p/seido/output/Ariga/ariga004.pdf>

Cardiff University: *Potential impact of emerging trends and risks on labour inspection methodologies in the domain of occupational health and safety* (Environment Research Centre).

T. Chamorro-Premuzic: "Can you really train soft skills? Some answers from the science of talent", in *Forbes*, available at: <https://www.forbes.com/sites/tomaspremuzic/2018/06/14/can-you-really-train-soft-skills-some-answers-from-the-science-of-talent/?sh=667757c2c460>

K. Conboy and C. Kelly: *What evidence is there that mentoring works to retain and promote employees, especially diverse employees, within a single company* (Cornell University, 2016), available at: <https://ecommons.cornell.edu/handle/1813/74541>

S. Ashcroft and S. Williams: *Strategic Review of the Labour Inspection System, delivered by the Department for Inspection of Factories in Bangladesh.*

Economic Insight: Valuing different workplace rewards: A report for the Office of Manpower Economics (2017), available at: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/655988/Valuing_Different_Workplace_Rewards.pdf

European Parliament: *European Parliament resolution of 14 January 2014 on effective labour inspections as a strategy to improve working conditions in Europe* (Strasbourg, 2014), available at: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0012+0+DOC+XML+V0//EN>

E. Harbour and A. Ellis: "Benchmarking the recruitment and training of labour inspectors" (February 2004).

Health and Safety Executive (HSE): *Strategic review of the labour inspection system delivered by the Department for Inspection of Factories in Bangladesh.*

International Association of Labour Inspection (IALI): Global Code of Integrity for Labour Inspection (SafeWork, South Australia, 2008), available at: https://www.ilo.org/labadmin/info/WCMS_117608/lang--en/index.htm

International Labour Organization (ILO): *Labour inspection in Europe: undeclared work, migration, trafficking, Working Document No. 7, LAB/ADMIN* (Geneva, 2010), p. vii, available at: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_120319.pdf

J. D. Martín Gonzalez: *Study on Department of Inspection of Factories and Establishments (DIFE). High-level staff retention and motivation* (Geneva, ILO, 2017).

P. Mayberry: "Work-life balance policies and practices in the UK: Views of an HR practitioner", in *Journal of Management*, 23 (2) (2006), pp. 167–188.

J. Mendeloff et al: *Human resource practices for labor inspectorates in developing countries* (Cornell University, 2014), p. 7, available at: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR917.html

S. Montoya and J. Graham: *Modernizing the Federal Government. Paying for performance* (Santa Monica, CA, Rand, 2007).

L. Morgan: *The impact of work-life balance and family-friendly human resource policies on employees' job satisfaction* (London, Oxford University Press, 2009).

L. Muehlenbachs, S. Staubli and M. Cohen: *The effect of inspector group size and familiarity on enforcement and deterrence: Evidence from oil platforms*, Vanderbilt Law and Economics Research Paper Nos. 13-35, Vanderbilt Owen Graduate School of Management Research Paper No. 2350923 (2013), available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2350923

OECD: *Performance-related pay policies for government employees* (Paris, 2005), available at: <https://doi.org/10.1787/9789264007550-en>

Regulatory enforcement and inspections, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy (Paris, 2014), available at: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-enforcement-and-inspections-9789264208117-en.htm>

The future of social protection. What works for non-standard workers? (Paris, 2018), available at: <https://doi.org/10.1787/9789264306943-en>

R. R. C. Pires: "Flexible bureaucracies: Discretion, creativity, and accountability in labor market regulation and public sector management", in *Humanities and Social Sciences*, Vol. 71, No. 1-A, (2010), p. 327.

Government of Spain: *Proceso selectivo para acceso a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, Ministry of Labour, Migrations and Social Security, Escuela de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (EITSS), available at: <http://www.mitramiss.gob.es/itss/web/index.html>

P. Teague: "Reforming the Anglo-Saxon model of labour inspection: The case of the Republic of Ireland", in *European Journal of Industrial Relations* (2009), available at: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0959680109103603>

"Study about Labour Inspectorate resource reductions in the European Union", Senior Labour Inspectors' Committee. Doc. Circa 756, May 2011.

"Study about the impact of the economic crisis on the European labour inspection systems from 2007 to 2014", SLIC.

"Analytical overview SLS career development of labour inspectors" and "Recommendations to the State Labour Service human resources policies on labour inspectors", available at: https://www.ilo.org/budapest/what-we-do/projects/WCMS_488014/lang--en/index.htm

"Common standards for OSH Inspector Training Programme", SLIC.

"Training and recruitment of labour inspectors: Initiative on an EU level action", SLIC Thematic Day-Luxembourg 2015.

Senior Labour Inspectors' Committee (SLIC): *Violence towards inspectors: Good Practice Guide* (2007).

M. White et al.: "'High Performance" management practices, working house and work-life balance", in *British Journal of Industrial Relations*, 41 (2) (2003) pp. 175–195.

C. Williams, P. Vanden Broeck, A. Scharle: *Future role and competence profile of Labour Inspectorates* (Lithuania, 2019).

W. von Richthofen: Labour inspection: A guide to the profession (Geneva, ILO, 2002), available as of 5 November 2014 at: http://www.ilo.org/safework/info/publications/WCMS_108665/lang--en/index.htm

Roffey Park Institute (2004), available at: <http://www.roffeypark.com/research/wbl.html>

M. L. V. Ruiz: Labour administration: To ensure good governance through legal compliance in Latin America. The central role of labour inspection, labour administration and inspection programme, Working Document 1 (Geneva, ILO, 2009). As of 5 November 2014, available at: http://www.ilo.org/labadmin/info/pubs/WCMS_116044/lang--en/index.htm



**Дослідження професійної кар'єри
інспекторів праці**

Міжнародна організація праці

**Відділ адміністрації праці, інспекції праці
та безпеки й здоров'я на роботі
(LABADMIN/OSH)**

Route des Morillons 4
1211 Geneva 22
Switzerland

T: +41 22 799 6715
E: labadmin-osh@ilo.org
www.ilo.org/labadmin-osh