Международное
бюро
труда

Женева

Программа
регулирования вопросов труда
и инспекции труда

LAB/ADMIN

ЧТО ТАКОЕ ИНСПЕКЦИЯ ТРУДА И ЧЕМ ОНА ЗАНИМАЕТСЯ

> РУКОВОДСТВО ДЛЯ РАБОТОДАТЕЛЕЙ

ЧТО ТАКОЕ ИНСПЕКЦИЯ ТРУДА И ЧЕМ ОНА ЗАНИМАЕТСЯ

РУКОВОДСТВО ДЛЯ РАБОТОДАТЕЛЕЙ

© Международная организация труда, 2016

Первое издание, 2016

Публикации Международного бюро труда охраняются авторским правом в соответствии с Протоколом 2 Всемирной конвенции об авторском праве. Тем не менее краткие выдержки из них могут воспроизводиться без получения разрешения при условии указания источника. Для получения прав на воспроизведение или перевод следует обращаться по адресу: ILO Publications (Rights and Licensing), International Labour Office, CH-1211, Geneva 22, Switzerland, либо по электронной почте: rights@ilo.org. Международное бюро труда приветствует такие обращения.

Библиотеки, учреждения и другие пользователи, зарегистрированные в организациях интеллектуальной собственности, могут делать копии согласно лицензиям, выданным им для этой цели. Для того, чтобы найти организации интеллектуальной собственности в вашей стране, посетите сайт www.ifrro.org.

ILO Cataloguing in Publication Data

Что такое инспекция труда и чем она занимается. Руководство для работодателей. Международное бюро труда, Программа регулирования вопросов труда и инспекции труда, Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. – Москва: МОТ, 2016.

ISBN 978-92-2-431006-5 (Web PDF)

labour inspection / institutional framework / role of ILO

04.03.5

Также опубликовано на английском языке: *Labour inspection: what it is and what it does; A guide for employers,* ISBN 978-92-2-128572-4 (web pdf), Geneva: ILO, 2010.

Библиографическое описание книги

Названия, соответствующие практике, принятой в Организации Объединенных Наций, и изложение материала в настоящей публикации не являются выражением какого-либо мнения Международного бюро труда ни о правовом статусе какой-либо страны, района или территории, или их властей ни о делимитации их границ.

Ответственность за выраженные в подписных статьях, исследованиях и прочих произведениях мнения лежит исключительно на их авторах, и факт публикации не означает, что Международное бюро труда поддерживает излагаемые мнения.

Упоминание названий фирм, коммерческих изделий и процессов не означает их одобрения Международным бюро труда, так и отсутствие упоминания конкретной фирмы, коммерческого изделия или процесса не свидетельствует об их неодобрении.

Издания Международного бюро труда и их электронные версии можно приобрести в крупных магазинах или на цифровых платформах, или заказать на ilo@turpin-distribution.com.

Для получения более полной информации посетите наш вебсайт: www.ilo.org/publns или обратитесь к ilopubs@ilo.org.

Отпечатано в России

ВВЕДЕНИЕ

Изменения, произошедшие в структуре рынков труда и в трудовых отношениях, резко повлияли на процесс реорганизации инспекций труда. Так, сегодня инспекциям нужно более эффективно обеспечивать соблюдение законов, принимая профилактические меры, предоставляя консультации и выявляя случаи нарушения законодательства. Многие из произошедших изменений, такие как субподряд, аутсорсинг и распространение недекларируемой или нелегальной работы, связаны с появлением новых бизнес-моделей и новых способов производства, с глобализацией и растущей трудовой миграцией, а также с технологическими новшествами.

Неожиданные и масштабные сбои на национальных рынках труда, обусловленные нынешним финансовым и экономическим кризисом, стали проверкой способности инспекций труда обеспечивать соблюдение трудового законодательства в условиях сокращений персонала, закрытия предприятий и появления связанных с кризисом временных форм занятости (таких как распределение работы, разделение ставок и частичная безработица). На инспекциях труда эти перемены отразились по-разному. В некоторых странах в рамках общей программы сокращения государственных расходов сократили финансирование инспекций и штат инспекторов. В других стратегия была прямо противоположной: несмотря на финансовые трудности, инспекции труда были усилены, что свидетельствовало о признании важной роли этих органов в период нестабильности на рынке труда.

В целом можно сделать вывод, что реформирование инспекции труда не входило в число приоритетных задач антикризисной политики стран. И все же в этот период осознание роли инспекции в защите прав работников постепенно возрастало, и это, возможно, заставило некоторые правительства укрепить потенциал и повысить эффективность инспекций труда. В этом контексте мы приветствуем публикацию настоящего «Руководства для работодателей». Данная публикация – важный источник информации об инспекции труда и о том вкладе, который инспекции труда вносят в развитие своих стран, предотвращая несчастные случаи на производстве, защищая работников и содействуя улучшению условий их труда. Успешно работающие инспекции труда способствуют повышению производительности, поскольку обеспечивают достойные условия труда, а это в равной степени отвечает интересам и работников, и работодателей.

Инспекция труда остается одним из ключевых институтов, призванных обеспечить практическую реализацию сформулированной МОТ Программы достойного труда. Инспекция играет важнейшую роль в обеспечении соблюдения принципов и прав, вытекающих из международных трудовых норм.

Выражаю признательность всем коллегам, которые внесли вклад в подготовку настоящего руководства. В частности, благодарю Елену Перес (Ms. Helena Perez) и Марию Лус Вега (Ms. Maria Luz Vega), которые координировали процесс подготовки публикации. Также выражаю признательность Каролине Оже (Ms. Caroline Augé), Анжеле Оникепе (Ms. Angela Onikepe) и Джоанне Руфли (Ms. Johanna Ruefli). Кроме того, мы признательны коллегам из Бюро по деятельности трудящихся (ACTRAV), Бюро по деятельности работодателей (ACTEMP) и Департамента норм (NORMES) за сотрудничество в подготовке настоящего руководства.

Джузеппе Касале,
директор Программы регулирования
вопросов труда и инспекции труда

СОДЕРЖАНИЕ

- **Что такое МОТ?** . . . 7
- **Что такое инспекция труда?** . . . 8
- **Когда и где впервые была создана инспекция труда?** . . . 9
- **Как МОТ помогает укреплять службы инспекции труда?** . . . 11
- **Как работает инспекция труда?** . . . 14

В чем состоит цель служб инспекции труда? . . . 14

Как инспекторы труда обеспечивают достойные условия труда? . . . 14

Как инспекция труда обеспечивает соблюдение трудового законодательства? . . . 15

Почему для обеспечения соблюдения законодательства нужны санкции? . . . 18

Как инспекция труда помогает совершенствовать трудовое законодательство? . . . 18

Какие вопросы курируют службы инспекции труда? . . . 19

Какими принципами руководствуется инспекция труда? . . . 20

- **Кто такие инспекторы труда и чем они занимаются?** . . . 22

Обязанности инспекторов труда . . . 22

Права инспекторов труда . . . 23

Старые мифы и новая реальность . . . 24

- **Как проводится инспекционная проверка?** . . . 28
- **Зачем нужна эффективная служба инспекции труда?** . . . 30
- **Имеется ли различие?** . . . 31
- **Чем инспекция труда может помочь вам?** . . . 33
- **Что вы можете сделать для развития сотрудничества с инспекцией труда?** . . . 35
- **Как помогает укреплять инспекцию труда трипартизм?** . . . 39

Национальный уровень . . . 39

Сотрудничество с социальными партнерами на отраслевом и региональном уровне . . . 40

Сотрудничество с социальными партнерами на уровне предприятий . . . 40

ЧТО ТАКОЕ МОТ?

Международная организация труда (МОТ) – единственное «трехстороннее» агентство системы Организации Объединенных Наций, в рамках которого представители правительств, работодателей и работников совместно формируют политику и программы, направленные на продвижение прав в сфере труда, расширение возможностей достойной занятости и социальной защиты и укрепление диалога по связанным с работой вопросам.

МОТ – глобальная организация, которая разрабатывает и контролирует соблюдение международных трудовых норм. Нормы МОТ имеют форму международных трудовых конвенций и рекомендаций. Конвенции МОТ – это международные соглашения, подлежащие ратификации государствами-членами. Рекомендации не являются обязательными документами. Во многих случаях они регламентируют те же вопросы, что и конвенции, и излагают руководящие принципы и ориентиры национальной политики и практической деятельности. И конвенции, и рекомендации имеют целью воздействовать на конкретные условия труда и практику в каждой стране мира. Работая с 183 государствами-членами, МОТ стремится обеспечить соблюдение трудовых норм как в принципе, так и на практике.

МОТ ставит перед собой четыре основные стратегические цели:

1) продвигать и проводить в жизнь основополагающие принципы и права в сфере труда;

2) расширять возможности получения достойной занятости для женщин и мужчин;

3) увеличивать охват и эффективность социального обеспечения для всех;

4) укреплять трипартизм и социальный диалог.

Две важнейших конвенции МОТ, касающиеся инспекции труда – Конвенция № 81 об инспекции труда и Конвенция № 129 об инспекции труда в сельском хозяйстве (обе являются актуальными с точки зрения управления), – были названы в Декларации МОТ 2008 года о социальной справедливости в целях справедливой глобализации. В ней государствам-членам предлагается проанализировать собственную ситуацию с точки зрения ратификации или соблюдения в том числе этих двух актов МОТ. Названные конвенции играют стержневую роль в поддержании и продвижении достойных условий труда посредством эффективной и результативной системы инспекции труда. Такая система – важнейшее средство обеспечения долгосрочного устойчивого экономического и социального развития и постоянного совершенствования в процессе реализации принципов достойного труда.

МОТ помогает создавать в государствах-членах такие эффективные и результативные инспекции труда с тем, чтобы обеспечить соблюдение трудового законодательства, касающегося условий труда и защиты работников. Речь идет в том числе об общих условиях труда, охране труда, трудовых отношениях, равенстве возможностей и обращения, искоренении детского и принудительного труда и т. д.

Право работников на достойные условия труда – одно из основополагающих прав человека, которое МОТ продвигает со времени своего основания в 1919 году.

ЧТО ТАКОЕ ИНСПЕКЦИЯ ТРУДА?

Инспекция труда решает государственные задачи, связанные с регулированием вопросов труда, и отвечает за реализацию соответствующего законодательства и политики на рабочих местах. Главная роль инспекции – с помощью мер профилактики, обучения, а при необходимости и правоприменения убеждать социальных партнеров в необходимости соблюдать закон на рабочих местах. Важно также разъяснять социальным партнерам, что соблюдение закона – в их взаимных интересах.

Первые инспекторы труда были назначены в 1833 году в Соединенном Королевстве, и с тех пор инспекции были учреждены почти во всех странах мира. Вот уже почти 175 лет инспекторы занимаются улучшением условий труда. За эти годы в мире удалось сделать многое, и им есть чем гордиться.

В разных странах службы инспекции труда организованы по-разному, их финансирование также различается в зависимости от уровня экономического развития конкретной страны, получаемой политической и профессиональной поддержки, национальных приоритетов и т.д. И все же в общем плане функции служб инспекции труда в мире во многом схожи и соответствуют требованиям конвенций МОТ.

В мире труда инспекция труда служит главным инструментом государства, призванным разрабатывать, стимулировать и развивать культуру профилактики во всех вопросах, находящихся в компетенции инспекции. Речь идет о таких сферах, как трудовые отношения, заработная плата, общие условия труда, охрана труда и вопросы, связанные с занятостью и социальным обеспечением.

Сегодня инспекции труда работают в сложных условиях, обусловленных важными экономическими и социальными изменениями, развитием промышленности, переменами в организации труда и трудовом правоотношении, в социальных и политических ожиданиях общества, в технологиях и природе производственных рисков.

Службы инспекции труда содействуют соблюдению национального законодательства и обеспечивают его в таких областях, как охрана труда, условия труда и другие аспекты трудового правоотношения. Эти службы также помогают повышать эффективность служб занятости на уровне предприятий, предотвращая конфликты и содействуя социальному миру.

КОГДА И ГДЕ ВПЕРВЫЕ БЫЛА СОЗДАНА ИНСПЕКЦИЯ ТРУДА?

Инспекция труда возникла в результате промышленной революции, начавшейся в Европе в конце восемнадцатого столетия и продолжавшейся в течение девятнадцатого. Весь XIX век был отмечен множеством забастовок и массовых волнений, зачастую переходивших в ожесточенные мятежи. Все это привело правительства к пониманию того, что государству следует вмешаться в организацию трудовых отношений и формирование условий труда. Были созданы инспекции труда, на которые был возложен контроль за соблюдением законодательства о защите.

Первый национальный законодательный акт об улучшении условий труда датируется 1802 годом, когда британский парламент принял Закон «О морали подмастерьев» (“Act to preserve the morals of apprentices”). Под «моралью» понимались безопасность, здоровье и благополучие, а под «подмастерьями» – работающие дети. Соблюдение данного закона контролировалось сформированными на добровольной основе комитетами. По ряду причин контроль не был достаточно эффективным, и в 1833 году правительство назначило первых четырех «инспекторов». В 1844 году инспекторы получили статус государственных служащих. Затем эта система была воспроизведена по всей Европе с небольшими различиями, обусловленными административным устройством конкретных стран. На протяжении десятилетий можно было наблюдать формирование разных методов и практики работы и возникновение широкого спектра полномочий и обязанностей служб инспекции труда.

В 1890 году представители 15 стран собрались на конференцию в Берлине, где были приняты первые нормы, касающиеся улучшения условий труда и служб инспекции труда. Конференция подтвердила, что во всех странах соблюдение законодательства должно контролироваться надлежащим числом специально обученных лиц, назначаемых правительством и действующих независимо от работодателей и работников. Эта инициатива получила новый импульс, когда в 1919 году в рамках Версальского договора была создана Международная организация труда (МОТ). В части XIII Версальского договора, которая стала Уставом МОТ, указано на срочную необходимость улучшить условия труда и подчеркнуто, что отказ какой-либо страны предоставить трудящимся человеческие условия труда – препятствие для других народов, желающих улучшить условия труда в своих странах. В договоре признается особенно важным, чтобы «каждое государство организовало службу инспекции (…) для обеспечения применения законов и распоряжений по охране трудящихся».

Еще на своей первой сессии в 1919 году Международная конференция труда указала на важность инспекции труда и выразила пожелание, чтобы государства-члены как можно скорее учредили не только эффективную систему промышленной инспекции, но и государственную службу, на которую возложена обязанность защищать здоровье работников. Четыре года спустя, в 1923 году, Конференция приняла Рекомендацию об инспекции труда (№ 20), которая заложила общие принципы организации и функционирования национальных систем инспекции труда. Хотя это рекомендация, а не конвенция, и значит, этот документ не был обязательным к исполнению государствами-членами, Рекомендация № 20 проложила путь для принятия гораздо более полных правовых актов, касающихся инспекции труда, включая Конвенции № 81 и № 129 и соответствующие рекомендации № 81 и № 133 в 1947 и 1969 году соответственно.

В XX веке численность штата и сложность задач, возложенных на органы инспекции труда, продолжали возрастать, и здесь поначалу лидировали промышленно развитые страны. Затем к ним присоединились развивающиеся государства, которые во многих случаях строили национальные инспекции труда по образцу бывших метрополий. За последние десятилетия функции инспекции труда также значительно расширились, и ее деятельность сегодня охватывает больше секторов экономики и более широкий круг вопросов, включая технические вопросы и вопросы занятости. Современные органы инспекции труда уделяют больше времени, чем раньше, таким вопросам, как стресс, связанный с работой, насилие на рабочих местах, нелегальная занятость и принудительный труд; при этом меньше времени отводится таким традиционным темам, как безопасность при работе с котлами и на кранах, а также трудовым спорам.

За последние десятилетия организация систем инспекции труда улучшилась, их ресурсы расширились, а их вклад в улучшение условий труда получил более широкое признание на национальном и международном уровне.

В 1833 году британское правительство назначило первых инспекторов труда, которые в своей работе уделяли особое внимание продолжительности рабочего дня взрослых и детей. В 1919 году в Версальском договоре было указано на особую важность того, чтобы «каждое государство организовало службу инспекции для обеспечения применения законов и распоряжений по охране трудящихся».

КАК МОТ ПОМОГАЕТ УКРЕПЛЯТЬ СЛУЖБЫ ИНСПЕКЦИИ ТРУДА?

Конвенция № 81, которая распространяется на систему инспекции труда на промышленных и торговых предприятиях,– основной международный ориентир для служб инспекции труда, и сегодня, как и более 60 лет назад, она сохраняет свою актуальность. Она относится к наиболее широко ратифицированным конвенциям МОТ (ратифицирована 141 страной) и стала примером для большинства стран, разработавших законодательно-нормативную базу для современных систем инспекции труда. Конвенция № 81 и Рекомендация № 81, взятые в совокупности, содержат набор правил, которыми следует руководствоваться в сфере инспекции труда.

Конвенция № 129 распространяется на инспекцию труда в сельском хозяйстве. Положения данной конвенции сходны с положениями Конвенции № 81, при этом она охватывает более широкий спектр предприятий и работников и расширяет сферу деятельности системы инспекции труда.

Конвенции № 81 и № 129 определяют функции и обязанности систем инспекции труда, требования, предъявляемые при найме персонала, средства, имеющиеся в распоряжении инспекторов, их полномочия и обязанности, включая этические правила поведения и правила представления отчетности о предпринятых действиях. В конвенциях также прописан порядок отчетности о несчастных случаях и заболеваниях. В Рекомендации 1947 года об инспекции труда (№ 81) содержится более детальная информация относительно того, что следует включать в ежегодные отчеты, а также дополнительные рекомендации, касающиеся сотрудничества между инспекторами, работодателями и работниками, главным образом в сфере охраны труда.

В чем заключаются основные задачи инспекции труда в соответствии с конвенциями МОТ:

а) обеспечение применения положений законодательства в области условий труда и безопасности работников в процессе их работы, как, например, положений о продолжительности рабочего дня, заработной плате, безопасности труда, здравоохранении и благосостоянии, использовании труда детей и подростков и по другим подобным вопросам в той мере, в какой инспекторам труда надлежит обеспечивать применение указанных положений;

б) обеспечение работодателей и работников технической информацией и рекомендациями о наиболее эффективных средствах соблюдения законодательных положений;

в) доведение до сведения компетентного органа власти фактов нарушений или злоупотреблений, которые не подпадают под действие существующих законодательных положений.

Положения, зафиксированные в конвенциях, обязательны для исполнения, при этом они весьма гибки в плане охвата. Именно поэтому в разных странах отмечаются различия в плане охвата и характера законодательства, а также полномочий инспекторов труда. Эти полномочия могут либо распространяться на все законы, касающиеся условий труда и производственной среды, либо касаться лишь определенных вопросов, например, охраны труда или заработной платы. Система инспекции труда может охватывать все секторы экономики либо только некоторые из них; она может охватывать всю территорию страны либо только ее часть. В разных странах функ-

ции национальных служб инспекции труда могут быть весьма узкими или весьма широкими, но если все эти службы будут надлежащим образом выполнять задачи, сформулированные в международных правовых актах, их деятельность будет соответствовать международным стандартам.

Государства-члены МОТ все яснее осознают необходимость укрепления служб инспекции труда и повышения их эффективности с тем, чтобы они могли ответить на вызовы динамично меняющейся глобальной экономики, и здесь МОТ – по запросу государств-членов – предоставляет техническую помощь.

С 2006 года МОТ поддерживает реализацию новой глобальной стратегии «модернизации и придания нового импульса» инспекции труда. МОТ запустила программу, цель которой – помочь трехсторонним участникам продвигать принципы достойного труда посредством укрепления системы регулирования сферы труда, в том числе инспекции труда. Стратегия предусматривает ряд мероприятий на глобальном и национальном уровне, в том числе содействие государствам-членам в проведении аудита инспекций труда, разработку национальных планов действий по повышению эффективности инспекции труда и организацию обучения инспекторов труда.

Конвенции МОТ № 81 и № 129

Контрольные ориентиры для эффективных инспекций труда в соответствии с данными международными нормами:

- инспекция труда распространяется на все рабочие места, в отношении которых инспекторы труда должны обеспечивать применение законодательных положений, относящихся к условиям труда и защите работников;
- инспекция труда должна находиться под наблюдением и контролем центрального органа власти в той степени, в какой это совместимо с административной практикой страны;
- она должна обеспечивать выполнение просветительской и правоприменительной функций в области условий труда (таких как рабочее время, заработная плата, безопасность труда, здравоохранение и бытовое обслуживание, использование труда детей и подростков и другие подобные вопросы) и информировать компетентные органы власти о недостатках или злоупотреблениях, которые не подпадают под действие существующих законоположений;
- инспекторы труда должны быть государственными служащими, чей статус гарантирует им стабильную занятость и независимость от смены правительства и неправомерного внешнего влияния;
- они должны приниматься на работу только исходя из уровня профессиональной подготовки и быть должным образом обучены для выполнения своих обязанностей;
- число инспекторов труда должно быть достаточным для обеспечения эффективного осуществления их функций с учетом в том числе количества, характера, размера и расположения предприятий, подпадающих под контроль инспекции, численности работников, занятых на этих предприятиях, количества и сложности законодательных положений, применение которых им надлежит обеспечить;
- в распоряжении инспекторов труда должны находиться надлежащие служебные помещения, транспортные средства и измерительное оборудование;
- они должны обладать необходимыми полномочиями, в том числе правовыми;
- предприятия инспектируются так часто и так тщательно, как это необходимо для обеспечения эффективного применения соответствующих законодательных положений;
- инспекторы должны предоставлять работодателям и работникам информацию и консультации относительно соблюдения требований законодательства;
- национальным законодательством должны быть предусмотрены и эффективно применяться соответствующие санкции за нарушение законодательных положений, применение которых подлежит контролю со стороны инспекторов труда, и за противодействие инспекторам труда в осуществлении ими своих обязанностей;
- оперативное выполнение системой инспекции труда возложенных на нее функций достигается посредством эффективного взаимодействия с другими государственными службами и частными институтами, занимающимися защитой труда, а также с работодателями, работниками и их организациями.

КАК РАБОТАЕТ ИНСПЕКЦИЯ ТРУДА?

В чем состоит цель служб инспекции труда?

Первоочередная задача любой системы инспекции труда – обеспечивать соблюдение соответствующего трудового законодательства, то есть набора национальных правовых норм, призванных защищать всех работников и в соответствующих случаях их семьи. Современные системы инспекции труда также защищают самозанятых работников и окружающую среду от определенных опасностей, связанных с трудовой деятельностью.

Основные задачи инспекции труда заключаются в обеспечении того, чтобы:

- на рабочих местах соблюдалось соответствующее трудовое законодательство с целью обеспечения достойной занятости и условий труда;
- работодатели и работники получали информацию и рекомендации относительно соблюдения требований законодательства;
- предприятия принимали адекватные меры по устранению из трудовой практики и рабочей среды рисков для безопасности и здоровья сотрудников;
- получаемая «обратная связь» и практический опыт использовались при разработке законодательства для обеспечения большей правовой защиты с учетом новых социальных, физических и психологических производственных рисков.

Как инспекторы труда обеспечивают достойные условия труда?

Инспекция труда имеет в своем распоряжении ряд инструментов для достижения поставленной цели – обеспечения достойных условий труда. Два основных метода – обеспечение соблюдения законодательства (традиционно понимаемое как контроль или надзор) и меры профилактики. Между профилактикой, с одной стороны, и контролем и санкциями, с другой, нет противоречия. Законы разрабатываются таким образом, чтобы не допустить возникновения рисков и связанных с ними разрушительных последствий, а это по определению и есть цель профилактических мер.

Службы инспекции труда все активнее разрабатывают и осуществляют профилактические меры, ориентированные на ответственность и работодателей, и работников. За этим стоит идея о том, что изначальное устранение плохих условий труда или минимизация рисков дает больший эффект, чем систематические санкции, налагаемые при их выявлении. В сфере охраны труда профилактика означает целенаправленные меры по недопущению или устранению риска несчастных случаев и заболеваний, трудовых споров, конфликтов, несправедливого обращения с работниками и т.д. Не допуская возникновения таких рисков, службы инспекции труда помогают избежать человеческих, социальных и экономических потерь, которые могут понести отдельные работники, предприятия или общество в целом. В практическом плане

Службы инспекции труда добиваются достойных условий труда, обеспечивая соблюдение законодательства и реализацию мер профилактики.

превентивная функция инспекции труда заключается в том, чтобы делать акцент на упредительные меры (плановые профилактические визиты, изучение проектной документации на новые сооружения, предприятия, оборудование, производственные процессы и т.д.). Профилактические мероприятия дополняются мерами реагирования – в основном это расследование уже произошедших несчастных случаев и принятие мер по жалобам.

Работа на предприятиях и пропаганда среди работников и работодателей культуры профилактики – важнейшая задача инспекции труда в долгосрочном плане.

Как инспекция труда обеспечивает соблюдение трудового законодательства?

Службы обеспечивают эффективное применение требований закона, реализуя две основные функции: 1) правоприменение; 2) предоставление технической информации и консультаций работодателям и работникам. Задачи контроля, информирования и консультирования тесно связаны между собой и зачастую реализуются одновременно.

Правоприменительные функции инспекторов труда значительно различаются

Обеспечение соблюдения законодательства – двуединый процесс, включающий как консультативную, так и контролирующую функции.

Службы инспекции труда предоставляют информацию и консультации работодателям, работникам и другим заинтересованным лицам в ходе посещений рабочих мест (такие посещения играют ключевую роль в поддержании эффективной работы организации). При необходимости и зачастую в качестве крайней меры инспекторы труда имеют право выписывать предписания и предпринимать официальные правоприменительные действия, чтобы обеспечить соблюдение законодательства.

1 января 2007 года в Нидерландах вступил в действие Закон об условиях труда, в котором были зафиксированы новые подходы в этой сфере. Теперь перед проверкой служба инспекции труда обязана направить на инспектируемые предприятия буклет, в котором изложены основные положения законодательства и риски, характерные для соответствующей отрасли. Кроме того, служба должна информировать, какие именно нормы будут проверяться в ходе визита инспекторов. Новый подход предусматривает дальнейшее развитие сотрудничества между заинтересованными сторонами, поэтому инспекция также обязана предоставить предприятию практические примеры устранения опасных условий труда. Инспекция труда подчеркивает, что ее цель – не выписывать предупреждения и штрафы, а добиваться улучшений на рабочих местах. Для дополнительной информации см. **http://osha.europa.eu/fop/netherlands/en/nl_developments/nieuwe_aanpak_arbeidsinspectie**.

в разных странах, однако везде инспекторы труда, как правило, осуществляют как упреждающие меры (составление плана инспекционных проверок на месяц и на год, проведение проверок на национальном уровне, на местах, в отдельных отраслях, выявление случаев несоблюдения норм закона и принятие мер к их исправлению), так и меры реагирования (работа с жалобами, несчастными случаями, инцидентами и спорами).

Поскольку предприятия должны соблюдать определенные законы и нормы, службы инспекции труда обязаны выявлять, насколько тщательно они это делают. И хотя правоприменительная практика главным образом строится на проверках на рабочих местах, инспекторы могут решать стоящие перед ними задачи и другими способами в зависимости от системы инспекции труда, действующей в конкретной стране, и ее конкретной цели (это может быть, например, вызов работодателей в офис инспекции труда).

Первоочередная задача инспекции труда – обеспечить, чтобы работодатели

В Бразилии деятельность инспекции труда не только помогла компаниям привести свою деятельность в соответствие с требованиями закона, но также способствовала продвижению инновационных правовых и (или) технических решений, которые в ряде случаев помогли повысить продуктивность и конкурентоспособность предприятий.

Из-за широко распространенных нарушений национального законодательства (неформальная занятость, плохие условия труда, высокий уровень производственного травматизма и т.д.) инспекторам труда штата Минас-Жерайс приходилось выписывать сотни штрафов и предупреждений о возможности возбуждения уголовных дел против компаний по производству пиротехники. Кроме того, они должны были в рамках земельной реформы оформлять изъятие сельскохозяйственных земель, где производилось зерно и семенной материал. Помимо этого, инспекторы оказывали предприятиям техническую и правовую поддержку, что стало решающим фактором в обеспечении соблюдения норм. Для сельского хозяйства инспекторы разработали альтернативные, менее затратные схемы найма временных работников на период уборки урожая, что в 2001 году перевело в статус формально занятых 65 тысяч работников. В производстве пиротехники соблюдение норм охраны труда привело к улучшению условий труда и сокращению числа несчастных случаев до одного в год (ранее этот показатель составлял шесть несчастных случаев в год). Инспекторы также оказывали содействие в модернизации продукции этой отрасли, что позволило разработать жизнеспособную конкурентную стратегию на международном рынке. Кроме того, в 2006 году при поддержке инспекторов труда компании – производители пиротехники приняли систему сертификации качества, устанавливавшую такие же стандарты качества для импортной продукции, что стало важным шагом к росту конкурентоспособности на мировом рынке без снижения отраслевых норм.

Более подробно см. Roberto Pires, «Promoting sustainable compliance: Styles of labour inspection and compliance outcomes in Brazil» in International Labour Review, Vol. 147 (2008).

соблюдали закон, эффективно управляя рисками и предотвращая их. При этом санкции по-прежнему составляют важную часть правоприменительной практики.

Существует широкий спектр санкций, куда входят устные или письменные предупреждения, административные приказы, наложение денежных штрафов, повышение регулятивной нагрузки и в качестве крайней меры – судебное преследование. Эти меры следует надлежащим образом использовать для обеспечения соблюдения законодательства в случае, если не подействовали другие способы, а также если нужно, чтобы лица, отвечающие за соблюдение закона, несли ответственность за его нарушение.

Наряду с обеспечением соблюдения законодательства, успешному его применению способствуют информирование, консультирование и обучение работодателей и работников. Для обеспечения выполнения всех требований инспекторы не должны ограничиваться осуществлением ретроспективного контроля (за уже совершенными нарушениями). Например, они могут предоставлять консультации относительно мер безопасности, разъяснять требования законодательства в части выплаты заработной платы, выявлять, в каких случаях и какой тип медицинского обследования работников требуется провести, демонстрировать важность ограничения продолжительности рабочего времени и обсуждать с работодателем существующие или потенциальные проблемы.

Такую информацию можно предоставлять во время инспекционных проверок, по письменному или устному запросу, а также в ходе различных информационно-разъяснительных кампаний, используя для этой цели учебные курсы, конференции, телевизионные и радиопрограммы, плакаты на выставках, буклеты, фильмы и т.д. Во многих странах предоставление информации и рекомендаций, особенно в сфере охраны труда и при принятии новых важных законодательных актов, в значительной степени делегировано конкретным органам – в данном случае инспекциям труда. Разъясняя положения трудового законодательства и соответствующую правоприменительную практику, инспекции труда все чаще используют современные информационные технологии.

Информирование и консультирование дают людям новые знания, и в результате улучшения могут выйти за рамки конкретного случая. Информирование и консультирование важны также с точки зрения профилактики: они могут повлиять на подобные или даже отличные дела и привести к позитивным изменениям не только в части соблюдения законодательства.

В каждом случае инспекторы сами решают, какие меры воздействия (консультации, предупреждения, судебное преследование или сочетание этих мер) следует принять для обеспечения соблюдения законодательства. Выбор мер воздействия обусловлен характером рабочих мест и обстоятельствами конкретной проверки. Инспекторы труда составляют отчеты, данные которых считаются достоверными, если не будет доказана их ошибочность или они не будут подвергнуты сомнению в суде. Если инспекторы принимают решение о судебном преследовании, они могут представить дело напрямую в суде или рекомендовать другим органам начать судебное разбирательство.

Контроль, не подкрепленный реальной угрозой санкций или обращения в суд, ослабляет авторитет инспекции труда. С одной

стороны, закон един для всех и не допускает компромиссов; с другой, задача заключается не в наказании нарушителей, а в обеспечении соблюдения закона. Если бы инспекция труда выполняла только консультативную функцию, она бы утратила влияние. В то же время инспекция, не занимающаяся консультациями, превращается в чисто бюрократическую структуру, и ее действия будут встречать сильное сопротивление. Контроль и информирование должны применяться одновременно, чтобы:

- стимулировать работодателей к соблюдению законодательства и соответственно формированию позитивного отношения работодателей к улучшению условий труда на предприятии;
- содействовать обмену знаниями и практическим опытом между предприятиями;
- побуждать к диалогу между работодателями и работниками;
- информировать работников об их правах (информационно-разъяснительные мероприятия).

Почему для обеспечения соблюдения законодательства нужны санкции?

Недопущение нарушений закона – самая важная цель санкций и ключ к соблюдению законодательства. Однако санкции – не самоцель. Гораздо важнее наладить сотрудничество с работодателями и стимулировать их позитивное отношение к соблюдению норм. Во всех отношениях было бы достойно сожаления, если бы работодатели вместо приведения условий труда в соответствие с требованиями законодательства предпочитали платить штрафы, считая это менее затратным решением. Вот почему столь важна техническая и правовая поддержка работодателей в решении выявленных инспекторами проблем.

Сегодня потребители и общество в целом стали менее терпимыми к производственным рискам и формам организации производства, которые не обеспечивают достойные условия труда. На регулирующие органы оказывается все большее давление с тем, чтобы они более жестко обращались с теми, кто создает опасности, и, наоборот, поддерживали тех, кто пострадал на работе и требует компенсации. Раздаются призывы к корпоративной социальной ответственности и подотчетности компаний.

Как инспекция труда помогает совершенствовать трудовое законодательство?

Инспекторы труда – активные проводники социального прогресса. Посещая предприятия и взаимодействуя с социальными партнерами и другими заинтересованными сторонами, инспекторы собирают обширные данные о материальном положении работников, условиях их труда, об экономической и социальной ситуации в различных областях деятельности и обо всех разновидностях технических проблем. Получая из первых рук знания и опыт, накопленные на рабочих местах, инспекторы труда имеют прямую возможность выявлять «узкие места» (устаревшие нормы или пробелы в защите работников) в трудовом законодательстве (в законах и нормативных правовых актах) и предлагать решения. Собственно, одна из основных функций инспекции труда – доводить до сведения компетентного

органа власти факты нарушений и злоупотреблений, которые не подпадают под действие существующего законодательства. Роль инспекторов предполагает анализ ситуации, выявление недостатков действующего законодательства и правоприменительной практики и формулирование предложений об улучшении законодательства. Выявленные недостатки могут быть результатом несоответствия существующих законов либо пробелов в законодательстве, из-за которых оно не охватывает некоторые категории работников. Осведомленность инспекторов о проблемах в сфере труда и о положении работников, особенно в плане защиты, гарантированной работникам согласно социальным законам и нормативным актам, делает инспекцию труда источником данных для компетентных органов.

Какие вопросы курируют службы инспекции труда?

Функции нормативно-правового контроля, возложенные на инспекцию труда, могут быть весьма широкими, и их набор в разных странах может сильно различаться в зависимости от целей национальной политики и законодательства. Инспекторы труда занимаются различными вопросами, среди которых могут быть следующие:

- продвижение принципов охраны труда, включая профилактику несчастных случаев и профессиональных заболеваний; объекты социально-бытового назначения;
- защита уровня доходов, в том числе проверка ведомостей заработной платы и оплаты за сверхурочную работу;
- проверка журналов продолжительности рабочего времени и сверхурочной работы, выходных и времени отдыха, включая отпуск по болезни и отпуск по беременности и родам;
- продвижение основополагающих трудовых прав (в том числе касающихся борьбы с принудительным трудом) и принципов недискриминации (в том числе в гендерных вопросах и в отношении жертв эпидемии ВИЧ/СПИД);
- расследование несчастных случаев на производстве и выплата компенсаций в случае производственной травмы;
- вопросы занятости (от нелегальной занятости и разрешений на работу до содействия занятости, включая реализацию программ профессионального обучения). Необходимо подчеркнуть, что все работники, пока они занимаются трудом, должны иметь право на одинаковую защиту независимо от их неурегулированного статуса в сфере занятости;
- взносы в системы социального обеспечения;
- занятость женщин, детей, молодежи и других работников с особыми потребностями (например, с физическими ограничениями);
- вопросы социального диалога и трудовых отношений, мониторинг соблюдения коллективных договоров.

Многие инспекции труда занимаются не всеми из перечисленных вопросов. Так, некоторые из них курируют только охрану труда и (или) конкретные аспекты условий труда и защиты работников (заработная плата, детский труд, ежегодные отпуска, трудовые отношения и т.д.). В некоторых

странах сфера деятельности инспекции поделена между двумя или более службами, каждая из которых занимается своей конкретной проблематикой. В тех странах, где инспекции труда являются «универсальными», инспекторы обладают более широким мандатом, который включает большую часть или все из вышеперечисленных вопросов.

В большинстве стран инспекция труда выступает как орган центральной власти и имеет в своем прямом подчинении децентрализованную структуру на местах. При этом она, как правило, действует под эгидой министерства труда либо его аналога. Это объясняется тем, что проблемы, которые возникают в большинстве секторов, если не идентичны, то весьма схожи, а также тем, что таким образом обеспечивается более эффективное и экономное административное управление. Кроме того, функции разработки, мониторинга и оценки политики инспекции труда могут быть отделены от деятельности инспекции на местах.

Юридические полномочия инспекций труда в разных странах различаются. Теоретически эти полномочия могут быть весьма широкими и охватывать самые разные вопросы, такие как охрана труда, бытовые условия, продолжительность рабочего времени, заработная плата, социальный диалог, трудовые отношения, нелегальная занятость, дискриминация, детский труд, принудительный труд и ВИЧ/СПИД (последний вопрос был включен в мандат инспекции относительно недавно).

Какими принципами руководствуется инспекция труда?

Государственная служба. Государственная служба разрешает проблемы и вызовы, с которыми сталкиваются работодатели и работники.

Подотчетность. Персонал инспекции труда – это государственные служащие, которым гарантирована стабильность занятости и независимость от любого неправомерного внешнего влияния – как политического, так и финансового. Инспекторы труда отчитываются за свои действия и поступки.

Эффективность и результативность. Для максимального эффекта определяются приоритеты на основе соответствующих критериев.

Всеобщий охват. Цель инспекции труда – добиться всеобщего охвата и расширения функций и применяемых мер с тем, чтобы охватить максимально возможное число работающих во всех секторах экономики, включая даже тех лиц, труд которых не подпадает под традиционные отношения между работодателем и работником.

Прозрачность и понятность. Работодателей, работников и другие заинтересованные стороны информируют об их правах и обязанностях, о том, что требуется от них по закону и чего они сами могут ожидать от инспекции труда.

Последовательность и согласованность. При решении вопросов, входящих в компетенцию инспекции труда, инспекторы будут рассматривать схожие случаи

по схожей методике в схожих условиях ради достижения схожих целей – профилактики несчастных случаев и профессиональных заболеваний и обеспечения соблюдения законодательства. Инспекторы всех подразделений на местах получают указания об общих, последовательных и согласованных методах работы, в том числе касающихся осуществления их полномочий, права усмотрения и права на самостоятельное принятие решений.

Пропорциональность. Пропорциональность означает соотнесение правоприменительных действий с рисками. Правоприменительные действия должны быть соразмерны серьезности нарушений, а также реальным или потенциальным рискам для здоровья и безопасности. При выборе таких действий учитываются возможности предприятия в плане соблюдения законодательства, а также наиболее оптимальные способы, позволяющие добиться той же цели.

Равенство. По закону всем работникам в сопоставимых ситуациях гарантируется равная защита.

Сотрудничество. Чтобы обеспечить применение трудового законодательства на предприятиях, персонал инспекции труда сотрудничает с другими организациями и ведомствами. Речь идет о государственных и частных структурах – технических и медицинских экспертных учреждениях, конструкторских бюро, архитектурных бюро, исследовательских институтах, организациях в сфере образования и профессиональной подготовки, органах полиции и пожарной охраны, а также органах судебной системы, страховых организациях и др.

Взаимодействие. Персонал инспекции труда должен взаимодействовать с работодателями, работниками и их организациями на национальном, отраслевом уровне и уровне предприятий.

КТО ТАКИЕ ИНСПЕКТОРЫ ТРУДА И ЧЕМ ОНИ ЗАНИМАЮТСЯ?

Инспекторы труда – это профессиональные гражданские служащие, которые должны обладать всей необходимой компетентностью для выполнения своей работы на высоком техническом уровне. Это подразумевает их тщательный отбор, наличие высшего академического образования при поступлении на службу и постоянное повышение квалификации.

Обязанности инспекторов труда

Честность, независимость и беспристрастность. Инспекторам запрещается иметь какой-либо прямой или косвенный интерес в предприятиях, которые они инспектируют. В большинстве стран такой запрет содержится в условиях службы гражданских служащих и в специальных положениях. Благодаря своему статусу государственных служащих инспекторы труда пользуются полной независимостью как от изменений в правительстве, так и от неправомерного внешнего влияния. Независимость и беспристрастность инспекторов – необходимое условие для того, чтобы две стороны – работодатели и работники – были полностью уверены в их объективности и непредвзятости при применении закона.

Инспекторы должны соблюдать высочайшие нормы профессиональной чести и придерживаться в своей деятельности ряда принципов и ценностей, включая такие, как добросовестность, честность и вежливость. Условия службы инспекторов должны обеспечивать их защиту от любых видов коррупции. Это подразумевает запрет на принятие подарков и услуг от работодателей и работников. Честность государственных инспекторов труда гарантирует, что люди будут испытывать к ним и к их поступкам и решениям доверие.

Сохранение профессиональной тайны. Инспекторам запрещается разглашать – даже после увольнения со службы – любые сведения о производственных и коммерческих секретах и о производственных процессах, которые могут стать им известными в ходе выполнения ими своих обязанностей. Как правило, инспекторы обязаны соблюдать секретность в силу своего статуса гражданских служащих в соответствии с законодательными положениями, касающимися государственной гражданской службы. Эта обязанность зачастую предусматривается в письменном обязательстве (подписке) или в клятве, которые инспекторы должны, соответственно, подписать или принести при вступлении в должность. Они обязуются соблюдать секретность на протяжении не только своей службы, но и всей жизни. В случае разглашения профессиональной тайны инспекторы обычно подвергаются предусмотренному для государственных служащих дисциплинарному наказанию, что не освобождает их от гражданско-правовой и уголовной ответственности.

Инспекторы труда – это одновременно лица, осуществляющие надзор, консультанты и правоохранители, общая задача которых – давать рекомендации и указания в целях улучшения условий труда и повышения производительности предприятий.

Конфиденциальность в отношении источников жалоб. Инспекторы обязаны сохранять полную конфиденциальность в отношении источников любых жалоб и не давать работодателю или его представителю никаких намеков на то, что проведение инспекционной проверки явилось следствием получения жалобы. В основе данной обязанности лежат две цели – защитить работников, подающих

жалобы, и повысить эффективность работы инспекторов. Если бы инспекторы не выполняли эту обязанность, работники не сообщали бы о нарушениях, опасаясь возможных репрессий со стороны работодателя.

Профессионализм и компетентность. В инспекции труда требуется высокий уровень профессионализма. Работодатели и работники будут обращаться за советами и рекомендациями к инспекторам труда только в том случае, если будут воспринимать их как компетентных профессионалов, у которых есть чему поучиться.

Права инспекторов труда

Право беспрепятственного прохода на любое рабочее место. Первое право инспектора, без которого, очевидно, никакое инспектирование практически не имело бы смысла,– это право посещать предприятия. Инспекторы труда, снабженные документами, удостоверяющими их полномочия, имеют право:

- беспрепятственного прохода без предварительного уведомления и в любое время суток на любое предприятие, охватываемое контролем инспекции;

- входить в дневное время во все здания, которые они имеют достаточные основания считать подпадающими под контроль инспекции.

Проверки, проводимые без предварительного объявления, дают возможность инспектору увидеть реальное состояние дел на предприятии. Иногда инспекции труда заранее объявляют о своих проверках, чтобы у работодателя было время собрать необходимую информацию, предупредить менеджеров и работников о сроках проведения проверки и провести заседания в целях оказания содействия инспектору. Основные недостатки объявленных проверок – это создание предприятием видимости соблюдения норм, умышленное отсутствие высшего руководства и «пропажа» документации. Работодатели и их представители должны содействовать проходу уполномоченных инспекторов на рабочие места с тем, чтобы инспекторы могли успешно исполнять свои обязанности. Законодательство большинства стран предусматривает санкции в отношении тех работодателей, которые препятствуют исполнению служебных обязанностей государственными должностными лицами.

Право проводить расследование. Инспекторы вправе осуществлять любые проверки, контроль и расследования, которые они могут счесть необходимыми, чтобы удостовериться в строгом соблюдении положений законодательства. Это подразумевает право наедине или в присутствии свидетелей задавать вопросы работодателю и персоналу предприятия, право требовать ознакомления с любыми книгами, реестрами и другой документацией, ведение которой предписано национальными законодательными и нормативными актами, и право брать образцы для анализа. Работодатели должны быть открыты и готовы оказывать инспекторам содействие в получении всей необходимой документации. Полноценное сотрудничество со стороны работодателей ведет к конструктивному диалогу в целях поиска решений в отношении выявленных проблем и нарушений.

Право выписывать предписания. Инспекторы труда вправе предпринимать шаги в целях устранения недостатков, отмеченных в оборудовании, схеме его размещения или в производственных методах, которые они имеют основание

считать угрожающими здоровью или безопасности работников. В целях «устранения отмеченных недостатков» инспектор может выдать распоряжение, в котором работодателю предоставляется определенный срок для исправления нарушений, либо потребовать принятия незамедлительных мер в случае непосредственной угрозы для работников. В некоторых случаях предписания могут требовать от работодателей представления в инспекцию труда планов с указанием конкретных мер, которые будут приниматься для устранения нарушений. Невыполнение предписания влечет за собой принятие административных мер или санкций либо и то, и другое одновременно, включая – в некоторых странах – арест и, возможно, тюремное заключение. При принятии решения о передаче дела в суд инспекторы принимают во внимание серьезность нарушения и его последствий, а также факт наличия подобных нарушений в прошлом.

Профессионализм инспекторов позволяет им пользоваться определенной свободой и самостоятельностью для принятия наиболее подходящих решений о принимаемых мерах (предупреждение, предписание или передача дела в суд).

В целях недопущения или исправления возможных злоупотреблений работодатель, как правило, имеет право обжаловать решения инспектора. В зависимости от страны процедура обжалования может быть разной, но в большинстве случаев решение инспектора пересматривается в апелляционном порядке вышестоящим должностным лицом, специализированным органом, курирующими вопросы труда, или судом. Апелляции в компетентные органы обычно необходимо подавать в течение установленного срока. При подаче апелляций действие предписаний с установленным сроком исполнения, как правило, приостанавливается, но это правило не действует в отношении предписаний, подлежащих немедленному исполнению ввиду наличия непосредственной угрозы для работников.

Старые мифы и новая реальность

Инспекторы – представители карательных органов, их единственная цель – поймать нарушителей. Инспекторы применяют санкции, чтобы напоминать нерадивым работодателям о том, что они должны выполнять свои правовые обязанности. Но санкции не являются самоцелью, они лишь дополняют другие меры, призванные обеспечить поиск жизнеспособных решений для соблюдения законодательных норм. В процессе осуществления правоприменительной деятельности инспекторы могут предоставить работодателю время на устранение нарушений, когда это оправдано обстоятельствами или когда работодатель предпринимает искренние усилия с этой целью. Но иногда меры требуется принимать незамедлительно (например, в случае непосредственной угрозы здоровью или безопасности работников). В настоящее время инспекторы труда действуют не только традиционными (контролирующими) методами, но и все больше делают упор на такие аспекты, как разработка политики охраны труда на рабочем месте, профилактика как средство продвижения коммерческих интересов (рентабельность и конкурентоспособность), улучшение трудовых отношений в процессе социального диалога и внедрение механизмов «саморегулирования» (системы управления охраной труда).

Инспекторы не в курсе современных реалий и не подготовлены к тому, чтобы убеждать компании или давать им рекомендации относительно необхо-

димых действий для соблюдения законодательства и совершенствования производственной практики. Формы и основы правоотношений занятости, производственные процессы и технологии, применяемые на предприятиях, меняются с возрастающей скоростью. Службы инспекции труда все чаще признают необходимость того, что их сотрудники должны регулярно получать актуальную информацию и быть в курсе всех изменений в экономическом положении и их последствий для сферы труда и занятости. Инспекторы труда обладают всесторонним взглядом на трудовые проблемы, которые зачастую взаимосвязаны. Представители органов государственной власти все больше осознают необходимость подготовки инспекторов в самых разных областях с тем, чтобы они обладали достаточными техническими знаниями, позволяющими распознавать опасности и при возникновении определенных проблем обращаться к специалистам по медицине, машиностроению, химии и т.д. Инспекторы больше не действуют в одиночку, полагаясь лишь на свои юридические и технические знания, очень часто им помогают целые группы специалистов. В процессе социального диалога работодатели могут играть важную роль, поддерживая усилия, направленные на укрепление инспекции труда.

Инспекторы продолжают чересчур буквально применять устаревшие законы. Трудовое законодательство должно «идти в ногу» с техническим и промышленным прогрессом и учитывать все новые аспекты в правоотношениях занятости и условиях труда. Работодатели также страдают от устаревшего и неэффективного законодательства, которое они вынуждены соблюдать, пока оно остается в силе. Благодаря социальному диалогу работодатели и работники играют важную роль, обеспечивая регулярный пересмотр нормативно-правовой базы с целью сохранения ее актуальности.

Инспекторы не руководствуются этическими ценностями в своей деятельности. Инспекторы труда, как государственные служащие, обязаны действовать в соответствии с рядом принципов, таких

В 2008 году в Испании инспекция труда приступила к реализации добровольной программы сокращения числа несчастных случаев (программа PREVEA), предназначенной для компаний, которые отличаются высоким уровнем производственного травматизма и хотят усовершенствовать свои профилактические меры и уменьшить количество и тяжесть последствий несчастных случаев. Компании, участвующие в программе, не подвергаются запланированным проверкам инспекторами труда, и штрафы на них налагаются только при несчастных случаях с тяжелыми последствиями, при гибели работников и при поступлении жалоб.
Исключение санкций в отношении этих компаний происходит при условии, что они следуют определенному плану действий и выполняют поставленные задачи по улучшению охраны труда. Программа PREVEA основывается на анализе несчастных случаев и их основных причин. Компании обязуются принимать упреждающие и предупредительные меры для улучшения условий труда. Чтобы стать участником программы, компания должна заручиться поддержкой своих работников или их представителей.

как честность, беспристрастность и независимость. В случае несоблюдения этих принципов инспекторы подвергаются предусмотренному для государственных служащих дисциплинарному наказанию, что не освобождает их от гражданско-правовой и уголовной ответственности. Работодателям следует сообщать о подобных случаях, чтобы репутация всей службы не страдала от неэтичных действий отдельных лиц, и воздерживаться от оказания на инспекторов неправомерного влияния.

Инспекторы интерпретируют и применяют закон так, как им удобно. Задача инспекторов труда заключается не в том, чтобы продвигать свои идеи, какими бы благородными они ни были, а в том, чтобы обеспечивать соблюдение действующего законодательства. Их задача – быть активным и заслуживающим доверия инструментом компетентных органов своей страны, то есть законодателей, в области защиты работников.

Инспекторы сильно обременяют бизнес своими требованиями. С точки зрения работодателя, соблюдение установленных норм иногда может негативно сказываться на занятости, поскольку, как представляется, расходы на обеспечение безопасности, охрану здоровья и улучшение условий труда осуществляются за счет других, более необходимых капиталовложений. Однако если инспектор не предпримет никаких действий и в результате произойдет несчастный случай, это вызовет возмущение общественности. Меры, принятия которых требуют инспекторы, должны быть соразмерны риску, который они стремятся предотвратить. Работодатели же зачастую не знают о тех мерах, которые они могли бы без особых усилий принять, чтобы обеспечить соблюдение законодательства или обратить это соблюдение себе на пользу. Инспекторы должны склонять работодателей к соблюдению требований путем нахождения для них правовых и (или) технических решений, которые служат позитивными стимулами к улучшению условий труда при одновременной гарантии производительности и конкурентоспособности. Инспекторам труда также следует с особым вниманием относиться к инициативам, проявляемым работодателями.

В системе инспекции существует слишком много разных структур, отвечающих в отдельности за обеспечение безопасности, охрану здоровья, общие

В последние десятилетия несколько стран предприняли попытки объединить отдельные инспекции в единую организацию с тем, чтобы повысить эффективность и результативность работы. Используя подход «один инспектор – одно предприятие», такие страны, как Болгария и Вьетнам, объединили свои инспекции труда в единые структуры и организовали обучение для инспекторов труда по более широкому кругу дисциплин. Результат оказался положительным как для работодателей, так и для работников, которые в результате проведенных преобразований могут получать более профессиональные рекомендации по вопросам занятости. Политическая и экономическая ситуация в ряде стран затрудняет процесс создания объединенной инспекции, однако общая тенденция к объединению в обозримом будущем, судя по всему, сохранится, и все больше стран будут применять этот подход.

условия труда, трудовые отношения и т.д., и они не взаимодействуют друг с другом. Когда эти разные вопросы курируют отдельные организации, это значит, что предприятиям приходится сталкиваться с многочисленными проверками, проводимыми различными инспекциями, и что получаемые рекомендации зачастую носят фрагментарный характер. С точки зрения правительства, наличие нескольких инспекций также представляется неэффективным, поскольку это приводит к дублированию, например, транспортных и офисных функций, снижает согласованность действий и воздействие на предприятия в целом. В настоящее время многие страны идут по пути интеграции инспекции труда в универсальную службу «единого окна» в рамках одной национальной организации, отвечающей одновременно за охрану труда, условия труда, трудовые отношения и пр.

КАК ПРОВОДИТСЯ ИНСПЕКЦИОННАЯ ПРОВЕРКА?

Проверка рабочих мест – важнейшая часть инспектирования, и инспекторы осуществляют свою деятельность в основном там, где выполняются какие-либо работы: на предприятиях, строительных площадках, в офисах. Хотя проверка рабочих мест – это основа правоприменительной деятельности, сами по себе такие проверки являются не самоцелью, а средством, с помощью которого инспекция выполняет свою задачу и обеспечивает соблюдение законодательных положений.

Основная цель проверок – в процессе осмотра помещений, изучения документации предприятия и бесед с его руководством и представителями работников установить, соблюдается ли трудовое законодательство, и если не соблюдается, обеспечить его соблюдение.

Существуют различные виды проверок:

Стандартные проверки. Это самые обычные проверки. Они проводятся без предупреждения (уведомления посылаются только в особых случаях) и в идеале должны быть исчерпывающими. Цель – осмотреть весь объект и проверить, в какой мере соблюдаются действующие законодательные положения.

Проверки по запросу. Иногда инспекторов просят провести проверку предприятия для разрешения проблем, касающихся применения нормативных актов, предотвращения опасностей или осуществления профсоюзами своих прав, для составления заключения о планировке цеха или о планах социального обеспечения, а также для расследования жалоб работников. В целях соблюдения обязанности по сохранению конфиденциальности проверка в связи с поступившей жалобой в любом случае должна проводиться как стандартная.

Срочные проверки. Такие проверки проводятся в тех случаях, когда необходимо немедленное прибытие инспекторов на место происшествия, например, при несчастных случаях, требующих безотлагательного расследования по практическим и юридическим соображениям, а также при пожарах, взрывах. Причины несчастного случая инспекторы могут расследовать как для установления степени ответственности виновных лиц, так и для подготовки рекомендаций относительно мер, необходимых для недопущения подобных случаев в будущем.

По прибытии на предприятие инспектор уведомляет об этом работодателя и предъявляет ему или его представителю свой знак и (или) удостоверение личности. Если на предприятии имеются представители работников, желательно, чтобы инспектор провел с ними встречу с соблюдением всех условий, предусмотренных законодательством. Инспектор может, например, проинформировать работников или их представителей о своем прибытии и затем встретиться с ними в предостав-

Диалог с руководством предприятий, работниками или их представителями позволяет инспекторам:

- получать сведения и убеждать собеседников;
- указывать пути достижения желаемых результатов;
- показывать, какую опасность таит в себе бездействие;
- принимать взвешенное решение относительно необходимых мер.

ленном для этого помещении. Зачастую весьма полезными бывают и другие контакты, например, со штатным врачом, если таковой имеется на предприятии, со специалистом по охране труда (инспектор может попросить их сопровождать его при обходе предприятия) и с членами комитета по охране труда. В некоторых случаях инспекторы труда могут организовать посещения предприятий совместно со сторонними специалистами – санитарными врачами, экспертами уполномоченных органов, инспекторами по профилактике из службы социального обеспечения.

Инспекторы организуют проверки и определяют все их детали самостоятельно. Они сами решают, будет ли проверка полномасштабной или с узко определенной целью. Как правило, для того чтобы использовать отведенное время с максимальной пользой и сократить расходы, инспекторы стараются превратить любое посещение предприятия в полноценную стандартную проверку. В этом случае они проверяют все объекты, в первую очередь представляющие особую опасность, а также санитарные условия и социальное обеспечение.

По окончании проверки инспекторы должны проинформировать работодателя о своих замечаниях. Обычно они делают это в письменной форме. Законодательство многих стран требует, чтобы на предприятии имелся журнал проверок, в который записываются замечания инспекторов. При необходимости эти замечания могут записываться в сокращенном виде с отметкой о том, что дополнительные пояснения будут направлены работодателю позже. Если инспекторы сочтут это необходимым, они имеют право составить официальный протокол о замеченных нарушениях. Спустя некоторое время они должны провести повторную проверку, чтобы убедиться в принятии работодателем необходимых мер. Если характер проверки позволяет это, инспекторы могут также предложить работодателю самому прибыть в инспекцию и представить доказательства в подтверждение того, что меры по устранению замечаний были им приняты.

ЗАЧЕМ НУЖНА ЭФФЕКТИВНАЯ СЛУЖБА ИНСПЕКЦИИ ТРУДА?

Эффективная и результативная инспекция труда должна хорошо финансироваться, иметь укомплектованный штат сотрудников и хорошую организацию. В последние годы необходимость укрепления систем трудового инспектирования стала более очевидной. Эти системы обеспечивают комплексное решение широкого спектра проблем, возникающих в условиях глобализации. Усиление роли органов, регулирующих вопросы труда, в сочетании с повышением социальной ответственности предприятий и улучшением трудовых отношений может стать беспроигрышной стратегией продвижения устойчивого развития.

Устанавливаются одинаковые правила игры для всех. Безответственные предприятия, которые не соблюдают законодательные положения об общих условиях труда и об охране труда и уклоняются от необходимых финансовых вложений, причиняют ущерб работникам и поступают недобросовестно по отношению к своим конкурентам, соблюдающим закон. Система инспекции труда должна обеспечивать недопущение подобных поступков и наказание за них.

Финансовые вложения в создание благоприятной производственной среды и в соблюдение норм охраны труда – это то, что непременно должно присутствовать в компании, стремящейся к устойчивому росту:

- трудовые споры, несчастные случаи и заболевания работников снижают эффективность предприятия и отрицательным образом отражаются на доходности инвестиций;
- благоприятная производственная среда привлекает и удерживает квалифицированных работников и приводит к росту производительности;
- безопасная и здоровая производственная среда, способствующая равенству обращения, помогает строить доверительные отношения с заказчиками и инвесторами;
- при отсутствии качественных методов производства, удовлетворительных условий труда и безопасной и здоровой производственной среды невозможно успешно конкурировать на национальном и международном рынках;
- группы активистов и потребителей все настойчивее требуют создания достойных условий труда и соблюдения трудовых норм в глобальных цепочках поставщиков.

Профилактика способствует повышению качества. В мире растет понимание того, что хотя принятие профилактических мер в сфере труда и приводит к некоторым издержкам в краткосрочном плане, эти издержки с лихвой компенсируются средне- и долгосрочными выгодами, которые получает предприятие и общество в целом. К этим выгодам относятся не только существенная экономия средств, но и сохранение трудоспособности, рост производительности и качества, повышение мотивации работников, стабильность занятости и т.д.

Эффективная и результативная система инспекции труда за счет повышения производительности обеспечивает как благополучие работников, так и улучшение финансовых показателей.

ИМЕЕТСЯ ЛИ РАЗЛИЧИЕ?

Инспекция труда и система отправления трудового правосудия (Administration of Labour Justice). И то, и другое – это органы, выполняющие общую задачу – обеспечить применение трудового законодательства, но это разные институты с разным мандатом, хотя и имеющие сходные цели. Система отправления трудового правосудия специализируется на трудовом праве, ее задача – разрешать индивидуальные и коллективные правовые споры.

Хотя в некоторых странах система инспекции труда и выполняет примирительные и посреднические функции при урегулировании трудовых конфликтов, нормы МОТ рекомендуют передавать эти функции отдельному органу. В определенном числе стран данные функции возлагаются на специальные департаменты по вопросам трудовых отношений, действующие в рамках органов регулирования вопросов труда (Labour Administration). Такой вариант более предпочтителен, потому что способствует сохранению доверия к системе инспекции труда.

Инспекция труда и органы технического надзора (Technical inspection). Некоторые объекты и производственные операции с высоким уровнем риска, в отличие от других, требуют больше внимания и специальных знаний, чтобы правильно управлять рисками и контролировать их. Речь идет о крупных производственных объектах с высоким уровнем риска, таких как многие химические производства и атомные электростанции, о некоторых лабораториях (например, микробиологические), котлах, кранах, электрических и газовых установках, а также о работе в условиях ионизирующего излучения. Во многих странах инспекцией таких предприятий и производственных процессов занимаются не сами инспекции труда, а специальные технические организации, которые могут иметь полномочия или лицензию от министерства труда. Такие экспертные организации, как правило, проводят инспекцию соответствующих предприятий и производственных процессов с регулярностью, установленной законом, и по результатам проверки представляют отчеты либо выдают сертификаты работодателям. А инспекторы труда в ходе своих регулярных проверок проверяют наличие необходимых действующих сертификатов.

Инспекция труда и аудит. Инспекция труда имеет некоторые общие черты с системой независимого аудита или мониторинга. В обоих случаях ставится цель исследовать и беспристрастно оценить условия труда и соблюдение требований законодательства, однако есть и важные различия. Инспекция труда – это процесс независимой оценки, предоставления рекомендаций и, при необходимости, принятия правоприменительных мер с целью обеспечить соблюдение требований трудового законодательства. Эту правовую и общественную функцию делегирует инспекции труда правительство, которое также обеспечивает, чтобы работодатели, работники и иные субъекты, несущие соответствующие обязанности, соблюдали трудовое законодательство. Служба инспекции труда инициирует проверки. Законодательство наделяет инспекторов труда широкими полномочиями, чтобы они могли эффективно реализовать свою правоприменительную функцию. Полномочия инспекторов включают право свободного доступа на рабочие места и право налагать санкции, в том числе инициировать или рекомендовать инициировать судебное разбирательство.

Аудит – это систематический процесс, осуществляемый независимым орга-

ном, оформленный документально и направленный на получение данных и их оценку с целью определить степень соответствия установленным критериям. Для проведения аудиторской проверки прибегают к услугам третьих лиц, чтобы проверить соответствие какому-либо признанному добровольному стандарту и затем, возможно, получить сертификат соответствия. Важно отметить, что, в отличие от инспекторов труда, аудиторы не обладают полномочиями налагать санкции и правом свободного доступа на рабочие места. И все же аудиторские проверки могут серьезно повлиять на работу проверяемого предприятия, которое не соответствует установленным критериям, например, не выполняет жесткие требования, предъявляемые к участникам цепочек поставок.

Весьма полезным для осуществления прав работников может оказаться государственно-частное партнерство, если оно имеет четко определенную и прозрачную основу. Социальная ответственность бизнеса альтернативой законодательству и государственной инспекции труда не является. Но они могут дополнять друг друга.

ЧЕМ ИНСПЕКЦИЯ ТРУДА МОЖЕТ ПОМОЧЬ ВАМ?

Деятельность инспекции труда может способствовать значительному росту конкурентоспособности продукции. Любой трудовой спор, связанный с работой несчастный случай, случай травматизма или заболевания следует воспринимать как сбой в системе организации бизнеса, затрагивающий ее финансовую, кадровую, производственную, ремонтную и другие подсистемы. Инспекторы труда сегодня все чаще выступают в роли экспертов по оценке систем, снабжая администрацию предприятий рекомендациями относительно обеспечения их общей жизнеспособности.

Обязанность инспекторов информировать и консультировать работодателей и работников подразумевает следующее:

- разъяснение положений законодательства;
- указывание на несоблюдение законодательных требований на рабочем месте;
- разъяснение мер, которые необходимо принять для полного соблюдения законодательства.

Растет число стран, где инспекторы труда организуют обучение для работодателей, их организаций и их персонала (например, инженеры по технике безопасности и медсестры профессиональной медицины). В малом бизнесе от организуемых инспекцией учебных курсов, сочетающих элементы делового управления с базовыми вопросами охраны труда, получает пользу все большее число работников.

Ваше местное отделение инспекции труда имеет непосредственную связь со сферой труда – с работодателями, работниками и другими заинтересованными лицами, занимающимися решением трудовых вопросов. На инспекторов труда возлагаются следующие задачи:

- отвечать на любые вопросы работодателей и их организаций, касающиеся условий труда, охраны труда, социального обеспечения, а также трудовых прав и обязанностей. В частности,

Инспекция труда помогает администрации предприятий улучшать практику трудовых отношений, обеспечивать социальную справедливость и достойные условия труда для всех.

Датское управление по охране труда опубликовало контрольные листы оценки риска для 60 различных секторов или предприятий. Эти листы призваны помогать малым предприятиям проводить обязательную оценку риска, и с их помощью вам будет легче выявить основные опасности на рабочем месте. Тем не менее, работодатели по-прежнему отвечают за адекватность, всесторонность оценки риска, за ее подготовку совместно с работниками, а также за регулярный мониторинг рисков с тем, чтобы их оценку при необходимости можно было пересмотреть. В контрольных листах приведены вопросы, на которые компания должна ответить «да» или «нет». Все вопросы, на которые компания дает ответ «да», свидетельствуют о наличии проблемы в производственной среде. Все эти проблемы должны быть учтены в плане действий, который компания обязана составить по результатам анализа заполненного контрольного листа.

они могут информировать и консультировать относительно разработки дополнительных правоприменительных методов и превентивных мер, направленных на уменьшение производственных рисков и опасностей;

- предоставлять необходимую информацию и рекомендации на заседаниях таких органов, как комитеты по охране труда, советы предприятий, примирительные комиссии;
- предоставлять информацию и проводить обучение, чтобы объяснять букву и дух трудового законодательства, особенно его новых положений, и тем самым обеспечивать его понимание, признание и, следовательно, соблюдение;
- предоставлять рекомендации относительно совершенствования управленческой практики в целях улучшения условий труда и повышения производительности.

В последние годы в промышленно развитых странах роль инспекции труда постепенно менялась, в том числе потому, что предприятия стали брать на себя все больше обязанностей, связанных с управлением охраной труда. С этой целью начали внедряться механизмы самостоятельной оценки производственных рисков.

Министерство труда Иордании приступило к реализации программы «Золотой список». Предприятия, подавшие заявку на участие в этой программе, оцениваются на предмет соблюдения положений национального трудового законодательства, касающихся заработной платы, продолжительности рабочего времени, сверхурочной работы и вообще условий достойного труда. Министерство оценивает готовность предприятий соблюдать закон по их реальным показателям и совместимости с действующими нормами и механизмами. Министерство поддерживает с предприятиями постоянный контакт и проводит с ними постоянные консультации. Предприятие, которое после выполнения им всех необходимых условий было внесено в «Золотой список», освобождается от соблюдения предусмотренного трудовым законодательством требования принимать на работу иностранных граждан только под гарантию банка.

Инспекция труда Чили предоставляет работодателям возможность бесплатно воспользоваться специальным интернет-ресурсом, где имеется анонимная анкета для самостоятельной оценки степени соблюдения национального трудового законодательства. После заполнения анкеты работодатель получает указания о том, как можно улучшить положение и устранить обнаруженные нарушения. Кроме того, работодатели получают информацию о сумме штрафов, которые они обязаны уплатить в случае несоблюдения требований, а также о всех применимых правовых нормах. Основная цель этого проекта – ознакомить работодателей с действующим законодательством и помочь им справиться со своими проблемами.

ЧТО ВЫ МОЖЕТЕ СДЕЛАТЬ ДЛЯ РАЗВИТИЯ СОТРУДНИЧЕСТВА С ИНСПЕКЦИЕЙ ТРУДА?

Охрана труда – это социальная функция, в которой все участники несут равную ответственность, и только соответствующее разделение этой ответственности может привести к оптимальным результатам в плане производительности и качества трудовой жизни. Такой подход требует активного участия социальных партнеров. Только сообща работодатели и работники смогут обеспечить успешное применение норм, касающихся условий занятости и охраны труда, а также добиваться постоянных улучшений. Роль инспекции труда заключается в том, чтобы способствовать соблюдению законодательства, контролировать выполнение его требований, а также реагировать на случаи его нарушения, пользуясь авторитетом, доверием и придерживаясь принципов справедливости и добросовестности.

Воспринимайте позитивные ценности, взгляды, практику и поведение, помогающие сохранять производственную среду, которая не только отвечает требованиям законодательства, но и является приятным местом для работы. Такой подход мотивирует работников и усиливает их чувство ответственности перед работодателем, поощряет дух новаторства и повышает ло-

В 1998 году в Соединенных Штатах была принята Программа стратегического партнерства в целях охраны труда (Strategic partnership programme for Worker Safety and Health – OSPP). В рамках этой программы Управление охраны труда США (Occupational Safety and Health Administration – OSHA) устанавливает добровольные продолжительные отношения сотрудничества с различными группами работодателей, работников и представителями работников для того, чтобы поощрять, поддерживать и приветствовать их усилия, направленные на устранение серьезных опасностей и обеспечение высокого уровня охраны труда.

Партнерские отношения с Управлением охраны труда США желательны для многих работодателей, которые стремятся поступать правильно и улучшать охрану труда на своих предприятиях, но нуждаются в этом плане в помощи. Партнерство предполагает, что каждый работодатель, участвующий в программе, обязуется в определенный срок внедрить у себя эффективную систему управления охраной труда или устранить конкретную опасность.

Данная программа стала отходом от традиционных правоприменительных методов, предусматривающих целенаправленную работу с отдельными предприятиями и наказание работодателей, нарушающих установленные нормы. Теперь вместо этого, при растущем числе партнерств на местном и национальном уровне, Управление охраны труда США вместе с различными группами работодателей и работников занимается выявлением наиболее серьезных опасностей на рабочих местах, разработкой систем управления охраной труда для конкретных предприятий, совместным использованием ресурсов и поиском эффективных путей снижения травматизма, заболеваемости и смертности среди работников. Многие предприятия, устанавливающие партнерские отношения с Управлением охраны труда США, являются представителями малого бизнеса с числом работников не более 50 человек.

яльность, что несет очевидные выгоды как в плане производительности, так и в плане благополучия работников в целом.

Поддерживайте предупредительные меры. Демонстрируйте решимость не допускать происшествий, споров, несчастных случаев, конфликтов, профессиональных заболеваний и т.п., соблюдая действующее законодательство.

Участвуйте в системах добровольного соблюдения требований (программы саморегулирования, самостоятельного представления сведений и добровольного соблюдения норм). Эти системы способствуют соблюдению законодательства, поскольку создают прочную организационную основу, которая облегчает понимание и выполнение предусмотренных законом обязанностей.

Активнее берите на себя ответственность за решение вопросов, которые традиционно находились в ведении инспекторов труда. Создавайте совместные комитеты по охране труда, комитеты работников, совместные консультативные органы и неформальные рабочие группы, готовые отвечать за некоторые вопросы, которыми обычно занимаются инспекторы труда (например, условия труда, охрана труда, применение трудового законодательства на рабочем месте). Если инспекторы будут видеть, что работники и администрация ответственно относятся к своим правам и обязанностям по закону, они смогут уделять больше времени тем предприятиям, где такая ответственность отсутствует.

Проявляйте инициативу и не останавливайтесь на соблюдении лишь минимальных требований, установленных национальным законодательством. Принимайте решение руководствоваться международными нормами и принципами, касающимися прав в сфере труда, даже если соответствующие документы МОТ вашей страной еще не ратифицированы. Если отразить положения международного права в кодексе поведения компании или в других документах о корпоративной социальной ответственности, а также в коллективных договорах, это может стать весьма успешной стратегией.

Собирайте, уточняйте и регистрируйте информацию об условиях труда и занятости на предприятии. Обычно от работодателей требуют хранить документацию в течение определенного времени, чаще всего в течение нескольких лет. Основное назначение этой документации – давать представление о том, как соблюдалось законодательство на протяжении определенного периода в прошлом. Для ускорения и облегчения процесса регистрации всей необходимой информации уполномоченные органы по труду обычно разрабатывают стандартные формы и образцы. Такие документы нередко содержат и определенные указания по сбору и регистрации данных. Формы и образцы все чаще размещаются на сайтах инспекций труда в сети Интернет. Такие стандартизированные документы удобны как для работодателей, так и для инспекторов, поскольку они способствуют прозрачному и структурированному взаимодействию.

Сообщайте все необходимые данные. Например, данные о связанных с работой несчастных случаях и заболеваниях служат для инспекций ориентиром, когда они определяют первоочередные задачи и планируют кампании или составляют планы проверок. Непредоставление подобных сведений может негативным образом сказаться на эффективности профилактических мероприятий. Также требуется сообщать данные о трудовых спорах,

Дни охраны труда в Соединенном Королевстве

Такие дни стали впервые проводиться в аграрном секторе, а впоследствии распространились и на другие секторы, такие как строительство. В рамках этих дней инспекция труда, ***Управление безопасности и гигиены труда Соединенного Королевства (HSE), национальные организации работодателей и работников и национальные учебные учреждения совместно организуют на базе учебных центров*** информационно-просветительские семинары, предназначенные в первую очередь для представителей малого бизнеса и самозанятых лиц.

На семинарах, которые обычно занимают полдня, рассматриваются определяемые инспекцией труда вопросы, касающиеся наиболее серьезных рисков в плане охраны труда. Эти семинары, на которых преподаватели наглядно показывают, как можно улучшать условия труда и предотвращать риски, оказались весьма полезными. Семинары являются добровольными и бесплатными, и их участники обеспечиваются питанием и напитками. В течение всего дня на бесплатной основе предоставляются информация и консультации.

Для того чтобы стимулировать участие предприятий в семинарах, инспекция труда обещает не проводить их профилактические проверки в течение двух последующих лет. Такой стимул оказался весьма эффективным, и в семинарах приняло участие довольно много представителей малого бизнеса и самозанятых лиц. Как показали последующие оценки, многие из этих участников в результате воплотили полученные рекомендации на практике.

За последние десять лет Управление безопасности и гигиены труда Соединенного Королевства провело уже более 140 подобных мероприятий, которые посетили свыше 43 тыс. человек. Участниками семинаров обычно бывают владельцы семейных ферм, самозанятые лица и собственники предприятий с численностью работников до четырех человек.

Для дополнительной информации см.: http://www.hse.gov.uk/agriculture/shads.htm.

правоотношениях занятости и коллективных трудовых отношениях. Чтобы обеспечить сбор всей необходимой информации, для уведомлений часто разрабатываются стандартные формы.

Уважайте инспектора труда как представителя органа государственной власти. Добросовестно сотрудничать с инспекторами труда и не противодействовать при исполнении ими своих функций – это ваша обязанность.

Участвуйте в диалоге с работниками по вопросам, касающимся улучшения производственной среды и условий труда.

Оказывайте содействие национальным и отраслевым комитетам, которые являются консультативными органами, определяющими и координирующими действия, политику и стратегию.

Принимайте активное участие в политических процессах, которые могут привести к усилению поддержки, оказываемой инспекции труда органами государственной власти при составлении государственного бюджета. Подчеркивайте потенциальные долгосрочные выгоды от эффективной системы инспекции труда в противовес кажущимся высокими сиюминутным расходам.

Интересная инициатива под названием «Добрый сосед» была предпринята в Ирландии. В рамках этой программы крупные компании взаимодействуют с мелкими для информирования последних о вопросах охраны труда. Программа преследует цель свести их друг с другом, чтобы крупные компании оказывали содействие мелким. Виды и уровень такого содействия остаются целиком на усмотрение соответствующих компаний.

Аналогичная программа при более активном участии инспекции труда действует в Японии. Там, если мелкое предприятие отказывается от помощи опытных профессионалов из крупной компании, сотрудники Бюро трудовых норм могут выбрать его в качестве объекта для тщательной проверки.

С программами шефства, или взаимодействия между крупными и мелкими компаниями, полностью на добровольной основе, экспериментируют и некоторые провинции Канады.

Помогайте инспекторам труда выявлять недостатки, на которые действие законодательства еще не распространяется, и поддерживайте их усилия, направленные на совершенствование законодательства и обеспечение его справедливости.

Старайтесь опережать события и придерживаться передовых методов работы, которыми можно поделиться с работодателем, поскольку передовые методы – это хороший бизнес.

Вступайте в члены организаций работодателей. Эти организации могут оказывать своим членам содействие в самоинспектировании и давать рекомендации относительно передовых методов работы, а передовые методы – это хороший бизнес.

Участвуйте в программах наставничества, которые предполагают установление партнерских отношений между крупными компаниями и малыми предприятиями в целях обмена опытом, информацией и передовой практикой в области охраны труда и трудовых отношений.

Эффективность работы служб инспекции труда значительно повышается, когда они получают поддержку со стороны работодателей и работников, их организаций и представителей.

Оставайтесь открытыми для перемен

Работодатели не должны игнорировать свои обязанности и ждать проверки со стороны правоприменительных органов, не предпринимая до того никаких необходимых действий.

КАК ПОМОГАЕТ УКРЕПЛЯТЬ ИНСПЕКЦИЮ ТРУДА ТРИПАРТИЗМ?

Залогом успешной работы инспекции труда по обеспечению применения законодательства на рабочем месте и его совершенствованию являются принципы трипартизма. МОТ поддерживает трипартизм, под которым понимается взаимодействие между правительством, представленным органами регулирования вопросов труда, работодателями и работниками, их организациями и представителями. Трипартизм – это основа социального диалога, необходимая для решения общих проблем и позволяющая использовать различные средства взаимодействия, такие как обмен информацией, консультации, переговоры и принятие решений. Благодаря трипартизму при решении вопросов в социально-трудовой сфере учитываются конкретный опыт и интересы всех трех сторон.

У такого трехстороннего сотрудничества несколько задач:

- оно позволяет сторонам активно участвовать в рассмотрении вопросов, вызывающих взаимную озабоченность, и приходить к пониманию общих и противоречащих интересов;
- оно позволяет находить баланс между экономическими и социальными аспектами и тем самым сглаживать различия между индивидуальными и общими интересами;
- оно направлено на достижение общего согласия относительно политических мер, законодательства и конкретных решений и, таким образом, способствует большей легитимности процесса и приемлемости его результатов;
- оно порождает у участников чувство сопричастности;
- оно дает сторонам возможность совместно способствовать созданию достойных условий труда для всех.

Трехстороннее сотрудничество может согласованным образом осуществляться на разных уровнях:

- на национальном уровне – для определения основ политики в отношении инспекции труда;
- на отраслевом или местном уровне – для ориентации инспекции труда в определенных отраслях;
- на уровне предприятий – это, вероятно, самая обычная форма сотрудничества.

> Трехстороннее сотрудничество помогает устранить противоречие между заинтересованностью предприятий в повышении своей конкурентоспособности и стремлением к соблюдению принципов социальной справедливости и солидарности.

Национальный уровень

Задача национальной политики в области охраны труда – создавать общую основу для улучшения условий труда и производственной среды. В формировании политики имеются два важных аспекта – процесс разработки и содержание. Разрабатывать политику лучше всего в рамках трехсторонних консультаций. Во многих странах имеются трехсторонние органы, специально уполномоченные осуществлять социальный диалог в данном контексте. Они могут определять, направлять и контроли-

ровать процесс формирования и реализации политики.

Эти трехсторонние структуры могут создаваться спонтанно или в соответствии с определенной процедурой, предусмотренной законом, кроме того, их роль могут выполнять учрежденные на разных уровнях консультативные органы, например, консультативные советы по труду, советы по контролю за соблюдением коллективных договоров или национальные консультативные советы по охране труда. В любом случае их задача – проводить регулярные заседания с содержательной повесткой и обеспечивать реализацию принимаемых решений.

Трехсторонние комитеты могут отвечать за подготовку нового и доработку существующего законодательства, за разработку политики и руководство службами инспекции труда и их деятельностью, а также контролировать реализацию политики, оценивать ее результаты, разрабатывать руководства и своды практических правил, выделять ресурсы и нести общую ответственность за надлежащее функционирование служб инспекции труда.

Сотрудничество с социальными партнерами на отраслевом и региональном уровне

В дополнение к национальным трехсторонним структурам правительства многих стран создают предусмотренные законодательством органы, отвечающие за охрану труда на региональном и отраслевом уровне. Эти органы занимаются широким кругом вопросов, которые могут включать в себя законодательство об охране труда, политику в области заработной платы, безопасность и гигиену труда, производственные опасности, трудовые отношения и даже профессиональную подготовку. В большинстве случаев порядок членства в подобных органах определяется соответствующими нормативными актами, и обычно в их состав входят представители работодателей и работников и члены профессиональных организаций, для которых обсуждаемые вопросы представляют интерес. Отраслевые органы могут быть особенно полезными при толковании законодательных положений применительно к технологическим процессам и видам деятельности, осуществляемым в их отраслях или секторах. С этой целью они могут согласовывать и публиковать подробные руководства. Подобные меры помогают убеждать работодателей в том, что к их конкурентам предъявляются такие же требования, а также оказывают содействие инспекторам в их усилиях по обеспечению соблюдения установленных норм.

Сотрудничество с социальными партнерами на уровне предприятий

Одними из самых распространенных совместных органов на предприятиях являются комитеты по охране труда, создание которых зачастую предусматривается в законодательстве. Эти комитеты, в которые входят представители как работодателей, так и работников или их организаций, дополняют некоторые функции инспекции труда, осуществляют внутренний контроль за условиями труда, в особенности за охраной труда, и в общем помогают предотвращать профессиональные, а также постоянно усиливающиеся социально-экономические риски. Координаторами в таких комитетах обычно выступают руководители предприятий или их представители – это помогает добиваться, чтобы за принятием решений всегда следовали действия. Комитетам оказывают содействие, по мере возмож-

В Соединенном Королевстве социальные партнеры совместно работают в области охраны труда на национальном уровне. Специально созданная для этого национальная трехсторонняя комиссия (Health and Safety Commission – Комиссия по безопасности и гигиене труда) занимается консультированием правительства и реализацией долго-, средне- и краткосрочных годовых планов, охватывающих такие аспекты, как законодательство, политика, правоприменение и распространение информации. В комиссии предусмотрен механизм трехсторонних консультаций в рамках отраслевых комитетов, целевых комитетов и комитетов по охране труда предприятий (действуют помимо представителей работников по охране труда, назначаемых на каждом рабочем месте). Национальная Комиссия по безопасности и гигиене труда разрабатывает общую политику и универсальные своды практических правил и руководства, а полномочия по публикации специализированных отраслевых руководств передает отраслевым комитетам. Национальная комиссия консультируется с отраслевыми комитетами, организациями по стандартизации, страховыми организациями и образовательными учреждениями в целях формирования экологической культуры, максимально способствующей улучшению охраны труда. Направления деятельности:

- обмен важной информацией;
- определение и разработка первоочередных мер в области профилактики травматизма;
- осуществление сотрудничества в рамках крупных инициатив по профилактике травматизма;
- проведение регулярных встреч на всех уровнях организаций;
- оценка ведомствами вклада друг друга в профилактику травматизма на рабочем месте.

ности, технические эксперты, включая врачей-профпатологов и специалистов по технике безопасности. Члены комитетов по охране труда могут и должны регулярно посещать рабочие места, чтобы выявлять опасности, привлекать внимание администрации к проблемам в области охраны труда или адресовать ей соответствующие жалобы, разрабатывать рекомендации, проверять принятие мер по ранее принятым решениям, проводить расследования при несчастных случаях и брать на себя инициативу в ознакомлении работников с основами предотвращения производственных опасностей, в их просвещении и в привлечении всего персонала предприятия сверху донизу к работе по профилактике несчастных случаев и профессиональных заболеваний. Во многих странах члены комитетов по охране труда имеют право сопровождать инспекторов труда, когда последние проводят свои проверки. Инспекторы, как уже говорилось, могут присутствовать на заседаниях комитетов или знакомиться с протоколами этих заседаний. Опыт показывает, что там, где комитет по охране труда работает хорошо, сотрудничество с инспекцией труда – обычное дело. Комитеты, которые следят за ситуацией практически постоянно, помогают поддерживать сотрудничество и диалог на

рабочем месте и являются большим подспорьем для инспекции труда.

Сфера сотрудничества представителей работников со службами инспекции труда может охватывать самые разнообразные вопросы, связанные с работой. В ряде стран законодательство гласит, что делегаты от профсоюза и другие представители персонала на предприятии несут особую ответственность за условия труда и занятости. Эти делегаты и представители отвечают, в частности, за подачу в инспекцию труда жалоб и замечаний, касающихся применения законоположений и норм.

Эффективность систем инспекции труда можно было бы значительно повысить, если бы работодатели и их организации оказывали им поддержку на местном и национальном уровне. В мире наблюдается тенденция к более тесному привлечению работников и работодателей к деятельности инспекции труда. Во многих странах основную ответственность за предотвращение и снижение рисков и опасностей на рабочем месте системы охраны труда возлагают именно на работодателя. В данном контексте одна из задач инспекторов труда – побуждать или подталкивать, а на самом деле убеждать работодателей, чтобы они делали все возможное для улучшения и сохранения условий труда и производственной среды и, делая это, не останавливались на установленных законом минимальных стандартах защиты, а шли дальше.

В Бразилии основные задачи созданного в 2001 году Национального постоянного комитета по сельскому хозяйству заключаются в формализации занятости и расширении системы социальной защиты. Комитет сосредоточивает свои усилия на поиске подходящих решений для улучшения условий сельскохозяйственного труда, для координации планирования, для проведения и оценки кампаний по профилактике несчастных случаев в сельском хозяйстве, а также для разработки нормативных документов по охране труда.

Правительство Португалии объявило о том, что инспекция труда и социальные партнеры заключили соглашение, касающееся условий труда, охраны труда и борьбы с профессиональными рисками. Это было сделано с целью разработать национальный план профилактических мероприятий и план действий в секторах с наиболее высоким уровнем риска. Правительство надеется, что реализация данного соглашения позволит оживить работу Национального совета по охране труда, создать обсерваторию по профилактике и расширить сотрудничество центров оценки профессиональных рисков с другими заинтересованными ведомствами. Кроме того, это должно способствовать принятию или изменению законодательных положений, действующих в отношении секторов с наибольшим процентом несчастных случаев, а также помочь усилиям по перестройке статистической системы учета и контроля несчастных случаев и профессиональных заболеваний.

ПРИМЕЧАНИЯ

Программа регулирования вопросов труда и инспекции труда
Международное бюро труда (МБТ), Женева, Швейцария:
Labour Administration and Inspection Programme (LAB/ADMIN)
International Labour Office (ILO)
4, route des Morillons
CH-1211 Geneva 22
Switzerland

Тел.: 0041-22-799.70.59
Факс: 0041-22-799.87.49
LABADMIN@ilo.org
http://www.ilo.org/public/english/dialogue/labadmin