

ИНСПЕКЦИЯ ТРУДА

Введение в профессию

ВОЛЬФРАМ ФОН РИСТЕНБЕРГ



МЕЖДУНАРОДНОЕ БЮРО ТРУДА • ЖЕНЕВА

ИНСПЕКЦИЯ ТРУДА

Введение в профессию

ИНСПЕКЦИЯ ТРУДА

Введение в профессию

ВОЛЬФГАНГ ФОН РИХТХОФЕН



МЕЖДУНАРОДНОЕ БЮРО ТРУДА • ЖЕНЕВА

© Авторское право Международная Организация Труда 2004 г.
Впервые опубликовано в 2004 г.

Публикации Международного Бюро Труда обладают авторским правом в соответствии с Протоколом к Всеобщей Конвенции по авторскому праву. Однако краткие выдержки из них могут воспроизводиться без разрешения, при условии указания источника. За правом на копирование или перевод, следует обращаться в Бюро Публикаций (права и разрешения) Международного бюро труда по адресу: СН-1211, Женева 22, Швейцария. Также обращения приветствуются Международным бюро труда.

Библиотеки, институты и другие пользователи, зарегистрированные в Соединенном Королевстве Агентством по авторским правам по адресу: 90 Tottenham Court Road, Лондон W1P 4 LP [Fax: (+44)(d) 20 7831500; email: cla@cla.cd.uk], в США – центром Авторского права по адресу: 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 [Fax: (+1) (978) 750 44 70; email: info@copyright.com], или в других странах в соответствующих организациях по авторским правам, могут делать фотокопии в соответствии с выданной им для этой цели лицензией.

Richthofen, von W.
Labour inspection: A guide to the profession
Geneva, International Labour Office, 2002

Labour inspection. 04.03.5

ISBN 92-2-112710-9

ILO Cataloguing-in-Publication Data

Используемые в публикациях Международной организации труда имена и представленный в них материал – в соответствии с практикой ООН, – не отражают какой-либо точки зрения Международного бюро труда в отношении правового статуса любой страны, края, территории и ее властей или же в вопросах определения границ.

Ответственность за точку зрения, отраженную в подписанных статьях, трудах и других материалах полностью возлагается на их авторов, и публикации не являются одобренной точкой зрения Международного бюро труда.

Ссылка на названия фирм, и коммерческих продуктов и процессов не подразумевает одобрения их действий Международного бюро труда и каждый случай, когда следует названия конкретной фирмы, коммерческого продукта или процесса не является знаком их неодобрения.

Публикации Международной организации труда можно получить через основных продавцов книг или через местные бюро Международной организации труда во многих странах или же напрямую от издателя материалов МОТ, Международного бюро труда, которое находится по адресу: СН-1211 Женева 22, Швейцария. Каталоги и списки новых публикаций, можно получить бесплатно по вышеуказанному адресу или по электронной почте: pubvente@ilo.org.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Действенная и эффективная инспекция труда является необходимой составляющей любого цивилизованного правительства и любой преуспевающей страны. В начале 21-го столетия эта составляющая также действительна и имеет силу, как и в начале 19-го века, когда создавалась инспекция труда.

Целью Международной ассоциации инспекций труда (МАИТ) является содействие сотрудничеству среди ее членов во всем мире, обмен информацией о наиболее успешных достижениях в различных странах, усиление и развитие инспекционных систем как с пользой для работодателей, так и для трудящихся.

С момента своего создания свыше 30 лет назад, Международная ассоциация инспекций труда плодотворно сотрудничает с Международной организацией труда. Ее деятельность, как и деятельность МОТ, основывается на ряде общих принципов и ценностей, заключенных в международных Конвенциях и Рекомендациях, относящихся к охране труда в целом и, в частности, к инспекции труда.

Поэтому я с большим удовольствием приветствую и одобряю публикацию этой новой обстоятельной и авторитетной работы МОТ по вопросам инспекции труда. Она обращена к профессии, и, таким образом, подчеркивает неоспоримый факт, что инспекция труда является профессиональной, требующей специальной подготовки; компетенции и преданности делу.

Международная ассоциация инспекций труда определенно стремится помочь распространить эту книгу, которая спустя 30 лет после последней значительной публикации Международной Организации Труда по данному предмету, восполняет образовавшуюся брешь.

Герд Альбрахт
Президент Международной ассоциации инспекций труда
Январь 2002 г.

СОДЕРЖАНИЕ

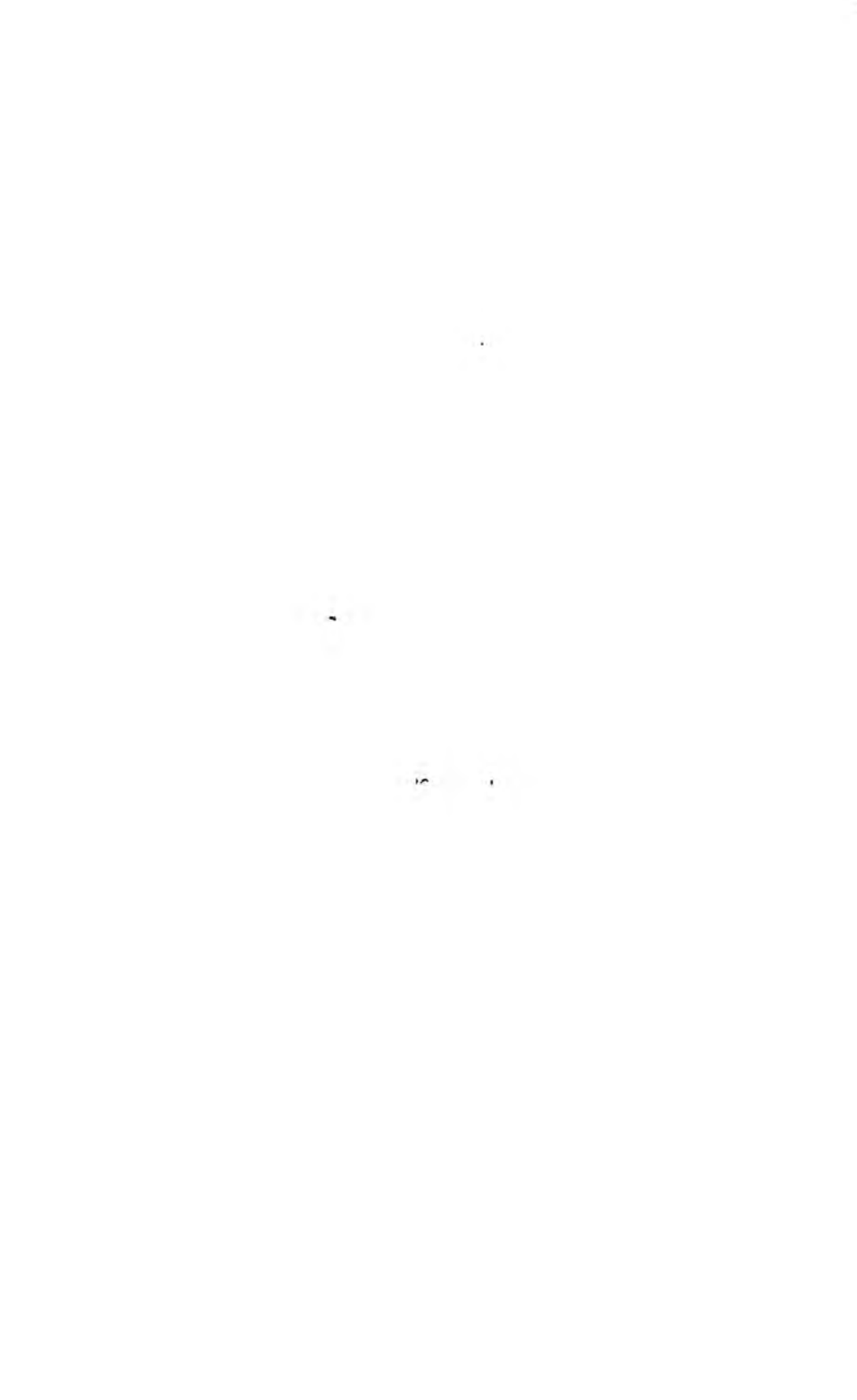
Предисловие	v
Содержание	vii
Об авторе	xiii
Введение	1
Часть I Инспекция труда: история вопроса, развитие и содержание	7
1 Основы	9
1.1 Историческое происхождение	9
1.2 Основопологающие принципы	10
1.3 Источники власти	14
1.4 Трипартизм	17
2 Рамки	19
2.1 Социо-экономический контекст	19
2.2 Политические рамки	21
2.3 Юридическая основа	22
2.4 Административные условия	24
3 Задачи инспекции труда	27
3.1 Тенденция в отношении формулировок задач	27
3.2 Роль и сфера деятельности инспекции труда	29
3.3 Социальное содействие, социальная политика	34
3.4 Профилактика	35
4 Обзор систем	39
4.1 Общие замечания	39
4.2 Общепринятые модели	40
4.3 Функциональный подход	43
4.4 Навстречу функциональной интеграции	44
5 Система клиентов	47
5.1 Кто является клиентами?	47
5.2 Работники	48
5.3 Работодатели	49
5.4 Другие государственные службы	50
5.5 Более широкая система клиентов	53
	vii

6	Проблемы, с которыми сталкивается инспекция труда	55
6.1	Введение	55
6.2	Новые технологии	56
6.5	Раздробленность рынка труда	58
6.6	Слабость традиционных партнёров	59
6.7	Глобализация	61
7	Отвечая на вызовы	63
7.1	Проблемы	63
7.2	Меняющаяся роль государства	64
7.3	Справляясь с новыми технологиями	67
7.4	Новые подходы регулирования	69
7.5	Изменения в управлении	71
7.6	Новые стратегические партнёрства	73
Часть II Системы инспекции: политика		77
8	Источники политического курса	79
8.1	Введение	79
8.2	Международные конвенции по труду	79
8.3	Международные рекомендации в сфере труда	81
8.4	Другие наднациональные нормы	82
8.5	Другие источники	83
9	Вклад в формулирование политики	85
9.1	Некоторые общие соображения	85
9.2	Процесс разработки	86
9.3	Содержание политики	88
9.4	Политика инспекции труда	90
10	Новая ориентация политики	93
10.1	Мониторинг социальных отношений	93
10.2	Отраслевая политика	95
10.3	Инспекция занятости	95
10.4	Малые и средние предприятия	96
11	Политика правоприменения	99
11.1	Обоснование и потребности	99
11.2	Основные принципы	100
11.3	Санкции	102
11.4	Сочетание рекомендательного и принудительного подходов	104
11.5	Процедурные вопросы	108
12	Вопросы внутренней политики	111
12.1	Политика управления системами	111
12.2	Политика организационного развития	113
12.3	Наем на работу	115
12.4	Политика в области подготовки кадров	116
12.5	Первоначальная подготовка	118
12.6	Подготовка после испытательного срока и подготовка в процессе работы	118
12.7	Политики управления информацией	118

13	Реализация политики	125
13.1	Планирование и составление программ инспекций	125
13.2	Стиль инспекции	125
13.3	Свобода действий	126
13.4	Процедуры воздействия на производителей, поставщиков и импортеров	126
13.5	Обеспечение справедливого и непротиворечивого обращения	126
13.6	Ответственность за сотрудничество с другими органами власти	127
13.7	Взаимодействие со средствами массовой информации	127
13.8	Мониторинг качества	127
14	Политика инспекции и экономика профилактики	129
14.1	Проблемы	129
14.2	Роль инспекции труда в экономике профилактики	132
14.3	Выборочные исследования случаев	139
Часть III Системы инспекции: организация и управление		145
15	Инспекция труда и трипартизм	147
15.1	Общие замечания	147
15.2	Сотрудничество в рамках предприятия	148
15.3	Сотрудничество на отраслевом, региональном и национальном уровнях	149
15.4	Членство консультационных и руководящих органов	150
16	Структурные аспекты организации	153
16.1	Инспекция по труду как правительственный департамент	153
16.2	Управление трехсторонними системами	155
16.3	Необходимость интегрированных систем	158
16.4	Пример федеральных государств	164
17	Организационные рамки	167
17.1	Взаимодействие на уровне служб-подразделений	167
17.2	Сотрудничество с другими органами	169
17.3	Специализация инспекторов	174
17.4	Сотрудничество работников при реализации функций инспекции	177
18	Процедуры и подходы к отчетности	181
18.1	Стандартизация	181
18.2	Индивидуальные отчеты инспекции	183
18.3	Ежегодные отчеты	186
18.4	Отчеты в МОТ	192
19	Оценка влияния и исполнение	195
19.1	Введение	195
19.2	Внешняя оценка влияния	196
19.3	Внутренняя оценка деятельности	198
19.4	Оценка: Как, кем и когда?	201
20	Услуги по предоставлению информации, публикаций и документов	203
20.1	Общие замечания	203
20.2	Разные способы организации	204

20.3	УПИПД за рамками инспекции труда	204
20.4	Много участников, нечеткая координация	205
20.5	Конкуренция с другими департаментами	205
20.6	Сильная роль УПИПД	206
21	Международные стандарты по системам управления охраной труда и роль инспекции труда	209
21.1	Введение	209
21.2	Аналогия с менеджментом качества и экологическим менеджментом	210
21.3	Новые разработки	212
21.4	Примеры применения стандартов по СУОТ	216
Часть IV Инспекция труда: отраслевые аспекты		223
22	Инспекция труда и детский труд	225
22.1	Историческая справка	225
22.2	Объем и причины проблемы	226
22.3	Положение инспекции труда	229
22.4	Масштабы проблемы	231
22.5	Наихудшие формы детского труда	232
22.6	Определенные категории детского труда	233
22.7	Ратификация новой конвенции	234
22.8	Рекомендация № 146	235
22.9	Рекомендация № 190	236
22.10	Действия инспекции труда	237
22.11	Предварительные условия	239
22.12	Изучение двух аспектов	241
22.13	Выводы	243
23	Инспекция труда и малые и средние предприятия	247
23.1	Обоснование особого подхода	247
23.2	Приоритеты на будущее	251
23.3	Шесть возможных инициатив	253
23.4	Какие уроки следует извлечь	263
24	Инспекция труда в сельском хозяйстве	265
24.1	Особая проблема, стоящая перед инспекциями труда	265
24.2	Опасные факторы в сельском хозяйстве	268
24.3	Проблемы, стоящие перед инспекторами в сельском хозяйстве	271
24.4	Стратегия улучшения условий труда	272
24.5	Чёткая политика реализации и продвижения	274
24.6	Обучение и поддержка инспекторов	279
25	Инспекция труда в секторе некоммерческих служб	281
25.1	Введение	281
25.2	Риски и особые предположения	281
25.3	Кто проверяет инспекции труда	286
25.4	Процесс инспектирования в секторе НКС	286
25.5	Работодатели и профсоюзы в секторе НКС	291
25.6	Необходимо действовать	292

26	Инспекции труда в строительстве	293
26.1	Проблемы в связи со строительной отраслью	293
26.2	Особые международные стандарты труда	300
26.3	Системы инспекций труда	305
26.4	Новые стратегии законодательства	308
26.5	Инспекции: принуждение и убеждение	311
27	Инспекция труда и предупреждение основных опасностей на работе	315
27.1	Особые соображения	315
27.2	Ключевые элементы контроля повышенной опасности	318
27.3	Реакция инспекций труда на отчёт по безопасности	320
27.4	Другие обязанности инспекций	323
28	Инспекция труда и новые опасности	327
28.1	Масштаб проблемы	327
28.2	Стресс	330
28.3	Агрессивность и насилие	333
28.4	Сексуальные домогательства	336
28.5	Заклученне	339
	Библиография	343

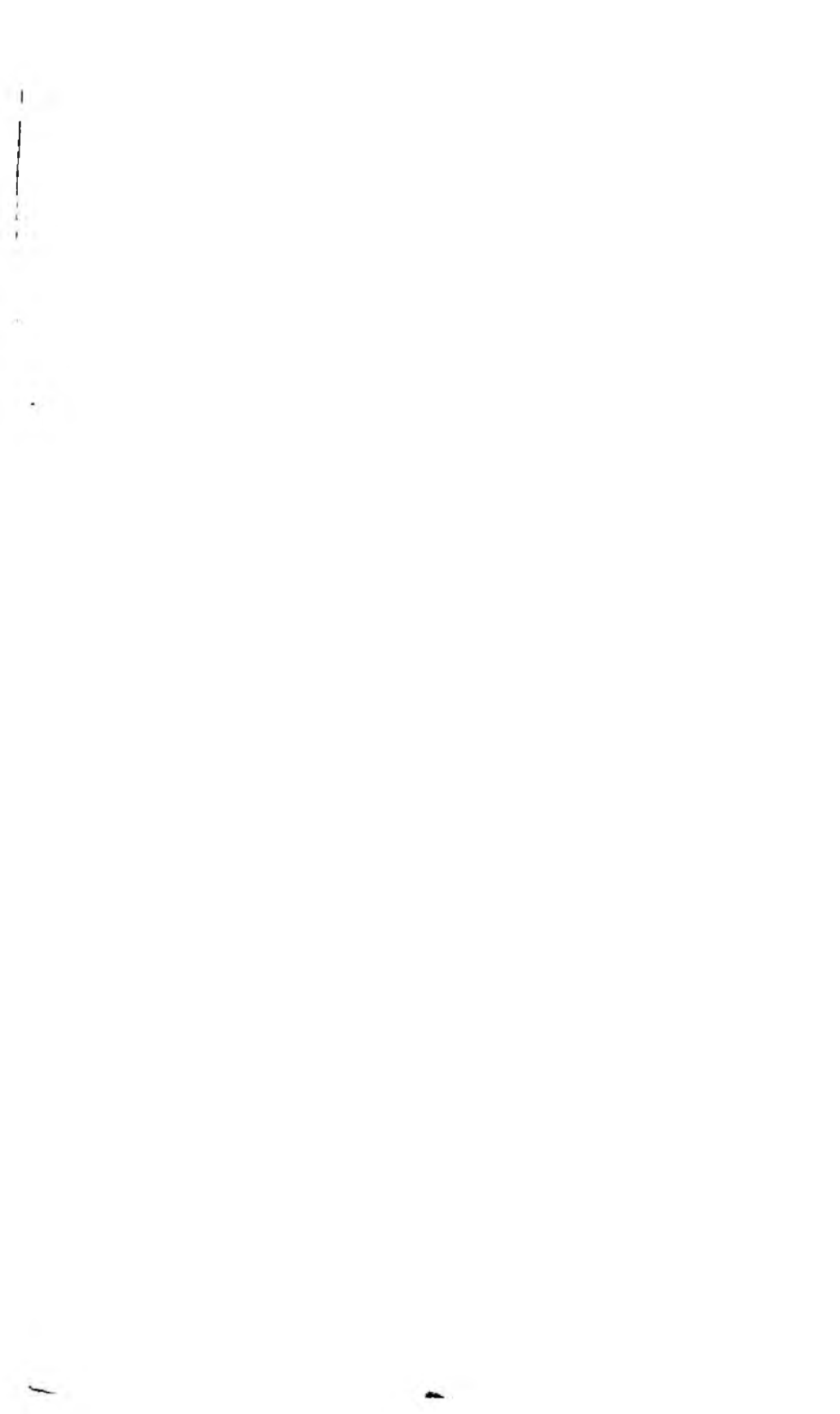


ОБ АВТОРЕ

Вольфганг Фрайгер фон Рихтхофен изучал право, экономику, политические науки и индонезийскую антропологию в Берлинском, Боннском и Хайдельбергском университетах в Германии и стал адвокатом в Верховном суде Берлина в 1973 году.

В его профессиональную карьеру за последний более чем 20-летний период входят должности: заместителя директора Центра социо-экономического развития Немецкого фонда международного развития, Берлин; в Международной организации труда – главного специалиста по вопросам регулирования трудовых отношений в бывшем отделе регулирования трудовых отношений и Координатора по развитию систем инспекции труда, SafeWork – Целевой программы МОТ по вопросам безопасности, здоровья и окружающей среды.

В течение многих лет он является автором, редактором и участником многочисленных публикаций по вопросам инспекции труда. Он является членом Жюри по присуждению премий за безопасный труд в Германии. Он является главным лектором по вопросам инспекции труда в Администрации африканского регионального центра по вопросам труда (ARLAC) в Хараре, Зимбабве, а также является выездным лектором по вопросам сравнительной охраны труда в Ганноверском Университете, Германия и по вопросам регулирования трудовых отношений на Факультете заочного обучения (Раскинский колледж) в Оксфордском Университете, Великобритания.



ВВЕДЕНИЕ

Вопросы инспекции труда находятся в повестке дня Международной организации труда с момента создания организации более 80 лет тому назад. В 1919 году на самой первой Международной конференции труда (МКТ) были приняты в форме рекомендации международные нормы труда для инспекции труда. На последующих Международных конференциях труда продолжалось обсуждение норм, закончившееся в 1947 году принятием основополагающего инструмента Международной Организации Труда по данному вопросу, – Конвенции об инспекции труда в промышленности и торговле (№81). Основываясь на серьезном исследовании, проведенном в конце 1960-х годов, Конвенция об инспекции труда в сельском хозяйстве (№129) была принята в 1969 году¹. Однако эта нормотворческая деятельность и общие дискуссии по инспекции труда отдельным вопросом на последующих Международных конференциях труда никак не были отмечены в подобном ряде публикаций МОТ по данному вопросу. В 1972 году было опубликовано руководство под названием «Инспекция труда: цели и практика», объединившее в себе знания по вопросам инспекции труда, накопленные за первую половину двадцатого столетия и, в частности, эволюционные преобразования, происшедшие после 2-й мировой войны. Это руководство является стандартом Международной организации труда по инспекции труда почти 30 лет. На сегодняшний день оно значительно устарело, хотя все еще является полезным для работы документом.

В последующие публикации Международной организации труда входят: 1985 г. – «Инспекция труда: общий обзор Комитета экспертов МОТ по применению Конвенций и Рекомендаций»; 1986 г. – «Инспекция труда. Руководство по обучению рабочих»; 1991 г. – «Международные нормы по инспекции труда»; и серия публикаций Отдела регулирования трудовых отношений по данной тематике – часто носящие отраслевой характер, такие как: инспекция труда в нефтяной промышленности, в строительной индустрии и в сфере некоммерческих услуг². В 1995 году Международной конференцией труда был принят Протокол к Конвенции №81, ох-

вывающий услуги некоммерческого сектора³, и не так давно, в 1996 году, вопрос инспекции труда в морском флоте был включен в повестку дня специальной сессии Международной конференции труда, целью которой было принятие Конвенции об Инспекции условий труда и быта моряков 1966 г. №(178).

Однако, начиная с 1970-х годов (возможно, впервые в Соединенном Королевстве после появления доклада Робенса, а затем и в других странах Европейского экономического сообщества (ЕЭС) и странах-членах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), произошли серьезные изменения и значительное развитие как политики, так и практики инспекции труда. В результате изменений, происшедших в Центральной и Восточной Европе, целая система, существовавшая в бывших странах планово-централизованной экономики, исчезла. Возникли совершенно новые стратегии: «внутреннего контроля» в Норвегии и Швеции или слияния частей социального страхования (компенсации для рабочих) со службами инспекции в некоторых штатах Австралии, Новой Зеландии и в других местах; концепция системы управления охраной труда.

Включение в повестку дня деятельности МОТ понятия достойного труда и ответа на глобализацию возлагает на инспекцию труда целый ряд новых обязанностей. Это выражается в известном сегодня «Достойный труд – это безопасный труд».

Разные уровни социально-экономического развития различных регионов и стран-участниц Международная Организация труда требуют, следовательно, все более полного отражения изменяющейся роли систем и служб инспекции труда в 21-м веке. Некоторые основные пути экономического развития технологии и социальных структур на рынке труда на национальном уровне и на уровне отрасли и предприятия, которые напрямую могут влиять на инспекцию труда, включают:

- последствия глобализации;
- рост числа малых независимых предприятий, за которыми все труднее и труднее осуществлять эффективный надзор в рамках незначительных ресурсов;
- продолжающуюся тенденцию среди предприятий существовать лишь в короткий промежуток времени, изменяя свою форму и право собственности и становясь географически более мобильными (как на национальном, так и на международном уровне);
- рост различных форм «теневой экономики» во всем мире;
- появление «виртуальных» сетей предприятий, где люди делают то, что они могут делать лучше всего;
- виртуальных работодателей, мини и микро-работодателей («зависимых независимых») и проблему для инспекции труда держать их в поле зрения и влиять на их рабочую окружающую среду;

- давление конкурентов и стоимости, что, вероятно, увеличится и станет доминирующим, продолжая наносить вред социальным соображениям;
- изменения на рынке труда, такие как: укороченные или удлиненные часы работы; увеличение числа нетипичных или опасных трудовых отношений; «работники», работающие сразу на нескольких работодателях; «снижение» уровня работы; новые формы субконтрактов и их влияние на традиционные концепции охраны труда; ненадежность занятости, ведущая к повышению стрессов и уменьшению солидарности среди работников, а также уменьшению соучастия;
- новые формы организации работы и, следовательно, новые структуры социальных отношений на предприятиях, порождающие проблемы в новых и незнакомых областях и в вопросах, возникающих из взаимодействия международных традиций и технологий.

Однако на инспекцию труда, вероятно, будут оказывать влияние уравновешивающие тенденции. Отсутствие безопасности может привести к возрастающей потребности в защите и необходимости более решительного государственного вмешательства и контроля. После отмены установленных правил и приватизации может появиться потребность «принятии заново инструкций и предписаний», если задачи, которые государство отказалось решать, не могут быть отрегулированы рыночными силами. Может возрасти необходимость в совместимости и равенстве международных норм и уровней защиты, а также в усилении справедливости. Вторичный (производственный) сектор будет продолжать сокращаться. В результате больше внимания будет уделяться новым рискам в третичном секторе (услуги), и предприятия будут рассматривать хорошие социальные отношения и управление рисками как возможность установления контроля за ценами и сокращения потерь. Следовательно, они будут стараться выстроить плодотворные совместные рабочие отношения на рабочем месте и со службами инспекции труда.

Для служб инспекции труда эти и другие тенденции будут иметь существенные и многочисленные последствия, многие из которых еще не без труда понимаются. Системы инспекции, в частности, управляющие такими службами, должны будут серьезно анализировать и понимать разные силы, движущие экономические, социальные, экологические и технологические преобразования. Им придется овладеть способностью реагировать быстро, гибко и в ожидаемом стиле для решения этих проблем. Будет необходимо отказаться от негибкого узкого подхода, основанного на единственной специализации (правовой, технической, медицинской, социальной), в пользу действительно интегрированного видения и совершенствовать понимание конкретных факторов, влияющих и способствующих более совершенной охране труда.

Эта обстоятельная публикация Международной организации труда об инспекции труда подготовлена для оказания содействия профессиональным инспекторам труда в странах-участницах понимать, ожидать и эффек-

тивно справляться с экономическими и социальными переменами в мире труда. Эта книга проводит читателя по четырем разделам. В разделе I приводится история вопроса, в ней обсуждаются некоторые основные направления и проблемы и как справляются с этими проблемами руководители профессионально действующих инспекций труда. В разделе II представлены вопросы политики в международном контексте. Раздел III рассматривает тематические аспекты организации и управления службами инспекции.

Раздел IV исследует некоторые основные отраслевые проблемы, с которыми сталкиваются инспекторы труда во всем мире. Различия отрасли ставят одинаковые проблемы инспекции труда и требуют особого регулирования и различных решений. Например, каким образом любая инспекция труда, имея ограниченные ресурсы, сможет реально и эффективно следить за условиями труда среди большого числа малых и средних предприятий (СМП), которые имеют большинство рабочих мест, и множатся ежедневно во всех странах мира? Этот вопрос является предметом обсуждения на встречах и конференциях. Тем не менее, на практике в различных странах было разработано много эффективных стратегий. Поэтому в разделе IV представлен анализ проблем и потребностей малых и средних предприятий и краткое изложение проверенного многими различными инспекциями опыта. Само собой подразумевается, что представленные варианты не являются готовыми решениями, на практике каждой инспекции труда необходимо будет выбрать и специально приспособить подходящую для ее собственных учреждений стратегию, исходя из сегодняшних приоритетов, культуры и ресурсов.

Детский труд требует особого понимания обстоятельств для его появления. Необходима решительность, чтобы покончить с эксплуатацией детей, облегчить страдания и улучшить долю многих миллионов детей. Конвенция об искоренении наихудших форм детского труда (№182) была принята в 1999 году с целью ликвидации наиболее опасных форм детского труда. Вне всякого сомнения роли инспекции труда придано новое измерение в этом контексте.

Как и в сельском хозяйстве, термин охватывает огромное разнообразие видов деятельности по всему миру, тем не менее, есть схожести в вопросах высоких рисков, опасности для детей и семей и изоляции отдельных служб. Все эти вопросы требуют снова либо особого внимания, либо еще большего акцента в конкретных направлениях политики и других различных согласованных стратегий.

Сектор некоммерческих услуг, появившийся в рамках Конвенции №81 по Протоколу 1995 года, представляет особую проблему для инспекторов труда. Правительственные департаменты, университеты, медицинские службы, вооруженные силы или тюремные службы в большинстве своем оказались неготовыми быть проверяемыми инспекциями труда. Для того чтобы достичь результатов в этом секторе, необходимо наличие как понимания, так и непрерывного давления.

Таким образом, цель этой книги – собрать, проанализировать и сделать доступным для социальных партнеров Международной организации труда и особенно для заинтересованных профессионалов во всем мире авторитетный справочник по вопросам инспекции труда, ее основополагающим принципам, проблемам, с которыми ей, вероятно, придется столкнуться в начале нового столетия и основным аспектам ее роли, масштаба, политики, организации, управления и функции. Акцент был сделан на последние тенденции глобального развития в этой области и на лучшие практических мероприятий, проводимых в различных странах для решения приведенных выше проблем.

Подводя итог, можно сказать, что целью этой книги является:

- дать представление о реакции трудовых инспекций на проблемы защиты труда в глобализирующемся мире, будь они экономические, социальные или технологические;
- описать усовершенствованные пути по решению старых и новых проблем, стоящих перед инспекциями труда, что касается основных политических, организационных, управленческих и отраслевых вопросов;
- определить и проанализировать наилучшие примеры практического опыта некоторых высококвалифицированных инспекционных систем в странах-членах Международной организации труда;
- распространить результаты этих размышлений в качестве источника по руководству и получению справочного материала для трехсторонних партнеров Международной организации труда;
- подчеркнуть первостепенное значение для инспекции труда развивать превентивные возможности, способствовать созданию культуры предотвращения опасных случаев в мире труда; и
- подчеркнуть необходимость принятия профессионального подхода к инспекции труда, действительно сделать инспекцию труда по праву профессиональной.

Это руководство обращается к руководителям труда через системы инспекции. Она предназначена быть полезной инспекторам, специалистам по охране труда в правительстве, организациях работодателей и трудящихся и их представителям на предприятиях, исследователям, экспертам и другим профессионалам, и, наконец, обществу.

*Юкка Такага,
Директор.*

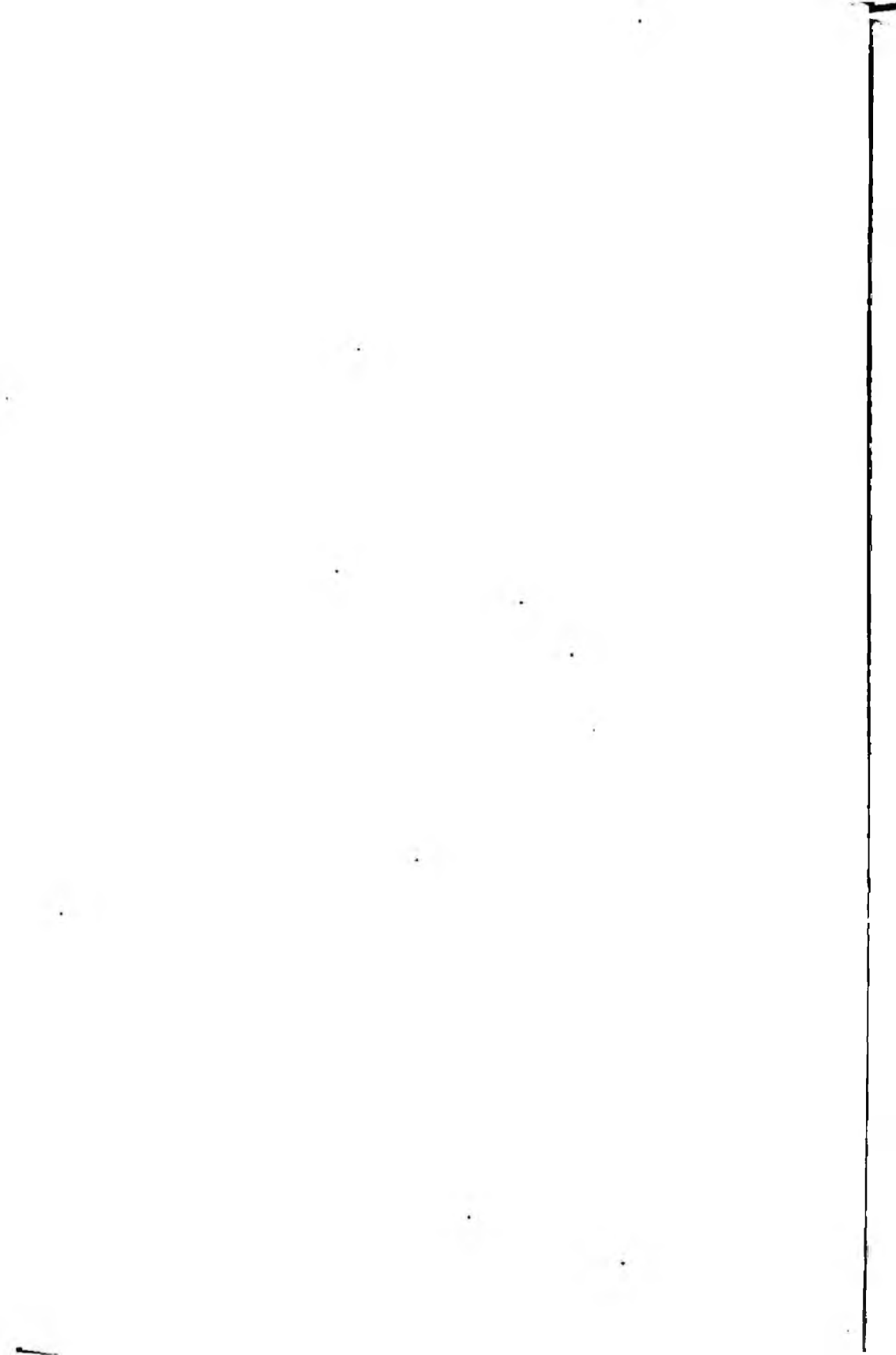
Целевая программа по безопасности и гигиене труда

Примечания:

¹ Действующие параграфы основных международных норм труда по инспекции труда приведены в Приложении I.

² См. библиографию, раздел III.

³ См. Приложение I.



ЧАСТЬ I

**ИНСПЕКЦИЯ ТРУДА:
ИСТОРИЯ ВОПРОСА, РАЗВИТИЕ И
СОДЕРЖАНИЕ**

«Трудовое законодательство без инспекции – это упражнение в этике, но не обязательный элемент социальной дисциплины»

Франсис Бланшар, Генеральный Директор Международной
организации труда, 1974–89 гг.

1.1 Историческое происхождение

Инспекция труда, как необходимый институт социальной политики, берет свое начало в 19-м столетии – дитя Промышленной революции, она получила распространение от Великобритании до Европы и далее. Как и сам процесс индустриализации, инспекция труда появилась в Великобритании в 1802 году, когда Парламент издал акт об охране здоровья, этике поведения подмастерьев на ткацких и других фабриках. Надзор за соответствующим исполнением этого акта осуществлялся комитетами на добровольной основе, но оказалось, что это неэффективно. Поэтому в 1833 году Правительство возложило надзор на «лиц, занимающих высокое положение», которые исполняли функции настоящей инспекции особенно в отношении чрезмерно длительного рабочего времени, в отношении общепринятой практики и даже в отношении детей. Назначение первых четырех «инспекторов» знаменует рождение современной инспекции труда.

Однако понимание рисков, относящихся к труду, необходимость и полезность их предотвращения пришло намного раньше. Гиппократ, отец медицины, уже установил связь между скальной пылью и легочными заболеваниями в каменоломнях. В конце средних веков в Европе хорошо знали о связи между различными ремеслами и специфическими опасностями для здоровья.

Но из-за ужасных условий, существовавших повсюду вследствие индустриализации и применения массового труда, инспекция труда начала ставить вопрос об ответственности и, наконец, необходимости государственного вмешательства, функции конституционной обязанности правительства защищать здоровье своих трудящихся.

Развитие этого направления было осуществлено выдающимися гуманистами 19-го столетия, такими как Роберт Оуэн, фабрикант из Уэльса, который добился успехов в бизнесе, создавая при этом для рабочих исклю-

чительно хорошие условия для той эпохи, Шухарт, немецкий предприниматель, который вышел с предложением учредить обслуживаемую государством фабричную инспекцию в Германии в 1837 году, но прошло 15 лет, прежде чем его требования стали реальностью. Во Франции, по инициативе предпринимателей, таких как Даниэль ле Гран, в 1841 году был принят первый акт об охране труда, хотя только через 30 лет была фактически создана инспекция. Принимались во внимание не только гуманистические точки зрения: в некоторых правительствах были обеспокоены тем, что тяжелый труд у детей подрывал здоровье их будущих солдат. Таким образом, политические и экономические мотивы были такой же движущей силой за лучшие условия труда, как для правительства роль в создании соответствующего законодательства была лишь социальной.

До сегодняшнего дня эти соображения остаются в центре дискуссий в непрекращающейся борьбе за улучшение безопасности, здоровья и благосостояния трудящихся во всем мире.

В течение 19-го столетия большинство европейских стран приняло, хотя и медленно, законодательство, отражающее как новые тенденции в развитии промышленности, так и более демократическое и социально ориентированное отношение. В 1890 году представители 15 государств собрались на конференцию в Берлине, чтобы принять первые международные нормы труда. На той конференции было утверждено, что за законами в каждом государстве должен осуществляться надзор специально подготовленными квалифицированными специалистами, которые должны назначаться правительством и быть независимыми как от работодателей, так и от трудящихся. Конечно, за этими реформами стояло беспокойство о более справедливых экономических условиях в международной торговле и конкуренции, а также социальные соображения. После этого, тем не менее, социальный прогресс ускорился. Первый медицинский инспектор фабрик был назначен в Великобритании в 1898 году. К 1899 году в штате появился первый специалист-советник по техническим вопросам. И в 1901 году в Германии была назначена инспектором фабрик и первая женщина, Эльза фон Рихтхофен. Таким образом, создание современной системы инспекции труда с общими инспекторами, мужчинами и женщинами, а также техническими и медицинскими специалистами было положено в ряде европейских стран к началу 20-го столетия.

1.2 Основополагающие принципы

Создание Международной организации труда согласно статье 13 Версальского договора пришлось на конец первой мировой войны. В своем Уставе Международная организация труда потребовала от всех государств-членов учредить систему инспекции труда и ее первыми международными

инструментами были Рекомендация 1919 г. о создании государственных служб здравоохранения (№5) и Рекомендация 1923 г. об общих принципах организации систем инспекции для обеспечения проведения в жизнь законов и правил, касающихся защиты трудящихся (№20). Эти первые международные нормы по инспекции труда содержали несколько базовых принципов современной инспекции труда, однако не в увязанной форме. К концу второй мировой войны была завершена работа над амбициозным пакетом норм: Конвенция 1947 г. об инспекции труда в промышленности и торговле (№81) и соответствующие Рекомендации (№№ 81, 82 и 85¹). Эти новые нормы были всесторонними и дальновидными. Принципы, которые были в них заложены более 50 лет тому назад, до сих пор имеют силу и полностью соотносятся с сегодняшним днем в такой степени, что целый ряд государств-членов Международной организации труда в состоянии сообщать, что они достигли и сохраняют нормы, содержащиеся в этой Конвенции и в ее дочернем инструменте, - Конвенции 1959 г. об инспекции труда в сельском хозяйстве (№129)².

Эти инструменты, прежде всего, устанавливают принцип, в соответствии с которым инспекция труда является государственной функцией, ответственностью правительства, наилучшим образом организованная как система внутри более крупной государственной системы для управления социально-трудовой политикой и наблюдения за соответствием законодательству и нормам. Следовательно, инспекторы труда должны обладать статусом и независимостью официальных государственных лиц, исполняющих свои функции и реализующих свои полномочия в беспристрастной манере, совместимой с их государственным учреждением и свободной от чрезмерного давления и стеснения от чего-либо вне системы. Как представители государства в мире труда, инспекторы труда обладают значительными правами, но также связаны кругом обязанностей, касающихся способов исполнения их функций, которые могут простираются даже дальше пределов их учреждения. Надлежащее проявление этих прав и обязанностей является основополагающим для власти инспекторов и инспекционной системы в целом.

Второй принцип касается необходимости тесного сотрудничества инспекции труда с работодателями и трудящимися. Это сотрудничество является необходимым элементом. Оно начинается с совместной работы инспекции труда с правительством, работодателями и организациями трудящихся над формированием законодательства по охране труда и его применением на рабочем месте и включает изучение проблем и предложений по улучшению условий жизни и работы и обеспечение работодателей информацией об их обязанностях, определенных законом. Сотрудничество предполагается, что участие представителей трудящихся гарантируется, и что работодатели принимают на себя в полной мере свои обязанности.

Эффективность инспекции труда напрямую связана с интересом, который проявляет руководство к вопросам охраны труда и ресурсам, которые он уделяет для их решения. Она также напрямую связана с наличием и активностью профсоюзов на рабочих местах (отсюда сложности в обеспечении инспектирования на небольших предприятиях или в большинстве случаев в странах, где профсоюзное движение слабое или же не выполняет своей роли по обеспечению защиты трудящихся). Назначение инспекции заключается в наблюдении за тем, чтобы как можно большее число проблем, относящихся к охране трудящихся, решалось на рабочем месте в результате, прежде всего, диалога и консультаций напрямую между действующими лицами (работодателями и трудящимися) о соответствии законодательству, минимальным нормам и условиям любых коллективных соглашений, которые содержат относящиеся к вопросу нормы.

Это формирует перечень проблем для деятельности трудовой инспекции. Как можно инициировать диалог? Как его проводить? Сколько времени посвящать ему? Каким образом можно добиться баланса между необходимостью достичь быстрых конкретных результатов, от которых зависит качество рабочих условий в учреждении и в равной степени законным желанием стимулировать социальных партнеров стать ответственными участниками процесса, которые, напрямую рассматривая возникшие перед ними проблемы, умудряются не обращаться к инспектору труда. Далее мы увидим, что разные системы инспекций дают разные ответы на эти вопросы, но сталкиваются с этими вопросами все инспекционные системы.

Третий принцип касается необходимости эффективного сотрудничества с другими учреждениями, такими как исследовательские институты, университеты, службы превентивной социальной безопасности государства, экспертами, и необходимости координировать их деятельность. Сложность технических и юридических проблем в настоящее время такова, что у инспекции труда, как правило, нет возможности получить своими силами достоверную информацию о проблемах предприятий. Инспекция труда должна иметь возможность обращаться за помощью к специалистам (докторам, инженерам и химикам). Ни одно подразделение инспекции не в состоянии иметь персонал, охватывающий все области технологической компетенции, где каждый сведущ во всех относящихся к делу аспектах современной промышленной технологии. Понятно, что каждый инспектор должен иметь достаточные общие технические знания, чтобы понимать и давать оценку природе рисков, привлекать специалистов и действительно, согласованно осуществлять вмешательство экспертов в сильно различающиеся сферы деятельности. Действуя таким образом, инспекция труда становится способной проводить «глобальные и согласованные» действия.

Четвертый принцип имеет отношение к все возрастающему ориентированию и акцентированию инспекции труда на предупреждение. Меры пре-

дупреждения в контексте охраны труда подразумевают, в первую очередь, решительные усилия, направленные на избежание происшествий, несчастных случаев, конфликтов и профессиональных заболеваний посредством обеспечения соответствия существующему законодательству. В настоящее время превентивная ориентация, как основная цель, имеет улучшение культуры предупреждений в парадигме социальной и трудовой политики. Она все более и более нацелена на расширяющиеся задачи предоставления возможности людям вести долгую, продуктивную и здоровую жизнь, одновременно сокращая наглядно возрастающие затраты по отсутствию предупреждения или ущерба, вызванного всевозможными происшествиями с людьми, предприятиями и обществом в целом. Предупреждение в сегодняшнем мире труда все больше и больше отождествляется не только с его краткосрочными и среднесрочными преимуществами, но и с содействием долгосрочным целям экономической и социальной политики на национальном, отраслевом и производственном уровнях, сохранением рабочих мощностей, производительности и качества, мотивации служащих и безопасности занятости. Поэтому, предупреждение рассматривается как решающая предпосылка как для отдельных лиц, чтобы вести достойную жизнь в обществе, так и для предприятий, чтобы успешно конкурировать на (глобальном) рынке. Следовательно, оно все больше и больше обретает очертания целостной, «открытой» или множественной концепции, целью которой является избежание разнообразия технических, социальных, медицинских, психологических и экономических рисков. По этой причине произошли недавние главные перемены в ориентации инспекции труда на принятие более широкого, междисциплинарного подхода к предупреждению.

Такой всеобъемлющий подход считается необходимым условием для эффективного ведения дел в предупредительном стиле с множеством сложных, взаимозависимых проблем, которые существуют сегодня в мире труда.

Пятый принцип касается тенденции на всеобщий охват, необходимости расширить действия инспекции труда по защите и предупреждению в отношении возможно наибольшего числа трудящихся во всех областях деятельности. В принципе, общество не должно, а инспекция труда не может допускать существование экономики, где определенные категории трудящихся защищены, а другие категории – нет. Инспекция труда основывается также на представлении о солидарности и уважении коллективных ценностей общества. Вот почему в последние годы системы инспекции труда во многих странах расширили свою зону действия в различных направлениях, традиционно не являющимися их зоной ответственности, таких как аппарат центрального правительства, государственные услуги, вооруженные силы, полиция, самозанятые лица, «неформальный» сектор и т.д. Некоторые выходят даже за пределы ограниченной формальной взаимности инспекции во многих системах – отправная точка и основа для вмешательства инспекции

труда), чтобы включить защиту любого человека, попадающего в зону опасности вследствие трудовой деятельности, хотя это не является ни в коей мере бесспорным. Что очевидно, так это то, что эти основополагающие принципы находятся в центре проходящего согласованного диалога с партнерами инспекции труда о роли, масштабе и функциях инспекции, ее организации, методах и ресурсах, с целью продолжить процесс ее адаптации социальным, экономическим и техническим направлениям развития, развивая и сохраняя жизнеспособную долгосрочную перспективу.

1.3 Источники власти

Источники власти инспекции труда должны быть определены в ряде соответствующих международных норм труда³.

Согласно Уставу Международной организации труда⁴ страны-члены МОТ вынуждены (хотя и не обязаны) ратифицировать принятые организацией Конвенции (и Протоколы). В течение года со дня принятия Международной Конференцией Труда инструмента, страны-члены должны предложить эту новую Конвенцию национальным властям — обычно парламенту страны — на «рассмотрение для принятия или другой процедуры».

При ратифицировании Международной Конвенции по труду страна-член дает формальное обязательство на вступление в силу положений этой Конвенции. Ратификация оказывает прямое влияние на национальное законодательство в тех странах, где действует конституционная система и ратифицированные конвенции автоматически становятся частью закона страны, и, следовательно, напрямую обеспечиваются исполнением судов, когда они самостоятельно имеют на это право (например, определенные Конвенции по социальному обеспечению или Конвенции по охране материнства). В других странах положения ратифицированной Конвенции должны быть перенесены в национальное законодательство до вступления в силу. Во многих случаях такие законы принимаются до ратификации, что ускорит процесс применения.

Также имеют место случаи, когда Конвенция ратифицируется, если национальное законодательство уже соответствует ее положениям. Даже тогда ратификация очень важна, поскольку с этого момента она делает возможным действие предусмотренных Уставом МОТ многосторонних процедур надзору. Более того, она также гарантирует для ратифицирующих государств уровень международного признания их политики труда и законодательства, и побуждает другие государства достигнуть таких же стандартов, предоставляя как пример, так и гарантию широкого распространяемого осуществления.

Концепция трудовой инспекции, в соответствии с разработанной входящими в МОТ государствами идеологией, представляет подсистему, встро-

енную в более крупную систему национального регулирования вопросов труда. Таким образом, Конвенция 1978 г. о регулировании вопросов труда: роль, функции и организация (№150) возлагает на страны-участницы обязательства создать систему регулирования вопросов труда, замыкающей на себе все аспекты и институты национальной политики труда. В Рекомендации 1978 г. о регулировании вопросов труда: роль, функции и организация (№158), членам настоятельно советуют создать систему инспекции труда, интегрированную в национальные структуры регулирования вопросов труда.

Страны-участницы, ратифицирующие Конвенцию, должны организовать действующую систему регулирования вопросов труда, чьи функции и ответственность должны быть установлены надлежащим образом. Они должны обеспечивать внутри этой системы процесс консультаций, сотрудничества, переговоров с организациями работодателей и трудящихся.

В Конвенции №150 изложены следующие функции регулирования вопросов труда:

- подготовка (правовых инструментов);
- управление;
- координация;
- контроль и процесс пересмотра национальной политики труда;
- подготовка и претворение в жизнь законов и постановлений;
- задачи, относящиеся к национальной политике занятости;
- условия труда и жизни;
- условия трудового соглашения;
- услуги и консультации работодателей, трудящихся и их организаций;
- осуществление представительских функций государства по международным трудовым делам.

Персонал системы регулирования вопросов труда должен состоять из людей с соответствующей квалификацией и независимых от ненадлежащего внешнего влияния. Они должны иметь соответствующий статус, материальные средства и финансовые ресурсы, необходимые для эффективного исполнения своих обязанностей. И наконец, должны развиваться дополнительные службы по регулированию вопросов труда, которые охватывают категорию людей, являющихся в соответствии с законом, безработными.

Две специальные Конвенции и Протокол рассматривают исключительно вопросы инспекции труда: Конвенция 1947 г. об инспекции труда (№81), охватывающая промышленность и торговлю, а также производство рудниковых работ и транспорт и Конвенция 1969 года об инспекции труда в сельском хозяйстве (№129). Протокол 1995 года к Конвенции № 81 охватывает сектор некоммерческих услуг.

Конвенция № 81 дает возможность системе инспекции труда гарантировать обеспечение положений законодательства, относящихся к услови-

ям работы и защите рабочих на рабочих местах в промышленности, а также на рабочих местах в торговле, если ратифицирующее государство принимает это дополнение.

Конвенция № 81 рассматривает:

- организацию и деятельность инспекционных служб;
- обязанности центрального органа власти;
- их сотрудничество с другими государственными и частными службами, с работодателями и трудящимися или их организациями;
- набор квалифицированного персонала в достаточном количестве (включая женщин с соответствующим статусом);
- материальные средства и оборудование (помещения и транспорт);
- тщательную и регулярную инспекцию рабочих мест;
- публикацию отчетов и ежегодных статистических материалов по работе инспекционных служб.

Конвенция определяет функции инспекторов труда и их полномочия для:

- беспрепятственного доступа на любое рабочее место, находящееся в зоне ответственности инспекций;
- свободного проведения расследований и, в частности, опроса людей;
- изучения документов и получения проб;
- подготовки предписаний с целью устранения недостатков и определения их соответствия;
- вынесения предупреждений и предоставления консультаций, инициирование или обращение за дальнейшим преследованием в соответствующем порядке.

В свою очередь от инспекторов требуется соблюдать определенные обязанности: им запрещается иметь какую-либо прямую или косвенную заинтересованность по находящимся под их контролем делам; не раскрывать производственные или коммерческие секреты инспектируемых ими предприятий или источник любой жалобы.

Конвенция №129 касается сельскохозяйственных предприятий и охватывает работающих по найму и учеников или любой субъект заявления ратифицирующего государства – арендаторы, издольщики и подобные категории сельскохозяйственных рабочих, члены кооператива или члены семьи владельца предприятия.

Ее положения в значительной мере основываются на положениях Конвенции №81, рассматривающих вопросы организации, функции и штата системы инспекций, а также обязанности, полномочия и обязательства инспекторов.

Конвенция содержит некоторые новшества, которые берут в расчет особенности сельскохозяйственного сектора и накопленный опыт за 20 лет, с тех пор как Конвенция №81 вступила в силу. Эти нововведения принимают форму некоторых положений: организационная гибкость и структура

инспекционных служб; дополнение функций принуждения и консультирования в работе инспекторов относительно законодательных положений в отношении условий жизни трудящихся и их семей; возможность включать представителей профессиональных организаций в систему государственных представителей инспекции труда и возложение ряда инспекционных функций на региональном или местном уровне на другие соответствующие правительственные службы или государственные учреждения.

Наконец, Протокол к Конвенции №81, который открыт для ратификации всеми странами-участницами, подписавшими эту Конвенцию, вновь подтверждает принципы этой нормы и поддерживает ее применение в некоммерческого сектора, в то же время обеспечивая необходимый элемент гибкости для гарантии того, что законные интересы, например, национальной безопасности и соответствующей деятельности должностного лица не препятствуют применению Конвенции к этому сектору.

Эти нормы обеспечивают необходимые всеобщие рамки для статуса и деятельности инспекции труда, ее основу и ее базовые структуры. В качестве таковых, они являются также источником силы для инспекционной системы, инспекторов и тех клиентов, которым они должны служить.

1.4 Трипартизм

Трипартизм определяет рамки, в которых инспекция труда должна действовать, если эта система должна быть успешной. В контексте Международной организации труда это означает взаимодействие между правительством (система регулирования вопросов труда), работодателями и рабочими, их организациями и их представителями. Это инструмент, в адрес которого устремлены общие интересы, охватывая различные средства взаимодействия внутри рамок социального диалога: обмен информацией, консультации, переговоры и принятие решений. В контексте инспекции труда он может занимать место на международном, национальном, местном, отраслевом и производственном уровне.

Трехстороннее взаимодействие имеет несколько целей – оно дает сторонам быть активно вовлеченными в вопросы, представляющие взаимный интерес, таким образом, способствуя пониманию их общих и противоречивых интересов. При трехстороннем взаимодействии можно обрести баланс между экономическими, политическими и социальными интересами, а также между частными интересами каждой из этих трех сторон и общими отраслевыми или национальными интересами. Трехстороннее сотрудничество означает, что специфические познания и интересы каждой из этих трех сторон могут приниматься в расчет при решении экономических и социальных вопросов. Действуя таким образом, можно сформулировать направления развития политики, законы и особые решения, которые при-

емлемы для каждой стороны и которые направлены на решение конкретных нужд. Трехстороннее сотрудничество может привести к более широкому консенсусу в принятии решения, усиливая, таким образом, легитимность процесса и приемлемость его последствий и, в конечном счете, облегчая задачу принуждения инспекторами в своей деятельности.

Эффективный трипартизм требует представительства каждого из социальных партнеров. Для организаций трудящихся и работодателей это означает, что они выступают от имени большинства трудящихся и работодателей страны или, по крайней мере, от значительного большинства, которое оказывает доверие и признание этим организациям; что у них хорошие контакты с членами, которых они представляют, чтобы обеспечить рассмотрение интересов и идей этих членов; что они могут предлагать кандидатов, которых они выбирают в качестве своих представителей на трехстороннем консультативном форуме.

Правительство, также как и организации работодателей и трудящихся должны иметь представительство. В этом контексте, «представительство» означает, что правительство в данном вопросе рассматривается как отстаивающее законные интересы своих трудящихся.

Действенный трипартизм требует, чтобы организации рабочих и работодателей были независимыми: каждый социальный партнер должен действовать в соответствии с его собственными целями и процедурами без чрезмерного воздействия правительственных структур.

Действенный трипартизм и социальный диалог могут вести к уменьшению конфликта, большему производству на производстве, лучшей мотивации, более высокой производительности, улучшенному качеству, лучшей охране труда и, как следствие, необходимости в уменьшении случаев вмешательства инспекции труда. Поэтому он является настоящим элементом успешных стратегий охраны труда, от национального уровня до ближайшего на местах.

Примечания

¹ См. библиографию, секция IV.
² Действующие параграфы основных международных норм труда по инспекции труда представлены в Приложении I.
³ См. также часть II «Системы инспекции: политика» и издание МОТ «Международные нормы труда, имеющие отношения с инспекцией труда: Основные положения» (Женева, 1990 г.).
⁴ Статья 19, абзац 5

РАМКИ

2

2.1 Социо-экономический контекст

С наступлением 21-го века большинство учреждений, работающих в области труда и социальной политики (берущих начало в 19-м веке) переживают глубокие, быстрые и разительные перемены во всем мире, и инспекция труда не является исключением из этого социо-экономического воздействия этих перемен. Все это происходит вследствие сочетания разнообразных факторов и трансформаций, внутри и вне организаций, зачастую имеющих смешанную природу политического, социального, экономического, административного, культурного и технологического характера. Эти изменения имеют глубокое воздействие на роль, масштаб и функции рассматриваемых организаций, их отношения друг с другом, с их главными «клиентами» и с обществом. Понимание и анализ природы этих изменений, как они воздействуют на производство, влияние и отношения главных действующих лиц и социальную реальность, в которой они действуют и, в частности, каким образом они способствуют выполнению наиболее важных функций главных действующих лиц, поможет сотрудникам инспекции труда лучше справиться с воздействиями перемен при выполнении своей миссии.

Быстрые перемены и нововведения в мире труда и условиях работы продолжают повсюду ставить большие проблемы сотрудникам инспекции труда. Фактически, инспекторы сталкиваются с двумя видами проблем. Первый вид происходит от эволюции и изменений в системе клиентов, таких как быстрые и сложные технологические перемены, раздробленность и возрастающий объем трудового законодательства и норм, сегментация рынка труда и возрастающая уязвимость рабочей силы, сопровождаемые изменением экономических и социальных условий, переменами в ментальности и ожиданиях клиентов, изменившейся ролью организаций работодателей и профсоюзов, пересмотренной точкой зрения на главную роль госу-

дарства в регулировании вопросов труда и ее регулируемую сферу деятельности, в частности, инспекции труда и т.д. Второй вид проблем отражает всю силу воздействий на государственную администрацию во всем мире, включая инспекции труда, и характеризуются такими факторами и процессами, как сокращения в государственных расходах, движение в сторону уменьшения администрации, требования подотчетности и прозрачности, попытки приватизировать или забрать «не основные» функции, децентрализация ответственности и рыночную апробацию услуг.

Эти изменения во всем мире заставляют инспекции труда приспосабливаться, вводить новшества, принимать решения о новых направлениях политики, усиливать прежние направления сотрудничества и вести поиск новых. В частности, сотрудники инспекций сталкиваются с задачей совершенствования их производительности, увеличения эффективности и работоспособности и оптимизации – и демонстрация доказательств этого – действий посредством развития новых или пересмотра существующих направлений политики, стратегии и методов воздействия. В этом контексте инициативы, нацеленные на придание особого значения роли инспекции труда в содействии предупреждению во всех возможных областях ее сферы деятельности, являются главными элементами новых стратегий. Однако многие системы инспекции труда, хотя и продолжая усиливать законодательство по охране труда, должны все же выявлять свой потенциал в качестве главной движущей силы во всестороннем подходе к воплощению таких новых стратегий.

Инспекция труда действует в условиях, которые не являются ни однородными по своему социальному составу, ни постоянными по своим техническим и экономическим характеристикам. Она зависит от далеко идущих и быстро изменяющихся преобразований, воздействующих на экономики и общества всех стран, среди которых глобализация является последним, но наиболее решающим фактором. Таким образом, инспекция труда постоянно оказывается перед комплексом проблем (которые будут проанализированы в главах 6 и 7 и в разделе IV), но которые коротко можно охарактеризовать как следующие: технологические усовершенствования; постоянный рост ненадежных рынков труда; более сложное трудовое законодательство; и всеобщая проблема, преподнесенная усовершенствованиями в экономической и социальной обстановке, а именно сохранять (и развивать) способность инспекции труда развивать первоначальные и новые средства достижения ее специфических целей перед лицом экономических и политических затруднительных обстоятельств.

В этом контексте существует возрастающее взаимопроникновение экономических и социальных проблем. Консультативная деятельность и деятельность по надзору, направленная инспекцией труда на улучшение условий труда, предупреждение несчастных случаев и заболеваний и улучшение

ние человеческих и трудовых отношений, оказывает все большее воздействие на экономическое развитие. Все чаще и чаще наблюдается, что различия в национальных экономических тенденциях в большой степени отражают различия в социальном климате, поскольку экономический потенциал зависит от тесной связи технических и человеческих ресурсов. Это эволюция, которая преобразовала и расширила значение, возложенное во многих странах на инспекцию труда в механизме вмешательства правительства, хотя инспекции труда долгое время рассматривались как учреждения, аналогичные полиции, занимающиеся, главным образом, вмешательством, что ошибочно порицались в свете того, что за ее решениями следовали меры принуждения и дополнительной нагрузки. Поскольку одной из основных целей инспекции труда всегда было продвижение мер социальной поддержки, шествуя в ногу с экономическим развитием, то теперь она напрямую содействует этому развитию посредством введения социальных мер, без которых экономическое исполнение было бы неминуемо скомпрометировано, и посредством своего права объединять усилия всех вовлеченных в процесс действующих лиц. Таким образом, инспекция труда является инструментом как социального, так и экономического развития. Однако немногие политические лидеры в настоящее время полностью осознают этот факт.

2.2 Политические рамки

Существует немного стран, в которых роль инспекции труда является к настоящему моменту полностью познанной, понятой и признанной, благодаря своим истинным достоинствам. Как правило, осмысления ее роли и ее полезности нет ни на политическом уровне, ни даже среди тех групп, которые напрямую имеют отношение к этому вопросу, работодателей и профсоюзов. В некоторых странах, эту роль играет, и это место занимает государство, занимающееся этими вопросами и, следовательно, регулированием всех вопросов труда со всеми обычными последствиями за распределение ресурсов и состояние. В других странах, которые отошли от бюрократической и контролируемой государством системы и осуществили движение в сторону рыночных отношений, роль государства, инспекции труда, работодателей и трудящихся должна быть заново исследована, обозначена и усилена. Рыночная экономика, сама по себе, не может осуществлять адекватное регулирование функционирования общества и, конечно же, сферу охраны труда.

В странах с развивающейся экономикой возникают дополнительные политические факторы. Такие страны, как показывает тенденция, еще больше страдают от безработицы, неполной занятости, сверх быстрой урбанизации, нехватки обучения для работы в отраслях промышленности и заним-

дарства в регулировании вопросов труда и ее регулируемую сферу деятельности, в частности, инспекции труда и т.д. Второй вид проблем отражает всю силу воздействий на государственную администрацию во всем мире, включая инспекции труда, и характеризуются такими факторами и процессами, как сокращения в государственных расходах, движение в сторону уменьшения администрации, требования подотчетности и прозрачности, попытки приватизировать или забрать «не основные» функции, децентрализация ответственности и рыночную апробацию услуг.

Эти изменения во всем мире заставляют инспекции труда приспособляться, вводить новшества, принимать решения о новых направлениях политики, усиливать прежние направления сотрудничества и вести поиск новых. В частности, сотрудники инспекций сталкиваются с задачей совершенствования их производительности, увеличения эффективности и работоспособности и оптимизации – и демонстрация доказательств этого – их действий посредством развития новых или пересмотра существующих направлений политики, стратегии и методов воздействия. В этом контексте инициативы, нацеленные на придание особого значения роли инспекции труда в содействии предупреждению во всех возможных областях ее сферы деятельности, являются главными элементами новых стратегий. Однако многие системы инспекции труда, хотя и продолжая усиливать законодательство по охране труда, должны все же выявлять свой потенциал в качестве главной движущей силы во всестороннем подходе к воплощению таких новых стратегий.

Инспекция труда действует в условиях, которые не являются ни однородными по своему социальному составу, ни постоянными по своим техническим и экономическим характеристикам. Она зависит от далеко идущих и быстро изменяющихся преобразований, воздействующих на экономики и общества всех стран, среди которых глобализация является последним, но наиболее решающим фактором. Таким образом, инспекция труда постоянно оказывается перед комплексом проблем (которые будут проанализированы в главах 6 и 7 и в разделе IV), но которые коротко можно охарактеризовать как следующие: технологические усовершенствования; постоянный рост ненадежных рынков труда; более сложное трудовое законодательство; и всеобщая проблема, преподнесенная усовершенствованиями в экономической и социальной обстановке, а именно сохранять (и развивать) способность инспекции труда развивать первоначальные и новые средства достижения ее специфических целей перед лицом экономических и политических затруднительных обстоятельств.

В этом контексте существует возрастающее взаимопроникновение экономических и социальных проблем. Консультативная деятельность и деятельность по надзору, направленная инспекцией труда на улучшение условий труда, предупреждение несчастных случаев и заболеваний и улучшение

человеческих и трудовых отношений, оказывает все большее воздействие на экономическое развитие. Все чаще и чаще наблюдается, что различия в национальных экономических тенденциях в большой степени отражают различия в социальном климате, поскольку экономический потенциал зависит от тесной связи технических и человеческих ресурсов. Это эволюция, которая преобразовала и расширила значение, возложенное во многих странах на инспекцию труда в механизме вмешательства правительства, хотя инспекции труда долгое время рассматривались как учреждения, хотя инспекции труда должны были рассматриваться как учреждения, аналогичные полиции, занимающиеся, главным образом, вмешательством, что ошибочно порицались в свете того, что за ее решениями следовали меры принуждения и дополнительной нагрузки. Поскольку одной из основных целей инспекции труда всегда было продвижение мер социальной поддержки, шествуя в ногу с экономическим развитием, то теперь она напрямую содействует этому развитию посредством введения социальных мер, без которых экономическое исполнение было бы неминуемо скомпрометировано, и посредством своего права объединять усилия всех вовлеченных в процесс действующих лиц. Таким образом, инспекция труда является инструментом как социального, так и экономического развития. Однако немногие политические лидеры в настоящее время полностью осознают этот факт.

2.2 Политические рамки

Существует немного стран, в которых роль инспекции труда является к настоящему моменту полностью познанной, понятой и признанной, благодаря своим истинным достоинствам. Как правило, осмысления ее роли и ее полезности нет ни на политическом уровне, ни даже среди тех групп, которые напрямую имеют отношение к этому вопросу, работодателей и профсоюзов. В некоторых странах, эту роль играет, и это место занимает государство, занимающееся этими вопросами и, следовательно, регулирующее все вопросы труда со всеми обычными последствиями за распределением ресурсов и состояние. В других странах, которые отошли от бюрократической и контролируемой государством системы и осуществили движение в сторону рыночных отношений, роль государства, инспекции труда, работодателей и трудящихся должна быть заново исследована, обозначена и усилена. Рыночная экономика, сама по себе, не может осуществлять адекватное регулирование функционирования общества и, конечно же, сферу охраны труда.

В странах с развивающейся экономикой возникают дополнительные политические факторы. Такие страны, как показывает тенденция, еще больше страдают от безработицы, неполной занятости, сверх быстрой урбанизации, нехватки обучения для работы в отраслях промышленности и заним-

ствования новых технологий в трудных условиях перехода. Более того, переход загрязняющих и опасных отраслей промышленности и отсутствие современного соответствующего трудового законодательства вызвали существование двух миров труда, одного – передового с технологической точки зрения, другого – использующего традиционные рабочие методы (в городском, а также в сельском «неформальном» секторе). Другие факторы включают: разнородность класса трудящихся, означая различия в статусе с точки зрения охраны трудящихся; низкую долю занятости активного населения, получающего заработную плату и естественную тенденцию населения, получающего заработную плату, уделять больше внимания вопросам трудоустройства и зарплаты, нежели вопросам улучшения условий работы. Трудящиеся явно с неохотой – в силу бедности и безработицы – рискуют потерять свою работу, требуя уважения их социальных прав. «Наиболее плохие условия труда» в этом случае, – это просто отсутствие работы. Такой является политическая обстановка, в которой действует инспекция труда во многих странах, и где она получает соответствующие результаты от своей деятельности в ежедневной борьбе за выживание.

2.3 Юридическая основа

Несмотря на полномочия, данные инспекции труда соответствующими международными Конвенциями и Рекомендациями по труду (и, в меньшей степени, другими международными и наднациональными нормами и стандартами) эти инструменты, как правило, должны быть ратифицированы специальной процедурой, обычно принятием закона парламентом, прежде чем они эффективно вступят в силу на национальном уровне, – создавая связывающие правовые обязательства, права и обязанности для систем инспекции труда, инспекторов, работодателей и трудящихся.

По своей природе службы инспекции труда, как часть системы государственного управления, требуют институциональных рамок, которые основываются на законах и инструкциях. В очень большом числе стран организация инспекции труда базируется на более общих законах, предназначенных для защиты трудящихся, независимо от того, носят ли тексты этих законов общий или специфический характер по ряду вопросов и отраслей экономики. Говоря в целом, эти законы обосновывают в общих чертах службу инспекции труда и содержат еще условия, относящиеся к институциональному принуждению. Очень часто они дополняются более детализированными текстами, регулирующими специфические аспекты деятельности инспекции, хотя во многих странах эта отрасль регулируется положениями, которые в целом могут применяться в отношении организаций государственной службы. В некоторых странах могут быть специфические положения для служб инспекции, т.е. закон об инспекции труда или указ (за-

частую сделанный близко к тексту Конвенции 1947 г. об инспекции труда (№81)¹.

Во многих странах базовые правовые положения по охране труда уже есть в конституциях этих стран. В качестве примера, индонезийская Конституция 1945 г. в статье 27 провозглашает, что «каждый гражданин имеет право на труд в условиях, соответствующих человеческим». Основной функцией системы инспекции труда (созданной в этой стране в 1951 году), таким образом, является выполнение конституционной обязанности Государства в отношении своих граждан. В Германии статья 2 Конституции («Основной закон») требует, чтобы государство гарантировало право на жизнь и физическое здоровье на рабочем месте. Это типичный пример большого количества стран, являющихся членами МОТ. Однако такие выражения политической заинтересованности сами по себе редко могут применяться. Скорее их надо дополнять рамками законодательства по охране труда/инспекции труда. Эта часть закона во многих странах за последнее время претерпела разительную перемену. Хотя первоначально она предназначалась для защиты трудящихся как более слабой стороны в трудовом договоре, теперь она зачастую составляет перечень прав людей на труд и обеспечивает рамки для организации взаимоотношений между всеми группами общества.

Эти рамки, как правило, должны состоять из смеси законов, постановлений, норм, стандартов и «более мягких», зачастую достигнутых в ходе переговоров условий в сравнении с тем, что есть в трудовых соглашениях или сводах законов. Некоторые страны, такие как Франция, объединили большую часть своего законодательства по охране труда в единый трудовой кодекс, охватывающий, по существу, все основные функциональные сферы инспекции труда: промышленные отношения, общие условия работы, найма, профессиональной безопасности и здоровья и элементы социальной безопасности. Другие страны, чуть раньше обнародовали отдельный законодательный пакет только для выборочных функций, концентрирующихся, например, на вопросах профессиональной безопасности, здоровья, мероприятиях по улучшению бытовых условий и условий работы. Этот процесс начался в 1970-х годах в ряде стран, в начале в США, в 1970 году появилась Администрация по вопросам профессиональной безопасности и здоровья, затем Соединенное Королевство (1974 г.), Норвегия и Швеция (1977/1978 гг.), Нидерланды (1982 г.) и, совсем недавно, Германия (1997 г.). Этот процесс характеризует развитие законодательства от относительно ограниченного, носящего предписывающий и реагирующий характер к более гибкому, проактивному, «создающему» законодательную базу, позволяющему работодателям принимать те меры, которые будут максимально соответствовать опасностям, относящимся к их предприятиям. Этот новый тип законодательства часто называют «основанным на целевой установке», т.к. он задает цели по охране и определяет желаемые и

требуемые в конце результаты, но предоставляет работодателям значительную свободу для их достижения.

За последние десять лет многие правительства сочли целесообразным провести основательный пересмотр своей законодательной базы. В ряде стран этот постоянно действующий процесс возложен на инспекцию труда. Это привело к целенаправленной переработке законодательства (например, Норвегия, 1992 г.), которое дополняется специальными постановлениями и практическим сводом правил. Они не носят связывающий характер, они гибки и легко кладутся на изменяющиеся обстоятельства. Их формулировка обычно определяется во время консультаций с правительствами и организациями трудящихся и работодателей. Поскольку у них нет юридической силы в строгом смысле, работодатели могут избрать другие варианты решения вопросов, связанных с рисками, лишь бы они смогли обеспечить такой же уровень защиты, какой предполагает практический свод правил. С другой стороны, если работодатели будут следовать этому своду правил, они могут быть уверены в том, что им придется подчиняться минимуму юридических требований.

Заметным следствием пересмотра законодательства стала явная тенденция к упрощению структуры юридических рамок и уменьшение его сложного контекста, а также ряда текстов, чтобы исключить совпадения и расхождения, переделать нормы и стандарты, сделав их более ясными, более понятными и выраженными доброжелательным языком, чтобы от этих изменений могли извлекать пользу небольшие предприятия, к чьим проблемам системы инспекции труда повсюду испытывают необходимость уделять все больше и больше времени и внимания.

2.4 Административные условия

Системы инспекции труда сегодняшнего дня обладают значительным количеством похожих свойств касательно их роли, направлений политики, полномочий и методов воздействия. И в самом деле, нельзя не заметить тенденции схождения в этих областях даже между системами, традиционно считавшимися далекими друг от друга. Кроме того, имеют сильное различие организационные структуры и условия управления, в которых они действуют. Это является отражением того, что они являются неотъемлемой частью общего гражданского управления каждой страны и поэтому у них много общего в традициях, процедурах, политической и административной культуре, которые берут свои корни задолго до возникновения инспекции труда и до недавнего времени развивались в относительной изоляции от других систем и от международного сообщества. Направления развития гармонизации, которые сегодня возникают, например, в наднациональных торговых блоках и которые в некоторых случаях оказывают значительное воз-

действие на развитие законодательства по охране труда и функционирования инспекции труда являются относительно новым явлением.

Международные инструменты по инспекции труда по этому предмету предпочитают хранить молчание. Как уже упоминалось, Конвенция 1978 г. о регулировании вопросов труда: роль, функции и организация (№ 150) и сопровождающая ее Рекомендация № 158 рассматривают тот факт, что система инспекции труда будет интегрирована в структуры национальной регуляции вопросов труда (обычно это Министерство труда и/или социальных дел и его региональные службы или равноценное учреждение), но состояние дел такое, насколько это возможно.

Конвенция №81 сама по себе больше не является определенной. Она требует (в статье 4), чтобы инспекция труда находилась под надзором и контролем центральной власти (снова, как правило, уважаемое Министерство труда), но ясно дает понять странам-членам, что в отношении этой нормы может использоваться, возможно, широчайший рычаг воздействия «насколько это является совместным с административной практикой страны-члена». Тем не менее, статья 6 обуславливает, что «штат инспекции должен состоять из государственных официальных лиц, чей статус и условия службы являются такими, что они должны быть уверены в стабильности своего найма и их положения не зависит от изменений в правительстве и от неподходящих внешних воздействий». Это важное условие, которое имеет значительные последствия в практике инспекции труда во всем мире, но тем не менее оно не создает непременно для систем инспекции необходимые условия, в которых они должны осуществлять свою деятельность.

Таким образом, накопленный опыт в странах-членах МОТ имеет тенденцию быть чрезвычайно разнородным, к нему может быть добавлена практика имеющих федеральное устройство членом, которая носит зачастую еще более сложный характер. В самом деле, в некоторых федеральных странах, эта разнородность используется даже внутри системы – система может быть различной в разных провинциях, штатах, территориях и т.п. (например, Австралия, Канада, США). Конвенция 1969 г. об инспекции труда в сельском хозяйстве (№129) в этом смысле является более полезной, но только в отношении охватываемого ею сектора. Здесь она оговаривает четыре специфических возможности того, каким образом можно достичь результата, исходя из главного принципа подчинения служб инспекции центральному органу власти²:

- «единый орган инспекции труда, отвечающий за все отрасли экономической деятельности»; это работает хорошо в малых странах или в странах, где гражданская служба все еще находится более или менее в состоянии развития;
- «единый орган агентство инспекции труда», который, как говорится в Конвенции, способствует внутренней функциональной специализации

через проведение соответствующей подготовки инспекторов, призванных выполнять свои функциональные обязанности в сельском хозяйстве – эта система была принята в странах Латинской Америки, где существует единая центральная инспекционная власть (опять же в Министерстве труда), но где сельское хозяйство считается настолько важным, что инспекторы проходят специальную подготовку для инспектирования сельского хозяйства;

- «единый орган инспекции труда», который (говоря языком Конвенции) «способствует внутренней институциональной специализации посредством создания технически квалифицированной службы, должностные лица которой осуществляют свои функциональные обязанности в сельском хозяйстве»; или
- «специализированная сельскохозяйственная инспекционная служба, за деятельностью которой осуществляется надзор центральный орган, облеченным такими же исключительными правами, какими обладает инспекция труда в других областях, таких как промышленность, транспорт и торговля» (хотя Конвенция №129 ясно не подразумевает учреждение отдельной инспекционной службы для сельского хозяйства).

Эти вопросы рассмотрены более подробно в следующих главах. Однако за последние 20 или около этого лет главной тенденцией оказалась реорганизация служб инспекции от местной власти, от отраслевых министерств, от профсоюзов (как в случае бывших стран централизованного планирования) в одну администрацию под одной центральной властью. Одним особенно сильным аргументом в пользу такого развития является то, что размещение инспекции под центральной властью способствует учреждению и применению единой инспекционной политики и единых процедур для страны в целом. В течение определенного периода времени это явилось условием первостепенной важности для руководителей систем инспекции труда, для правительственных организаций, организаций работодателей и трудящихся.

Примечания

¹ Действующие параграфы Конвенции №81 приводятся в Приложении I

² Статья 7, там же 3(a)-(d). См. приложение I

3.1 Тенденция в отношении формулировок задач

Задачи инспекции труда в прошлом часто формулировалась в очень широких, абстрактных терминах. Однако, в последние два десятилетия инспекции труда во всем мире начали серьезно задавать вопросы об их предполагаемой миссии и стараться заново ее определить, часто в процессе консультаций с организациями трудящихся и работодателей. Может показаться очевидным, что процесс развития инспекции и достигаемые ею результаты должны быть изначальной миссией инспекции труда. Но что должны обследовать инспекторы, как они должны проводить инспектирование, какие результаты они должны получать от инспектирования, - эти вопросы были предметом горячей и спорной полемики на международном уровне и внутри национальных инспекционных систем. Эта полемика все больше и больше склоняла руководителей систем инспекции нацеливаться на «формулирование миссии» как части их главной стратегии для определения нового курса служб инспекции, для формирования чувства корпоративной идентичности и движения системы вперед. Поэтому такая формулировка миссии четко определяет цель всех предпринимаемых инспекцией действий. Такие действия могут охватывать все или только некоторые из основных функций инспекции труда. Можно отметить широкий диапазон подходов, многочисленность которых наилучшим образом иллюстрируется некоторыми сделанными наугад примерами:

- Американский Акт об охране труда и здоровья был введен в действие, чтобы «обеспечить, насколько это возможно, каждому мужчине и каждой женщине страны безопасность и здоровые условия труда»;
- Правительство Канады содействует «благоприятным, безопасным, здоровым, стабильным, творческим и производительным условиям труда на рабочих местах в рамках их юрисдикции». Некоторые региональные об-

разования в этой стране идут даже дальше. В результате, корпоративный девиз провинции Онтарио звучит следующим образом: «Окружающие условия сделают рабочие места Онтарио самыми безопасными в мире»;

- другое похожее утверждение, распространенное с целью воздействовать на обыкновенную публику, было сделано Исполнительным органом Соединенного Королевства, отвечающего за безопасность и здоровье (ИОТ), чьей миссией является обеспечение того, чтобы «риски в отношении человеческой безопасности и здоровья в результате их деятельности на работе, включая риски в отношении людей, находились под должным контролем», а некоторые департаменты HSE придумали свои собственные (отраслевые) формулировки задач;
- Финляндия идет в формулировании задач дальше, обозначая, что Правительство включает положения о справедливости и равенстве на работе в качестве краеугольного камня назначения своей инспекции труда, а Нидерланды используют еще более расширенное толкование в этой формулировке, которое включает обязательство бороться с плохим обращением и обеспечивать политически уместную информацию;
- Шведский Акт об условиях работы в краткой сжатой форме выражает назначение инспекции труда страны: «предотвращать появление заболеваний и несчастных случаев на работе и достигнуть в целом, хороших условий работы». Другая правительственная структура сформулировала свою миссию как «улучшение деятельности и эффективности организаций посредством создания независимой и неотъемлемой службы по предупреждению и искоренению разногласий и создание гармоничных отношений на работе»;
- Новозеландская служба профессиональной безопасности и гигиены имеет следующую формулировку: «Вместе к нулю», что означает, что каждая превентивная реализованная мера, - это шаг к искоренению смертельных случаев на рабочем месте. Эта стратегия впоследствии должна привести к уменьшению и постепенной ликвидации других видов несчастных случаев и профессиональных заболеваний.

Приведенные выше примеры позволяют сделать серьезные выводы: формулирование назначения инспекции становится все более и более ключевым элементом стратегии. Хотя такие формулировки не являются обязательными, они сосредотачивают внимание деятельности инспекции труда на центральных вопросах. Чем более кратко и сжато формулируется миссия, тем легче для руководства инспекционных служб ставить задачи и усугублять стандарты их выполнения, чтобы достичь заявленной цели. Таким образом, все больше и больше правительства рассматривают формулирование миссии в качестве центрального направления по эффективному выполнению всех направлений деятельности инспекции труда или же на самом деле, переориентации служб навстречу новым целям.

Для того чтобы преуспеть, формулировка миссии должна быть всесторонне принята как штатом сотрудников инспекции, так и системой клиентов, с которой работает инспекция, проводятся при этом необходимые консультации со всеми заинтересованными сторонами. После принятия формулировки миссии, необходимо ее широкое распространение вместе с набором постоянно совершенствующихся целей, с дальнейшим определением их результатов. Эти результаты обычно подкрепляются среднесрочными целями (от 3-х до 5-ти лет), в комбинации с процедурой определения годовых приоритетов. Сегодня недостаточно лишь опубликовать формулировку миссии, которая содержит крупные цели и задачи без определения и распространения целей года, а также отчетов по результатам в качестве доказательства достижений деятельности инспекции труда.

3.2 Роль и сфера деятельности инспекции труда

Как было отмечено, основные обязанности практически каждой современной системы инспекции труда изложены в статье 3 Конвенции 1947 г. об инспекции труда в промышленности и торговле (№81). Сегодня, как правило, считается, что лучше предупредить, чем просто наложить санкции или наказать. Эта перемена в отношении к вопросу отражена в Конвенции об инспекции труда в сельском хозяйстве, 1969 г. (№129), в которой заявлено, что инспекции должны ассоциироваться с превентивным контролем новых методов или процессов, которые, вероятно, появляются и представляют угрозу здоровью и безопасности. Все большее внимание уделяется превентивной деятельности в сравнении с коррекционным вмешательством. Конечно, «традиционные» методы надзора за исполнением, а именно различные аспекты технической инспекции, все еще оказывают существенное влияние на предупреждение несчастных случаев и рисков здоровья, в особенности, если при этом оказывается консультативная помощь работодателям и трудящимся.

Однако роли инспекторов труда в части принуждения имеют существенные отличия в разных странах. Они могут быть общего характера и касаться всего трудового и социального законодательства, как, например, в Бельгии, Болгарии, Франции, Греции, Испании, франко-говорящей Африке и в большинстве стран Латинской Америки. Они могут ограничиваться определенными областями, таким как безопасность и здоровье, конкретными аспектами условий труда, такими как труд женщин и детей, как в северных странах, Соединенном Королевстве и кое-где еще. Или наоборот, некоторые вопросы, такие как заработная плата, могут специально исключаться из задач инспекции, как в Федеративной Республике Германии. Затем снова, инспекторы могут отвечать за конкретные вопросы в отношении определенных работодателей, например, в случае с контракта-

ми на общественные работы, как в Гане, Тунисе и США (важная деталь, поскольку лица, занятые на общественных работах, по закону или исходя из практики, зачастую исключаются из минимальных стандартов защиты).

Роль принуждения может быть также ограничена отдельными отраслями экономики, часто исключая горную промышленность. Тогда как в этом случае другие инспекции, такие как инспекции горной промышленности, могут учреждаться; определенные отрасли добычи минералов на шельфе или, чаще, отрасли государственного сектора, такие как железные дороги, почтовые службы, полиция или вооруженные силы. Однако все большее количество стран (например, Соединенное Королевство, северные страны, большинство других стран-членов Европейского союза и Швейцария) расширили сферу деятельности инспекции труда на государственный сектор, и в особенности, до систем государственного управления; и это - важное событие.

Консультативные, информационные и пропагандистские виды деятельности, выполняемые инспекторами труда в большинстве инспекционных систем на сегодняшний день, намного опережают по масштабам простое предложение технического совета по вопросам безопасности и здоровья. Понятно, современная инспекция должна владеть методами технической экспертизы, которые должны быть согласны с партнерами на производстве и профсоюзами. Последние, в частности, часто обращаются за помощью и советами к экспертам инспекции труда. Некоторые страны, следуя образцу и подобию Франции, полагаются в большей степени на службу инспекторов с широкими функциями принуждения. Другие, как Германия, создали составную из двух частей систему, с государственными инспекциями труда в каждой из 16 земель Федеративной Республики Германии, более склонными к принуждению, и с более технически специализированной инспекцией, управляемой органами страхования от несчастных случаев и заболеваний, которые более склоняются к консультативной, информационной и учебной деятельности (хотя еще они наделены и санкцией применения силы).

Многие инспекции испытывают трудности в поддержании надлежащего баланса между, с одной стороны, осуществлением закона и с другой стороны, предоставлением консультативных и информационных услуг. Профсоюзы и организации работодателей склонны ожидать определенной гибкости и умения правильно разбираться, чего зачастую нет в любой системе государственной службы. Некоторые страны попытались разрешить проблему инспекций: например, в Бразилии инспектор должен привлечь внимание работодателей к правовым последствиям их действия (или их отсутствию), прежде чем рассмотреть вопрос о судебном преследовании. Во многих странах, исходя из практического опыта, отдельные инспекторы принимают решение, какие исправительные меры предпринять. И в периоды

экономических трудностей существует соблазн, зачастую подкрепленный государственной политикой, довериться в значительной степени консультативным и информационным мерам и воздержаться от «непопулярных» мер исполнения закона. Конечно же, это не относится к случаям прямой угрозы жизни и здоровья, но в некоторых странах он (соблазн) действительно подвергает опасности действительное осуществление закона в соответствии с правилами и инструкциями, касающихся здоровья и благополучия трудящихся.

Участие в установлении норм является почетной ролью инспекции труда. Инспекторы могут предлагать идеи в новое законодательство и положения, уведомляя компетентные органы о недостатках и неправильных употреблениях, не охваченных действующим законодательством, и обращаться с предложениями к этим органам власти об изменениях в законах и правилах. Во многих странах инспекция труда представлена в национальных трехсторонних консультативных структурах, в которые она может привнести свои познания о проблемах и недостатках на рабочих местах, чтобы обеспечить практическое применение новых законов и правил. Очень часто инспекции труда приглашают высказать их профессиональное мнение или сделать предложения по проектам законодательства в сфере занятости или социального обеспечения. Большую важность правительственные органы придают таким формам, как объединению инспекций труда, занимающемуся установлением норм, и это может лечь дополнительной нагрузкой на скудные ресурсы инспекций. Это особенно подходит для тех случаев, когда инспекторы должны провести статистические обследования по заработной плате и забастовкам или же сделать анализ затрат и результатов до введения новых положений или даже подготовить рекомендации, включающие юридические последствия (так называемый расчет влияния введения новых положений), как, например, в Норвегии и других странах, т.е. выполнять ту работу, на которую у них нет необходимых средств и необходимой квалификации.

Сотрудничество с организациями работодателей и профсоюзами является важным аспектом деятельности инспекции труда. Большинство систем предприняло ряд соответствующих мер, способствующих сотрудничеству между инспекцией труда, работодателями, трудящимися или их организациями в форме конференций или совместных комитетов на предприятиях на местном, региональном или национальном уровне. Эффективность любой акции инспекции труда существенно зависит от сотрудничества работодателей и трудящихся, предпочтительно уже на стадии разработки политики и установления стандартов. Поэтому национальные трехсторонние комитеты существуют в таких странах, как Бельгия, Чешская Республика, Венгрия, Италия, Кот-д-Ивуар, Нидерланды, Нигерия, Пакистан, Швеция, Швейцария и Соединенное Королевство – вот далеко не полный перечень.

Законодательство многих стран предусматривает учреждение на уровне предприятия комитетов по безопасности и гигиене труда, советов по охране труда или аналогичных органов. Их роль состоит в активном содействии пониманию среди действующих социальных партнеров, занимающихся исследованием происшествий и несчастных случаев и средств их предотвращения, и обычно осуществляющих надзор за всеми мерами по осуществлению закона, которые предназначены сделать более человеческими условия труда.

Эти учреждения, как правило, тесно сотрудничают с инспекцией труда во время инспекционных визитов; они могут быть также наделены по закону властью предписывать инспекторам труда присутствовать на их заседаниях. Такие процедуры обеспечивают максимальную защиту интересов трудящихся и работодателей.

В дополнение к этим главным ролям большинства систем инспекции труда им иногда доверяются другие обязанности. В этих случаях Конвенция №81 специально оговаривает, что такие обязанности не должны противоречить выполнению первичных обязанностей инспекторов или причинять какой-либо вред их авторитету или беспристрастности.

На практике такие дополнительные обязанности имеются в большом количестве. Многие страны создали институты по охране труда, часто под прямым контролем инспекции труда или, по крайней мере, прикрепленными к системе инспекции труда. Другая обязанность инспекции труда часто лежит в плоскости их содействия или участия в планировании развития; но это может оказаться палкой о двух концах. Такое планирование может быть желательным, поскольку оно может предоставить возможность инспекции отговорить от расположения потенциально опасного предприятия около жилых массивов и усиливает потенциальные возможности службы в сравнении с другими важными правительственными учреждениями. Подобным образом, участие в проверке планов строительства новых предприятий или в выдаче разрешения на опасные производства могут помочь обеспечить адекватность конечного результата — но только ценою значительных временных затрат и возложения части ответственности за результат на инспекцию. В то время как эти дополнительные обязанности могут казаться внешне логичными и полезными, дающими инспекциям больше признания, статуса и, возможно, ресурсов внутри системы государственного управления, они могут также вводить скудные ресурсы от главных обязанностей, которые уже могут испытывать нехватку политической и финансовой поддержки. В любом случае, выгоды от положительного одобрения или выдачи разрешения должны всегда быть тщательно оценены относительно затрат или относительно частичного переноса ответственности, которую он влечет за собой.

В некоторых странах к инспекциям труда обращаются с просьбой выполнить или поспособствовать проведению исследования по рынку труда.

Их могут попросить осуществить надзор за осуществлением платежей по программам социальной безопасности. Их могут попросить произвести сбор статистических данных об условиях работы или же им могут поручить множество административных обязанностей. Они могут иметь обязанности в отношении пособий по безработице или же они могут осуществлять надзор за профессиональными центрами обучения или программами. По условиям Конвенции №81, некоторые из этих дополнительных обязанностей будут являться пограничными случаями, зависящими в значительной мере от фактической рабочей нагрузки.

Происходит разделение мнений по вопросу роли инспекторов труда в производственных отношениях, особенно их участия в процедурах коллективного переговорного процесса и организации обсуждений по производственным вопросам. В странах, применяющих британскую систему (Германия, северные страны и другие), переговоры по договорам всецело возлагаются на трудящихся и руководство. В странах, где сильно влияние французских традиций и в большинстве латиноамериканских стран, процедуры коллективных переговоров очень часто требуют присутствия инспекторов труда и даже их председательства на соответствующих заседаниях. Такие мероприятия имеют место в Чили, Франции, Греции, Мексике и франкоговорящих странах Африки. В то время как участие в коллективных переговорах обычно рассматривается в качестве приемлемой дополнительной обязанности, поскольку инспекторы труда могут содействовать улучшению производственных отношений, их возможная роль в урегулировании производственных споров представляется спорной. Во Франции и в странах, исповедующих французскую систему, согласительная процедура является одной из основных функций инспекторов труда. Однако Рекомендация 1947 г. об инспекции труда (№81) гласит, что функции инспекторов труда не должны включать согласительную процедуру или арбитраж на том основании, что согласительная процедура и обязанности инспекции несовместимы с основными функциями и обязанностями инспекторов, в частности, необходимостью как быть, так и считаться сторонами, беспристрастными при исполнении своих обязанностей. С другой стороны, Рекомендация об инспекции труда в сельском хозяйстве 1969 г. (№133) признает возможность действия инспекторов труда в качестве мировых посредников, по крайней мере, на временной основе. Если Международная организация труда по этому вопросу расходится во мнении, то же самое происходит и во всем остальном мире. На одном конце спектра мнений можно увидеть такие страны, как Кипр, Дания, Германия, Индия, Япония и Соединенное Королевство, где инструкции запрещают инспекторам играть какую-либо роль в урегулировании споров, в то время как на другом конце спектра -- во Франции, Греции, Испании, Турции и многих других латиноамериканских странах, споры должны быть представлены на рассмотре-

ние инспектору труда. Между этими крайними точками зрения можно обнаружить многочисленное разнообразие законов и применяемой практики. Заслуживает внимания тот факт, что в 1997 году Европейский союз согласился с общими действующими принципами инспекции труда по осуществлению надзора за безопасностью и здоровьем на работе для стран-членов¹.

3.3 Социальное содействие, социальная политика

Статья 3, параграф 1(с) Конвенции №81, несмотря на ее большое, далеко идущее значение, является условием, которое часто игнорируется в практике инспекции труда. Она требует, чтобы одной из функций любой системы инспекции труда должно быть привлечение внимания компетентных органов к недостаткам и злоупотреблениям, которые не подпадают под действие существующего законодательства. В похожей статье (6.1(с)), в Конвенции 1969 г. об инспекции труда в сельском хозяйстве (№129), вопрос рассматривается даже более глубоко, с требованием того, чтобы инспекции труда сельскохозяйственной компетенции представляли на рассмотрение специфические предложения по усовершенствованию законов и инструкций.

Эта функция, если управляется активно, является важным фактором социального прогресса. Понятая должным образом и должным образом проводимая в жизнь, она будет содействовать появлению новых мер охраны труда по всему диапазону других функций инспекции. Инспекторы труда являются главными доверенными лицами правительства в мире труда. Они без посторонней помощи могут обеспечить постоянное присутствие государства на предприятиях. Некоторые могут посчитать, что это на самом деле не является желаемым элементом. Либерализация, дерегулирование и другие политические направления имеют тенденцию принижать важность и влияние этой главной обязанности. Но благодаря полному знанию условий труда, постоянно обновляемому в течение фактически всей их деятельности, инспекторы труда находятся в самом лучшем положении, чтобы предупреждать компетентные власти об отсутствии новых или необходимости пересмотра существующих инструкций, которые будут лучше приспособлены для удовлетворения запросов трудящихся и работодателей.

Использование наилучшим образом этого мандата предполагает непрерывный процесс социального диалога на уровне предприятия, которым должны управлять инспекторы труда, поддерживаемые своим руководством. Это также предполагает наличие активной роли у инспекторов труда в последовательном составлении правил по охране труда. Такое участие иногда может быть прямым, в том случае, когда представители инспекции являются членами национального консультативного совета по вопро-

сам труда или похожей трехсторонней консультативной структуры на высшем уровне. В ряде стран (например, Дании, Норвегии и других), инспекция труда отвечает за оказание помощи Министру труда в составлении дополнительных инструкций, на подготовку которых он уполномочен законодательными рамками (например, Акт об условиях труда, Трудовой кодекс и т.д.). В некоторых случаях, организации инспекции даже уполномочены принимать законным образом осуществимые нормы по предотвращению рисков профессиональной безопасности и здоровью (как в случае с актом по охране труда и здоровья в США или же таким же *Berufsgenossenschaften* – профессиональными товариществами по страхованию от несчастных случаев в Германии). Есть или нет у инспекций такие далеко идущие возможности – основной вопрос состоит в том, выступают ли они в своей миссии как содействующие социальному равенству на национальном уровне и как побуждающие социальный диалог на уровне предприятия. Поощряются ли они системой исполнять такую роль активным образом? Действуют ли они обязательно беспристрастно и в обязательно открытой манере, как этого требует процесс? И могут ли они согласовать и интегрировать эту функцию со своей основной миссией: являться и быть восприимчивыми как действующие в качестве социальной политики? При окончательном анализе, это является сутью их миссии. Если это компрометируется и к диалогу обращаются при помощи властей и за счет согласованности, то тогда эта жизненно важная функция содействия социальному прогрессу рискует превратиться в чуть большее, чем разговор без какого-либо последующего действия. Достижение справедливого, четко определенного баланса между тем, что кому-то кажется конфликтом интересов, но на самом деле является дополнением при разумном управлении, является одной из величайших проблем, с которой сегодня сталкивается инспекция труда.

3.4 Профилактика

На профилактику в контексте охраны труда и миссию инспекции труда в этой связи даются ссылки в многочисленных международных нормах труда (особенно Конвенции №№ 81, 129, 155, 174 и другие²). В дополнение к основным функциям инспекции, имеющим отношение к применению законодательства, которые уже имеют очевидную превентивную цель, эти инструменты содержат ряд положений, специфически обрисовывающих несколько важных аспектов превентивной роли служб инспекции, таких как инспекция новых учреждений, материалов и веществ, рабочих процессов и заболеваний, профилактика профессиональных несчастных случаев и заболеваний.

Именно Конвенция №129 (принятая 20 лет спустя после Конвенции №81, которая содержит несколько важных новых принципов, применимых вне данной отрасли, подчеркивая тем самым усовершенствования в междуна-

родной концепции и подходе к профилактике) ставит условием, что службы инспекции труда должны быть объединены для проведения профилактических проверок новых производств, новых веществ и новых методов, которые появляются и создают новые опасности. Эта Конвенция даже содержит несколько, хотя и гибких, положений того, как должно быть обеспечено превентивное действие такого рода, несмотря на то, что опора, по существу, на национальное законодательство и практику в странах-членах дает результат. Таким образом, специальные международные инструменты инспекции труда (вышеупомянутые Конвенции и сопровождающие Рекомендации №81 и №133) в целом позитивны в плане содействия принципам профилактики, предвидя проактивную роль инспекции труда и, в особенности, занимаясь проблемами на этапе, предшествующем рабочему месту (более подробно по этому вопросу в параграфах 1-3 Рекомендации №81 и параграфе 11 Рекомендации 1969 г. об инспекции труда в сельском хозяйстве (№133)).

Как уже упоминалось, разговор о профилактике в контексте охраны труда подразумевает, прежде всего, решительные усилия по избежанию инцидентов, разногласий, несчастных случаев, конфликтов и профессиональных заболеваний через обеспечение соответствия действующему законодательству. Однако у этого подхода есть не только свои пределы, но он также открывает основную проблему в отношении превентивной деятельности инспекции труда. Что случилось и было предметом анализа, вмешательства, контроля, совета и/или санкций с намного большей готовностью поддается измерению, подтверждается документами и ратифицированию, чем то, что не случилось, поскольку этого удалось успешно избежать. Как можно измерить число и результат несчастных случаев, которых не было? Каким образом просчитываются расходы, которых удалось избежать, т.к. конфликты разрешились до того, как они проявились? Как можно продемонстрировать эффективность и действенность как результат чьих-то действий, и, следовательно, как доказательство достижения чьей-то миссии? Статистические данные, сами по себе, зачастую не являются решающими, т.к. статистика по своей природе имеет тенденцию к отражению количества, а не качества, делая упор на количестве выполненных действий, а не исходя из фактически полученных результатов, и т.к. деятельность инспекции труда является единственным (и может только им быть) способствующим фактором в обычно слишком сложном причинно-следственном комплексе взаимоотношений. Ирония состоит в том, что чем успешнее действуют инспекции труда в предотвращении бедствий, тем менее очевидным может казаться, что направления ее деятельности являются жизненно необходимыми.

Профилактика в мире труда, в той степени в какой она касается инспекции труда, может иметь значительное разнообразие значений, зависящих от конкретной области, с которой соприкасаются: условия труда, произ-

водственные отношения, профессиональная безопасность и здоровье или даже занятость. Общим для всех определений является понятие, что профилактикой можно избежать или исключить риск: риск, вызванный неправильным лечением, риск физического или умственного нарушения здоровья, риск дорогостоящих противоречий, а также всевозрастающий риск безработицы и исключения. Лежащим в основе этих различных категорий риска является понимание того, что если не заниматься их профилактикой, эти риски приведут к потерям для отдельной личности, предприятия или общества в целом. Следовательно, разумным будет оказать, что утрата контроля стала общим знаменателем по отношению к любому предупреждению риска.

Для того чтобы быть действенной, любая политика профилактики требует участия всех сторон и отдельных личностей, вовлеченных непосредственно в процесс. Следовательно, она должна быть предметом регулярной проверки и исследования организованными представителями социальных партнеров и получать их обязательство на такие инициативы проведения политики. Если эти организации слабы или если они не считают усовершенствование и применение соответствующей политики профилактики в вопросах охраны труда на национальном, отраслевом уровне и уровне предприятий приоритетным делом, то в этом случае успешному развитию концепции инспекция труда содействовать не может. Эта политика также возможно, в первую очередь, подразумевает активное участие, разделение ответственности и действительно руководящую роль администрации, имеющей в качестве конечной цели распространение последовательной «культуры профилактики» на уровне предприятия.

Правительство должно создать возможности и способствовать разделению ответственности и обеспечить толчок и правовые рамки, необходимые для соответствующих инициатив, будут ли они внутри предприятий, внутри различных отраслей экономики или на национальном уровне. В то же время, государство должно поддерживать свою роль по гарантированию охраны трудящихся через принуждение в соответствии с существующим законодательством и нормами, отстаивая, таким образом, уважение к принципам, которые формируют основу полезности и доверия инспекции труда. Однако в течение длительного времени политика инспекции труда во многих странах находилась в рамках государственного контроля, который был слишком жестким, ставя целью, главным образом, исполнение предписаний и зачастую чрезмерно детализированных правил и норм условий труда без выполнения этой роли эффективным методом. В самом деле, такая ситуация продолжает иметь место в большом числе стран.

В противоположность этому, профилактика сегодня играет более значительную предупреждающую и ведущую роль для инспекции труда, соединенную с большей степенью доверия в отношении действующих лиц,

непосредственно занимающихся профилактической деятельностью. Такая деятельность от имени инспекции труда требует новой системы отношений, с одной стороны между инспекторами, и, с другой стороны, между работодателями и трудящимися (и их представителями). В частности, инспекторы должны быть внимательны, тщательно отслеживая и расширяя все инициативы по профилактике, получившие развитие на предприятии. В этом случае, вместо того, чтобы только ограничивать их вмешательство строгой проверкой правильного соблюдения норм, инспекторы труда должны внимательно следить за тем, чтобы их действия дополняли и поддерживали инициативы, предпринятые на уровне предприятий, и в случае необходимости стимулировали руководителей к более активному выполнению политики безопасности, охраны труда и занятости. Это означает, что они должны усилить свое присутствие на уровне предприятия или в противном случае выстраивать отношения с «партнерами/союзниками» внутри предприятия, чтобы позволить им развивать эту решающую предупреждающую способность. Следовательно, новые направления политики профилактики не могут обеспечить замену уменьшенного присутствия инспекторов на рабочем месте.

Примечания

¹ Комиссия Европейского союза (DGV): «Общие принципы для инспекций труда, относящихся к инспекции безопасности и гигиены труда» и «Вопросы для оценки политики и практики в инспекции безопасности и гигиены труда» (Люксембург, 1977 год)

² См. Библиографию, Раздел IV, для полного списка

4.1 Общие замечания

Системы трудовой инспекции традиционно делятся на «общие» и «специальные» (или некоторое объединение обеих). Первые представляют системы, в которых инспекторы обладают большими полномочиями (как правило в рамках всеобъемлющего трудового кодекса) для решения множества вопросов, таких как занятость (включая программы профессиональной подготовки), широкий спектр промышленных отношений (а именно, урегулирование споров), многие аспекты общих условий труда (возможно, включая проблемы заработной платы), охрану труда, здоровья и благополучия (в частности, расследование несчастных случаев, не обязательно с целью наказания, а в отношении требования компенсации работниками). Термин «специальные» скорее обозначает системы, занимающиеся главным образом одной из этих основных функций трудовой инспекции – как правило, вопросами охраны и гигиены труда и условиями труда. Много международных дискуссий было посвящено сравнению деятельности различных систем, разделенных на такие группы, и чаще всего приходили к выводу, что системы нельзя сравнивать ни с точки зрения используемых ресурсов, ни с точки зрения достигнутых результатов.

Другой подход заключался бы в рассмотрении общей модели политики вмешательства различных служб инспекции труда. Типичным (и решающим) отличием инспекций является их применения либо модели «санкций», либо моделей «соответствия». Поэтому, когда модели применения санкций относятся в основном к наказуемым нарушениям правил и постановлений, система соответствия обеспечивает соответствие закону без обязательного использования официальных методов принуждения, таких как проведение расследования или наложения уголовной или административной ответственности или штрафа (хотя такие меры относятся к числу крайних).

Однако основная политика правоприменения, управляющая этими разными системами, достаточно часто пересматривается, правда, скорее из политических соображений, а не из соображений функциональной целесообразности. И хотя сравнение моделей соответствия (как например, в Германии, Японии) и применения санкций (как например, в Соединенных Штатах Америки) с точки зрения применения политики и достижения целей охраны труда может оказаться интересным и полезным, эти разные подходы также являются выражением разных культур управления в разных странах и не обязательно зависят от ключевых действующих лиц системы инспекции труда.

Совершенно иным подходом может быть использование функционального мандата различных систем инспекции в качестве отправной точки для классификации и сравнения. Эта концепция позволяет включить «федеральные» системы, хотя с точки зрения организации и структуры они остаются отдельной категорией и будут представлены в разделе 4.3.

4.2 Общепринятые модели

С общепринятой точки зрения, возможно, существуют четыре типа систем инспекции труда. (При этом не все системы, относящиеся к одной категории, имеют идентичные черты, а некоторые инспекции имеют черты двух или более систем).

Общая модель

В этой группе инспекции труда имеют широкий круг полномочий, охватывая не только (на практике же только в нескольких случаях) вопросы безопасности и гигиены труда, но также рабочее время, выходные и другие вопросы охраны труда, такие как условия рабочих-мигрантов и незаконно нанятых на работу. Многие отвечают на правильность расчета и выплаты заработной платы и социальных пособий, а также за производственные отношения, осуществляя иногда функции примирения и даже арбитража. Во Франции и других странах, применяющих французскую модель, инспекции могут выполнять квази-юридические функции, сходные с функциями «социального магистрата», например, при решении конфликтов, связанных с увольнением чиновников из профсоюзов. Такие инспекции подотчетны непосредственно государственным министерствам и управляются из центра, но имеют региональную и муниципальную структуры. Кроме Франции, Португалии и Испании большинство франко- и испаноговорящих стран широко применяют данную модель. Бюро трудовых норм Японии так же соответствует этим двум критериям широких полномочий и прямого подчинения министерствам, а также централизованного управления, как и в ряде англоговорящих стран Африки, например, в Кении.

Англо-скандинавская модель

Общим в этой модели является то, что инспекции обладают в основном полномочиями наблюдения за соблюдением законодательства по безопасности и гигиене труда, плюс регулирование общих условий работы (как правило, за исключением заработной платы). Они подотчетны либо полностью двухсторонним или трехсторонним советам или комиссиям, либо через такие советы или комиссии министерствам. Северные страны сначала создали такую модель, которая была принята в Соединенном Королевстве в 1975 году и позднее в таких странах, как Исландия и Новая Зеландия. В Швеции инспекция труда полностью подчинена Национальному трехстороннему совету. Министерства действительно осуществляют (ограниченно) управление через бюджет, и Кабинет имеет право вмешиваться в случае необходимости. Инспекция труда Нидерландов не подотчетна трехстороннему совету (хотя имеется совет с совещательными функциями), но поскольку ее обязанности так же ограничиваются в основном безопасностью и гигиеной труда и рабочим временем, она имеет сходство с данной моделью. В Австрии инспекция труда имеет центральное подчинение и управление (хотя Сельскохозяйственная инспекция труда создана отдельными штатами республики). Другой характерной чертой ряда этих инспекций, например, в Великобритании, является делегирование функций наблюдения за помещениями с низким уровнем риска местным органам власти. Berufsgenossenschaften (Профессиональное товарищество страхования от несчастных случаев) в Германии также является двухсторонней структурой, управляющей инспекцией труда, отвечающей только за безопасность и гигиену труда со всеми полномочиями наблюдения (с некоторыми отличиями от функций государственной инспекции труда).

Федеральная модель

Общие характерные черты этой модели систем инспекции труда обычно содержат (хотя и с некоторыми исключениями, как в Соединенных Штатах) широкий круг обязанностей инспекции, включая, как правило, не только безопасность и гигиену труда и рабочее время, но и вопросы охраны труда. Инспекции также делегируют функции центральных органов власти региональным. Инспекции труда Австрии, Бразилии, Канады, Германии, Индии, Швейцарии и Соединенных Штатов соответствуют в той или иной степени этой модели. Но инспекция труда Германии не занимается производственными отношениями, кроме общих вопросов, обеспечивая регулирование социальных отношений на уровне предприятий, и конечно не занимается арбитражем и примирением. Канада делит ответственность, при этом провинции выполняют основную работу, а инспекции федерального уровня сохраняют ответственность за проведение национальных ме-

роприятий, например, на железной дороге и предприятиях, которые пересекают границы государства. Подобную ситуацию можно встретить в Австралии и Швейцарии. Хотя Соединенные Штаты не соответствуют полностью ни одной модели, они ближе всего у федеральной модели. Управление безопасностью и гигиеной труда (УБГТ) непосредственно отвечает за инспекцию труда в большей части штатов и наблюдает за деятельностью независимых инспекций штатов по безопасности и гигиене труда (программами УБГТ штатов, которые соответствуют принятым федеральным стандартам) в другой части штатов. Федеральные инспекторы УБГТ отвечают только за безопасность и гигиену труда.

В Испании, хотя, строго говоря, ее нельзя назвать федеративным государством, наблюдается значительное давление 17 «Анонимных общин» за получение больших прав при решении трудовых вопросов, включая инспекцию труда; но их вклад в настоящее время остается консультативным и совещательным; инспекция труда Испании организована и управляется как унитарная организация общей модели. Италия также разделяет некоторые черты федеральной модели в том, что ответственность за инспекцию труда разделена между центральным правительством и автономными местными органами здравоохранения. И наконец, в некоторых федеративных государствах за инспекцию труда полностью отвечает центральное правительство. Например, — в Нигерии.

Специальные и объединенные инспекции

Кроме главной инспекции труда во многих странах имеется ряд более мелких, давно созданных специализированных инспекций, которые имеют отраслевое или техническое направление и занимаются конкретными, ограниченными отраслями промышленности или науки. Большинство таких специальных инспекций занимаются шахтами.

Во многих странах имеются инспекции, отвечающие за сельское хозяйство и лесное хозяйство или порты, или безопасность моряков. За безопасность при пожарах часто отвечают не инспекции труда, а иные структуры. Вопросами безопасности на железной дороге, включая как безопасность работников железной дороги, так и пассажиров, так же в некоторых странах занимается отдельная инспекция. Австрия является, возможно, уникальной страной тем, что там существует отдельная Инспекция труда транспорта. За атомные станции часто отвечают отдельные специализированные инспекции, поскольку могут быть иные источники ионизирующей радиации, а в некоторых странах отдельно созданы инспекции по безопасности сосудов высокого давления, взрывчатых веществ и строительства.

В дополнение к отдельным государственным инспекциям, ответственным за конкретную деятельность или риски, в ряде стран имеются внутрен-

ние подразделения-инспекции или отраслевые министерства, отвечающие за охрану труда – в вооруженных силах, почтовой и телекоммуникационной или какой-то иной крупной государственной службах, которые находятся в подчинении соответствующего министерства. Очевидными являются недостатки таких подразделений инспекций, а именно – отсутствие независимости от руководства организации, которую они должны инспектировать (и которую им, возможно, придется критиковать). Поэтому, хотя такие подразделения играют важную роль, их нельзя считать полноценными, независимыми инспекциями труда.

4.3 Функциональный подход

Функциональная концепция основана на понимании, что общий термин «охрана труда», под которым подписываются все инспекторы труда (прямо или косвенно), охватывает четыре, или возможно, пять основных функциональных областей:

- безопасность и гигиену труда (и, возможно, «благополучие»);
- общие условия труда (и, возможно, вопросы заработной платы);
- производственные отношения (включая примирение, но, как правило, исключая арбитраж);
- вопросы, связанные с наймом на работу (от нелегальной занятости до содействия занятости, включая программы профессиональной подготовки) и;
- вопросы социального обеспечения (хотя эта сфера обычно ограничена контролем за перечислением денег и другими вопросами компенсаций работникам, как например, в Испании, но иногда, как в Южной Африке, взносами на страхование по безработице).

Используя эти функциональные категории, большинство инспекций попадают в одно-, двух- или многофункциональные системы. УБГТ в Соединенных Штатах может считаться одно-функциональной системой: в ее сферу деятельности входят лишь вопросы безопасности и гигиены. То же самое можно было бы сказать об Исполнительном комитете по безопасности и гигиене (ИКБГ) Соединенного Королевства, но недавно законодательство расширило его функции, включив часы работы, но большинство экспертов сегодня считают эти вопросы составным элементом сферы безопасности и гигиены труда.

Системы Австралии, Маврикия или Новой Зеландии могут быть описаны, как двух- функциональные (обычно имеются две отдельные службы при одном министерстве), занимающиеся вопросами безопасности и гигиены, с одной стороны, и производственными отношениями, с другой. Болгария, Германия, Япония, Нидерланды и большинство Северных стран попадают в эту категорию, но другим образом: их соответствующий ман-

даг охватывает вопросы безопасности и гигиены, с одной стороны, и весь спектр проблем условий работы, с другой. Типичными многофункциональными системами считаются системы Франции и Испании (страны Африки и Латинской Америки в той или иной степени придерживаются этой модели), а также Бельгии, Швейцарии и других стран.

Такой функциональный подход систематизации четко предусматривает более быстрое сравнение ресурсов, предназначенных разным функциям, и того, насколько система эффективна в выполнении своего мандата в различных областях. Он отличается от бессмысленной (строго говоря) общей-специальной формы: французские инспекторы скорее считают себя «общими» специалистами, хотя они в действительности высоко специализированы в аспектах производственных отношений охраны труда. Их немецкие коллеги, традиционно причисленные к «специализированной» модели, скорее отвергнут такое (узкое) определение своих функций и сфере деятельности. Более того, оба термина могут обозначать совершенно разные вещи в разных административных культурах: термин «общий» может подразумевать «мастер на все руки, но умелец никакой».

Но наиболее привлекательным в функциональном подходе является то, что он позволяет отслеживать важные изменения и достижения системы. Это приводит к расширению или изменению функциональных полномочий, что в дальнейшем может привести к другим изменениям в системе. Однако следует сказать, что такое функциональное восприятие системы трудовой инспекции не распространено в международных дебатах на эту тему.

4.4 Навстречу функциональной интеграции

Если и была одна преобладающая тенденция в развитии систем инспекции труда в 90-е годы, то это была интеграция или концентрация функций в единой государственной службе инспекции труда. Прежде всего практически во всех странах переходной экономики Центральной и Восточной Европы государственные инспекции труда, специально созданные, чтобы перенять функциональные обязанности от бывших инспекций труда профсоюзов, увидели свои обязанности шире – до охвата условий найма на работу, в частности, что касается «черного рынка» и нелегальных мигрантов (например, Венгрия). Прибалтийские государства и Болгария успешно интегрировали инспекцию безопасности и гигиены труда с вопросами общих условий труда (первыми, а также ряд стран Содружества Независимых Стран (СНГ) и Центральной и Восточной Европы) в единой службе, как правило, в Министерстве здравоохранения. Другие страны стремятся примерить тот же костюм. Следующие примеры касаются объединения инспекции по безопасности и гигиене с другими аспектами управления социальным обеспечением (как например, в Австралии и Новой Зеландии).

Такие функциональные объединения имеют в качестве лейтмотива не только достижение большей эффективности (т.е. рационализации), но и большей результативности: главным образом, чтобы создать, развить и усилить возможности системы препятствовать нарушениям. Действительно, трудно представить, каким образом предотвращение может быть эффективно и продуктивно организовано, если, например, вопросы безопасности и гигиены труда остаются закрепленными за разными инспекциями, созданными в разных не взаимосвязанных, не сотрудничающих службах, находящихся под управлением разных органов, подотчетных разным министерствам, как это можно наблюдать в большинстве стран с бывшей плановой экономикой, стран СНГ и стран Центральной и Восточной Европы, стран Кавказа и Центральной Азии.

И наоборот, слияние функций найма на работу с некоторыми другими функциями инспекции труда (как, например, в Венгрии, Кении и Южной Африке) приводит к усилению всей деятельности инспекции, как количественно, а при соответствующей подготовке и новой политике соблюдения законодательства и качественно, и к расширению превентивных возможностей системы.

И наконец, слияние функций по безопасности и гигиене труда с функциями страхования компенсаций работникам (как например, в Австралии (Новый Южный Уэльс, Виктория) и Новой Зеландии) привело к созданию сильной организации, ориентированной на превентивные меры. Такие организации имеют доступ к базам данных отдельных предприятий, они могут проводить тщательный мониторинг несчастных случаев на производстве и профзаболеваний на уровне предприятий и отраслей промышленности, это позволяет инспекторам определять приоритеты для вмешательства в тех областях, где это особенно необходимо, и существенно оптимизировать доступные (и как правило скудные) ресурсы.



5.1 Кто является клиентами?

С момента создания и практически до второй мировой войны роль инспекторов была четко определенной. По существу, это было одним из подразделений «социальной полиции», скорее дополнительной силой политики, созданной для обеспечения достижений социального прогресса. Поэтому служба инспекции была уполномочена следить за исполнением законов об охране труда, принятых в стране, изменять дисбаланс в организации работы и исправлять зависимость работников от решений, принятых работодателями. Последние имели право организовывать производство в интересах инвесторов. Раньше они редко принимали во внимание интересы трудящихся, хотя некоторые, конечно пытались примирить то, что в целом считалось конфликтными позициями.

Появление Конвенции МОТ 1947 г. об инспекции труда (N 81) принесло заметное изменение понимания. Она установила принцип, что предоставление информации и советов работодателям и работникам о наиболее эффективных средствах исполнения существующих законодательных положений является такой же важной задачей, как и правоприменение самих этих положений через прямое вмешательство инспекторов. Правоприменение стало приобретать действительно «двойное» свойство: оно теперь охватывало совещательную и инспекторскую функции. Предоставление технической информации и советов, как это указано в статье 3 Конвенции № 81 означало, что инспекторы труда были призваны предоставлять услуги работодателям и работникам на все уровнях их отношений: на уровне предприятий, отрасли и на национальном уровне в целом.

Это значительное изменение роли инспекторов труда было соразмерно изменению понимания роли государственного управления после второй мировой войны (этот процесс продолжается в некоторых странах и в настоящее время). Нет сомнения, что в результате правления тоталитарных и

бюрократических режимов, которые осуществляли свои замыслы (когда практически не учитывались законные интересы граждан), акцент стал смещаться на потребности других элементов общественной службы – предоставление услуг обществу. Такая ориентация, направленная на организацию необходимой и полезной службы, находится в настоящее время в центре политики охраны труда почти во всех странах с эффективно действующей системой инспекции труда.

Конечно, в качестве последнего заключения можно сказать, что инспекции труда будут оставаться «социальной полицией», созданной для применения трудового законодательства и обеспечения согласия и посредством санкций в случае необходимости. Но как это лучше сделать, является предметом серьезных дискуссий. Во многих странах считают, что более эффективным способом или по крайней мере эффективным способом создания службы, действительно разных видов служб для разных действующих лиц, является обеспечение согласия. Если инспекторы должны предоставлять услуги в разных областях своей функциональной компетенции – достижение согласия в производственных отношениях, информационные услуги в вопросах безопасности и гигиены или общих условий работы – то следует принять понятие, что существуют клиенты для таких услуг; и действительно, в современной системе охраны труда службы инспекции труда стремятся построить структурированные отношения с большинством клиентов внутри и за пределами предприятий и больше знать и чутко реагировать на потребности того, что считается системой клиентов.

5.2 Работники

Инспекция труда была создана для защиты трудящихся. И вполне очевидно, что они являются главными клиентами этих служб. Поэтому однозначно и необходимо, чтобы инспекторы труда и работники установили близкие отношения. Они могут быть установлены за пределами предприятий посредством профсоюзов и на предприятиях посредством представителей трудящихся в рабочих советах и комитетах по охране труда через руководителей цехов или представителей по безопасности.

Международные конвенции по труду, касающиеся инспекций труда, определяют принцип сотрудничества с трудящимися и работодателями. Способ организации такого сотрудничества различен в разных странах и разных системах. Обычно на национальном уровне, но чаще на уровне секторов и отраслей экономики создаются институты, способствующие и содействующие социальному диалогу. Как правило, трудовая администрация представляет государство; если эти органы занимаются вопросами охраны труда, инспекция труда является собеседником работодателей и трудящихся. Она предоставляет информацию, дает советы и в некоторых слу-

чаях даже принимает решение по вопросам политики и другим вопросам. Такая ситуация наблюдается в Швеции и Соединенном Королевстве, где национальные трехсторонние органы формулируют политику охраны труда и наблюдают за деятельностью инспекций труда.

Условием для ведения социального диалога является достаточная представительность организаций, представляющих интересы трудящихся. Продолжающееся снижение численности профсоюзов во многих промышленно развитых странах имеет эффект разрушения статуса профсоюзов как представителей трудящихся. В этом контексте услуги, предоставляемые инспекцией труда, приобретают возрастающую важность.

Задача обеспечения согласия при урегулировании, созданном для того, чтобы представители работников могли использовать свои функции и чтобы представительные органы могли функционировать конструктивно в таких условиях, принимает новое направление. Инспекторы труда во многих странах играют важную роль, осуществляя надзор за соблюдением прав Профсоюзов, за защитой законных представителей трудящихся и за эффективной работой учрежденных органов, ответственных за социальный диалог. Кроме того, это важная для инспекторов сфера для оказания консультативных услуг работникам и работодателям.

Во многих странах на инспекторов труда возложены такие обязанности по проведению обучения представителей трудящихся по всем вопросам, относящимся к охране труда. Если инспекция не организывает такое обучение сама, инспекторы регулярно участвуют в обучающих мероприятиях, проводимых другими сторонами.

Конечно, инспекторы оказывают прямые услуги отдельным работникам, таким образом, они реагируют на жалобы или дают советы. Хотя решение о том, какие меры применять, принимают инспекторы, судить в этой связи будут об инспекции, оказала ли она услугу или нет и помогла ли эта услуга ее главным клиентам-трудящимся. В некоторых странах профсоюзы или отдельные работники, если они не удовлетворены тем, какие меры были приняты по их жалобе, могут обращаться к своим представителям в парламенте, которые придадут результаты гласности, или они могут обратиться к омбудсману (уполномоченному высокого уровня по различным правам человека), который покажет деятельность инспекции в неприглядном виде.

5.3 Работодатели

Эффективность работы инспекции труда существенно повышается, если ее поддерживают своими согласованными действиями не только трудящиеся, но и, в первую очередь, работодатели и их представители. В мире наблюдается общая тенденция установления более тесного контакта между трудящимися и работодателями и инспекцией труда. Системы инспекции

труда многих стран, а именно Европейского Союза, Австралии, Канады, Японии и Новой Зеландии, рассматривают работодателя как лицо, непосредственно ответственное за охрану труда на предприятии. Новая политика этих стран нацелена на стимулирование (Нидерланды) или влияние, убеждение (Соединенное Королевство) работодателей в выполнении практических мероприятий по улучшению условий работы, обеспечивая их большую безопасность и идя дальше установленных законом минимальных норм охраны труда. Если эта политика должна быть успешной и иметь устойчивое положительное влияние на рабочем месте, то нужно учитывать, что инспекция труда будет оказывать услуги работодателям. В основном это касается советов и информации, но все больше и больше инспекторы оказывают услуги по обучению сотрудников или представителей работодателей, например, инженеров по безопасности или медсестер. В секторе малого предпринимательства работникам предлагаются в качестве услуг инспекции труда, обучающие программы, которые объединяют элементы управления бизнесом и основные вопросы охраны труда. Так называемые программы добровольного согласия можно рассматривать как новый тип услуг, предоставляемых инспекцией работодателям, как, например, программы, используемые в Соединенных Штатах.

Опять же, соответствующие международные инструменты предусматривают сотрудничество, в частности для консультативных и информационных услуг. Забегая вперед, можно сказать, что Рекомендация 1947 г. по инспекциям труда (№ 18) предлагает создание органов, уполномочивающих инспекции труда заниматься социальным диалогом с представителями или организациями работодателей и трудящихся. Очень часто создание таких органов, как совместные объединенные комитеты, обусловлено законодательством и дополнено коллективными договорами, за которыми следит инспекция.

Как и профсоюзы, организационная структура и возможности работодателей являются важными определяющими факторами того, как и до какой степени, инспекция труда может заниматься социальным диалогом и представлять эффективные услуги. Центральные объединения способствуют сотрудничеству. Во многих индустриально развитых странах работодатели, являющиеся членами национальных объединений, хотя и находятся в меньшинстве, создают гораздо лучшие условия, им неорганизованные работодатели. Они легче делятся информацией и опытом и, как правило, более открыты деятельности инспекции труда.

5.4 Другие государственные службы

В статье 5 (а) Конвенции № 81 говорится, что компетентные органы — как правило, это Министерство труда, — должны создать условия для эф-

фективного сотрудничества инспекции с другими государственными службами и государственными и частными институтами, «участвующими в подобной деятельности»). (Соответствующее положение имеется также в статье 12 Конвенции 1969 г об инспекции труда в сельском хозяйстве (№ 129)).

Широко признается важность сотрудничества инспекции с другими государственными органами власти и организациями, несмотря на то, что методы и размеры такого сотрудничества отмечаются в разных странах. В первую очередь нужно установить сотрудничество между различными службами системы, которые связаны с различными видами инспекции или различными секторами занятости. Однако опыт показывает, что часто такое сотрудничество отсутствует. Хотя существует возрастающая тенденция к международным обменам опытом и информацией о проблемах между национальными инспекциями труда, в ряде стран едва существует контакт между отдельными элементами одной системы инспекции труда. Возможно, это происходит вследствие отсутствия централизованного координирующего органа. Так, в тех странах, где обязанности отраслевых инспекций соответствуют секторам экономики, инспекторы труда, отвечающие за промышленность и торговлю вряд ли имеют какие-либо контакты со своими коллегами, отвечающими, к примеру, за сельское хозяйство, и находящимися при Министерстве сельского хозяйства. Изоляция отдельных отраслей системы инспекции непростительна, когда все они являются частью одной системы, трудовой администрации, в таких обстоятельствах, кажется, не должно быть видимых причин для отсутствия централизованной координации. Даже если изоляция не приводит к соперничеству за сферы влияния и компетенции, она отрицательно влияет на состояние инспекции в целом, и в частности на ее клиентов. Она также препятствует появлению новых идей и мероприятий, т.к. достижения в одном секторе часто содействуют появлению новых идей в другом.

Сотрудничество между отдельными службами инспекции должно быть организовано на самом высоком уровне, особенно для совместного обсуждения проблем, которые на национальном уровне должны интересовать каждую из этих служб, независимо от их конкретных обязательств. На более низких уровнях контакты между службами могут быть организованы на основе обмена информацией, хотя предпочтительно, чтобы такое сотрудничество носило более институциональный характер. Например, в ряде стран, где инспекция по безопасности и гигиене труда на шахтах¹ является обязанностью специальной технической службы, чиновники, отвечающие за эту инспекцию, должны по закону информировать инспекторов труда о результатах своих посещений. Последние могут также попросить принять участие в этих посещениях.

В одной из стран законодательством определено, что Министерство труда и социального обеспечения, Министерство здравоохранения и наци-

ональные страховые органы должны сотрудничать при выполнении своих обязанностей.

Считается уместным, что службы инспекции имеют постоянные контакты с другими службами системы трудовой администрации как на центральном, так и территориальном уровнях, но на практике во многих странах ситуация совсем иная. Например, арбитражная инспекция Австралийского Союза тесно сотрудничает с государственными службами занятости для обеспечения соответствия уровня заработной платы и условий работы, предлагаемых тем, кто ищет работу, требованиям законодательства и решением суда. Другим примером конструктивных отношений является обмен информацией по основным вопросам безопасности и гигиены труда, ориентированным на профилактические меры, основным минимальным нормам занятости и заработной платы руководителей малых и средних предприятий (МСП) в рамках программ по созданию рабочих мест, часто проводимых государственными службами занятости системы трудовой администрации. Однако во многих странах Центральной и Восточной Европы инспекция труда находится под Советом Министров, а не Министерства труда, что является остатком структуры, когда другие министерства на практике были «владельцами» всех предприятий.

Мероприятия инспекции труда и институтов социального обеспечения часто дополняют друг друга, а именно в области предотвращения несчастных случаев на производстве и профзаболеваний (даже если цели соответствующих мероприятий разные). Поэтому особенно важно, чтобы сохранялись тесные и конструктивные отношения между этими двумя органами, особенно если это касается более широкого аспекта обмена информацией и услугами и, там где органы страхования от несчастных случаев имеют функции инспекции, соответствующего уровня надзора. В ряде стран эта очевидная потребность сотрудничества привела недавно к слиянию служб (Австралия, Новая Зеландия), а в других странах этот вопрос находится на стадии рассмотрения (например, в Швейцарии). Во Франции региональные органы страхования от профессиональных заболеваний должны предоставлять информацию, имеющуюся в их распоряжении инспекции труда о профессиональных рисках и, в свою очередь, могут потребовать принятия инспекцией труда мер, определенных законодательством. Созданы региональные координационные комитеты для обеспечения согласованности этих мер, координации посещений и обмена информацией и документами. Очевидно, что такое сотрудничество будет лучше функционировать, если каждый институт будет не только пользоваться услугами, но и предоставлять услуги. И вполне уместно говорить об этих органах, как о клиентах системы инспекции труда и об информационных и иных услугах, которые она может предоставлять.

5.5 Более широкая система клиентов

Помимо правительств, работодателей и трудящихся многие другие институты и отдельные лица могут и получают пользу от служб инспекции труда и формируют часть более широкой системы клиентов. Такое сотрудничество частично охвачено соответствующими международными инструментами. Статья 9 Конвенции № 81 (и статья 11 Конвенции № 129) предусматривает взаимодействие между службами инспекции и действительно квалифицированными техническими экспертами и специалистами. Такие взаимовыгодные отношения необходимы для надлежащего функционирования инспекции труда. Они включают как государственные, так и частные институты, университеты, консультантов и тому подобное.

Технологическое развитие ставит перед инспекцией труда все возрастающие, более сложные задачи. Действительно, как это будет видно в главе 6, на сегодняшний день это является одной из основных проблем, с которыми сталкиваются инспекторы труда. Даже если они относятся к структуре, выполняющей свою работу высокопрофессионально, они не могут не отставать от всех изменений. В ряде стран квази - правительственные органы отвечают за предоставление консультативных услуг по всей стране по таким вопросам, как защита от радиационного излучения и сотрудничество – либо как исполнители, либо как клиенты. Возрастающую важность приобретает совместная работа с государственными и частными исследовательскими институтами. Более того, когда соответствующие органы уполномочены следить за правильностью установки опасного оборудования, службы инспекции, как правило, работают в тесном контакте с ними, предоставляя нужную информацию и подтверждая их компетентность.

При выполнении своих обязанностей инспекторы труда могут быть призваны к поддержанию эффективных и конструктивных отношений с другими органами, такими как полиция, судебные органы, структуры городского планирования и службы, отвечающие за окружающую среду. С целью усовершенствования своих профилактических возможностей инспекторы труда стремятся расширить круг своих партнеров и клиентов для направления своей профилактической деятельности, на (что очень трудно поддается обследованию) малые предприятия или даже неформальный сектор. В число этих «партнеров» могут входить торгово-промышленная палата, клубы молодых фермеров, колледжи, школы. Эффективным сотрудничеством в этой области всегда предполагает, что инспекциям есть, что предложить: информационные и консультативные услуги, добровольное сотрудничество в ряде программ и т.п. Такая ориентация на новые, незнакомые группы клиентов была предложена Конвенцией МОТ 1978 г. о регулировании вопросов труда (№ 150), которая основана на концепции системы, частью которой является инспекция труда. В статье 7 говорится, что

для удовлетворения потребностей как можно большего числа трудящихся каждый член Организации должен содействовать расширению функций системы по регулированию вопросов труда, включая деятельность, относящуюся к условиям труда и трудовой жизни определенных категорий трудящихся, которые по закону не являются лицами, работающими по найму, такие как арендаторы, издольщики и подобные категории сельскохозяйственных работников; самозанятых работников; членов кооперативов и лиц, работающих согласно обычаям или традициям.

Эта важная тенденция к увеличению числа клиентов отражается, например, в законодательстве в возросшем числе стран о расширении ответственности инспекторов труда по вопросам охраны труда на самозанятых (например, в Соединенном Королевстве). Продолжающееся увеличение с одновременным сокращением ресурсов, представляет другую важную проблему, с которой руководство инспекцией сталкивается в настоящее время, и это будет происходить и в будущем.

Примечание

¹ См. библиографию, раздел 1

ПРОБЛЕМЫ, С КОТОРЫМИ СТАЛКИВАЕТСЯ ИНСПЕКЦИИ ТРУДА

6

6.1 Введение

Во всех промышленно развитых странах (и в возрастающей мере в других странах) руководители государственной инспекции труда сталкиваются с целым рядом одинаковых проблем, оказывающих разное, часто серьезное влияние на охрану труда в разных странах. Можно перечислить эти проблемы:

- экспоненциальное развитие новых технологий в мире труда, в научных областях, появление новых процессов;
- появление новых рисков, не только как следствие технологических инноваций, опасных веществ или производственных процессов, но и как более общее явление, относящееся к изменениям в мире труда;
- частично как следствие – увеличение регулирующих рамок, хотя оно часто отстает от появления технологических инноваций;
- наряду с этими изменениями – продолжающееся деление рынка труда, возрастающая нестабильность наличия работы, рост нелегальных отношений при найме на работу (детский труд, нелегальные мигранты), переход на субконтракты (часто в сложных цепных контрактах, в которых вопросы охраны труда решаются неудовлетворительно) и псевдо-самозанятость (так называемые «зависимые независимые»);
- для промышленно развитых рыночных экономик – это демографический фактор, а также будущий рост престарелых работников (женщин), и в результате этого появляются проблемы охраны труда (например, эргономика) и, вследствие этого, изменяются задачи инспекции труда;
- неразрешенные проблемы, относящиеся к росту трансграничных услуг (иностранные работники – мигранты, например, в строительной отрасли), а также законодательные и практические трудности осуществления регулирующих механизмов охраны труда для работающих за рубежом;
- изменения в сфере управления, включая более гибкие формы рабочего времени, новые нетипичные формы организации труда, мобильность предприятий, диверсификация рабочих мест, развитие виртуальных

предприятий, отсутствие безопасности при найме на работу и потребность во все более быстрой адаптации в условиях продолжающихся технических, экономических или социальных изменений;

- продолжающееся ослабление традиционных партнеров инспекции труда, как на уровне предприятия, так и на уровне отрасли и страны, поэтому необходим (по настоящему успешный) поиск новых стратегических партнеров.

Кроме того, следует учитывать значительный рост сектора услуг, или «тертиаризацию», происходящую наряду с продолжающимся спадом занятости в промышленности, которая заменила занятость в сельском хозяйстве во многих странах в 20-м веке. Такое развитие потребует иного подхода у инспекторов к «традиционным» рискам, относящимся к производственным отраслям.

В общем и целом, инспекции труда должны найти удовлетворительные ответы на следующие вопросы:

1. Как наилучшим образом встретить изменения, происходящие в мире труда?
2. Каким образом на уровне предприятия стимулировать систематическое и устойчивое улучшение условий труда?
3. Каким образом дойти до каждого предприятия, а именно на уровне СМП (средних и малых предприятий)?

Разные действия следует предусмотреть в контексте и в результате глобализации мировой экономики, т.е. процесса, который во многих странах привел к релегитимации инспекции труда, определяя ее тем самым как наиболее важного высшего партнера всех действующих лиц в сфере охраны труда на уровне предприятия. Более внимательный взгляд на разные действия изменений подчеркивают это.

6.2 Новые технологии

В начале века, например, производство электроэнергии для промышленности или более поздняя ионизирующая радиация считались «новой» технологией¹. Деятельность инспекции труда в электроэнергетике состояла в подготовке подробных положений, которые в основном сохранились неизменными во многих странах. В настоящее время инспекции сталкиваются с удивительно быстрыми и сложными изменениями в технологии и особенно в таких областях, как автоматизация, обработка данных, атомная энергетика и новые продукты и технологии в химической промышленности; и это далеко не весь список². Соответствующее реагирование на эти изменения становится очень трудным и часто почти невозможным.

Быстрый темп изменений и инноваций в производстве и сфере услуг создает новые проблемы для инспекции труда. Инспекторы не должны отставать от последних идей и должны быстро определять новые – часто не-

знакомые – риски. В последние годы появилось много новой техники, такой как лазеры, роботы, компьютерные разработки, компьютерное управление (САД – САМ), использование программируемых электронных систем (ПЭС) для процессов и механизмов регулирования, для охраны труда, а также новые разработки в микробиологии и генной инженерии, которые в настоящее время переводятся из исследовательских лабораторий в промышленное применение. Это лишь несколько примеров «новых технологий», которые меняют традиционные способы производства и услуги, сокращая тем самым знакомые источники опасности, но одновременно с этим внося новые, менее известные риски на рабочем месте. Мы научились контролировать случаи специфических заболеваний, вызванных отравлением свинцом или кадмием, или пневмокониоза, но и работники не хотят страдать от заболеваний, даже если они не угрожают жизни, такие как повреждения верхних конечностей, заболевания, вызванные перенапряжением, повышенная легочная чувствительность и астма.

Маловероятно, что произойдет снижение темпа такого технологического развития, а все больше технологии одной отрасли промышленности будут применяться в другой, как, например, лазеры в медицине, возрастающая важность микробиологии в химических препаратах и фармацевтике, генетических операциях во многих областях, ПЭС с проблемами, связанными с надежностью программного обеспечения.

Нет таких отраслей или сферы деятельности, которые бы не оказались под воздействием этих изменений; современные технологии часто сосуществуют вместе с традиционными видами деятельности. Такое сосуществование подразумевает, что инспекция труда должна приспосабливаться к разнообразию новых ситуаций. Новые технологии приносят изменения во внутреннюю работу предприятий, в организацию и содержание работы. Такие изменения включают: трансформацию навыков, новые условия работы, изменения в природе производственных рисков (которые очень трудно обнаружить, потому что они труднее поддаются определению), возросшие риски в результате созданных человеком катастроф (Чернобыль, Бхопал, Пайпер-Альфа) и несчастные случаи, вызванные использованием химических продуктов (особенно в сельском хозяйстве)³. Они создают новые проблемы для инспекций. Как они могут сочетаться с технологическим и научным прогрессом? Как они могут идти нога в ногу с новыми опасностями и рисками? Как их можно использовать наиболее целесообразно? Согласно какой методологии? Как их можно использовать в превентивных целях? Как сделать так, чтобы они соответствовали ситуациям, которые часто меняются? Эти вопросы приобретают возрастающую важность, поскольку современные продукты более энергоемкие, поскольку производственные процессы возросли в своем объеме, а новые продукты реализуются даже в самых отдаленных уголках планеты.

Более того, введение новых технологий подвергает работников и окружающее население риску несчастных случаев на производстве от использования химикатов (Севезо Мексико, Базель), ядерных взрывов (Три Майлз Айленд, Чернобыль) или несчастных случаев при транспортировке химических продуктов, при пожарах в крупных промышленных и торговых центрах, при распространении пестицидов.

6.5 Раздробленность рынка труда

Корни другого комплекса проблем, стоящих перед инспекциями труда, уходят в нарастающую фрагментированность рынка труда, в основном, при формировании двойственного общества и в силу трудностей при защите всё большего числа категорий рабочей силы. Всё чётче вырисовываются различия между работниками, на которых распространяется правовая защита, и растущим числом работников, которые ею не охвачены. Среди последних – работники малых предприятий; работники в сельских районах; частично занятые работники; работники, условия найма которых неустойчивы; временная рабочая сила; работники, занятые домашним хозяйством; надомники; рабочие на субподряде; работники, занятые на реструктурируемых или переживающих финансовые трудности предприятиях, – не говоря уже о «серой» (скрытой) занятости (включая незаконных иммигрантов, которые, как работники, заслуживают защиты инспекциями труда), или работников так называемого неофициального сектора. Во всём индустриализованном мире фрагментация крупных предприятий и конгломератов если не на совсем уж отдельные компании, то, по крайней мере, на значительно более независимые производства или семейства компаний, вероятно, будет продолжаться. Сохранится растущая тенденция компаний переходить на контракт к «головной» или центральной дирекции, которая осуществляет ключевые функции, но которая далее использует квалификацию и услуги и реагирует на колебания спроса с помощью (иногда крупномасштабного) применения временной рабочей силы, которая обычно значительно хуже защищена в правовом отношении. Это и далее будет вызывать рост числа неполностью занятых и других работников на неустойчивых условиях найма. Будет и дальше расти число субподрядчиков-индивидуалов не только в сфере строительства и профессиональных услуг, но и в широком диапазоне функций, включая техническое обслуживание, транспорт, сборку узлов, упаковку, окончательную обработку, уборку помещений, монтажные и ремонтные работы. И продолжится рост уже сейчас огромного числа мелких предприятий, поскольку каждый из таких субподрядчиков-индивидуалов будет уже только по своему статусу малым предприятием, в принципе требующим на определённой стадии отдельного внимания инспектора труда.

Как можно организовать такую защиту, не говоря уже о том, чтобы её гарантировать? Как можно предотвратить разделение общества, когда одни извлекают выгоду из защиты профсоюзами и трудовыми инспекциями, в то время как другие вообще не имеют никакой защиты? Как можно избежать формирования привилегированного класса получающих регулярную заработную плату и гораздо более многочисленного класса неимущих, со всем вытекающим отсюда неравенством? Инспекция труда плохо подготовлена к таким изменениям в обществе, поскольку сохраняют многие характерные черты, обусловленные их зарождением во времена развития крупной промышленности, когда ключевыми словами были «солидарность», «универсальность» и «всеобщность».

Перечисленные выше обстоятельства делают задачу инспекций труда более трудной и сложной. Инспекторам необходимо владеть общим пониманием всех вопросов и учитывать аспекты, связанные с организацией социальных отношений на предприятиях, их внутреннее функционирование (возможно, в виде полу-автономных «центров поддержки» при минимуме услуг из центра) и, следовательно, физические ограничения по охране труда.

6.6 Слабость традиционных партнёров

С начала 80-ых годов прошлого века многие индустриальные страны переживали снижение членства в профсоюзах, часто весьма значительное, но меняющееся от страны к стране. (Есть заметные исключения, в особенности в северных странах). Тому есть несколько причин, из которых наиболее выражены и часто встречаются следующие:

- реструктурирование производственных систем, ведущее к исчезновению крупных групп рабочих, которые были традиционной базой профсоюзного движения;
- развитие третичного сектора (сервиса), часто состоящего из небольших ячеек, в которых занятость более неустойчива и, следовательно, менее располагает к профсоюзной работе, а также продолжающееся сильное сопротивление занятых на малых предприятиях профсоюзной деятельности;
- влияние кризиса в сфере занятости и безработицы, что подталкивало наёмных работников не идти ни на какой риск потерять работу, и, следовательно, поощряло отказ от использования установленных законом прав;
- культурные факторы, выделяющие индивидуализм и оппозицию институционализированным организациям политического или профсоюзного толка, что ведёт к приданию приоритета спонтанным действиям; и, наконец,
- «успехи» профсоюзного движения, которые позволили их членам подниматься вверх по социальной лестнице из категории «голубых воротничков» в разряд «белых воротничков», таким образом, делая излишним членство в профсоюзах для многих работников.

Одним из социально-политических последствий этих структурных сдвигов, вероятно, будет продолжающееся снижение до некоторой степени влияния профсоюзов. Это может приводить к ослаблению утверждения прав работников, за исключением стран, где продолжают существовать крупные частные или государственные предприятия, или где давно утвердилась и сохраняется приверженность к коллективным действиям.

Сегодня в центре внимания – предприятия и индивидуально занятые. Социальные вопросы менее сосредоточены на коллективных, а больше на индивидуальных интересах; менее на государственном и больше на меж-профессиональном уровне и особенно, на уровне предприятия; менее на регулировании, а больше на коллективных соглашениях. Широко распространяются соглашения на уровне предприятия. Даже внутри предприятия имеется значительный разброс требований: рабочее время и оплата труда всё больше устанавливаются на индивидуальной основе. Организация рабочей силы внутри предприятия также быстро меняется, причём наблюдается тенденция роста неустойчивой занятости. Это неизбежно усложняет задачи инспекции труда. Каждая экономическая и финансовая структура стремится к формулированию своего собственного комплекса прав и обязанностей. На некоторых предприятиях заинтересованные стороны вступают в договорённости по «дерегулированию», соглашаясь на несоблюдение положений законодательства, относящихся, например, к продолжительности рабочего времени. Инспекторам труда всё более трудно следить за условиями труда и разрешать сомнительные ситуации, особенно во многих странах, где рост профсоюзного движения остаётся слабым или оно дезориентировано.

Изменения в социальных отношениях на предприятии и неприятие представлений об авторитете властных полномочий, которые возникают в силу изменений установок позиции и поведения, а также более высокий в целом уровень подготовки и образования как работников, так и работодателей, требуют от инспектора труда действий в равной степени как советника, так и надзорного органа. Это, естественно, ведёт к необходимости разъяснять, убеждать, рекомендовать, советовать и предоставлять информацию. Инспекции труда уже не могут полагаться на получение легитимности только репрессивными: они должны утверждать свою легитимность своей компетентностью и эффективностью. Разумеется, это положительное развитие событий, при условии, что инспекция труда привлекает и удерживает в своём составе персонал соответствующего личностного и интеллектуального уровня, и сохраняет свои полномочия добиваться соблюдения законодательных положений. В этом также состоит и вызов, поскольку часто более трудно действовать в качестве советника, чем как надзиратель или как социальная полиция.

6.7 Глобализация

Указанные вызовы нужно рассматривать в контексте глобализации, в условиях которой инспекция труда во всём мире должны работать. Среди этих обстоятельств следующие:

- целенаправленный перевод капитала и труда в те регионы мира, где производство может быть организовано наиболее экономично; существенно отличные условия на новом месте могут тогда рассматриваться как препятствие поддержанию уровня защиты в стране, где производство было организовано изначально;
- создание всё большего числа мелких и относительно независимых организационных структур, несмотря на растущее число глобальных слияний компаний, которые будет всё более трудно инспектировать при сокращённых ресурсах;
- продолжающаяся тенденция существования всё большего числа предприятий в течение лишь короткого времени, с изменением их формы и собственности, при росте географической мобильности (как внутри страны, так и на международном уровне);
- рост различных форм «теневого экономики» (включая страны ОЭСР);
- всё более частое появление «виртуальных предприятий», т.е. сетей, где каждый участник делает то, что может делать лучше всего; виртуальные работодатели дают работу мелким микро-предприятиям (часто «зависимые независимые» компании), делая невозможным инспекциям труда отслеживать предприятия по Интернету;
- дальнейшая маргинализация охраны труда в секторе малых и микро-предприятий в результате этой тенденции;
- усиление давления конкурентной борьбы и в сторону снижения затрат в ущерб социальным соображениям;
- изменения на рынке труда, влияющие на «традиционные» концепции охраны труда, такие как более короткое или удлинённое рабочее время, рост нетипичных или неустойчивых трудовых взаимоотношений, работа на несколько «работодателей» сразу, снижение статуса работы и новые формы субподряда;
- ненадёжность занятости, ведущая к повышенному стрессу и снижению солидарности работников и их организованности, по мере того, как работники не могут (или не станут) продолжать реализовывать свои права;
- новые формы организации работ и, как следствие, новые структуры социальных отношений на предприятиях, создающие новые и неизвестные проблемы в сфере охраны труда и влияющие на «традиционные» проблемы.

Наряду с этими, однако, проявляется и ряд других тенденций, которые, возможно, ведут к укреплению охраны труда, и как следствие, упрочняют позиции инспекций труда в связи с глобализацией:

- незащищённость может также вызывать растущую необходимость защиты и требования большего государственного регулирования и контроля;
- после либерализации и приватизации может возникнуть необходимость в возврате к регулированию, поскольку рыночные механизмы не могут удовлетворительно справляться с задачами, решение которых государство прекратило брать на себя;
- сужение сектора вторичной переработки (производства) будет продолжаться; новые риски в третичном секторе (услуг) могут, таким образом, получить большее внимание;
- предприятия будут всё больше рассматривать хорошие социальные отношения и контроль рисков опасных условий труда как возможность управлять затратами и снижать потери, и следовательно, стремиться строить продуктивные трудовые отношения сотрудничества, включая взаимоотношения с инспекциями труда;
- наконец, необходимость международной совместимости и равенства стандартов и уровней защиты будет нарастать, как и требования более справедливых мер по обеспечению выполнения нормативных положений и контроля их соблюдения на национальном, наднациональном и международном уровнях. Эта область является предметом особой озабоченности МОТ, и на неё часто ссылается Конвенция № 81 1947 г., которая охватывает инспекции труда в промышленности, торговле, добывающей промышленности и на транспорте.

Эти и другие тенденции, которые не очень чётко осознаны, будут иметь существенные последствия для систем инспекции труда в глобальном аспекте, и многие из них пока не полностью поняты. Однако менеджеры систем инспекции труда во многих странах пытаются динамично и гибко отвечать на эти вызовы. При этом им часто приходится отказываться от традиционного узкого подхода, характеризующегося определёнными специализациями в технической, медицинской, социальной или правовой областях, в пользу по-настоящему интегрированного видения, которое объединяет воедино факторы и функции в смысле эффективного предупреждения нарушений.

Примечания

¹ МОТ: Безопасность труда, охрана здоровья и условия труда при передаче технологий развивающимся странам. Свод практических правил МОТ (Женева, 1984 г.).

² там же: Защита работников от радиации (ионизирующие излучения). Свод практических правил МОТ (Женева, 1987 г.); и Абу Бакар Че Ман (Abu Bakar Che Man): Безопасность труда и охрана здоровья при использовании в работе химикатов: Руководство по обучению (Женева, МОТ, 1984 г.).

³ МОТ: Безопасность труда и здоровье при применении агрохимикатов: справочное руководство (Женева, 1993 г.).

7.1 Проблемы

Точно так же, как различные страны по-разному и в различной степени подверглись влиянию факторов изменений, описанных в предыдущей главе, так же по-разному перед менеджерами систем инспекций труда стоят вызовы, которые вызваны этими факторами, и столь же по-разному эти системы реагировали на такие вызовы, развивая различные подходы и решения, многие из которых всё ещё находятся на стадии эксперимента. Однако, формируются общие схемы – как отражение общих фундаментальных проблем. Постоянный поиск и разработка новых моделей и решений, однако, затеняется непреложным внутренним конфликтом: использовать ли (физически скудные) ресурсы для отработки концепции или просто «идти в массы и делать дело». Как сформулировал один высокопоставленный руководитель инспекций труда из Северной страны на международной конференции в 1998 г. (организованной международной Ассоциацией Инспекций Труда по случаю своего 25-летия): «Наши ожидания в связи с «внутренним контролем», возможно, завышены, но стоит пройти весь путь этой концептуальной модели и извлечь уроки. Будущее покажет, насколько она полезна».

Основные положения следующие:

- Укрепление роли государства не только как контролирующего органа, но и с целью содействия социальному диалогу на уровне предприятия, развивать или стимулировать профилактические реализуемые мероприятия и повышать осознание связанных с этой сферой проблем. Организация структурных форм для диалога на предприятиях как важного условия поддержания здоровой производственной среды. Во многих странах у инспекторов труда всё ещё имеется тенденция пренебрегать этими аспектами своей роли.

- Создание структур информации и компетентных знаний среди обычных партнёров инспекций труда, ведущих к улучшению сотрудничества, взаимосодействия-синергии и большему единству во имя общих целей.

7.2 Меняющаяся роль государства

Инспекции труда работают на стыке технологии, законодательства и социально-экономической реальности. Однако недавно в ряде индустриальных и развивающихся стран сам институт инспекции труда подвергся атаке.

Наряду с масштабом и формами деятельности государства оспариваются бремя, цели и эффективность бюджетных ассигнований. В ответ правительства разработали ряд мер, применяемых часто в комбинации:

- в рамках наиболее радикальной политики государство перефокусировало свою деятельность вокруг основных функций, включая обеспечение безопасности, международные отношения и образование;
- некоторые функции были выведено из центра и переданы другим органам, ближе к гражданам;
- были приняты меры по повышению эффективности с помощью новых организационных структур и единой системы оценки эффективности политики.

Располагая лучше отлаженным «ноу-хау», инспекции труда становятся более эффективными. В плане защиты психического здоровья, например, инспекторы в Швеции и Швейцарии специально готовятся работать со случаями психологических преследований.

Возобновившаяся дискуссия о роли государства привела к формированию более требовательной среды в отношении его служб в тот момент, когда стоящие проблемы настолько сложны, что не могут быть решены в одиночку только государством. Более того, принципиальные вопросы, возникающие во всех странах, связаны с их социальной увязкой, и по самой своей природе лежат в сфере ответственности государства.

Парадокс, существующий в странах Востока и Запада, равно как и Севера и Юга, состоит в том, что чем дальше снижается роль государства по мере того, как государственные расходы становятся слишком обременительными, тем больше требований предъявляется к государству, поскольку социальные проблемы, такие как здравоохранение, охрана труда, маргинализация и безработица становятся всё острее.

Поэтому и была выдвинута идея вывода инспекции труда из зоны ответственности государства вплоть до её полной приватизации. В пуганицу внесло свой вклад и непонимание концепции «режима само-инспектирования». Такой режим, который обсуждается более подробно ниже, не заменяет независимую государственную инспекцию, внешнюю по отношению к предприятиям. Совсем наоборот, он налагает ещё большие требования на

ресурсы и профессиональную квалификацию инспекции. Тем не менее, такой режим влечёт необходимость фундаментального изменения в роли государственной инспекции труда и в том, как она взаимодействует на предприятиях с исполняющими эти обязанности лицами и структурами¹.

Инспекция труда будет продолжать играть существенную роль в государстве не только потому, что это является конституционной ответственностью каждого правительства (как утверждается выше), но и потому что полная приватизация (или «коммерциализация») не является реальной альтернативной, как и масштабное делегирование полномочий местным властям, органам социального страхования или другим контрактным учреждениям. Инспекция труда является и останется функцией центральной государственной власти по шести причинам:

- прежде всего, отказ от неё привёл бы к отказу от Конвенции №81 (или к её нарушению). А эту конвенцию подписали уже так много стран, что её ратификация и применение считаются неременным атрибутом прогрессивной социальной политики и цивилизованного правительства;
- делегирование этой функции ослабило бы ответственность министров за важный аспект защиты населения, что было бы особенно трудно оправдать в случае крупной катастрофы;
- это поставило бы соответствующие частные органы инспекции в положение почти односторонней ответственности за любые упущения или ошибочные решения своего персонала, страхование которых оказалось бы для этих органов слишком дорогостоящим или даже невозможным вообще;
- считающие себя пострадавшими в результате приписываемого государственной инспекции труда бессилия или действий её инспекторов со значительно большей вероятностью были бы готовы прибегнуть к судебному преследованию контрактных учреждений инспекции, чем они готовы подавать иски сейчас против государственных инспекций; не только профсоюзы, но также и работодатели, вероятно, будут более уверены в компетентности, независимости, равном подходе ко всем сторонам и подотчётности государственной инспекции труда, чем в отношении ряда, возможно, конкурирующих, частных инспекционных служб, в какой бы организационной форме они не существовали;
- очевидно, что передача на сторонний контракт означала бы оплату услуг инспекции промышленностью, хотя в странах, где такие платежи делаются, порядок профилактических инспекций воспринимается как слишком бессистемный и слишком отданный на усмотрение самих инспекций, чтобы их взимание рассматривалось разумным и справедливым.

Однако положение о том, что центральной государственной инспекции труда будет продолжать принадлежать определённая роль в ближайшем будущем, влечёт за собой ряд следствий и заключений. Оно не означает,

что в целом и основном всё можно оставить неизменным. Вызов состоит в том, чтобы придать новую легитимность государственной инспекции труда, показав, что как независимая и компетентная служба она наилучшим образом соответствует реализации этой функции к разумному удовлетворению своей обслуживаемой системы. В свою очередь это подразумевает меняющуюся роль государства, его методов и механизмов вмешательства на рабочих местах.

Помимо традиционной роли обеспечения соблюдения требований законодательства, которая, оставаясь заметной, всё в большем числе стран уходит на задний план и используется всё более разборчиво, появляется новая «организующая и направляющая» роль, в рамках которой государство определяет структуру и рамки, формулирует широкие цели, направляет работу и оказывает поддержку, если необходимо, а затем даёт возможность ключевым действующим лицам, работникам и работодателям, приступить к делу. Некоторые страны четко выразили эту смену акцентов и роли в формулировке своей новой политики по отношению к инспекции. В Нидерландах инспекторы должны стимулировать «исполнителей» (главным образом, работодателей) выполнять свои обязанности, и даже выходить за пределы минимальных требований законодательства. В Соединённом Королевстве роль инспекторов состоит в «оказании влияния» и «убеждении» субъекта обязанностей выполнять нормативные положения, ориентируясь на реализуемые решения и экономичные в смысле затрат решения. Это означает, что инспекторы должны разработать новые направления убеждения, которые более убедительны, чем простое цитирование нормативных актов. Ведущаяся в течение нескольких лет инспекцией охраны здоровья и гигиены труда Великобритании и, видимо, весьма успешная кампания под девизом «Доброе здоровье – хороший бизнес» является прекрасной иллюстрацией этой смены ролей.

Наконец, даже в странах, где система социального страхования, ответственная за выплату работникам компенсаций, имеет собственные службы инспекций, отдельно от государственных (как, к примеру, во Франции, Германии, Швейцарии, некоторых провинциях Австралии и т.д.) фундаментальная роль государства остаётся решающим фактором. В сфере услуг страхования работодатель стремится в первую очередь быть «клиентом». Государство должно сохранять ответственность за обеспечение соблюдения законодательства и предупреждение несчастных случаев и реализовывать эти цели независимо и полностью беспристрастно. Нет никаких сомнений в том, почему Конвенция №81 заложила принцип в Статье 6, согласно которому «персонал инспекции состоит из государственных служащих, статус и условия работы которых обеспечивают стабильность занятия ими должности и делают их независимыми от любых изменений в правительстве или любого неправомерного внешнего влияния».

Само собой разумеется, что в любой «двойной» системе инспекции труда и службы страхования должны координировать свою деятельность и сотрудничать ради объединения своих усилий.

7.3 Справляясь с новыми технологиями

Согласно недавнему исследованию Европейского Фонда Улучшения Условий Работы и Жизни², в опросе которого участвовало свыше 20 тыс. работников, 27% из опрошенных считают, что их профессиональная деятельность ставит под угрозу их здоровье. Боли в спине, стресс и общая усталость являются наиболее часто упоминаемыми болезнями; и их число растёт, как и нарастают эргономические проблемы или монотонная и повторяющаяся работа. Более половины опрошенных работников жалуются на растущее давление нагрузок на работе, ускоренный рабочий ритм и укороченное время на выполнение.

Привлечение соответствующих нормативов возможно, только если риски новых технологий полностью поняты. В противном случае законодательство, вероятно, окажется неадекватным, возможно, даже сдерживая полезное развитие в промышленности и сфере услуг. Тем временем темп изменений ускорится. Постоянно разрабатываются всё новые компьютеры, и инспекции труда не могут стоять в стороне. Расширяется диверсификация новых технологий, и вряд ли найдётся хотя бы одна отрасль, не затронутая новыми технологиями или неспособная повысить производительность, являющуюся движущей силой, лежащей в основе реализации новых идей. Автоматизация продолжает приводить к сокращению рабочей силы, а остающихся работников приходится переучивать и приспособлять к новым технологиям и системам. В то время как автоматизация удаляет опасность от оператора, теперь уже наладчик или обслуживающий персонал нуждается в защите, и эта задача может оказаться даже более сложной. Уже говорилось о работоспособности критического в отношении безопасности труда программном обеспечении в электронных программируемых системах. Таким образом, в свою очередь начинают возникать новые проблемы охраны труда: некоторые из них технические, некоторые медицинские, а некоторые – психосоциальные.

✓ Эффективный ответ на эти вызовы требует от руководства инспекций труда инвестировать в свои же ресурсы и диверсифицировать свою деятельность. Чтобы идти в ногу с развитием технологий, инспекциям нужно обеспечить полную информированность своих инспекторов в области новой технологии и любое их дополнительное обучение. Не всегда разумно планировать сделать из всех инспекторов экспертов в любой новой области. Часто более эффективный подход – сформировать высокоспециализированные подразделения (группы) по инспектированию новых технологий.

Например, в Великобритании небольшая группа инспекторов по микробиологии специализируется в проверке учреждений, где хранятся и используются патогенные материалы, представляющие повышенную опасность. Несколько членов этой группы – инспекторы, которые уже подготовлены и обучены по общим вопросам инспекции охраны и безопасности труда и здоровья; других же специально подбирали для этой конкретной работы. В прошлом аналогичный метод был принят для инспектирования определённых типов работ, связанных с высоким электрическим напряжением.

Здесь можно вывести два заключения. Во-первых, потенциально требуемая квалификация и опыт часто уже имеются в инспектирующей организации, что позволяет превратить опытных инспекторов в новых специалистов, особенно, если их исходная специальность была в той же самой области. Необходимо использовать эффективные методы работы с персоналом для нахождения, отбора и убеждения этих лиц для работы в новых областях, всегда имея в виду, что может потребоваться дополнительная подготовка. Во-вторых, если инспекторы не имеют нужного базового образования для специализации в новых технологиях, может оказаться необходимым набрать и подготовить новый персонал. С учётом того, что этот процесс требует значительного времени, важно распознать возникшую потребность на возможно ранней стадии, чтобы инспекции смогли справиться со своими обязанностями.

Другим методом, который мог бы с пользой применяться инспекциями для обеспечения соответствия их знаний, политики и методик современным требованиям, заключается в участии в научно-исследовательских работах, либо напрямую, либо через финансовую поддержку. Для этой цели в Северных странах, а совсем недавно и в некоторых странах Центральной Европы, были учреждены Фонды производственной среды. Сегодня многие высоко эффективно работающие инспекции располагают собственными исследовательскими лабораториями, и, как правило, находятся в тесном контакте с другими научными организациями. Поощряются совместные публикации учёных и инспекторов по проблемам технологии, связанным с охраной труда. Руководители ведущих европейских лабораторий охраны труда и здоровья ежегодно встречаются для обмена опытом и обсуждения будущих проектов.

В связи с этим ясно, что инспекторам нужна помощь руководства, чтобы эффективно отвечать требованиям, предъявляемым новыми технологиями. Но проблемы преодолимы. Может потребоваться дополнительная подготовка и специализация для отдельных инспекторов. Широкие группы инспекторов можно привлекать к участию в кампаниях и опросах (как только специалисты правильно оценили проблему), и вскоре они станут достаточно квалифицированными для применения стандартов и обеспечения внедрения улучшений. Могут быть полезны регулярные обмены информа-

цией и публикации методических указаний, а также проведение семинаров с приглашением представителей промышленности. Инспекциям труда необходимо определиться, в какой степени они должны участвовать в исследованиях последствий внедрения новых технологий для охраны труда — насколько им позволяют их ресурсы и полномочия. Исследования требуют выделения и без того ограниченных ресурсов, и решения по их выделению будут увязаны с потенциальными опасностями, и расходами по оценке и решению проблем. Критерии по выделению финансирования исследований должны основываться на опыте и знаниях, накопленных инспекциями. Результаты могли бы использоваться при подготовке проектов законодательных актов, и в первую очередь, для формулирования реалистичных методических указаний для инспекторов, а также работодателей и работников в целом. Затем могут последовать определение «приемлемого иска» и выбор определённых методов контроля в процессе консультаций и обсуждений с проектировщиками и пользователями в сфере производства. Посредством этого инспекции могут как расширять свои знания, так и идти в ногу с технологическими инновациями.

7.4 Новые подходы регулирования

В качестве реакция на всё более быстрые изменения в технологии и как стратегия более эффективно справляться с результатами этих непрерывных изменений и инноваций в сфере труда, руководители инспекций труда во многих странах в последние десять лет были вовлечены в текущий процесс реформы законодательства. На самом деле, системы инспектирования труда многих стран регулярно пересматривают действующее законодательство, однако быстрота распространения новых правовых актов зависит, в основном, от целей правительства, стоящего у власти в данный момент. Более того, во многих странах налицо сильное движение в сторону либерализации. Страны ЕС и страны — кандидаты на вступление в Союз предприняли основательный пересмотр законодательства, нацеленный на приведение в соответствие норм своего законодательства с существующими положения ЕС, а также переложение большого числа новых директив по охране труда на нормативные акты.

Внесение предложений в законодательство может показаться неожиданной функцией, поскольку в некоторых странах (таких как США и иногда в Европе) инспекции труда не имеют того влияния, которое им следует иметь для направления разработки законодательства. Разумеется, окончательные решения принимаются политиками, хотя юристам принадлежит важная роль, а группы социального партнёрства и другие имеют право голоса. В то же время во многих странах предусмотрены хорошо структурированные механизмы обеспечения влияния инспекций труда на законодательный

процесс. Это способствовало разработке законодательства, реализации которого инспектору легче добиваться, с широким охватом, всеобъемлющими обязанностями по обеспечению охраны труда и положениями, которые содействуют системам управления безопасностью труда и здоровья, реально учитывают предсказуемость рисков и, таким образом, требуют оценки рисков. Хорошая законодательная база требует сбалансированности требований справедливых и общепринятых стандартов с необходимостью принимать во внимание экономически реалистичные сроки достижения этих целей. Существенным шагом стало предоставление инспекторам полномочий требовать исправлений, как это сделано во всё большем числе стран, и даже останавливать работы и иногда накладывать штрафы без необходимости обращения в суд.

В последние десять лет во многих странах наблюдается основательное перенесение акцента в работе инспекций труда с реагирования после происшествий на упреждающие действия, ориентированные на профилактику и предупреждение нарушений и происшествий. Инспекторы стремятся меньше инспектировать согласно подробным, предписывающим и, в основном, негибким правовым актам, а больше следить за соблюдением (и по необходимости добиваться реализации) нового типа законодательства, ориентированного на конечные цели и реализующего эти цели, более гибкого в правоприменительной практике и позволяющего улучшать условия труда по мере появления технологических изменений, влияющих на производственную среду.

✓ В ЕС основная масса нового законодательства ставит во главу угла обеспечение работодателям возможности управлять охраной труда на своих предприятиях, развивая умелое управление и оценку рисков. Это привело к пересмотру и при необходимости исправлению законодательства странами-членами ЕС. Например, в Великобритании более 100 законодательных актов и свыше 750 нормативных положений было пересмотрено к началу 1997 г. Страны, заключившие соглашения ассоциированного членства с ЕС, предпринимают аналогичные шаги.

Пересмотр старого законодательства происходит по всему миру, например, в Австралии, Аргентине и Новой Зеландии, причём принимается тот же самый подход при разработке законодательства, основанного на управлении и оценке рисков, с большим акцентом на сотрудничество. Эти страны и многие другие рассматривают работодателя как лицо, в первую очередь и главным образом ответственного за достижение целей охраны труда. Поэтому в них принят новый тип инспекционных проверок, который обеспечивает способность работодателей достичь этого.

К примеру, в Нидерландах считалось, что «Закон об условиях труда» 1998 года был слишком директивен. Недавно он был исправлен с целью сделать работодателя ответственным за принятие и проведение системной

политики охраны труда. Ожидается, что дополнительную помощь в соблюдении законодательства должно оказать вступление в силу норм политики, которые, не будучи обязательными для соблюдения работодателями, в случае их принятия укажут, что конкретно инспекциями труда рассматривается как приемлемые стандарты для выполнения целей названного Закона. Работодатели могут следовать другим правилам и нормам при условии, что они обеспечивают тот же самый уровень защиты работников. По аналогичным соображениям Закон Швеции «О внутреннем контроле производственной среды» 1992 г. был существенно исправлен в целях обеспечения адаптации условий труда к индивидуальным склонностям рабочих. Были определены более строгие требования к участию работников в процессе изменений, и был внесён ряд положений, выделяющих психосоциальные аспекты производственной среды. Другие конкретные установки Закона теперь требуют от работодателя систематически планирования, руководства и проверки их деятельности по контролю опасностей труда.

Во всём мире наблюдается движение в сторону разработки стандартов, кодексов поведения и методических указаний для поддержки целей нового законодательства. Почти все они разрабатываются в рамках трёхстороннего взаимодействия. В ЕС стандарты предназначены для внесения в соответствующие кодексы и положения правительства, организаций работников и работодателей.

Согласно Закону Швеции 1992 г. формулирование нормативов делегировано (трёхстороннему) Национальному Совету по охране труда и здоровья на производстве. Без согласования с правительством этот совет составляет проекты и издаёт постановления и положения после консультаций с представителями социального партнёрства. В Великобритании Комиссия по охране труда и здоровья на производстве также уполномочена подготавливать, публиковать и устанавливать кодексы поведения и выдавать методические указания, которые могут быть общими или конкретными по какой-либо отрасли промышленности. В Германии Ассоциация взаимного страхования несчастных случаев (МАИА) имеют право выпускать ориентированные на секторы «постановления по предупреждению происшествий», которые утверждаются Федеральным министерством труда, что, таким образом, придаёт им силу закона, и выполнения которых добиваются агенты инспекции МАИА; но эти постановления также используются государственными инспекторами труда в качестве практических норм поведения.

7.5 Изменения в управлении

Инспекциям труда всё чаще приходится публично отчитываться об использовании средств. Если им нужно обосновать увеличение выделяемых средств, они должны показать, что разумно и эффективно используют име-

ющиеся ресурсы, т.е. должны предъявить реальные результаты своей работы, в основном другим правительственным органам, в особенности, министерству финансов. В развивающихся странах всё больше встаёт вопрос о соизмеримом вкладе инспекций труда в развитие. Во многих этих странах авторы так называемых «программ структурного оздоровления» или реформы государственной службы выдвинули идею радикального сокращения и даже полного упразднения государственных служб инспекции труда. Эти и другие силы оказывают сильнейшее давление на систему инспекций труда, чтобы те обосновали выделение им ресурсов и саму необходимость их существования, и во многих странах одним из основных элементов реакции на это стали серьёзные и долгосрочные усилия по реформированию управления, направленные на более эффективный и действенный контроль системы. Было выбрано множество разных подходов. Изнутри процесс аудита и пересмотра помогает инспекторам ставить реальные цели, скорректировать укомплектование, наилучшим образом использовать имеющиеся в распоряжении ресурсы и показать повышение эффективности и результативности.

Проблема состоит в применении реалистичных способов измерить эффективность работы и результаты. Для инспекций труда такие цели как уменьшение травматизма и заболеваемости, укрепление охраны здоровья на производстве, повышение доверия населения, снижение страха, сокращение конфликтов в сфере производственных отношений или борьба с незаконной занятостью легко сформулировать, но трудно измерить прогресс в их достижении. Необходимо учесть множество других факторов, которые дают вклад в травматизм, конфликты, происшествия и заболеваемость, а также изучить, как обосновать вложения в надзор за деятельностью, несущей высокий риск, но с малой частотой крупных аварий, который требует значительных ресурсов, но даёт небольшой видимый ощутимый эффект.

Иногда необходимо разработать промежуточные или репрезентативные показатели результатов и эффективности работы, такие как число инспекционных проверок или исследований, лекций или публикаций. Однако эти показатели мало что говорят о качестве работы, а учтённые посещения предприятий могут быть менее эффективны в достижении цели, чем один телефонный разговор. Хотя иногда инспекторы скептически относятся к давлению в пользу большего числа посещений, крайне важно, чтобы для них были найдены возможности проводить больше времени на местах и меньше в конторе. В последние несколько лет в Дании, не без сопротивления, удалось повысить долю времени, проводимого на объектах, с 10% до 30%. В Великобритании администрация охраны труда и здоровья на производстве требует от инспекторов составления практически всех отчётов о происшествиях в объёме 90 слов: после этого они формализуются на компьютере, обеспечивая контекстно свободный поиск. Можно с уве-

ренностью предсказать, что внутренние ревизии и подтверждение эффективности станут всё более важным компонентом в деле управления инспекциями труда.

Ни одна инспекция не располагает «достаточным» числом инспекторов: отсюда необходимость ставить осязаемые, оцениваемые количественно цели и определять приоритеты, основанные на некоторых очевидных принципах, которые стоит напомнить:

- применять целенаправленные (точечные) воздействия в соответствии с преобладающими рисками, а не просто в виде функции от размера предприятия;
- концентрировать усилия на наименее мотивированных предприятиях (т.е. тех, что неохотно сотрудничают с инспекциями, с числом жалоб выше среднего уровня, высоким травматизмом, где не ведётся диалог по охране труда, и т.п.);
- учитывать компетентность персонала на предприятии;
- отдавать предпочтение действиям, которые с наибольшей вероятностью дадут наилучшие результаты; и
- пропагандировать и продвигать «внутренний контроль» (или системное саморегулирование) на предприятиях в сочетании с контролем с стороны внешних систем охраны труда.

Имеется множество других инструментов управления, и они эффективно применяются инспекциями труда в мире. Более подробно эти инструменты описываются и анализируются в Части III.

7.6 Новые стратегические партнёрства

В ответ на растущее ослабление традиционных партнёров в некоторых странах или их нежелание продолжать существующие партнёрские связи в других (к примеру, некоторые национальные организации работодателей) инспекциям труда приходится искать новых партнёров на международном, национальном и отраслевом уровне.

Сегодня сложилось значительное международное сотрудничество в охране труда. На международном уровне правительства вместе рассматривают стоящие вопросы, обсуждают политику и договариваются о совместных действиях. МОТ, ЕС, Австралия, Канада, Мексика, Новая Зеландия и США встречаются часто. Комитет старших инспекторов труда ЕС (SLIC) собирается по крайней мере дважды в год в стране, председательствующей в ЕС, для обсуждения животрепещущих вопросов, стоящих перед высшим руководством инспекций труда. Недавно присутствие на таких совещаниях было разрешено для представителей стран – потенциальных новых членов, рассматривающих вступление в ЕС. В странах с федеративным устройством, таких как Аргентина, Австралия, Германия и США, растёт тес-

ное сотрудничество между национальными законодательными органами и законодателями субъектов, а также между национальными и региональными органами, обеспечивающими выполнение законов.

Ветвь социальной защиты, обеспечивающая страхование на случай происшествий и заболеваний на производстве или компенсации работников, стала важным новым партнёром инспекций труда в нескольких странах. Впрочем, в некоторых странах, таких как Франция, сотрудничество между французской инспекцией труда и региональными фондами страхования здоровья освящено временем и весьма эффективно. Похожие условия сложились в таких странах как Австрия и Люксембург. В странах как Германия существует сомнительная «двойная» система, в основном в результате дублирования и недостаточной координации. В некоторых провинциях Австралии (Новый Южный Уэльс и Виктория) и в Новой Зеландии инспекции охраны труда и здоровья на производстве и власти, ведающие компенсациями для работников (органы социального страхования) слились в одну организацию. Инспекторы труда (около 250 человек в Новом Южном Уэльсе) остаются государственными служащими, но их зарплата и вознаграждения теперь выплачиваются из средств, вносимых работодателями в фонд социального страхования; отсюда же берутся все необходимые для их работы средства. В то же время инспекции труда теперь имеют полный доступ к всеобъемлющим банкам данных по профессиональным заболеваниям и травматизму, имеющимся в системе социальной защиты. Это рассматривается как существенное условие реализации эффективной, всеохватывающей стратегии предупреждения травматизма и производственных болезней.

В Швейцарии (кантон Женева) инспекторы труда получают оплату пропорционально времени, проведённому на предприятиях по предупреждению происшествий, связанных с производственной безопасностью. Оплачиваемое время включает подготовку и оценку (отчётность). Страхование агентства компенсаций работникам (SUVA) возмещает инспекциям труда работу по охране труда для предприятий по ставке примерно 80 дол. в час. Дополнительная надбавка в 6,5% вносится в страховые взносы по несчастным случаям, выплачиваемые работодателем. Это даёт дополнительно 100 млн. шв. франков, из которых региональные (кантональные) инспекции труда получают около 7% для финансирования работы по профилактике и надзору в сфере безопасности труда на производстве (но не охраны здоровья на производстве).

Инспекции труда должны особенно интенсифицировать поиск партнёров вне привычных рамок организаций социального партнёрства, когда дело доходит до эффективной работы с МСП. В Германии районные объединения народных промыслов оказались чрезвычайно эффективными в распространении осознания важности охраны труда и применении простых

относящихся к МСП концепций при методической помощи инспекций труда, а также посредством внешних служб оказания разнообразных многоплановых услуг или посредством организации общей службы, используемой всеми ассоциированными предприятиями.

Ещё более важно, чтобы инспекции труда объединяли усилия с растущим числом финансируемых государством или донорами программ создания рабочих мест и роста занятости с помощью развития МСП. Во многих странах эти программы организуются государственными службами занятости или при их участии. Кажется логичным, чтобы заботы одного государственного органа, администрации охраны труда, объединялись или вливались в заботы другой администрации рынка труда, так сказать, под общей крышей; и логично, что концепции охраны труда могут и должны быть встроены в эти программы содействия занятости. Также кажется естественным (хотя и не само собой разумеющимся), чтобы различные отделы, которые в большинстве стран являются подразделениями одной и той же системы администрации труда под руководством одного политически ответственного министра, сотрудничали в этом жизненно важном вопросе (или же их нужно заставить сотрудничать). Примеры нескольких стран показывают, что это уже делается успешно, например, в борьбе с незаконной занятостью, причём в этом случае инспекции труда и государственные службы занятости часто образуют совместные целевые группы для вмешательства в процесс. Аналогичное экспериментальное сотрудничество в области МСП развивается на национальном и международном уровне (включая МОТ).

Примечания

¹ Исполнителем обязанностей может быть владелец помещения, поставщик оборудования, проектировщик или заказчик проекта, а не работодатель работников, которые подвергаются рискам.

² Европейский фонд улучшения условий жизни и труда: «Гибкость и условия труда – Качественное и сравнительное исследование в семи странах-членах ЕС» (Люксембург, Офис официальных публикаций Европейского Сообщества, 2000 г.)

ЧАСТЬ II

СИСТЕМЫ ИНСПЕКЦИИ: ПОЛИТИКА

«Существование эффективной инспекции труда дает бесспорную гарантию того, что национальные и международные нормы труда будут исполняться не только на бумаге, но и на деле».

**Комитет экспертов МОТ по применению конвенций
и рекомендаций, 1964 год**

8.1 Введение

Источники политического курса инспекции труда тесно связаны и часто (хотя и не только) основываются на соответствующих международных нормах труда¹. Полезно кратко ознакомиться с ними на начальном этапе. Эти нормы формируют источник полномочий, источник ориентации, источник защиты и, в конечном итоге, источник возможностей для действия инспекции труда. Другие источники политики будут также затронуты в этом разделе.

8.2 Международные конвенции по труду

Конвенция 1978 года о регулировании вопросов труда (№ 150), как уже упоминалось, поручает странам - членам МОТ создать систему регулирования вопросов труда, охватывающую все аспекты национальной политики в сфере труда, а сопутствующая ей Рекомендация (№ 158) призывает страны-члены Организации формировать систему инспекции, интегрированную в национальные структуры регулирования вопросов труда. Две специфические Конвенции и Протокол затрагивают исключительно основные вопросы инспекции труда: Конвенция 1947 г об инспекции труда в промышленности и торговле. (№ 81); Конвенция 1969 г об инспекции труда в сельском хозяйстве. (№ 129); и Протокол 1995 г. к Конвенции № 81 об инспекции труда в «сфере некоммерческих услуг», куда входит вся оставшаяся деятельность сферы государственного управления и сферы услуг. К началу 1999 г. Конвенция № 81 была ратифицирована более чем 120 странами-членами МОТ, что сделало ее ратифицированной в наибольшем количестве стран из так называемых «технических стандартов МОТ». Эти международные стандарты, такие как Конвенция № 150, основываются на концепции системного подхода. Конвенция 1996 г. об инспекции условий

труда и быта моряков (№ 178) и сопутствующая ей Рекомендация (№ 185) касаются специфических вопросов инспекции условий труда моряков.

Международные конвенции, регулирующие вопросы труда, формируют *источник полномочий* (см раздел 1.3.) для национальных инспекций труда. В связи с этим, может быть полезным обратиться к тому, что в Конвенции № 81 (Статья 3, параграф 1) описывается в качестве основных задач любой системы инспекции труда:

- 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.

Далее Статья продолжается (параграф 2):

Если инспекторам труда поручаются другие функции, то они не должны препятствовать осуществлению их основных функций и наносить каким-либо образом ущерб авторитету или беспристрастности, необходимым инспекторам в их отношениях с работодателями и работниками.

Множество других положений и норм данной Конвенции созданы с целью усиления властных полномочий инспекций труда по отношению к их клиентам. Другие Конвенции таким же образом предоставляют подобную поддержку путем прямых ссылок на эффективную инспекцию труда, например, Конвенция 1958 г. об условиях труда на плантациях (№ 110), Конвенция 1981 г. о безопасности и гигиене труда и производственной среде (№ 155), Конвенция 1995 г. о безопасности и гигиене труда на шахтах (№ 176) и Конвенция 1999 г. о запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда, (№ 182). В тех странах, в которых эти нормы были ратифицированы, эффективность инспекций труда значительно выше, нежели чем в странах, в которых данные нормы ратифицированы не были. Даже в тех случаях, когда эти нормы не приняты, Конвенции являются *источником ориентации*, давая пример, на котором успешно строится национальная политика, законодательство, организация, структуры и, в конечном итоге, действия на местах. В большом количестве стран практическое законодательство об инспекции труда было сформировано на основе этих стандартов, а иногда в тексты национальных законов включали дословно целые абзацы из них. Страны-члены, в соответствии с Уставом Международной организации труда и по запросу Административного совета, обязаны регулярно докладывать о ситуации с их законодательством и практикой, охватываемых Конвенцией, и показывать, какой результат

достигнут или должен быть достигнут в связи с применением положений законодательства, административных действий, коллективных договоров или иных форм соглашений. Считается, что это уставное требование Организации стимулирует реализацию практических мер, содержащихся в положениях определенных актов.

Более того, в ряде стран (в основном в странах Латинской Америки) воздействие международных конвенций, регулирующих вопросы труда, оформлено в качестве положения трудовых кодексов, устанавливающего, что ситуации, не охваченные положениями законодательства, в общем случае должны регулироваться на основании ссылок на конвенции, вне зависимости от того, были они ратифицированы или нет. В некоторых странах (Италия) на стандарты МОТ ссылались в судах при толковании конституционных гарантий социальных прав.

Конвенции, после того как они ратифицированы, обеспечивают *источник защиты* статуса инспекции труда, особенно в условиях давления в направлении дерегулирования, децентрализации, снижения уровня социальных прав, либо ресурсов и полномочий, необходимых для их установления, продвижения и защиты. Ни одно государство, посредством любой формы программ структурных изменений или иного международного финансового давления, не может быть принуждено к изменению своих юридических обязательств по *ратифицированным международным стандартам*.

Эти нормы формируют источник устойчивости в том смысле, что они определяют необходимые политические рамки, обеспечивающие статус и деятельность инспекций труда, трудовых инспекторов и тех клиентов, которых они обслуживают.

8.3 Международные рекомендации в сфере труда

Международные рекомендации в сфере труда рассматриваются в качестве международных инструментов и, следовательно, являются важными источниками для разработки политики. Однако они не подлежат ратификации странами-членами МОТ. С одной стороны, это делает их применение более гибким, с другой стороны, они не являются такими же весомыми и авторитетными для системы инспекции. Наоборот, они являются ориентирами при принятии политических решений и, как правило, содержат важные политические принципы, не содержащиеся в соответствующих конвенциях, которые ими дополняются (хотя определенное количество сфер деятельности затронуто только Рекомендациями и, наоборот, – только Конвенциями). Международные рекомендации в сфере труда являются источником для разработки политики и авторитетной ориентации. Задачи инспекций труда главным образом отражены в Рекомендации 1919 г. о созда-

нии служб здравоохранения (№ 5), в Рекомендации 1923 г. об инспекции труда (№ 20), в Рекомендации 1947 г. об инспекции труда (№ 81), в Рекомендации 1947 г. об инспекции труда на горнопромышленных и транспортных предприятиях (№ 82) и в Рекомендации 1969 г. об инспекции труда в сельском хозяйстве (№ 133). Специальная Рекомендация 1996 г. об условиях труда и быта моряков (№ 185) затрагивает инспекцию труда моряков. Ранние рекомендации (от № 5 до № 20) были, в большинстве своем, заменены обновленными нормами, хотя первые содержат некоторые интересные концепции профилактической роли инспекции труда, которые уместны и по сей день. В самом деле, на самой первой сессии Международной конференции труда в 1919 г., когда была основана Организация, считалось уместным и необходимым принять стандарт по инспекции труда. Восемьдесят лет спустя в Рекомендации о запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда даются четкие ориентиры предотвращения данного типа труда.

Рекомендация № 81, вероятно, наиболее важная из перечисленных, содержит ряд положений по следующим вопросам: профилактические обязанности инспекций труда; сотрудничество с работниками и работодателями по вопросам безопасности и гигиены труда; трудовые споры; и детальное описание структуры и содержания ежегодно публикуемых докладов по деятельности служб инспекции (в том числе - для оценки международной сопоставимости). Рекомендация № 82 особо настаивает на применении странами-членами Конвенции № 81 к горнопромышленным и транспортным предприятиям.

8.4 Другие наднациональные нормы

Не существует других (кроме МОТ) международных и наднациональных норм, связанных исключительно или конкретно с инспекцией труда. Однако ряд крупных торговых объединений стран нашел необходимым разработать наднациональные нормы, включающие вопросы защиты труда. Европейский Союз принял большое количество норм, или «директив», в рамках статей 100а и 118а Единого европейского акта. Хотя эти два положения преследуют разные цели устранения торговых барьеров и гармонизации, изданные в их рамках директивы были нацелены на широкий круг вопросов охраны труда, что имело существенное воздействие на инспекцию труда, ее политику, процедуры и методы воздействия в странах ЕС² или еще где-либо. Наиболее нетерпеливые страны (такие как страны с переходной экономикой из Центральной и Восточной Европы), дополнили необходимыми директивами свое национальное законодательство в ожидании переговоров о членстве. В самом деле, такие страны, как Норвегия, Швейцария и другие торговые партнеры, не стремящиеся в настоящее вре-

мя вступать в ЕС, посчитали как минимум целесообразным сформировать свое национальное законодательство по вопросам защиты труда и последующей инспекции в соответствии с этими директивами, в особенности Рамочная Директива о безопасности и гигиене труда в производственной среде (89/391/ЕЕС). Эта норма внесла значительные изменения в системы инспекции многих стран, их политику и методы, в особенности в отношении политики правоприменения. В ней в ясных терминах обуславливается недвусмысленная ответственность работодателя за предоставление безопасной и здоровой производственной среды; и, таким образом, новая политика правоприменения имела тенденцию фокусироваться на этой обязанности работодателей. Данная Директива, конечно же, является основным источником для разработки политики, как в рамках, так и за рамками ЕС. Смысл этого будет обсуждаться позже.

8.5 Другие источники

Другие источники разработки политики, хотя и не закрепленные юридически (даже в небольшом количестве государств), тем не менее, в последние годы оказывают серьезное влияние на политику инспекции труда во все большем числе стран. Международная Организация по Стандартизации (ISO) разработала ряд стандартов, известных как серия ISO 9000. Эти стандарты по существу сконцентрированы на контроле качества, из чего возникли две концепции: абсолютного управления качеством (TQM) и гарантии качества (QA). Другая серия стандартов (ISO 14000), связанная с охраной окружающей среды, все более адаптируется к производственной среде. Наряду с этими стандартами некоторые страны (особенно из англосаксонской группы государств: Австралия, Ирландия, Новая Зеландия и Великобритания) приняли закрепленные юридически национальные Стандарты по безопасности и гигиене труда в производственной среде, а они, в свою очередь, изменили направление развития политики ряда наиболее эффективных систем инспекции труда.

Норвегия и Швеция продвинулись еще дальше и внедрили системы, известные как «Внутренний контроль», разработанные на основе ISO 9000. Подход этих новых систем в корне изменил направление развития работы инспекторов труда в этих странах. Данный вопрос более подробно будет обсуждаться в Главе III. Необходимо отметить, что существует огромное количество источников для разработки политики разной юридической ценности за рамками национального уровня, которые, как бы то ни было, являются весьма полезной информацией при проведении анализа руководителями инспекции труда, стремящимися добиться большей эффективности. Технические нормы, разработанные другими институтами, такими как Европейская комиссия по стандартам (CEN) и Международная комиссия

по электротехнике (IEC), а также национальными институтами по стандартизации, такими как Институт британских стандартов, Институт норм Германии (DIN), японский Комитет по промышленным стандартам, или же Американская ассоциация стандартов (ASA) в США, должны добавляться к уже существующим. Эти органы играют важную роль в определении наилучшего применения и поддержки стандартов, что оказывает влияние на безопасность и гигиену труда в производственной сфере. Итоговый источник разработки политики, заслуживающий упоминания, включает множество руководств и норм, которое имеется по различным вопросам охраны труда, как на международном уровне, так и, все в большей степени, на национальном. Международная организация труда опубликовала огромное количество инструкций и руководств, объединяющих наилучший опыт стран-членов и направленных на решение задач соответствующих отраслей¹. Например, существуют руководства МОТ по следующим вопросам: безопасность и гигиена труда в химической промышленности; максимальный вес переносимых грузов; безопасность и гигиена труда в строительстве; безопасность и гигиена труда в лесоводстве; и регистрация и уведомление обо всех происшествиях и заболеваниях. Большое число подобных национальных руководств и норм в настоящее время используется или разрабатывается странами для того, чтобы дополнить существующее законодательство. Они формируют полезный источник разработки для руководителей систем инспекции в тех странах, которые развиваются в данном направлении.

Примечания

¹ Действующие положения основных международных норм в сфере инспекции труда представлены в Приложении I. См. также: Международные трудовые стандарты в сфере инспекции труда: основные положения (МОТ, Женева, 1990 г.).

² В настоящее время членами ЕС являются 15 стран.

³ См. Библиография, раздел I, список инструкций и руководств МОТ.

ВКЛАД В ФОРМУЛИРОВАНИЕ ПОЛИТИКИ

9

9.1 Некоторые общие соображения

Целью инспекций труда является помощь в разработке политики или же непосредственное выполнение этой функции, о чем говорится в Статье 3 Конвенции 1947 г. об инспекции труда в промышленности и торговле (№ 81), призывающей систему инспекции информировать компетентные органы власти о пробелах в существующем законодательстве. Это является задачей инспекторов труда, способствующих социальному прогрессу. Данные законодательные инициативы инспекций, в том случае если они хорошо изучены и подтверждены, часто приводят к новым идеям регулирования. Конечно же, формулирование политики не ограничивается лишь содействием развитию или пересмотром законов и норм, но часто новая политика принимает юридическое выражение с тем, чтобы стать эффективной и действенной. Общее определение «политики» следующее: это определенное обдуманное направление действий, принимаемое правительством или общественным органом (таким как инспекция труда) в ответ на возникшую проблему в соответствии со своими полномочиями. У слова «политика» (в английском языке) есть также дополнительное значение благоразумного обращения или рассудительности. Это является частью и важным инструментом процесса принятия решения. Однако любая политика должна быть закреплена и должна формироваться, исходя из формальных юридических полномочий, на основе своих обязательств и целей.

Важной задачей руководителей инспекций труда является помощь в формулировании политики, соответствующей инспекции труда. Эти политики и любые производные, или же субполитики, расположены в виде иерархической политической «пирамиды». На вершине можно обнаружить различные компоненты социально-экономической (направленной на развитие) политики. Национальная политика по вопросам труда выполняет функцию более крупной политики или ряда политик. Политика по вопросам

охраны труда является важным элементом национальной трудовой и социальной политики. На данном уровне политической иерархии или системы руководители систем инспекции способны непосредственно вмешиваться и оказывать влияние на решения и концепции политики. Понятие «пирамида» указывает на уровень – он увеличивается по мере движения вниз по пирамиде, – на котором руководители инспекции могут контролировать форму и содержание соответствующей политики.

Следующий уровень ведет к всесторонней инспекции политики труда. И, наконец, политика применения законодательства (правоприменение) инспекции лежит в самом сердце любой политики инспекции. Она является основной частью стратегий и действий любой системы инспекции труда. Ее «качество» оказывает решающее влияние на успех или неудачу службы инспекции. Вот почему руководители наиболее успешных инспекций посвящают так много времени и ресурсов формулированию и постоянному совершенствованию своих концепций политики применения законодательства и необходимым для них различным оперативным элементам. Например, в 1996-97 годах ведущая инспекция труда Великобритании, Исполнительный орган по безопасности и гигиене труда (ИОТ) посвятил 410 человеко-лет работы специалистов формулированию политики (хотя и не исключительно в штаб-квартире и не только политике применения законодательства). В разделе 12.2 приводятся основные принципы концепции ИОТ.

9.2 Процесс разработки

Формулирование политики включает два основных аспекта: процесс разработки и содержание. Разработка политики лучше всего ведется в рамках трехсторонних консультаций. Большое число стран учредили трехсторонние органы, специально отвечающие за проведение социального диалога в этой связи. В других странах трехсторонние органы устанавливают, направляют и контролируют формулирование политики и процесс внедрения. Это особенно ярко выражено в случае со шведским Национальным правлением по вопросам безопасности и гигиены труда, органом, вырабатывающим политический курс, который руководит процессом реализации политики на уровне районных инспекций; и в случае с английской Комиссией по вопросам безопасности и гигиены труда, которая имеет схожие функции, что и инспекция труда ИОТ. Социальный диалог по вопросу охраны труда на различных уровнях любого сообщества становится все более важным для руководителей инспекций труда. Примеры могут быть найдены в образцах работы ЕС, например Консультативный комитет по вопросам безопасности, гигиены и защиты здоровья на работе и, очевидно, в механизмах и институтах по принятию конвенций МОТ. Трехсторонние консультативные комитеты существуют во многих странах и имеют опреде-

ленные обязательства в области охраны труда. В рамках национальной политики охраны труда должны быть разработаны задачи данных органов. Потребность в региональных и/или отраслевых советах должна быть удовлетворена, также как и необходимость сделать их действенными. Социальный диалог на уровне предприятия обычно происходит в форме двухстороннего сотрудничества, хотя во многих странах инспекции труда вовлечены в большей или меньшей степени. Данный пример более распространен во франкоговорящих и испано-говорящих странах, нежели в англосаксонской группе стран. Тем не менее, инспекции труда широко распространены в качестве вдохновителей или соучастников социального диалога на уровне предприятия и в качестве наблюдателя социальных отношений (см. раздел 10.1).

Основные обязанности, характеристики и права членов и служб органов двухстороннего и трехстороннего сотрудничества и их организация должны быть установлены в национальной политике охраны труда. Среди прочего руководство может быть найдено в Конвенции 1981 г. о безопасности и гигиене труда и производственной среде (№ 155) и в соответствующей Рекомендации (№ 164), а также в Рамочной директиве ЕС о безопасности и гигиене труда и производственной среде (89/391/ЕЕС).

Поскольку конструкция политики охраны труда (создающая пространство для последующих инспекций труда и правоприменительной политики) затрагивает подготовку положений законодательства, то соответствующий путь для начала процесса будет состоять в сравнении существующего законодательства с положениями соответствующих конвенций МОТ и с другими исходными источниками, что описано в Главе 8. Там, где непосредственно затронуты и могут оказывать влияние руководители инспекций труда, имеется бесспорная потребность сформулировать всестороннюю и последовательную национальную политику охраны труда.

Целью национальной политики охраны труда является создание системы по совершенствованию условий труда и производственной среды. По возможности такая политика должна применяться во всех сферах экономической деятельности, как в государственном, так и в частном секторе. В этом случае, возможно, всем участникам необходимо будет проконсультироваться.

Требуемая система должна содержать принципы по предотвращению и окончательному устранению профессиональных рисков, защите социальных прав работников и другим вопросам производственных отношений в национальном контексте. Это должно обеспечить охрану и непрерывное совершенствование общих условий труда, элементов защиты занятости, а также возможность для информирования, консультирования и спонсированного участия работников и их представителей. Кроме того, политика должна определять функции и обязанности властей, работодателей, работников и тех, у кого могут быть дополнительные функции в обла-

сти охраны труда в соответствии с национальными условиями и практикой. Заинтересованность в развитии деятельности по охране труда должна быть четко определена для того, чтобы включить в законодательство вопросы функций инспекций, организации охраны труда, сотрудничества с другими учреждениями, деятельности на уровне предприятия, а также основные вопросы условий труда (рабочее время, несчастные случаи, факторы риска, профессиональные заболевания и абсентизм).

9.3 Содержание политики

Национальная политика, как определено в законодательстве и дополнено инструкциями и рекомендациями, должна устанавливать стандарты и давать рекомендации в области достижения главных целей и компонентов современной охраны труда. Всесторонняя национальная политика охраны труда должна затрагивать следующие первоочередные вопросы любой системы инспекции труда:

- цели охраны труда в контексте ожидаемого социально-экономического развития;
- трехстороннее сотрудничество на национальном, региональном, отраслевом уровнях, а также на уровне предприятия;
- консультации и подготовка проектов положений законодательства (также в свете международных норм труда¹);
- общие определенные обязательства работодателя по охране труда;
- производственная гигиена, медицинские осмотры и содействие их совершенствованию;
- положения об обязательстве привлечения (внешних) услуг на контрактной основе;
- развитие систем подготовки и обучения в сфере охраны труда;
- сбор информации, данных и их распространение для решения вопросов охраны труда;
- организация и руководство исследованиями вопросов охраны труда (и кем);
- развитие международного сотрудничества в области охраны труда; и
- ответственность за определение специальных проблемных областей и потребностей в развитии концепций охраны труда и программ действий, направленных на решение этих задач.

В области безопасности и гигиены труда и производственной среды национальная политика в области охраны труда должна действовать посредством следующего:

- общие обязательства работодателей, например такие, как гарантия безопасности, здоровья и благосостояния работников; проведение оценки рисков; внесение корректив; оценка неизбежных рисков; борьба с ис-

точниками рисков; адаптация условий труда к индивиду и к техническому прогрессу; замены опасного безопасным или менее опасным; осуществление в первую очередь мер по коллективной защите, нежели индивидуальной; ведение соответствующей подготовки и инструктирования работников;

- общие обязательства работников, например такие, как правильное использование оборудования и других средств производства; использование средств индивидуальной защиты; воздержание от неправильного применения устройств безопасности; информирование работодателя о любой ситуации на рабочем месте, представляющей серьезную и непосредственную угрозу для жизни и здоровья; сотрудничество с работодателем по вопросам охраны труда;
- меры, гарантирующие, что те, кто создают, производят, импортируют, предоставляют или передают оборудование или его части для применения на производстве, соблюдают соответствующие меры по охране труда, в том числе проведение предварительных испытаний и предоставление информации относительно правильного использования оборудования, возможных опасностях и соответствующих предосторожностях, его физической или биологической сущности;
- соответствующие системы инспекции, включающие применение положений законодательства и наложение санкций;
- меры, направленные на предоставление рекомендаций работникам и работодателям по всем аспектам безопасности и гигиены труда в производственной среде (или гарантия их доступности), а также помощь малым и средним предприятиям в достижении приемлемых уровней защиты;
- меры для учреждения национальных, региональных и/или секторальных трехсторонних консультативных органов по вопросам охраны труда, поддержка в обеспечении их эффективности;
- меры для сотрудничества между руководством и работниками и/или их представителями на уровне предприятия;
- положения о соответствующей подготовке работников по вопросам безопасности и гигиены после поступления на работу, перевода или смены рабочего места или в случае внедрения нового оборудования, новой технологии или любой другой ситуации, когда сотрудники нуждаются в получении дополнительных знаний и навыков для оценки и избежания риска;
- меры по надзору за здоровьем работников;
- меры по координации усилий различных властей и органов, связанных с защитой труда, а также сотрудничество с соответствующими академическими и профессиональными органами; и
- стремление к прозрачности, открытости и отношениям с прессой.

9.4 Политика инспекции труда

Как только всесторонняя политика охраны труда, закрепленная во всестороннем законодательстве, выработана, то следующим шагом является разработка или пересмотр политики инспекции труда. Политика должна описывать то, как инспекции организуются и управляются, как оказывается медицинская, техническая поддержка, а также поддержка специалистами, как планируется и контролируется процесс инспектирования, как устанавливаются приоритеты, как организуются специальные кампании и как должны распределяться ресурсы между активно действующей инспекцией, реактивным исследованием инцидентов и жалоб и продолжающейся деятельностью по предоставлению рекомендаций и стимулированию.

Данный тип политики инспекции труда исходит из определенного количества рабочих мест, подлежащих инспекции, доступных ресурсов, определенного количества планируемых инспекций, характера инспекции, роли выполнения законодательства и количестве областей, в которых даются юридические и технические советы. В рамках политики могут также обсуждаться различные подходы к инспекции. Политика, например, могла бы концентрироваться на «техническом обеспечении» или эффективности руководства предприятия в области безопасности и гигиены труда, изменяя свой подход в отношении малых и средних предприятий (МСП), или различными отраслями экономики, и обсуждать, как наилучшим образом помочь МСП и усилить их усилия по защите труда.

Должны быть определены действия, направленные на укрепление сотрудничества с другими руководителями инспекций (таких, как ответственное хозяйство, инспекцию электротехники и сооружения, шахты и сельские материалами и излучением, инспекции гигиены и здоровья² (в соответствии с национальным контекстом), также как и вопросы, связанные с инспекцией окружающей среды или отношениями с другими органами, ответственными за эту область.

Должны быть разработаны различные типы концепций инспекции, такие как инспекция с предварительным уведомлением, предупредительная (профилактическая) инспекция, целевые инспекции и кампании, также как и очередные или внеплановые инспекции. Инспекция с предварительным уведомлением может быть сфокусирована на машинах, оборудовании и материалах до их приобретения или непосредственно на производстве, точных линиях, процессах и средствах обслуживания в течение процесса планирования. Предупредительная (профилактическая) инспекция — процесс оценки инспектором способности работодателя эффективно управлять вопросами защиты труда на его или ее предприятии в соответствии с требованиями закона. Целевые инспекции обычно являются инспекциями ог-

раниченного характера. Они сосредоточены на проверке лиц, ответственных за определенный риск, либо на хорошо контролируемых явлениях, таких как, например, шум³, или на группах проблем, таких как несчастные случаи на некоторых типах заводов, или отраслевых проблемах в доках⁴ и гаванях, строительстве и сельском хозяйстве. Кампании или программы специальных действий обычно включают сочетание целенаправленных инструментов соблюдения законодательства и поддерживаются информационными листовками, буклетами, публикациями, страницами в сети Интернет и видеоматериалами, также возможно использование местного радио и телевизионных станций. Время должно быть посвящено расследованию жалоб, несчастных случаев и происшествий, но это также должно находиться под контролем. Также могут быть включены и другие методы, такие как финансовое стимулирование (или дестимуляции) и сертификация. На больших предприятиях может оказаться уместным использование групп инспекторов и специалистов для того, чтобы можно было дать всестороннюю оценку, и обычно дается предварительное уведомление о визите групповой инспекции.

Политика инспекции определяет, как инспекторы должны связываться с работниками и их представителями и привлекать их к процессу инспектирования и получения информации. Политика применения законодательства дает руководства о том, какие процедуры необходимо применять при обнаружении недостатков и в каких условиях следует давать устные советы, а когда (в зависимости от национальной практики) давать распоряжения о прекращении работы или процесса, когда накладывать административный арест и когда возбуждать или рекомендовать судебные разбирательства.

Примечания

¹ Действующие параграфы основных международных норм инспекции труда представлены в Приложении I. См. также: МОТ, Международные нормы труда по вопросам инспекции труда: основные положения (Женева), 1990 год).

² См. Библиография, раздел I, список сводов практических правил и руководств МОТ.

³ МОТ: *Защита работников от шума и вибрации в производственной среде*, Свод практических правил МОТ (Женева (Geneva), 1984 год).

⁴ МОТ: *Безопасность и гигиена труда в доках*, Свод практических правил МОТ (Женева (Geneva), 1984 год).

10.1 Мониторинг социальных отношений

Мониторинг социальных отношений – освященная временем обязанность большого числа систем инспекций, последовавших примеру Франции и Испании. Другие инспекции меняют свою политику по вопросам безопасности и гигиены труда и общих условий труда в свете увеличивающегося влияния изменяющейся занятости и социальных отношений на уровне предприятия. Это, в свою очередь, оказывает негативное влияние на способность систем инспекции выполнять свои задачи традиционным способом. Новые формы организации работы – краткосрочные или временные контракты, субконтракты, увеличение «зависимости независимых» или псевдо-самозанятость – вынуждают инспекторов, традиционно сконцентрированных на охране и защите безопасности и здоровья, расширять поле своей деятельности для того, чтобы понимать и идти в ногу с изменением движущих сил в ситуации на рабочем месте. Некоторые страны все еще отрицают какие-либо полномочия своих инспекций труда в области мониторинга социальных отношений на предприятиях. Примером этому служат Дания, Германия и Великобритания, и, с некоторыми исключениями, Венгрия, и Польша. Однако некоторые страны позволяют вмешательство инспекций труда, либо под эгидой третьей стороны, как это происходит в Швеции или некоторых штатах Австралии (например, Новый Южный Уэльс), где надзор осуществляется совместно с социальными партнерами, либо в качестве особых полномочий, являющимися неотъемлемой частью работы нормальных инспекций труда. Мониторинг социальных (или производственных) отношений представляет собой значительную часть всех действий, выполняемых инспекциями труда во множестве стран. В большинстве стран, где инспекции обладают полномочиями решения вопросов производственных отношений, они выступают в качестве посредника в производственном мире, на которого, среди прочего, возложена обязан-

ность ознакомить работников и работодателей с трудовым законодательством, также как и предотвращение споров. Кроме того, в тех случаях, когда различные профилактические меры не дали ожидаемых результатов, инспекторы имеют право выступать в качестве посредника для разрешения конфликта. Эта функция часто рассматривается в качестве обязательной как инспекциями труда, так и социальными партнерами.

Положение инспекции труда как системы, которая отслеживает и улаживает отношения между различными партнерами в сфере труда, заранее предполагает такую политику, которая наделяет ее широкими полномочиями для того, чтобы можно было гарантировать согласие профсоюзов и организаций работодателей по вопросу защиты персонала. Во многих странах государственная защита считается обязательной (хотя процедуры могут и отличаться значительно), а инспекция труда обычно отвечает за решение этого жизненно важного вопроса. Она часто выступает в качестве основы для существования и эффективности ведения социального диалога на рабочем или каком-либо другом месте действующими лицами от работников.

В то время как одни страны имеют отдельные посреднические и примирительные службы, другие внедрили примирительную процедуру посредством инспекций индивидуальных трудовых споров. В случае коллективных споров трудовые инспекторы должны исследовать, предложить и объяснить методы предотвращения конфликтов и облегчения их урегулирования. Обучение служащих по этим вопросам рассматривается как чрезвычайно важное, что обеспечит соответствующее отношение и действия, способствующие мониторингу и построению сбалансированного взаимодействия между сторонами на предприятии. Япония предприняла меры для стимулирования отношений между работниками и работодателями для того, чтобы поддерживать и развивать конструктивные социальные отношения. Японские инспекции труда также затрагивают социальные отношения в рабочей среде. Ответственность служащих инспекций труда в других странах ограничивается защитой представителей работников, защитой прав профсоюзов и участием в различных консультативных органах.

В Австралии и Финляндии политика охватывает более широкий круг вопросов. Финляндия обладает расширенной системой коллективных соглашений, гарантирующей отсутствие трудовых споров в течение срока действия коллективных соглашений. Переговоры происходят на различных уровнях и оказывают наибольшее влияние на уровне федерации или объединения. Инспекция труда должна наблюдать и контролировать выполнение коллективных соглашений. Более того, вмешательство направлено на тех работников, на которых не распространяются условия коллективного договора или профсоюза. Инспекции труда также гарантируют защиту представителей работников.

В Австралии на национальном уровне федеральный Департамент производственных отношений (DIR) несет ответственность за предоставление информации, помощь и консультирование профсоюзов и организаций работодателей по вопросам и приоритетам «Сертифицированных соглашений» (CAs), заключенных работодателем и представителем профсоюзов, а также по другим соглашениям. Служба защиты занятости (ОЕА) гарантирует наблюдение за свободой объединения и проведение исследований в тех секторах, где такие соглашения заключены. Главной целью Акта об отношениях на рабочем месте 1996 года было определение рамок сотрудничества для установления хороших отношений на рабочем месте, добываясь конкуренции при сохранении уважения к рабочей силе и предоставляя информацию о правах и обязанностях работников и работодателей и их организаций, для того, чтобы позволить им эффективно выполнять эти соглашения. Инспекторы контролируют соответствие существующим в каждой стране или каждом регионе законам. Департамент производственных отношений, которому они подчиняются, стремится работать продуктивно и, в равной степени с работодателями, работниками и их представителями, используют новейшие методики. Тот факт, что стандарты были согласованы с работниками и работодателями, делает соответствие более приемлемым.

10.2 Отраслевая политика

Такие страны, как Великобритания, посчитали чрезвычайно полезным разработать отраслевые приоритеты, программы, руководства и рекомендации с помощью трехсторонних отраслевых консультативных комитетов. Включая представителей работников и работодателей, а, где необходимо, и службы поддержки специалистами, эти комитеты не только поддерживают соответствие через свои рекомендации и публикации, но также гарантируют, что посещающие предприятия инспекторы работают по единым стандартам и последовательно рассматривают всех работодателей. В этих условиях соответствие также более приемлемо.

10.3 Инспекция занятости

Защита рынка труда, а если быть более точным, защита законной занятости против ряда различных форм нелегальной работы, недавно стала серьезно обсуждаться. Традиционно инспекторы труда плохо подготовлены к тому, чтобы иметь дело с такими явлениями, как незаконная занятость иммигрантов или мигрантов, «серый» труд, работа по совместительству, или незаконная детская занятость детей или молодежи до минимального возраста занятости (в соответствии с Конвенцией 1973 г. № 138 о

минимальном возрасте для приема на работу он составляет 15 лет; или 18 лет при тяжелой работе или работе, где подвергается риску здоровье, безопасность или нравственность молодых людей). Небольшое число инспекций проводят политику «инспекции занятости»; лишь небольшое количество инспекций проводят институциональные или процессуальные мероприятия по работе с наиболее трудными аспектами незаконной занятости. Ряд инспекций в последнее время объединили свои инспекции труда с органами инспекции или действиями, за которые отвечают общественные службы занятости (Венгрия, Кения и Южная Африка), предлагая сделать вмешательство в этой области более эффективным. Хотя и не без определенных проблем, долгожданным результатом этого служило значительное увеличение, а в некоторых случаях (как в Венгрии) увеличение почти что вдвое числа сотрудников, ответственных за инспекцию труда.

Нидерланды приняли Акт о приеме иностранцев на работу от 1995 года, чей смысл заслуживает более детального рассмотрения.

10.4 Малые и средние предприятия

Все больше и больше малые и средние предприятия оказываются в центре внимания инспекций труда, а руководители инспекций в некоторых странах посчитали необходимым разработать концепции политики, направленные на удовлетворение особых потребностей данного сектора. Проблемой данной политики является то, как стимулировать развитие сочетания экономической эффективности и создания рабочих мест на малых предприятиях, отвечающего социальным стандартам, условиям работы и охране труда.

Взгляды законодателей, работодателей и работников по вопросу применения общих стандартов труда иногда значительно различаются, отражая конкурирующие требования о снижении регулирования, экономических стимулах и охране равных стандартов занятости. Международная организация труда выступает против какого-либо способа снижения государственного регулирования, что приведет к отмене соответствующей законодательной защиты или же откроет возможности для неудовлетворительных или эксплуатационных условий. Однако она соглашается как с устранением ненужных положений, так и с более гибким применением регулирования, в том случае, если оно уравновешено другими приемлемыми мерами.

Австралийский доклад показал, что среднестатистический малый бизнес тратит 16 часов в неделю на управление делами и проверку соответствия. Сюда не входят упущенные возможности и направленные на подавление стимулов действия, создаваемые «бременем соответствия».

Статья 137 Европейского Соглашения специально требует, чтобы любая выпущенная к Соглашению директива «избегала наложения административных, финансовых и законных ограничений, которые бы сдерживали

создание и развитие малых и средних предприятий». Рамочная Директива ЕС о безопасности и гигиене труда в производственной сфере (89/391/ЕЕС) гласит, что совершенствование безопасности и гигиены труда и производственной среды не должно проводиться исключительно из соображений экономической целесообразности.

Недавно был проведен пересмотр стратегий, политики и мер по сокращению административного бремени, лежащего на малых и средних предприятиях. Обнаружилось, что страны-члены использовали широкое разнообразие подходов и стратегий, детально описанных в Части IV, Главе 23, «Инспекция труда и малые и средние предприятия».

Политика и регулирование должны позволить предприятиям быть конкурентоспособными без отказа от достижения социальных целей. Статья 2 той же самой Рамочной директивы устанавливает минимальное количество правил, применимых ко всем частным и официальным сферам работы, вне зависимости от размера предприятия. Продолжающийся рост малых и средних предприятий в качестве источника занятости выдвигает на первый план задачу найти способы поддержать те предприятия, которые сочетают экономическую эффективность и конкурентоспособность с соответствующей защитой.



11.1 Обоснование и потребности

Политика правоприменения, проводимая инспекцией, имеет отношение к другим (более высоким) уровням политики, но в то же время охватывает различные составляющие принудительного исполнения, содержащие ряд собственных принципов политики, направленных на решение соответствующих вопросов в национальном контексте.

Предпосылкой политики правоприменения высоко результативной системы инспекции является то, что эти системы имеют тенденцию отражать практику и обычаи, разработанные в контексте общего национального государственного управления, так как они исторически развивались в разных странах. Социальные и культурные характеристики отражены в этой политике, процедурах и обычаях. Впоследствии эти подходы должны применяться в соответствии со специфическими потребностями процедур и обычаев правоприменения инспекции труда. Разнородные, иногда противоречащие друг другу подходы могут существовать в одной и той же стране. Когда различные инспекции отвечают за различные отрасли промышленности (сельское хозяйство, горная промышленность, транспорт и коммерческие услуги) или за наблюдение за различными элементами социального и трудового законодательства, то у разных органов инспекции охраны труда могут существовать различные политики применения законодательства и разные обычаи. Иногда, особенно (но не только) в федеративных государствах, можно обнаружить различные подходы в разных штатах, провинциях или регионах. Одной из основных текущих забот инспекции труда в ЕС является то, что общее регулирование и общие директивы исполняются неодинаково эффективно в различных странах. Международная организация труда выражает все большую обеспокоенность тем, что широко ратифицированные стандарты, такие как Конвенция 1947 г. об инспекции труда в промышленности и торговле (№ 81), не всегда или в

недостаточной степени применяются многими странами-членами вследствие отсутствия адекватной и эффективной политики правоприменения.

Формулирование всесторонней политики правоприменения инспекции труда, правильный выбор из имеющихся стратегий соблюдения законодательства, развитие эффективных процедур применения законодательства и единообразия обычаев применения на национальном и, все в большей степени, международном уровнях – все это занимает важное место в повестке дня руководителей инспекций труда многих стран-членов МОТ.

Эти стратегии, процедуры и обычаи должны, в частности, быть направлены на установление приоритетов через определение риска, желательного равновесия между рекомендательными и принудительными элементами применения законодательства, развитием гибкой, ступенчатой системы санкций и ее применения, оценкой существующих процедур судебного преследования, степенью свободы действий инспекторов, потребностями и способами подготовки к применению данных процедур и обычаев и последующими процедурами по контролю за соблюдением законодательства вне зависимости от сектора промышленности (строительство, сельское хозяйство, добыча нефти на шельфе), размера учреждения или наличия международных связей компании.

Прежде всего, политика принуждения должна основываться на ряде основных принципов, которые соизмеримы по значимости с основной ролью инспекции труда в качестве активного проводника социальной политики и сторонника социальной справедливости.

11.2 Основные принципы

При совершенствовании политики правоприменения инспекции необходимо руководствоваться рядом принципов, которые, помимо прочего, должны:

- обеспечивать однородность критериев для стандартов применения;
- обеспечивать последовательное исполнение законодательства;
- обеспечивать одинаковую защиту работникам в схожих ситуациях;
- устранять несправедливое преимущество работодателей (приобретенное по причине несоответствия);
- обеспечивать общий и последовательный подход к общим проблемам;
- обеспечивать логичность и последовательность в выборе приоритетов;
- обеспечивать последовательность в предоставлении ресурсов;
- обеспечивать последовательность процедур;
- обеспечивать руководство инспекторами при свободе их действий;
- быть ясными, прозрачными, последовательными и управляемыми;
- обеспечивать сотрудничество с социальными партнерами; и
- поощрять сотрудничество с другими организациями и деятелями.

Как обсуждалось в разделе 9.1., политика инспекции, ведущая непосредственно к политике применения законодательства, требует ряда ключевых элементов.

- **Групповое установление приоритетов:** определить, на каких предприятиях проводить инспекцию, можно, например, создав банк данных по предприятиям и составляя по существующим критериям числовой рейтинг по каждому предприятию. Рейтинговые очки, следовательно, определяют наличие преимуществ во время проведения инспекции.
- **Предупредительные аспекты:** Будут ли инспекции действенными или реагирующими? (На практике, однако, у многих стран нет выбора между действенными и реагирующими инспекциями по причине недостатка (людских) ресурсов. Острейшая нехватка сотрудников вынуждает инспекторов «двигаться после совершения события» (несчастного случая) нежели организовывать свою работу так, чтобы предупреждать их.) Какая польза для предотвращения проблем в будущем может быть от предоставления отчетов о несчастных случаях, болезнях, происшествиях, от личных жалоб? Что можно сделать для предотвращения несчастных случаев и нарушений закона, используя различные кампании средств массовой информации, планируя деятельность в отдельных секторах, отраслях промышленности и предприятиях?
- **Методы:** Будут ли посещения случайными (все строительные участки в регионе) или выбор изначально будет запланирован? Будет ли инспекция представлять лишь систему проверки безопасности или инспекцию всей рабочей среды? С какими людьми *обязательно* нужно связаться? С какими людьми желательно связаться?
- **Службы поддержки специалистами:** Какие службы поддержки специалистами доступны? Насколько они будут доступны? Поддержку будут оказывать штатные сотрудники или независимые консультанты?
- **Предоставление отчета:** Каков будет формат и каково содержание отчета? Каковы временные рамки отчета? Как предоставление отчетов будет координироваться на местном, региональном и центральном уровнях?
- **Воздействие на предприятия с целью осуществления ими ответственных действий:** Отмеченные в разделе 6.2 и более подробно в Части IV, главе 28 новые риски вынуждают проводить подготовку и переподготовку инспекторов и стимулировать достижение необходимого уровня компетенции для соответствующей борьбы с рисками. Обеспечивает ли обучение улучшение навыков? (см. раздел 12.4)?
- **Политика санкций:** будет ли судебное преследование использоваться в качестве первой или последней инстанции? Возможно ли предусмотреть «пирамиду» применения законодательства, основанную на убеждении, рекомендациях в первую очередь, затем на предупредительных письмах,

уведомлениях о нарушении, затем на санкциях и судебном преследовании и только после этого – на аннулировании лицензии?

Конечно же, не существует единственного ответа на все эти вопросы. Что важно, так это то, что они отражены в политике, которая обеспечивает основу для принятия взвешенных решений, а не оставляются на усмотрение инспекторов.

Ключевыми словами являются сосредоточенность и прозрачность. Сосредоточение на приоритетах означает обеспечение того, что инспекция в первую очередь нацелена на те действия, которые увеличивают серьезные риски или, по крайней мере, где опасности плохо контролируются. Таким образом, действия сосредоточены на тех, на ком лежат обязанности¹, кто отвечает за риск и у кого наилучшие возможности его контролировать, будь это работодатели, производители, поставщики или кто-либо еще. Органы правоприменения должны иметь систему установления очередности визитов в соответствии с рисками ответственных за него, его опасностью, характером и степенью имеющегося риска. Умелое управление является важной чертой, так как плохо управляемое место с низким уровнем опасности может повлечь больший риск для рабочей силы, нежели место с высоким уровнем опасности, где применяются эффективные меры по контролю риска. Однако существуют места с высоким уровнем опасности (ядерные установки, установки на шельфе, химические заводы или процессы с очень высоким уровнем опасности), на которые наносятся регулярные визиты, таким образом, органы правоприменения имеют возможность убедиться в том, что даже отдаленные риски продолжают эффективно управляться. Прозрачность означает помощь ответственным за риск в понимании того, что от них ожидается, и что они должны ожидать от органов соблюдения законодательства. Также оно означает, что нужно дать ясно понять ответственным не только то, что они должны сделать, но также, где необходимо, что делать не нужно. Это означает указание на отличие между законными требованиями и советами и рекомендациями в том, что является желательным, но не является обязательным. Ответственным за риск необходимо знать, что ожидать, когда звонит инспектор, и какими они обладают правами для обжалования и выражения недовольства. Должны быть предусмотрены процедуры выражения недовольства в случае принятия административного решения и обжалования в случае законных уведомлений. (Зачастую это предусматривается общим процессуальным законодательством страны).

11.3 Санкции

Органы правоприменения должны стремиться обеспечить соответствие закону. Большая часть их взаимоотношений с теми, на кого законом накладывается ответственность (работодатели, работники, самостоятельно

занятые и, возможно, кто-то еще) является неофициальной. Инспекторы предлагают информацию, советы, поддержку как при общении лицом к лицу, так и в письменном виде. Они также могут использовать такие официальные механизмы принуждения, о чем говорится в законе, как предписания об улучшении, в которых говорится о необходимости устранения нарушений, уведомления о запрете в том случае, когда высок риск нанесения травмы, отзыв разрешений, различных лицензий или оговорок, привилегий или, в конечном счете, судебное преследование или подобные формы санкций.

Правоприменение закона об охране труда должно основываться на общих принципах государственного (исполнительного) управления, таких как соразмерность применения закона и обеспечения соответствия; последовательность подхода; сосредоточенность на правоприменительных действиях; прозрачность деятельности инспекции и того, что можно от этой деятельности ожидать. Исполнительный орган Великобритании по безопасности и гигиене труда обнародовал следующие основные правила закона в своей официальной Положения о политике правоприменения:

Соразмерность означает увязывание принудительных действий с рисками. Те, кого закон защищает, и те, на кого он накладывает обязанности (носители ответственности), ожидают, что предпринимаемые органами правоприменения действия, направленные на достижение соответствия, должны быть соразмерны с любым риском в рамках охраны труда, а также с серьезностью любого нарушения. Некоторые обязанности по охране труда специальные и обязательные, другие же, насколько это возможно, требуют действий. В общем, концепция соразмерности встроена в регулятивную систему посредством принципа «Разумной целесообразности». Определение того, что является разумно целесообразным, включает принятие решений ответственными и соблюдение осторожности теми, кто наблюдает за выполнением законодательства¹.

Последовательность подхода не означает абсолютного однообразия. Она означает применения схожего подхода в схожих обстоятельствах для достижения схожих итогов. Ответственные лица при управлении сопоставимыми рисками ожидают последовательных действий от органов правоприменения при даче советов, использовании предписаний о соблюдении, *протоколов* и разрешений, а также при принятии решений о судебном преследовании или применении санкций. На практике последовательность не является чем-то простым. Инспекторы часто сталкиваются с множеством отличий: уровень опасности, отношение и степень профессионализма руководителей или же история происшествий в разных компаниях могут быть различными в тех случаях, когда могут казаться схожими. Принятие решения о принудительных действиях является дискуссионным вопросом и работники органов применения должны проявлять осмотрительность, в том числе поддерживать контакты с другими органами применения, когда необходимо.

Судебное преследование или применение санкций – уже другой вопрос политики применения законодательства. Органы правоприменения должны проявлять осмотрительность, прежде чем начинать процедуру судебного преследования. Другие подходы к применению законодательства часто могут более эффективно содействовать охране труда, но, как показывают обстоятельства, судебное преследование без предварительного предупреждения и использования альтернативных санкций может, в самом деле, быть необходимым и важным.

Когда необходимы официальные принудительные действия, ответственное за создание риска лицо должно отвечать. Ответственное лицо может быть скорее владельцем недвижимости, поставщиком оборудования, создателем или заказчиком проекта, нежели работодателем или работником, подверженным риску. В том случае, когда несколько лиц разделяют ответственность, органы правоприменения должны принять меры в отношении тех, кто изначально допустил нарушение.

Когда возникнет необходимость, большая часть руководителей инспекций будут рассматривать судебное преследование в качестве способа привлечения всеобщего внимания к необходимости соответствия закону и поддержания требуемых законом стандартов. Судебное преследование особенно необходимо в тех случаях, когда есть общее ожидание принятия карательной меры или когда, посредством осуждения нарушителей, можно удерживать других от подобного невыполнения закона; или когда, как полагают, имеется потенциал для значительного ущерба в результате нарушения; или когда серьезность нарушения, вместе с общим отчетом и подходом нарушителя, подтверждают очевидное игнорирование норм, повторные нарушения или постоянно низкие нормы.

Некоторые системы, такие как Агентство по безопасности и охране труда в США применяют относительно жесткий подход к наложению санкций за нарушения. Другие могли принять «основанную на невмешательстве» политику и редко применяют официальные санкции, если вообще применяют. Некоторые системы уполномочивают инспекторов накладывать административные штрафы, в отношении которых, как в случае с уведомлением о применении законодательства или распоряжении, не действует право на обжалование.

11.4 Сочетание рекомендательного и принудительного подходов

Этот важный вопрос, часто не приводящий к определенным результатам, побудил большое количество споров на национальном и международном уровнях. Однако считается, что если целью инспекции является обеспечение соответствия закону, то явно она включает в себя как рекоменда-

тельные, так и принудительные составляющие. Это не вопрос выбора чего-то одного. Существуют системы (такие как Агентство по безопасности и охране труда в США), которые не позволяют инспекторам давать советы в случае инспекции без предварительного уведомления о визите, хотя многие предоставляют советы и информацию при встрече или посредством других программ. Другие системы (такие как в Нидерландах) могут препятствовать инспекторам давать советы работодателям на крупных предприятиях. Вместо этого, они обязывают последних, в соответствии с законом, проводить экспертизы на соответствие рынку. И наоборот, голландским инспекторам рекомендуется чаще использовать рекомендательный подход при посещении малых и средних предприятий. Системы инспекции других стран имеют тенденцию полагаться на широкое применение советов и информации, используя бесконфликтный подход, по крайней мере в случае первого контакта или визита инспекции. Важно, что выбранный подход является следствием принятия взвешенного политического решения (часто, в действительности, в результате нескольких лет обсуждений и экспериментов) и то, что он применяется последовательно. Если по этому вопросу инспекторам предоставляется (большой или меньший) уровень свободы полномочий, то последовательное управление этой свободой в рамках данных полномочий будет основной задачей руководителей инспекций.

Статья 3 Конвенции № 81 определяет равную весомость рекомендательной и принудительной составляющих инспекции. В практике многих стран принятие решения о том, какие предпринять действия для исправления сложившейся ситуации, всецело находится в компетенции отдельных инспекторов. Данная ситуация не без недостатков, так как имеется соблазн слишком сильно полагаться на предоставление советов и информации и воздерживаться от «непопулярных» мер применения законодательства. Различные инспекторы будут рассматривать схожие ситуации по-разному, а предприниматели, обремененные решениями отдельных инспекторов, будут, в этих случаях, жаловаться на произвольное обращение и конкурентные недостатки. Некоторые страны разработали политику «договорного соответствия», при которой инспекторы оказывают весьма серьезное давление, но в то же время дают советы. В Дании результатом этого явился достаточно высокий уровень последующего судебного преследования, но, что примечательно, данная политика была полностью поддержана датскими работодателями. Нидерланды применяли схожую систему, поэтапный подход целенаправленных переговоров программируемого соответствия, основанный на использовании *протоколов* или предписаний о соблюдении. В Швеции на инспекторов оказывается давление для того, чтобы они проводили переговоры на первоначальных этапах вмешательства, нежели чем слишком быстро переходили к официальному применению законодательства.

В поиске возможностей убеждения до применения официальных санкций имеются существенные преимущества, что может объяснять относительно редкое использование судебного преследования по уголовным делам в большинстве стран. В частности, считается, что в случае успеха убеждение может гарантировать, что проблемы постоянно решаются, как только инспекторы покидают помещение недвижимости, и что это не зависит от сохраняющейся угрозы их присутствия (которая в действительности не так высока). Это, однако, является важным для гарантии того, что в случае использования «договорного соответствия» в качестве политики, переговоры не будут тянуться бесконечно благодаря небольшим нарастающим улучшениям, которые контролируются повторяющимися дорогостоящими визитами инспекторов.

Поскольку процедура предъявления уведомления о судебном преследовании или *требования* скорее окажет эффект концентрации усилий руководства предприятия для устранения недостатков, нежели подготовка защиты от судебного преследования по уголовному делу, то должна существовать возможность наказания и его использования. Это особенно актуально в случаях несоответствия предписаниям о соблюдении или запрете, когда имеются серьезные или вопиющие нарушения, в случаях возникновения затруднений у инспекторов труда при исполнении ими своих обязанностей (к сожалению, во все увеличивающемся количестве стран, зачастую с применением силы по отношению к работникам инспекции) и когда необходимо воздействовать на тех, кто безразличен к убеждению.

Выбор между рекомендательными, надзорными или принудительными мерами на практике будет зависеть от мотивации, обязательств и имеющейся компетенции на различных предприятиях. Если предприятие обладает компетентными специалистами, но у него недостаточно обязательств и мотивации для разрешения проблем, то преимущественным выбором инструментов вмешательства инспектора будет предписание об усовершенствовании или запрете, возможно, совместно с санкциями, нежели совместно с предоставлением советов и информации (хотя, конечно же, последнее может быть объединено с предыдущим). Большая часть основных инспекций выбирают в своих действиях нечто среднее, давая советы до тех пор, пока их принимают, а уж только после этого применяют санкции. Некоторые инспекции — особенно в Нидерландах и, в некоторой степени, в Дании — используют концепцию самостоятельной регуляции в разумных пределах. Определив недостатки на предприятии, они оговаривают программу их устранения, в основном включая усовершенствования в управленческие процедуры для предотвращения повторного возникновения проблемы, и подтверждают это в предписании о соблюдении. В Нидерландах государство поддерживает точку зрения, что выдача рекомендаций не является ролью инспекторов, так как они не за это получают деньги, а если пред-

приятно необходимо получить совет, они должны обратиться к консультантам и заплатить за это.

Это, возможно, уже является крайностью, но строго логическое применение рыночных принципов в правоприменении поддерживается требованием Рамочной директивы ЕС (391/89/ЕЕС), что работодатели должны иметь доступ к получению советов у компетентных людей по вопросам безопасности и гигиены труда в производственной среде. Следовательно, инспекторы могут активизировать деятельность и затем проверять уровень соответствия требованиям. Однако в некоторых странах государство стремится сократить свои обязательства по предоставлению ресурсов в обстановке значительного благоприятствования малому и среднему бизнесу, и, следовательно, стоимость инспекции труда. Таким образом, оно снижает требования к инспекциям быть «полезными», понимает их проблемы и принимает «основанный на невмешательстве» подход, по крайней мере до определенной стадии. Это заставляет инспекторов тратить время на предоставление консультаций. Если вспомнить, что наиболее дорогостоящим аспектом проведения инспекций является прибытие инспекторов на предприятие, то, как только он или она оказываются там, будет расточительным не извлечь пользу от экспертизы, по крайней мере, необходимо направить предприятие в нужном направлении и порекомендовать применять верные критерии, хотя, возможно, и не стоит выступать в качестве независимого консультанта.

Следовательно, инспекторы и инспекции подвержены двум разновидностям внешнего давления. Первая – повысить качество и уровень доступности пользующихся авторитетом рекомендаций, а вторая – сделать инспекторов более дисциплинированным, ограничив их помощь отдельным компаниям, тем самым более эффективно распределить выгоды от своих экспертиз.

Проблемой второй разновидности является то, что инспекторы становятся слишком заинтересованы возникшей проблемой, проявляют чрезмерное участие в делах компании, получают удовольствие от консультирования и оказания помощи в решении проблемы, любят, когда их высоко ценят (даже хотя иногда они разочарованы результатами), а иногда они слишком педантичны. С точки зрения руководителя инспекции гораздо более важно, чтобы дав ряд общих советов по соответствию законодательству и подключив источники для оказания более детальной помощи, инспекторы переключались на другие предприятия, которые, возможно, не посещались в течение нескольких лет. Инспекторы традиционно оказывают сопротивление этому давлению как «игре чисел». Однако все должно выглядеть не так. Наоборот, инспектор должен осознавать, что он или она является ценным ресурсом, который государство должно использовать для того, чтобы оказать максимальное воздействие на наибольшее число проблем на мак-

симально возможном количестве предприятий в течение дня или недели. Если существуют компетентные источники для предоставления консультаций, хорошо подготовленные рекомендательные документы, листовки и информационные буклеты, то инспекторам будет значительно легче принять этот подход. Это связано с первой разновидностью воздействия, необходимостью стимулировать и, если необходимо, создавать источники официальных рекомендаций в компактной, удобочитаемой форме, для того, чтобы удовлетворить возрастающий спрос. Рекомендации могут быть подготовлены страховыми организациями, профессиональными ассоциациями, двухсторонними или трехсторонними органами или самостоятельно государственной инспекцией труда.

Имея эту двойственную стратегию обеспечения как экономии усилий инспекции, так и доступности всесторонних официальных рекомендаций, нидерландский пример, ориентированной на принуждение инспекции, становится более привлекательным для ограниченных в ресурсах инспекторов. За ними по-прежнему сохраняется консультативная роль, хотя и более выборочная, более продуманная, скорее роль «третьей стороны», нежели стороны, непосредственно воздействующей на получателя.

11.5 Процедурные вопросы

Определенное количество вопросов может и должно быть затронуто посредством всесторонней политики применения законодательства. Некоторые могут относиться к специфическим сферам (строительство, сельское хозяйство, информационные технологии), в то время как остальные будут связаны со специфическими методами процедур вмешательства. Некоторые могут рассматриваться руководством как малоценные, в то время как ценность остальных проявится только после проведения основательного обсуждения и экспериментов. Например, у большинства инспекций имеется стандартная процедура рассмотрения вопроса, должны ли визиты инспекций (регулярные) быть анонсируемы и назначаться руководством предприятия, или же нет необходимости объявлять о визитах, а использовать элемент неожиданности. Необходимо сказать несколько слов «за» или «против» каждого подхода. Было замечено, что на хорошо организованном предприятии новость о приходе инспекции была сюрпризом только для сторожа (новости о ее приходе распространяются очень быстро). Однако если главной целью является оказывать воздействие и стимулировать работодателей не только исполнять, но и превышать минимальные стандарты, то необходимо, чтобы при первом своем визите инспекторы встречались и обсуждали вопросы с самим работодателем или высшим руководством. Назначение визита является наиболее вероятным и наиболее рентабельным способом обеспечения этой цели. Вероятность визитов без пред-

варительного уведомления сохраняется, но постепенно назначение визитов, по крайней мере, в случае первой инспекции становится частью стандартной процедуры политики применения законодательства. Руководителям инспекций может быть следует сформулировать ряд подобных политических решений, связанных с другими процедурами инспекции и методами вмешательства. Они, безусловно, будут различаться в разных системах. Важно то, что они отражают взвешенный выбор, соответствующий различным обстоятельствам. Некоторые системы допускают значительную свободу инспекторов, результатом чего являются разнородные подходы к применению законодательства. В качестве примера данного типа политики часто приводят статью 6 Конвенции № 81 и утверждают, что положение «персонал инспекции должен быть ... независим от любых изменений в правительстве или любого непропорционального внешнего влияния» подразумевает, что инспекция должна в значительной степени быть независимой от инструкций вышестоящего руководства. По всем основаниям это является неверным толкованием Конвенции, в предыдущих положениях которой (статья 4) ясно говорится: «В той степени, в какой это совместимо с административной практикой члена Организации, инспекция труда находится под наблюдением и контролем центральной власти».

Для большинства других систем последовательность и согласованность являются целями первостепенной важности. Даже в этих системах все еще допускается свобода принятия решений инспекторов, но эффективное и последовательное управление данной свободой становится важным вопросом политики применения законодательства. Он стоит за рамками достижения равновесия между различными инструментами вмешательства, а также между рекомендациями и санкциями. Он охватывает целое направление работы инспекторов. Он требует очень сложного, но в то же время гибкого механизма. В дополнение к руководству требуется индивидуальная подготовка инспекторов, не только методам, но и «программному обеспечению» инспекции труда, убеждению и воздействию на людей, развитию социальных навыков, таких как улаживание конфликтов. Требуется добиться доверия к инспекторам, работающим в рамках этих принципов, которые, с одной стороны, должны быть достаточно широкими для того, чтобы позволить дать ответ в индивидуальных обстоятельствах, но, с другой стороны, достаточно ясными, для того, чтобы гарантировать последовательность. Если инспекторы действуют в рамках этих принципов, то они должны быть уверены в поддержке со стороны своего руководства для добросовестного принятия решений, вне зависимости от того, какое количество возражений или протестов они вызывают. Ни одна инспекция никогда не может быть уверена в том, что в рамках ее полномочий все хорошо, но определенная проблема ставится перед теми, чьи сотрудники были подготовлены к следованию жестким «методологиям». Однако инспекция мо-

жет выполнять эти задачи эффективно, если квалификация, компетенция, подготовка и ожидания инспекторов труда удовлетворены. Эти вопросы каждый по-своему продолжают занимать инспекции в отношении роли их внутреннего управления, для чего и должны быть разработаны последовательная внутренняя политика руководства.

Примечания

¹ Ответственным лицом скорее может быть владелец недвижимости, поставщик оборудования, создатель или пользователь проекта, нежели работодатель или работники, которые подвержены рискам.

² ИОТ. Изложение политики правоприменения (Садбери, Саффолк (Sudbury, Suffolk), 1995 год).

12.1 Политика управления системами

Как упоминалось в Части I, концепция инспекции труда МОТ основана на «системном» подходе, отражением чего служит серия соответствующих международных стандартов. Она включает в себя управления службой инспекции в контексте действующей системы, нежели концентрацию на отдельных проблемах. Она сосредоточена на организационной структуре, ответственности, обычаях, процедурах, процессах и ресурсах для осуществления и разработки политики охраны труда. Эта система управления охватывает всю организацию, связывая инспекцию с ее окружением, определяя цели, разрабатывая всесторонние стратегии и рабочие планы, формируя структуру, определяя стандарты исполнения, а также организуя процессы мониторинга и контроля, включая пересмотр и разработку законодательных рамок. Определение задач и целей, организация программы управления и процедур для достижения целей, определение методик по обеспечению достижения этих целей, а также принятие мер для использования полученных результатов в процессе определения и пересмотра целей представляют особую важность.

Основываясь на системном подходе, руководство как процесс может быть сформирован так, чтобы позволить предсказывать вероятные результаты в том случае, если не происходят изменения в составе элементов действующей системы. Целью системы управления является освещение данных элементов и показ того, какое отношение они имеют к целям или процессу их достижения. Например, системы управления инспекцией труда могут иметь определенные цели – предотвратить и контролировать производственные травмы и болезни, а процесс их достижения можно моделировать. В общем, системы управления поставленные цели. Теория систем определяет пять необходимых для создания эффективной системы контроля условий:

- система должна иметь определенную цель, ряд задач или ожидаемые стандарты исполнения, с которыми можно будет сравнивать фактические результаты или достижения;
- фактический результат системы должен измеряться в тех же условиях, что и поставленные задачи, для того, чтобы оценить, до какой степени цели достигнуты;
- в модели контролируемого процесса необходимо определить причины, по которым результат не достигнут;
- должна существовать возможность сравнения результата различных элементов с произведенными на эти же элементы затратами, с тем, чтобы можно было оценить приоритеты и в случае необходимости перенаправить ресурсы; и
- система должны быть способна реагировать на внешние воздействия и выправлять значительные несоответствия нормам.

Эта концепция управления комплексом организаций возникла на основе качественных подходов по управлению, которые стали весьма значимыми (и успешными) в 1980-х годах. Из уже упомянутых, концепция общего управления качеством (TQM) и, в меньшей степени, концепция гарантии качества (QA), доминируют в этой области. Традиционно, концепция TQM стремится обеспечить управление в рамках, в которых (можно) добиться качества по всем возможным аспектам организационной работы. Это политика управления, которая претворяет в жизнь планируемое и непрерывное совершенствование результата.

Большое количество инспекций не имеют всесторонней или последовательной структуры политики управления и часто не готовы принять такую. Оговорки касаются применимости данных концепций в контексте государственной службы; точнее, понятие управление инспекцией труда оспаривается в странах, где отдельные инспекторы настаивают на квазизаконной независимости, якобы поддержанной стандартами МОТ. Уже было отмечено, что это очевидное неверное толкование Конвенции МОТ № 81 об инспекции труда в промышленности и торговле. Конечно, концепция МОТ об инспекции труда основывается на том, что компетентный государственный служащий способен здраво рассуждать и использовать данное право на принятие самостоятельного решения при выполнении своих функций. Это не защищает инспекторов от того, чтобы не являться частью управляемой центральной властью службы или системы, чьей обязанностью является оптимальное использование ограниченного количества ресурсов для достижения целей общей политики охраны труда, инспекция труда и применения законодательства. Предоставление инструкций нижестоящим органам является обязательным элементом данного процесса управления. В настоящее время существует большое число «готовых» политик управления, доступных организациям государственного сектора, особенно актуальных для охраны труда.

Важно, чтобы был выбран один последовательный подход к политике, содержащий детали целей, которые должны быть достигнуты, необходимые для их достижения действия, а также проведена оценка процесса для того, чтобы обеспечить использование полученных результатов для достижения изначально поставленных целей. Политика должна быть способной соотносить результаты в форме предпринятых действий или достижений с затратами. Данная политика также должна соответствовать стратегиям развития организации, что подчеркивает приверженность ей руководства, организационную культуру и тождественность, эффективную реализацию и мониторинг, оценку и контроль. Создатель этого подхода (середина 1980-х годов) подчеркивает: в хорошо управляемой системе все в выигрыше. Также считается, что скорее (не отвечающий требованиям) проект политики управления (или его полное отсутствие), нежели человеческие ошибки является источником большинства проблем организации, а также, что стремление к эффективности должно происходить с самого начала процесса реструктуризации системы управления, предшествующего отражению наилучшей политики управления. В этой связи может быть актуальным вспомнить, что все большее число стран (Ирландия, Новая Зеландия, Норвегия и Великобритания) приняли законодательные требования к предприятиям по созданию систем охраны труда или безопасности и гигиены труда в производственной сфере. Во многих других странах поощряется добровольное, под руководством инспекций, создание таких систем. Однако руководители систем инспекции являются, в некотором роде, работодателями. Вследствие этого они должны критически подходить к оценке собственных систем управления. Существует ясная связь между хорошими системами управления и системами управления охраной труда. Следовательно, было бы логичным и уместным, если бы руководители служб инспекции – в разумных пределах – применяли те же концепции политики в своих организациях, какие они советуют применять своим клиентам. Это сделало бы их более восприимчивыми к тому факту, что то, чего они требуют от других работодателей, не является легкой задачей.

12.2 Политика организационного развития

Было опубликовано большое количество материалов о политике организационного развития для органов государственного управления. Без данной политики инспекции труда зачастую характеризуются низкой эффективностью, стагнацией, недостатком целей или низкой мотивацией служащих. Они имеют тенденцию регулярно «пропускать» продвижение основных инициатив по реформе через государственную службу в данной стране. Проактивный подход к созданию и постоянному совершенствованию более профессиональной и эффективной организации помог бы не только при столкновении

с требованиями, предъявляемыми структурным регулированием, реформами государственной службы, сокращением размеров и переходом на внешние контракты; он также усилил бы организацию, скорректировал слабые места, повысил эффективность и поддерживал бы высокий уровень качества предлагаемых клиентам услуг. Возможность доказать, что имеющиеся ресурсы использованы максимально эффективно является значительным плюсом при подаче заявления о предоставлении дополнительных ресурсов.

Целью данной книги не является рекламирование определенной модели политики организационного развития. Руководители инспекций труда должны знать о существовании различных концепций политики и исследовать потенциальную пользу от их применения. Было бы предпочтительнее, если бы это делалось по инициативе руководства инспекции. Чаще внешние источники оказывают такое давление. Это может привести к важным изменениям и положительным результатам. В качестве примера можно взять Исполнительный орган по охране труда (ИОТ) в Великобритании.

В 1995 году инициатива центрального правительства данной страны побудила пересмотр организации высшего руководства правительственных департаментов. Результатом этого явилась рекомендация о том, что ИОТ должен иметь более скромную структуру высшего руководства и предложение объединить все инспекции в единую «рабочую группу» под руководством одного помощника директора. В то же время ИОТ разработал ряд направлений (широких целей политики), обрисовывающих цели существования организации. Этими направлениями являются:

- поддерживать вступление людей в организацию;
- повышать эффективность совместной работы;
- гарантировать качество деятельности;
- быть менее бюрократизированным;
- быть открытым и увеличивать поток информации;
- учиться друг у друга, более эффективно делаясь хорошими идеями и опытом;
- поощрять индивидуальное развитие;
- признавать и оценивать вклад всех сотрудников.

Правительство также намеревалось сократить бюрократические проволочки и пересмотреть существующее законодательство в сфере охраны труда. Пересмотр норм законодательства повысил внимание, уделяемое ответственности ИОТ перед различными своими партнерами, в особенности чуткости к потребностям работодателей. Последовательность применения законодательства и соответствующего использования инструментов правоприменения возникла при тщательном изучении, результатом чего стало создание новой политики применения законодательства ИОТ.

Более того, проект группы совместной инспекции был создан для того, чтобы посмотреть, как эти новые принципы и цели можно в дальнейшем

использовать в организации. Результатом этого стало формирование форума по управлению деятельностью, состоящего из высших руководителей, оказывающих поддержку помощнику директора следующим образом:

- они обеспечивают последовательность подхода (там, где это необходимо);
- добиваются постоянного совершенствования рабочей деятельности;
- действуют стратегически, разрабатывая для обычных вопросов высокие цели, а также принципы и стандарты для руководства соответствующими стратегиями;
- делятся идеями и информацией как с членами рабочей группы, так и с членами ИОТ.

Для решения определенного количества вопросов рабочей группы, таких как привлечение ресурсов, оценка качества и несчастных случаев, был учрежден ряд дальнейших проектов. Результаты использовались для определения организационной политики по привлечению ресурсов, основным процедурам инспекции, исследованиям, формальному правоприменению, а также ревизии и оценке безопасности. Методологически, структура, используемая в публикации ИОТ (для работодателей) «Успешное управление безопасностью и гигиеной труда»¹, оказалось полезным при проверке соответствия собственной внутренней политики развития и собственных процедур. Проще говоря, ИОТ учится находить лекарства для себя, а цель его общей политики развития – постоянно учащаяся организация.

• В какой момент это перестает относиться к руководству инспекции? Оно должен гарантировать, что его политика реализуется. Если она была эффективно реализована, то желательно было бы ее обсудить и объяснить сотрудникам в рамках практического руководства.

Следующие разделы могут выступать в качестве удобного контрольного списка для руководителей, осуществляющих наиболее важные политические меры.

12.3 Наем на работу

✓ В каждой стране имеется своя система найма, но, в целом, легче нанять, чем уволить не соответствующего требованиям инспектора, который мог проработать с организацией до 40 лет. Поэтому процесс выбора должен состоять не только в проверке знаний – технических или юридических – специалиста, но и в оценке их индивидуальных качеств, мотивации, уверенности в себе, а также способности объединять твердость с дипломатией.

Должно быть четкое описание не только работы, но и требований, предъявляемые к личности. Желательно, чтобы старшие руководители были привлечены к этому процессу, чтобы избежать негативных финансовых и управленческих последствий неправильного найма на работу.

12.4 Политика в области подготовки кадров

В контексте политики развития организации подготовка кадров, вероятно, в распоряжении руководителей инспекции труда будет единственным наиболее важным инструментом повышения эффективности работы собственных инспекторов и вспомогательного штата и, следовательно, всей организации. Подготовка кадров – это инструмент выбора, вызывающий изменения в организации. Она является основной стратегией руководства, которая используется для передачи знаний, развития навыков, перемены отношения, а также передачи ряда организационных и общественных ценностей. Однако для того, чтобы быть эффективной, подготовка должна основываться на ясной и всесторонней политике подготовки. Обучение является частью процесса перемены. Оно является причиной запланированных изменений в людях, что позволяет повысить эффективность выполнения работы. Она дает людям новые знания, навыки, умения и зачастую существенно отличное отношение, что изменяет их поведение. Однако на этом этапе нас не интересует, какие услуги по подготовке инспектор может предложить своим клиентам. Нас интересует соответствующая подготовка инспекторов труда, которая не просто подразумевает систематическую подготовку вновь принимаемых на службу, но в равной степени важна для принятия концепции непрерывной и дальнейшей подготовки, обычно практического характера. Подготовка может быть предварительной или последующей, включая подготовку к большей ответственности, и она является важным элементом инспекции труда как на индивидуальном, так и на коллективном уровнях. На коллективном уровне подготовка является неотъемлемой частью организационного развития; на индивидуальном уровне она тесно связана с карьерным ростом. Подготовка направлена как на мотивацию, так и на решение задачи. Ориентация на решение задачи ликвидирует разрыв между требованиями к работнику и его квалификации и готовит служащих к увеличению ответственности в будущем. Целью мотиваций является предоставление ясных, четких стимулов или поощрений, вытекающих из подготовки, улучшения качества работы и возможностей повышения в должности. Успех мотивации лучше всего выражается посредством политики подготовки инспекции.

Поскольку подготовка стоит дорого, необходимо сделать ее как можно более эффективной, как в плане денег, так и времени. Позволит ли планируемую подготовку служащим инспекции труда лучше выполнять свои задачи и брать на себя более сложные? Соответствует ли планируемая подготовка роли, возможностям, функциям и управленческой культуре системы инспекции, ради чего подготовка и организуется? Процесс оценки требует тщательного изучения предложений по подготовке до их реализации на стадии формулирования политики для того, чтобы можно было понять,

являются они выгодными и рентабельными или нет. Всесторонняя политика подготовки должна содержать ответ на вопрос о том, как должна быть организована деятельность по подготовке и какое место в организации она будет занимать. Во многих низкоэффективных системах инспекции уделяется слишком мало или не уделяется совсем внимания подготовке инспекторов. Зачастую она проводится нерегулярно.

Иногда существует непонимание ключевой роли подготовки в качестве функции управления. Не существует ясных контуров работы инструкторов, а их карьерные перспективы мрачны. Либо они занимаются бесполезным делом, либо впоследствии попадают на обочину. Зачастую у них низкий уровень мотивации, как и доступных ресурсов и, следовательно, низок уровень их влияния. Плохая организация наряду с неверной подготовкой, вероятно, даже хуже, чем отсутствие подготовки вообще. И наоборот, высокоэффективные инспекции производят значительные инвестиции в подготовку, в особенности в первоначальную. Во многих странах существуют специальные подготовительные институты собственных инспекторов (например, во Франции, Германии, Польше, США), где организуется большое количество подготовительных программ. В других странах имеются подготовительные департаменты в рамках организации инспекции (среди прочих, Дания и Великобритания), разрабатывающие курсы подготовки и методики, организующие или финансирующие программы подготовки. Все они действуют в рамках всесторонней и регулярно пересматриваемой политики подготовки. Одна главная инспекция осуществляет подготовку по новейшему законодательству, используя инструкторов, которые объезжают все основные подразделения. Напротив, переподготовка техническим достижениям осуществляется с помощью разнообразных двухдневных курсов на которые направляются назначенные инспекторы. Посещение этих курсов обычно обсуждается и согласовывается инспектором и его или ее начальством во время ежегодной оценки штата и является частью «пособия на подготовку» инспектора на данный год.

Высший Комитет по инспекции труда ЕС в своем докладе по одной из рабочих групп приводит хороший пример заявления о политике широко охватывающего обучения:

«Члены должны гарантировать, что инспекторам должна быть оказана достаточная и необходимая подготовка, позволяющая им достигнуть необходимого уровня навыков для выполнения своих обязанностей. Только что принятые на работу инспекторы должны пройти период интенсивной подготовки и получения опыта работы, дающего им необходимые знания и навыки, позволяющие им [осуществлять инспекцию безопасности и гигиены труда на рабочем месте]. Все инспекторы будут время от времени получать пользу от курсов переподготовки, которые дадут возможность быть в курсе передовых технологий, развития законодательства и позитивных традиций».

Такие вопросы, как повышение ответственности предприятий или «риски нового рабочего места», описанные в Главе 28, означают, что инспекторам труда необходимо стимулировать создание возможностей на предпри-

✓ ятиях, если они хотят успешно бороться с этими рискам. Простой мотивации будет недостаточно, она должна сопровождаться соответствующей технической информацией.

12.5 Первоначальная подготовка

Как уже говорилось, существует широкий спектр различных моделей подготовки инспекторов, а содержание и форма могут меняться в соответствии с опытом и изменяющимися обстоятельствами. Подготовка охватывает такие важные сферы, как интерпретация закона, методов предупреждения, потребностей безопасности и гигиены труда в производственной сфере и защиты занятости. Также подготовка будет включать разъяснение политик инспекции и применения санкций, неизбежных административных процедур, таких как руководство работой над документами и предоставление отчета о проводимых мероприятиях. Одинаково важно гарантировать, что инспекторы понимают позицию и психологию работников и работодателей, равно как и процесс руководства.

Поэтому необходимо уделить время подготовке в области навыков оказания воздействия, разрешения конфликтов и использования различных способов. В этих целях зачастую будет благоразумным привлечь внешних специалистов и не полагаться всецело на высшее руководство инспекции, поскольку их вклад может быть значительным.

12.6 Подготовка после испытательного срока и подготовка в процессе работы

Наиболее эффективные инспекции имеют программы подготовки после проведения испытаний и практической подготовки, подготавливающие сотрудников к новым обязанностям или работе в новых секторах экономики, или информируют их о последних технических достижениях. Для того, чтобы гарантировать наилучшее использование таких программ и последовательность в информировании штата о достижениях, некоторые инспекции выделяют каждому инспектору несколько дней в году или определенном периоде времени на подготовку. Программа включает управленческую подготовку для тех, кто в скором времени примет на себя обязанности.

12.7 Политики управления информацией

Этот раздел не посвящен информационным услугам, которые инспекции труда предлагают своим клиентам. Он касается управления знаниями и информацией в рамках инспекции и того, какие вопросы необходимо обсудить в этой связи.

Управление информацией должно способствовать созданию более эффективной инспекции – все зависимости от полномочий системы инспекции. Для принятия верных решений при выборе политики управления информацией необходима объективная оценка роли инспекции и инспекторов в контексте социальной и политической среды, в которой они работают. Например, одна инспекция может быть реагирующей, сталкиваясь, в основном, с жалобами на условия занятости. Другая же инспекция сталкивается с такими вопросами значительно реже, а занимается инспекцией труда, благосостоянием, социальным обеспечением, вопросами безопасности и гигиены, разрешением споров, незаконной занятостью и т.д. Инспекции могут быть тесно объединенными обществами, работающими с несколькими организациями, или же созданными на основе нескольких правительственных департаментов с очень небольшим количеством международных связей. Наиболее вероятно, в действительности инспекцией будет организация, имеющая большое количество формальных и неформальных характерных черт.

Непосредственная оценка, хотя она и является необходимой отправной точкой, не будет содержать какого-либо решения. Это создает рамки, в которых руководители политики могут обсуждать функции организации, подлежащей управлению, а также степень, до которой их можно использовать. Оценка также может использоваться для сравнения расходов с полученной пользой, определения потока информации и требований к данным, а также для сохранения свободы мышления при принятии альтернативных решений. Коротко говоря, оценка даст направление, в котором руководство будет двигаться для достижения целей информационной системы. Решения по внедрению или развитию информационной технологии будут играть главную роль в этой связи, и последующие параграфы также могут быть применены в процессе принятия решения.

Четкость, с которой ставятся задачи, определяется намерением помочь определить потребности клиента. Они, следовательно, должны быть всесторонними без излишне детальной проработки каких-либо аспектов. По существу, необходимо определить, где нехватка информации или затруднения в доступе к ней препятствуют работе инспекции. Данные могут существовать, но не во всесторонне подготовленной и доступной форме, не в нужном месте или не в нужное для инспекторов время.

На первый взгляд, может оказаться трудным справиться с этими проблемами, так как организации либо не приняли оригинальных решений, которые позволили бы решить самые серьезные, либо не посчитали, что отсутствуют некоторые элементы. Воздействие ежедневных задач может устранить данную необходимую самопроверку, но оно будет наиболее важным, если управление информацией будет использоваться должным образом. Цели будут использоваться в качестве стандарта, в соответствии с которым будут определяться и заполняться пробелы в имеющихся данных.

Собранная инспекторами информация не может быть ценной, если только она не будет доступной. Часто усилия, вложенные в систему, могут быть использованы только пользователями, так как они применяются для поддержания цели организации. Следовательно, в рамках инспекции пользователи играют решающую роль. С их знанием инспекции труда с точки зрения правительства и промышленности, они имеют возможность оценить соответствующую информацию, предоставляемую руководством. Это люди, которые могут обсуждать проблемы и возможности, отклонять ненужные вопросы и оценивать значение предложений.

Существует и другая причина для того, чтобы рассмотреть штат инспекции в качестве первых пользователей данных. Большое количество данных, поступающих в систему, получено от инспекторов: большая их часть будет соответствовать конкретным условиям и требовать профессиональной оценки. Если тот, кто предоставляет информацию, не сможет получить от нее выгоду, то может пострадать как сотрудничество, так и его качество.

Необходимо придерживаться определенного метода для того, чтобы контролировать установление фактов. Следствием сближения с пользователями без использования рамок политики, в соответствии с которыми можно определять потребности, явится клубок проблем, который будет трудно распутать. Значительно лучше будет начать с определенного структурного подхода, в рамках которой могут обсуждаться и обосновываться потребности. Ясно, что потребности должны быть совместимы с целями и задачами информационной системы и что постоянное выяснение вопроса, где использовать данные, может выявить излишние элементы. Высшее руководство должно сопротивляться искушению наводить справки только в целях управления, должно стремиться работать на основе данных, уже полученных в технических целях, целях инспекции или ее политики. Остается вопрос: как можно согласовать имеющиеся данные, сделать их доступными в соответствии с информационными потребностями организации? В этой связи есть четыре вопроса, ответы на которые помогут создателям системы оценить открытые для них решения, и прежде всего:

- Как посредством инспекции информация поступает к ее пользователю из источника?
- Какой анализ и какое сравнение требуется?
- Каковы постоянные требования к хранению данных?
- Какую услугу должно оказывать предоставление информации пользователям?

Поток информации должен включать все источники информации и всех пользователей, но может находиться в достаточно широких рамках. Целью этого является проверить, что рассматриваемые альтернативы удовлетворяют всем каналам потока информации. Это зависит от различных

целей сбора информации, от пользователей, от исполняемых инспекцией функций и т.д. Если служба инспекции играет главную роль в разработке политики, то анализ должен быть всесторонним и полным, и сосредоточен как на политических, так и на оперативных требованиях. Исключительно в статистических целях анализ и сравнение будут менее всесторонними и потребуют меньшее количество ресурсов.

Постоянное хранение данных относится к документам, связанным с предприятиями, которыми занимается инспекция. Какая-то часть будет предписана требованиями законодательства. Документы, относящиеся к планированию, уведомления о несчастных случаях и информация о типе деятельности производств должны некоторое время храниться на бумаге. Более того, инспекция должна продолжать работать в случае перебоев в работе системы. Та служба, которая предоставляет информацию, будет всецело зависеть от того, в каком направлении будет работать инспекция. В самом простом случае инспектор может получить список мест ежегодных посещений без предварительного инструктирования. В данном случае предоставляемая услуга может состоять из ежегодной распечатки, без указания определенных методов требований к доступу или времени ответа.

В реальности инспекторы будут работать с общим ежегодным планом, но с частыми отклонениями, требующими реагировать на просьбы о предоставлении советов, происшествия и жалобы. Им будет необходима наилучшая имеющаяся информация о предприятиях и их предшествующем сотрудничестве и инспекцией. Данная среда требует высокой скорости работы, а также методов, с помощью которых будет управляться информация. Потребность в некоторых типах информации может быть предсказуема при уведомлении за неделю; другие способы будут значительно более согласованными и будут требовать как более быстрого ответа, так и способности просматривать источники информации.

По существу, политика управления информацией является примером формулирования и анализа альтернативных решений, определения связанных ограничений, рисков и соотношения расходов и доходов, а также определения направления дальнейшего развития.

Способ, с помощью которого собирается информация, географическое расположение помещений инспекции, способы анализа и требуемые пользователями данные, объем данных и количество ежедневных операций, производимых с базой данных – все это позволит дать оценку техническому и программному обеспечению, а также расходы на поддержание сети связи. Определенный анализ расходов и доходов может быть произведен в рамках вероятной экономии времени инспектора и вспомогательного штата; преимущества, улучшающие системы информации, повышают эффективность инспекции, для их получения может потребоваться время, а сами они могут рассматриваться в качестве скрытого ресурса.

Большое количество информации, связанное с потоком данных, требованиями различных пользователей, объемом информации и т.д. может быть распространено и подтверждено. Этого будет достаточно для создания и работы компьютерной системы. Другие требования, одинаково важные для успешного управления информацией, также могут быть использованы. В общих условиях, они являются принципами, которыми должны пользоваться, как этого хотели бы руководители, пользователи, а также те, кто обрабатывают информацию и формируют систему управления в долгосрочном плане. Наконец, согласованное решение необходимо будет всесторонне проработать и сформировать благоприятное для пользователя утверждение. Существует ряд возможностей для хорошо сформированной политики управления информацией извлечь пользу от службы инспекции и, следовательно, от ее клиентов.

- Всем законодателям и политическим деятелям необходима необработанная информация. Им нужны точные факты для поддержки предложений и оценки рентабельности нового законодательства. Существование хороших данных, однако, может продемонстрировать, где возникают проблемы, и указать путь для их разрешения. Это происходит на самом низком уровне активного сотрудничества инспекции и информационной системы.
- Активное использование системы информации для коммуникации, планирования и мониторинга деятельности инспекторов позволит оспорить правильность предвзятых точек зрения. Это поставит под вопрос распределение персонала по задачам, а также о постах линейных руководителей, необходимых для него.
- Другая активная роль системы информации заключается в установлении связей между техническими знаниями, принимаемыми в базе данных решениями и проблемами, с которыми сталкивается промышленность. Вопрос простой: «У меня есть знания: в решении какой проблемы мне их применить?» Интерес будет представлять такая система, которая собирает информацию и способна наилучшим образом направлять имеющиеся в распоряжении ресурсы инспекций для выявления наличия проблем.
- Хорошо осведомленный и подготовленный инспектор скорее добьется уважения. Если он или они является частью организации, способной беспристрастно действовать посредством систем информации, то в этом случае выше вероятность изменения отношений.
- Инспектор работает в качестве более эффективного посредника в достижении целей организации.
- Организация может положительно реагировать на такое повышение эффективности. Она позволяет изменить политику применения законодательства, другими словами, позволяет достичь равновесия между рекомендациями и контролем, внести изменения в координацию со сто-

роны инспекции, сбор данных и распределение функций. Все это в свою очередь окажет воздействие на задачи, стоящие перед системой информации.

- Заключительным шагом будет оказание помощи инспекторам в толковании различных ситуаций с использованием системы информации. Достаточно трудно представить себе применение действительно «квалифицированной» системы, которая может учитывать различные факторы, касающиеся местоположения или организации, предсказывать вероятные проблемы и предлагать варианты их разрешения. Более предсказуемой является система, основанная на знаниях, которая не только помогает пользователям делать запросы в базе данных, но и делает предположения относительно того, какие должны задаваться вопросы в определенных ситуациях на предприятии, а также показывает, где найти ответы.

Упомянутый активный потенциал невозможно сразу реализовать. Инертность любой организации не позволит сделать этого, и ни один прогноз не позволит определить причины и результаты отдельных действий. Организация и системы информации должны изменяться совместно. Все, о чем можно задавать вопросы — это о том, какова ситуация и о достаточной гибкости строения системы для того, чтобы сохранить различные возможности.

Возможно, прежде всего, всей системой необходимо успешно управлять для того, чтобы можно было гарантировать совместимость технического обеспечения, использование новых технологий, использование защиты информации, где необходимо, а также достижение максимальной эффективности и пользы от оказания услуг.

Примечания

¹ HSE: Успешное управление безопасностью и гигиеной труда (Лондон (London), 1997 год).

² Европейская Комиссия, Высший Комитет по инспекции труда (SLIC): *Общие принципы инспекций труда в отношении безопасности гигиены труда рабочих мест.* (Брюссель (Brussels), 1997 год).

13.1 Планирование и составление программ инспекций

Предпочтительно, чтобы после обсуждения с руководителями среднего уровня политика преобразовывалась в ежегодные программы на национальном, региональном и местном уровнях. Эти программы должны определять количество времени, которое необходимо уделить проактивной инспекции и специальным инициативам, тем самым гарантируя, что такая деятельность не будет подорвана чрезмерными требованиями от деятельности по уже случившимся случаям, такой как расследование происшествий и жалоб. Некоторое количество времени может также быть посвящено лекциям по проведению рекламных акций. Инспекторам необходимо руководство по тому, до какой степени они должны давать рекомендации, а когда осуществлять применение законодательства. Это может отличаться в ситуациях с малыми, средними и крупными предприятиями. Данные оперативные программы позволяют контролировать достигаемый в течение года прогресс и оценить успехи каждой составляющей в конце года.

13.2 Стиль инспекции

Инспекторам необходимо давать четкие инструкции относительно ожидаемого от инспекции стиля работы при всесторонней оценке технического обеспечения химических процессов, выборочном сравнении определенных департаментов или сфер деятельности, определении качества и умения проводимой самими работодателями оценки риска, исследовании систем безопасности и гигиены труда в производственной среде. Не существует единой верной модели, но руководство инспекции должно ясно дать понять, использование какого подхода ожидается в различных обстоятель-

ствах и в разное время. Плохо или неумело управляемому предприятию может изначально потребоваться тщательная инспекция технического обеспечения, хотя многие опытные инспекторы могут успешно определить стандарты с помощью выборочного сравнения. Использование определенных недостатков для демонстрации несоответствия процесса оценки риска или контроля руководства за безопасностью и гигиеной труда также может быть эффективным. Инспекторы также должны четко представлять, что от них ожидают в рамках проведения бесед с высшим руководством и контактов с профсоюзами объединениями и работниками.

13.3 Свобода действий

В разделе 11.3. данной книги описываются различные санкции, доступные инспекторам. Однако необходимо четкое руководство по их соответствующему применению в различных обстоятельствах. Очевидно, что инспекторам и их руководителям необходимо дать достаточную свободу действий для того, чтобы позволить им приспособить свои действия к определенным обстоятельствам. Однако должны быть четко определены границы такой свободы с тем, чтобы инспекторы и менеджеры средней руки были уверены в поддержке любых принимаемых ими действий.

13.4 Процедуры воздействия на производителей, поставщиков и импортеров

Когда инспектор обнаруживает недостаточно защищенный участок предприятия или неверно упакованное и маркированное вещество, редко у производителя, поставщика или импортера имеется местное представительство. Для исправления дынных несоответствий людьми, находящимся в наиболее выгодном положении, важно, чтобы производители или поставщики имели систему, позволяющую сопоставлять факты возникновения подобных недостатков и координировать подход к производителю, поставщику или импортеру, гарантирующий, что вопрос разрешается верным образом.

13.5 Обеспечение справедливого и непротиворечивого обращения

В то время как, с одной стороны, работодатели оценивают пользу определенного уровня свободы действий инспекторов по сравнению с простым

техническим применения законодательства, они, с другой стороны, весьма обеспокоены более снисходительным отношением к их конкурентам в другой части страны со стороны инспекторов. Если это произойдет, то вызовет критику в адрес инспекции. Очевидно, что эффективная организация должна содержать процедуры, гарантирующие полную непротиворечивость при толковании стандартов и осуществлении применения законодательства по всей стране. Данные процедуры могут включать специальные единицы в структуре центральной организации, или же они могут быть переданы определенным регионам в различных секторах экономики.

13.6 Ответственность за сотрудничество с другими органами власти

Хотя акцент был сделан на важности сотрудничества с другими органами власти, имеющими отношение к условиям труда, но недостаточно будет оставить этот вопрос исключительно на рассмотрение местных руководителей. Если инспекция придает значимость сотрудничеству с определенными органами, то руководители среднего уровня должны быть четко проинструктированы о направлении развития, частоте и характере сотрудничества.

13.7 Взаимодействие со средствами массовой информации

В то время как инспекция труда может иметь общую политику взаимодействия со СМИ, могут возникнуть проблемы с местными прессой, радио и телевидением. Это может происходить в обстановке конфликта интересов ожиданий общественности в открытости информации и необходимости сохранения конфиденциальности относительно ситуации или личностей, находящихся под следствием или же относительно действующих предприятий или процессов, представляющих коммерческую тайну. Местные инспекторы или руководители могут неожиданно столкнуться с таким противоречием интересов, и им нужны инструкции относительно того, каким образом действовать, не рискуя осложнить работу всей организации.

13.8 Мониторинг качества

Руководство инспекции должно допускать, что не все действия, проводимые в соответствии с рекомендациями, будут верно выполнены. Жизненно важным является проведение мониторинга и оценки программы. Они должны охватывать результат в виде потраченного времени или числа визитов или инспекций, а также стремиться оценить качество работы.

На индивидуальном уровне многое может выясняться старшим руководителем при последующей инспекции совместно с инспектором. Он может оценить не только проходит данный визит, но также и воздействие и эффективность первоначальной инспекции. Таким же образом старшее руководство должно оценивать работу региональных и местных подразделений, не только исследуя отчеты и статистику, но также встречаясь и периодически инспектируя местный персонал. Такие действия по мониторингу являются двусторонним процессом, поскольку старшее руководство будет в курсе неверного восприятия или непонимания, что позволит ему скорректировать рекомендации и инструкции. Наиболее важным является то, что надлежащая систематическая оценка и представление результатов, как в количественном, так и в качественном выражении, повышают надежность инспекции в глазах высших руководителей и помогают обеспечивать непрерывную финансовую и политическую поддержку.

14.1 Проблемы

Целями данной главы являются:

- предоставить инспекторам труда и ответственным за инспекции обзор того, как различные страны пытались рассчитать затраты на несчастные случаи на производстве и болезни, которые несут национальная экономика, работодателей и физические лица;
- суммировать факторы, которые учитывались при расчетах;
- дать представление о размере результирующих показателей;
- описать возможности, которые дает инспекторам труда использование данных в процессе инспекции и наблюдения за выполнением закона;
- проиллюстрировать вопросы на основе выбранных примеров.

Стоимость несчастных случаев и болезней на производстве на национальном уровне¹

Из примерно 115 миллионов работников в ЕС более 10 миллионов ежегодно становятся жертвами несчастных случаев и болезней на производстве. Из их числе более 8 тысяч умирают каждый год в результате только несчастных случаев на производстве. Количество же профессиональных болезней со смертельным исходом в несколько раз выше, вероятно, в десять или даже больше.

Ежегодные выплаты в результате несчастных случаев и болезней только в ЕС составляют более 26 миллиардов экю. В США расходы на несчастные случаи в промышленности, которые не удалось предотвратить, по оценкам Департамента труда составляют около 190 миллиардов долларов в год. Подобная оценка расходов экономики Германии на несчастные случаи, которые не удалось предотвратить, дает общие ежегодные потери в размере 52 миллиардов немецких марок.

Используя подход, учитывающий суммарные потери, можно определить, что общие расходы экономики Великобритании на профессиональные травмы и заболевания в 1995/96 гг. составляли от 2,9 до 4,2 миллиардов фунтов стерлингов. Если сюда включить расходы на не повлекшие травм случайные происшествия, которые можно было предотвратить, то цифры вырастут до 4,2-8,6 миллиардов, что будет соответствовать 0,6-1,2 процента общего валового внутреннего продукта (ВВП) Великобритании. Расходы работодателей на профессиональные травмы и болезни составили около 2,5 миллиардов фунтов (0,9 миллиардов на травмы и 1,6 на болезни). Это соответствует 4 и 8 процента от валовой прибыли промышленных и коммерческих компаний Великобритании, или же соответственно 143 и 297 фунта стерлингов на одного работника. По оценкам, в то же самое время, работники, пострадавшие от профессиональных травм и болезней, потеряли около 558 миллионов фунтов в виде уменьшенного дохода и дополнительных расходов, не говоря уже о причиненном Горе, боли и страдании. В Германии профессиональные заболевания при работе с асбестом составляют более 80 процентов от всего числа заболеваний со смертельным исходом, а прямые затраты на каждое происшествие такого рода превышают 1 миллион немецких марок. В Норвегии, относительно небольшой стране с очень высоким уровнем охраны труда, ежегодно сообщается о 2500 профессиональных заболеваниях и 25000 профессиональных травмах, учитывая тот факт, что по оценкам инспекции в действительности сообщается только о каждой четвертой профессиональной травме. По недавним оценкам социальные расходы на происшествия, которые не удалось предотвратить, составляют 40 миллиардов норвежских крон в год, что соответствует приблизительно 550 миллионам долларов США.

По данным Министерства труда Финляндии расходы на профессиональные заболевания и несчастные случаи на производстве в 1992 году составили 18,3 миллиарда финских марок (приблизительно 3 миллиарда долларов США), почти 4 процента ВВП.

Для получения этих оценок страны использовали разные расчеты и факторы, но все они охватывают различные аспекты медицинских затрат, затрат на производственные возможности, а также другие экономические, человеческие затраты, повреждение собственности и оборудования, административные затраты, затраты на чрезвычайное обслуживание и затраты на административное страхование.

Расходы на уровне предприятия

Расходы работодателя включают расходы, возникшие в результате отсутствия работника, расходы, связанные с заменой работника, повреждением материалов и оборудования, выплатой компенсаций и страхованием. Вообще говоря, ответственность работодателей за болезни и выплату

компенсаций, а также ответственность перед третьими лицами покрывается страховкой. Однако другие расходы включают нанесение повреждений продукции и материалам, предприятию и зданию, инструментам и оборудованию (сюда не относятся затраты по найму и обучению временных и замещающих работников), возможные дополнительные выплаты за сверхурочную работу и административные расходы, также как и судебные издержки и штрафы, которые не могут быть охвачены страховкой.

Непокрытые страховкой затраты могут от двух до восьми, а иногда и в большее раз превышать затраты на несчастные случаи, которые страховкой покрываются.

Кроме того, происходит потеря, размер которой невозможно посчитать, деловой репутации фирмы наряду с рабочей силой, клиентами и местным сообществом, что может оказать значительно более длительное воздействие на экономическое благополучие компании, а также моральное состояние и производительность рабочей силы.

Расходы физических лиц

В отличие от расходов всей экономики и предприятия, расходы отдельного работника носят продолжительный характер. Они включают в себя потерю доходов, в том числе будущих, снижение возможности зарабатывать, дополнительные затраты на существование, снижение качества жизни, боль, горе и страдания. Раздел «Человеческий фактор», приведенный ниже, посвящен состоянию психического здоровья.

Более широкая экономическая перспектива

В скандинавских странах существовала различная заинтересованность в оценке воздействия производственной среды на экономику, на как уровне компании, так и общества в целом. Споры относительно того, неверно ли используется экономика – ограничивая вмешательство в вопросы безопасности и гигиены принятием простейших решений, – или верно, разрешая проблемы, с которыми сталкиваются работники. Однако экономика может выступать в качестве катализатора, способствуя созданию здоровой рабочей жизни. Принципиальными аргументами в пользу этой перспективы являются:

- использование экономических прорывов не является проблемой дополнительных расходов, поскольку инвестиции в безопасность и гигиену труда незамедлительно приводит к значительной экономии;
- предотвращение несчастных случаев и болезней может позволить сэкономить миллиарды из государственного бюджета, несмотря на то, что безопасность и гигиена труда редко упоминаются в качестве приоритетного направления при составлении национального бюджета;

- перед лицом быстрых технологических изменений, жесткой конкуренции и новых политических требований возрастает потребность в компетентных и универсальных работниках. Проблемы рабочей среды зачастую выражаются в низкой мотивации, высоком уровне заболеваемости и текучести кадров, что негативно сказывается на репутации компании и может пагубно отразиться на продаже ее продукции; и
- ожидания работы в безопасных условиях сегодня выше; большее количество людей стремится к улучшению своего здоровья, узнав о последствиях работы в опасных условиях.

Финская инспекция труда признает, что в то время, как некоторые инвестиции окупаются достаточно быстро и приносят компании прибыль, другие приносят пользу обществу, но неперспективны для компании. Когда по законным или этическим соображениям компания должна сделать инвестиции в соответствии с собственными интересами и мотивацией помимо различных экономических причин должны укрепляться и дополняться традиционной работой инспекции труда по контролю за выполнением законов.

14.2 Роль инспекции труда в экономике профилактики

Вклад в национальное процветание

Хотя страны-члены ЕС и многие другие промышленно развитые страны исследовали расходы национальной экономики и отдельных компаний на несчастные случаи на рабочем месте и профессиональные заболевания, не будет достаточно просто опубликовать эти результаты. Они редко будут оказывать воздействие на уровне предприятия до тех пор, пока их значение не будет изложено в форме и объеме затрат в соответствии с размером предприятия, сектором и экономическим процветанием. Проведение оценки этих расходов в соответствии с индивидуальным стилем управления является очень важной функцией инспекции труда. Недостаточно просто пропускать законы, стимулировать саморегулирование или внедрять систему «внутреннего контроля», также как недостаточно просто опубликовать исследования расходов без инспекции и действий инспекции по исполнению законов.

Инспекция труда должна играть ключевую роль в развитии и стимулировании концепций расходов и доходов в рамках безопасности и гигиены труда в производственной среде, а также в создании специальной политики и эффективных процедур, стимулирующих сотрудничество с другими ключевыми игроками, такими как торговые ассоциации и страховые орга-

низации. Цель состоит в том, чтобы уверить действующие стороны в возможность сокращения расходов и потерь в концепции управления до такой степени, что результатом этого служат фактические предупредительные действия.

Все чаще становится обычным требование правительства по анализу расходов и доходов или изучению воздействия регулирования до введения новых норм, регулирующих вопросы безопасности и гигиены труда. Хотя оценка потенциальной пользы от уменьшения страданий и расходов ни в коей мере не является легкой задачей, инспекция труда, благодаря своему опыту, знаниям и исследованиям вносит основной вклад в оценку расходов на происшествя, которые не удалось предотвратить. Отчасти, благодаря исследованиям и предоставленным инспекцией труда данным, удалось получить информацию о потерях во всем мире от несчастных случаев на рабочих местах и профессиональных заболеваний, о чем говорилось выше.

Изменение политики инспекции

Традиционно, инспекции труда работали посредством сочетания «неожиданных» текущих инспекций, расследований отчетов о несчастных случаях и болезнях и специальных визитов либо по просьбе работодателя, либо для того, чтобы осуществить определенную инициативу инспекции. Все больше инспекции концентрируются на том, чтобы вопрос безопасности и гигиены труда в производственной среде регулировался руководством организации таким же образом, как и другие вопросы. Осведомленность о расходах, связанных с несчастными случаями и заболеваниями, и способность убедительно говорить об их сокращении поможет отдельным инспекторам более эффективно стимулировать руководство.

Первым условием, позволяющим выполнить эту задачу, является необходимость убедить инспекторов в надежности этого подхода, который, по крайней мере, не менее эффективно воздействует на заинтересованность руководства, нежели угроза применения правовых санкций. Вторым условием является необходимость иметь документацию, позволяющую убедить руководство в том, что «безопасность выгодна» и что «Хорошее здоровье — это хороший бизнес».

Воздействие на руководство

Реализация политики инспекции, требующая от инспекторов, когда необходимо, приводить экономические, юридические и этические аргументы в пользу усовершенствованной безопасности и гигиены труда, является серьезным испытанием для отдельных инспекторов. Он или она затрагивает другую область, и экономические аргументы весьма редко оказываются

настолько убедительными, что не вызывают возражений при первом же своем появлении. Работодатели будут знать о своих непосредственных расходах, наличии подходящих сотрудников, требованиях клиентов относительно услуг и ежедневных проблемах производства или обслуживания. Инспектору необходимо учитывать эти соображения при приведении экономических аргументов в пользу усовершенствования.

Целью инспекции является достижение постоянных позитивных изменений в рамках усовершенствованных условий работы или процедур. Для этого, в свою очередь, необходимо стимулировать ответственных за то, чтобы начать изменять собственные соглашения. Стимулируя совершенствование, инспекторы могут использовать свои знания и опыт для представления руководству рекомендаций и поддержки по вопросам безопасности и гигиены труда в производственной среде и разработки решений. Продолжая приводить экономические аргументы, инспекторы должны иметь в виду, что при обнаружении недопустимых условий, в соответствии с законом необходимо будет предпринять действия.

Быть реалистом в вопросе расходов и пользы от профилактики

Приводя экономические выгоды от усовершенствованных предупредительных мер, инспекции обычно указывают и на дополнительные расходы. Обычно руководство обращает внимание на расходы, а не на преимущества и окончательную экономию от предупредительных мер. В то время, как некоторые инспекции разработали ряд способов для измерения и фиксирования расходов и преимуществ, следует признать, что не все способы одинаково выгодны.

Производственная безопасность не всегда прибыльна. Инспектор должен выбрать наилучший подход для конкретного предприятия. Не в каждой инспекции необходимо делать акцент на экономической составляющей, особенно если экономические преимущества производственной безопасности настолько незначительны, что не смогут побудить руководство внести изменения. В этих случаях инспектору необходимо апеллировать либо к необходимости хорошего состояния здоровья, либо к положениям законодательства.

Финский Департамент по безопасности и гигиене труда и производственной среде полагает, что лучший уход за производством («чистое» рабочее место, сохранение проходов расчищенными, подготовка схем-планов производств, увеличение потока информации и общее улучшение производственной среды) оказывается прибыльным. Совершенствование безопасности оборудования, разрешение проблем химических испарений и пыли, снижение уровня шума – все это автоматически является нерентабельным.

Таким же образом, следование указаниям инспекторов или служащих компании оказывается менее прибыльным, нежели выслушивание мнений работников о необходимости участвовать и брать ответственность за их безопасность и гигиену труда. Однако шведские исследования показывают, что снижение уровня воздействия химической пыли и испарений оказалось достаточно «прибыльным».

С другой стороны, профессиональные службы здравоохранения, отвечающие лишь минимальным законным требованиям или сосредоточенные на лечении, скорее будут прибыльными, нежели проводящие активную охрану труда и нацеленные как на предотвращение, так и на реабилитацию. Эргономика, включающая совершенствование отдельных рабочих мест, без рассмотрения всего рабочего процесса в целом, принесет меньше пользы, нежели применение эргономики в планировании и закупках. Скандинавское исследование показало, что результатом процесса инспекции, определившего проблемы безопасности и гигиены труда и производственной среды, а также связанные с ними положения законодательства, стал самый низкий уровень расходов. Однако, для этого потребовался очень тщательный анализ, а принятие итогового решения оставлено на рассмотрение руководства. Рассматриваемое предприятие было себе лучшим судьей в поиске наиболее экономичного решения, а система инспекции оказалась эффективной в этом случае, поскольку предприятие отвечало стандартам, тем самым выполняя ясные требования закона.

Однако неофициальный стиль инспекции может оказаться бесполезным для предприятия, если руководство не может точно понять, какие предъявляются требования. В результате руководство может либо вообще ничего не делать, либо откладывать свои действия на потом. В соответствии со шведскими исследованиями, развитие эргономического подхода к решению проблем и применение эргономики оказалось относительно легким технически и экономически осуществимым.

В издании, посвященном малым и средним предприятиям Великобритании, говорилось, что использование советов инспекторов часто может позволить компании сэкономить средства. Например, намереваясь установить неогороженную кабину для хранения огнеопасных веществ, владелец небольшой фирмы намеревался приобрести огнеупорные лампы и выключатели. Инспектор порекомендовал владельцу установить обыкновенные флюоресцирующие лампы и выключатели вне кабины и освещать помещение сквозь герметичные стеклянные панели, что будет значительно дешевле. В другом случае владелец фабрики, поставляющей корм для скота, намеревался разместить саму фабрику в большом «блочном» доме. Инспектор предложил менее крупное здание с облегченной крышей, что позволит снизить вероятность взрыва, тем самым сэкономив компании 60000 фунтов стерлингов.

Человеческий фактор

« Психическое состояние имеет важное, если не решающее, значение для производительности и экономической результативности большинства предприятий и организаций. Признаками хорошего состояния производственной среды являются положительные опыт работников сообщества, высокая трудовая мотивация, низкий уровень прогулов, способность переносить конфликты и неопределенность, умеренная текучесть кадров и способность организации стимулировать плодотворное сотрудничество. Хорошие условия работы, хорошее управление и взаимодействие оказывают положительное воздействие на благосостояние и мотивацию работников и, впоследствии, на качество и производительность работы предприятия.

Отсутствие психического комфорта может проявляться в различного рода нарушениях работы и производства и в негативном воздействии на эффективность работы и прибыльность компании. Прямым следствием этого может быть высокий уровень прогулов, текучести кадров, готовность преждевременно уходить в отставку, увеличившееся количество посещений центров здравоохранения, повторяющиеся сложные конфликты и раскол рабочей силы на группы, а также общее ощущение неопределенности и ненадежности. Воздействие проблем психического состояния рабочей силы имеет серьезные последствия не только для отдельных лиц, но и для производительности всего предприятия.

Проблемы в физических условиях работы затрудняют выполнение заданий и доставляют ненужное напряжение. Ресурсы также расходуются вследствие стресса, конфликтов внутри рабочего сообщества, дискриминации, издевательств и угроз насилия на рабочем месте (см. Главу 28). Содействие психическому благосостоянию является скорее вопросом легкости понимания и осуществления изменений в соответствии со стимулированием хорошего взаимодействия, нежели экономического воздействия. Подчеркивая экономическое значение как положительных, так и отрицательных последствий, можно в дальнейшем побудить произвести необходимые действия для достижения усовершенствований на рабочем месте.

Воздействие ряда факторов может отразиться на производительности и прибыльности. Шведские исследования выдвигают точку зрения, что стиль управления и взаимоотношения руководства с работниками, способ работы и мотивации работников, атмосфера на рабочем месте, степень использования эргономики при рассмотрении вопросов, подготовка и ориентация – все это является основными факторами, способствующими благополучию на рабочем месте, а такие факторы, как убранное рабочее место, освещение, температура и шум, являются вторичными с точки зрения текучести кадров и прогулов на работе.

Основные требования включают в себя хорошие физические условия работы, ровные отношения между работниками и между работниками и руководством, справедливое планирование работы, безопасность работы и соответствующую зарплату. Любое продолжение роста производительности требует трудоустройства мотивации, оценки вклада каждого работника и ощущения тесной связи с организацией. Если инспекторы способны привлечь внимание к этим факторам, то они могут одновременно положительно воздействовать на производительность компании.

Анализ основных причин

• В предыдущих разделах акцент делался на сокращении потерь, которые можно избежать, и уменьшении необязательных расходов. ИОТ Великобритании разработал модель управления безопасностью и гигиеной труда и методику оценки стоимости несчастных случаев. Недавние исследования выявили такую связь между ними, а метод разрабатывался для того, чтобы проверить возможность оценки стоимости несчастных случаев и инструмент анализа «глубоких причин» данного происшествия для того, чтобы позволить организациям более эффективно планировать расходы на безопасность и гигиену труда. Если бы можно было четко определить расходы на несчастные случаи и увязать их с определенными ошибками руководства, то компании смогли бы планировать свои усилия, направленные на усовершенствования, с учетом рентабельности, концентрируясь на четко определенных сферах деятельности руководства.

Было сделано две попытки, одна для как можно более простого получения данных относительно расходов на несчастные случаи, а вторая для разработки «метода анализа основных причин» на основе полученных данных. Финансовые расходы включают в себя как материальные, так и трудовые расходы, в то время как альтернативные расходы состоят из расходов от бездействия работников или их неспособности непрерывно производить свою продукцию в результате несчастного случая. Кроме того, существуют также обычные административные и судебные издержки.

Развитие способов анализа основных причин включает в себя оценку происшествий и несчастных случаев в соответствии с моделью, состоящей из шести этапов, которая отвечает принципам качества и позитивной практики компании, то есть политике, организации, планированию, оценке, перемотру и проверке, о чем пойдет речь ниже («Государственная больница»).

Всесторонний литературный обзор выявил наличие общего мнения относительно:

- осведомленности об опасности;
- границ неудач; и
- имеющихся людей и объектов.

Позже эта модель была преобразована в более систематический процесс посредством развития анализа MORT (надзор со стороны руководства и деревьев рисков), обеспечивая четкий метод определения причин и составляющих факторов основных происшествий. Процесс направлен на определение глубинных причин несчастных случаев: несоответствующее определение политики; несоответствующая организация контроля, сотрудничества, связей или компетентности, несоответствующее планирование, исполнение или измерение; ошибки в пересмотре всего процесса.

Два последующих исследования ясно показали слабость собственной системы связи организации и компетенции ее работников, равно как и способности планировать, хотя и был продемонстрирован высокий уровень исполнения. В другом исследовании государственной больницы, описанном ниже, уровень политики и организации оказался выше среднего, хотя уровень планирования и исполнения оказался ниже приемлемого стандарта при полном отсутствии процесса пересмотра. Анализ позволил организации укрепить свои слабые звенья и сократить расходы на несчастные случаи.

Экономический вклад в оценку риска и программы действия предприятия

В ЕС и все больше в других регионах от предприятий требуется основывать свои программы действий по оценке риска. Таким образом, о серьезности риска можно судить не только с точки зрения нанесенного вреда или болезни, но также и с точки зрения экономических последствий происшествия. Например, расчет риска временного прекращения подачи энергии может указать на необходимость немедленных действий, даже если риск нанесения травмы был сравнительно невысок. Экономическое рассмотрение, возникшее на основе анализа безопасности и гигиены труда может эффективно содействовать программе действий, которая позволит минимизировать потери, равно как и риск нанесения травм. Таким же образом, существует возможность оценить экономические результаты устранения или уменьшения риска для здоровья – результаты расходов и пользы от снижения риска переутомления, к примеру.

Например, в Соединенном Королевстве широкое распространение подъемных приспособлений, переносного оборудования, и регулируемых по высоте кроватей, наряду с принятием политики «отказа от поднятия» в больницах привело к значительному сокращению травм медсестер и значительной экономии в отдельных учреждениях. Знание различных результатов затрат дает инспекторам важную дополнительную информацию, когда они пытаются побудить предприятия проводить оценку риска и действительно ими управлять.

14.3 Выборочные исследования случаев

Автомобильный бизнес

Финская модель ТУТА – это компьютерная программа, с помощью которой можно объяснить и оценить расходы в связи с болезнями, несчастными случаями, текучестью кадров и нетрудоспособностью, а также ежегодные расходы на безопасность труда на производстве. Эта модель особенно применима к большим предприятиям, где количество отпусков по болезни и несчастных случаев высоко. Используя эту модель, инспектор способен привлечь внимание работодателя к расходам, вызванным рисками в рабочей среде и, следовательно, могут побудить работодателя сосредоточить свои усилия на улучшении условий на рабочем месте.

Предприятие автомобильной промышленности с высоким уровнем несчастных случаев и неявок по причине болезни применяло модель в течение трех лет и преуспело в определении причинностных факторов. Оно решило сосредоточиться на улучшении качества производственной среды, повышении удовлетворенности от работы и принятии схожих мер по предотвращению нетрудоспособности. В результате количество неявок по причине болезни сократилось на две трети и опустилось ниже среднего уровня предприятий, участвующих в проекте.

Оптовый торговый бизнес

Финские инспекторы труда использовали модель для объяснения расходов и преимуществ усовершенствований в производственной среде и безопасности и гигиене труда. Если расходы на предупредительные меры можно определить, то существует возможность провести расчет расходов и доходов от инвестиций и определить срок окупаемости.

В оптовом бизнесе инспекторы выявили высокий уровень несчастных случаев. Модель использовалась для того, чтобы продемонстрировать экономическое воздействие данных несчастных случаев и результаты предупредительных инвестиций. Отдельной проблемой было пересечение в одном месте сотрудников и автопогрузчиков, а также риск поскользнуться при ходьбе. Предприятие решило построить пешеходный мост и оценить расходы и преимущества. Расходы включили в себя планировку, материалы и работы по постройке моста; преимущества заключались в сокращении пропусков работы, ускорении работы, экономии энергии, увеличении интервалов работы автопогрузчиков и более эффективном использовании складских помещений. На основе данного анализа расходов и доходов срок окупаемости инвестиции составил 25 месяцев.

Строительная площадка А

На плохо организованной строительной площадке потенциальная доходность улучшений определялась посредством анализа расходов и доходов, который показал, что потери, вызванные недостатком организации, в три раза превышали инвестиционные расходы. Были сделаны необходимые усовершенствования планировки и организации площадки, что впоследствии улучшило площадку ведения работ.

Орган управления водным транспортом

Применяя категории стандартов к оценке стоимости несчастных случаев на работе (потерянное время работника, время на расследование, оперативная неэффективность, затраты на уборку, лечение/ жалобы/ административные расходы) как подлежащих заявке (в течение трех дней) травм, так и случаев потерь рабочего времени, позволяющих руководству сконцентрироваться на основных причинах несчастных случаев (падения с высоты, ручная обработка грузов, соскальзывание и нанесение повреждения движущимся объектом).

Организация также рассчитала стоимость несчастных случаев и происшествий без нанесения травм. Установив данные расходы и внедрив новую систему управления безопасностью и гигиеной труда, в течение шести лет предприятие смогло сэкономить 2,5 миллиона фунтов стерлингов лишь на предотвращении несчастных случаев.

Применительно к случаям ухудшения здоровья, компания сконцентрировалась на связанном с работой расстройством верхних конечностей, вибрационным синдромом рук/кистей, профессиональном стрессе и потере слуха, вызванной шумом. Собранные данные по аналогичным расходам на связанные с работой заболевания позволили предприятию принять профилактическую программу. В случае с расстройством верхних конечностей, связанным с работой, проводились индивидуальные интервью с каждым, кто использовал оборудование с экраном (дисплеем). Сразу же проводились контрольные замеры по всем аспектам рабочего места, равно как выдавались направления на лечение в службы профессиональной безопасности труда, проводились дополнительная подготовка и развитие программного обеспечения. Общие расходы в течение десяти лет составили приблизительно 30,000 фунтов стерлингов; увеличилось как количество жалоб в связи с расстройством верхних конечностей, так и объем средств, выделяемых в качестве компенсации. Компания рассчитала, что она сумеет сэкономить на 175 направлениях на лечение, расходы в каждом случае составляют более 5000 фунтов, что в итоге позволило сэкономить более 900,000 фунтов за десять лет. По оценкам расходы в течение десяти лет на

программы составили 34,000 фунтов, что значительно меньше экономии на выплаты компенсаций в течение десяти лет.

В случае с вибрационным синдромом рук/кистей по причине использования вибрирующих инструментов и оборудования для ремонта дорожного полотна, предприятие сконцентрировалось на предоставлении информационных буклетов, надзором за здоровьем и усовершенствовании анти-вибрационного оборудования. Суммарные расходы на программу, включая выделяемые на ее поддержание средства, составили 50,000 фунтов. Поскольку у 10 процентов из 200 работников уже проявились симптомы, то руководство считает, что смогло предотвратить 20 случаев в течение следующих 10 лет исходя из средней стоимости каждого 11,500 фунтов, что позволяет сэкономить 230,000 фунтов за 10 лет.

Строительная площадка Б

Это исследование касается строительства супермаркета, стоимость контракта около 8 миллионов фунтов, срок строительства около 18 недель. Было 29 субподрядчиков. Все происшествия на сумму более 5 фунтов и рассматриваемые главным подрядчиком как случаи, которых можно было избежать, и учитывались на всей площадке. Несчастный случай определялся как «любое незапланированное событие, повлекшее нанесение травмы, ухудшение здоровья работников, повреждение или утерю собственности, цеха, материалов, нанесение вреда окружающей среде или потеря в деловых возможностях».

За 18 недель было зарегистрировано 3620 происшествий, подпадающих под это определение, результатом чего стали прямые финансовые потери на сумму около 87,000 фунтов стерлингов, альтернативные издержки, главным образом образующиеся из зарплаты, выплачиваемой во время простоев, составили 158,000 фунтов, в итоге количество получилось 245,000 фунтов. Учитывая, что происшествия происходили в течение всего времени строительства, то суммарные потери составили около 700,000 фунтов, что примерно 8,5 процентов суммы контракта на 8 миллионов фунтов.

Всего, было зарегистрировано 56 незначительных травм и 3,570 случаев нанесения повреждения имуществу. За время исследования не было нанесено ни одной серьезной травмы или травмы, повлекшей бы отсутствие в течение более чем трех дней, несмотря на то, что по данным о происшествиях за время исследования в процессе строительства наносится как минимум одна серьезная травма, требующая более чем трехдневного отсутствия. Отношение застрахованных издержек к незастрахованным составляет 1 к 11. Характер данного исследования – ограниченный срок исследования – не позволяет провести сравнение «до и после», но результаты расходов и потерь должны убедить руководителей строитель-

ных компаний, что имеются достаточные возможности для экономии на расходах в их отрасли промышленности.

Государственная больница

Применение описанного выше подхода анализа основных причин к 13-недельному исследованию больницы позволило определить суммарные расходы на несчастные случаи в размере 26,000 фунтов (почти 2,000 в неделю или 104,000 в год). Каждое происшествие должно было быть запланированным событием, которое руководство могло проконтролировать; его результатом должно было быть причинение или потенциальное причинение вреда человеку; оно должно было быть непосредственной причиной потери как минимум 5 фунтов или 15 минут времени.

Во время последующих исследований была собрана информация по отдельным происшествиям и относительно того, осуществлялся ли надзор за рисками. Для установления последовательности событий и определения основных причин были определены события и причинностные факторы («основная причина, которую можно достоверно установить и которую руководство сможет контролировать»).

Основные причины были поочередно описаны в публикации ИОТ «Успешное управление безопасностью и гигиеной труда»². Этот документ полагает, что компонентами управления безопасностью и гигиеной труда являются:

- **политика** – четкое определение действий организации;
- **организация** – определение эффективной структуры управления и подготовка к реализации политики, включающая контроль, предписание соответствующих ролей и обязанностей, обеспечение достаточной компетенции, установление эффективных механизмов связи и достижение сотрудничества всего персонала;
- **планирование и осуществление** – обеспечение того, что риски, которым подвержены безопасность и гигиена труда вследствие определенных действий, контролируются благодаря практическому использованию стандартной письменной формы оценки риска;
- **оценка выполнения** – принятие стандартов, в соответствии с которыми следует проводить оценку; и
- **проверка и пересмотр выполнения.**

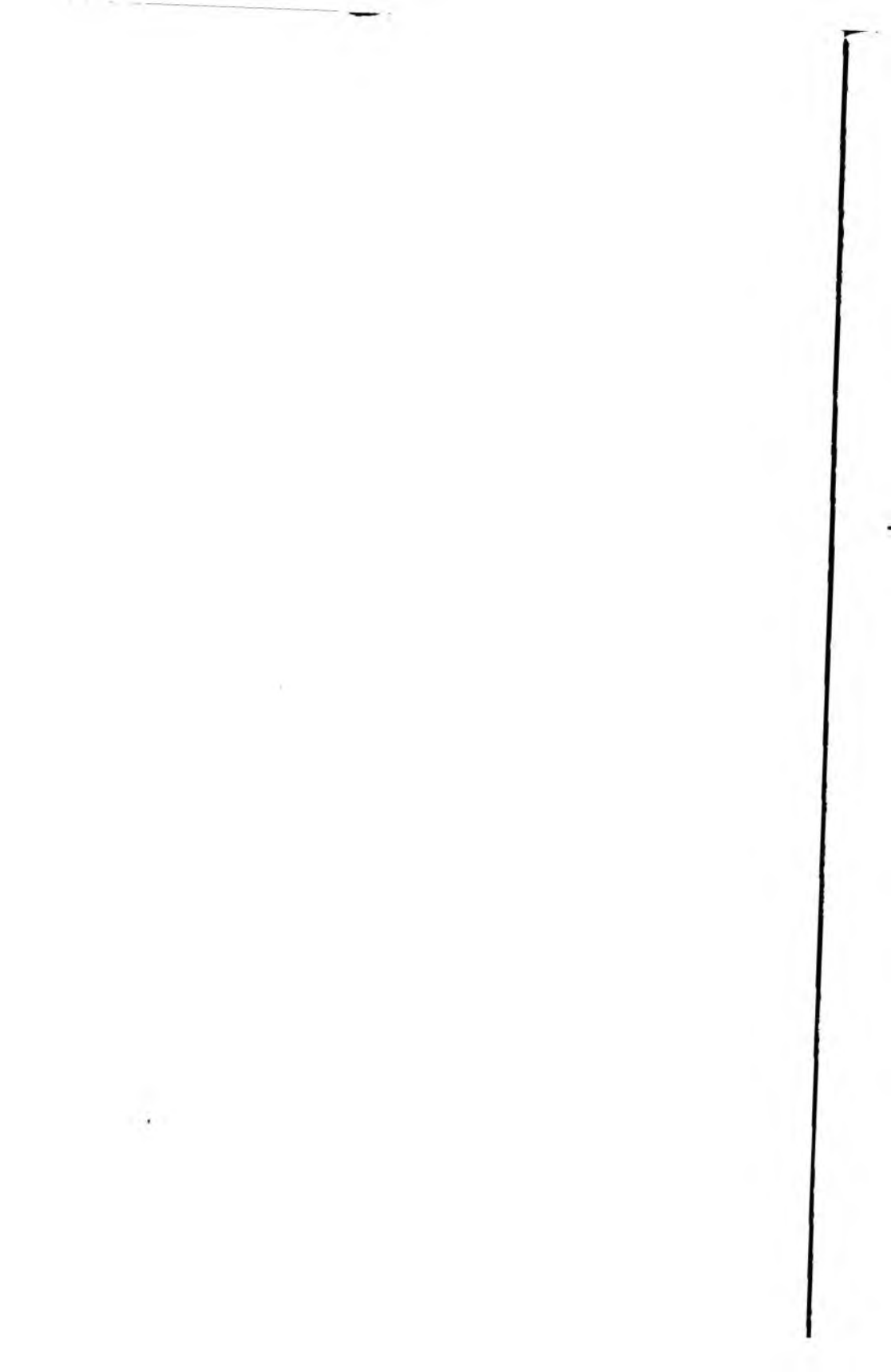
При оценке расходов это исследование не учитывало долгосрочное воздействие на здоровье в результате травм от заноз, повреждения оборудования (о чем редко сообщалось из-за нежелания сотрудников), также не учитывали управленческие расходы (их рассматривали как уже учтенные) или возможные расходы в связи с судебными разбирательствами. В качестве наиболее сильных сторон больничной системы анализ определил ее

политику, связь, сотрудничество и выполнение. Сферами, подлежащими дальнейшему развитию, являются контроль, планирование и реализация. Руководство посчитало данные результаты весьма содержательными и, в итоге, подготовило детальный план действий, расставленных в порядке очередности. Данные также позволили укрепить положительное отношение к безопасности и гигиене труда в рамках организации.

Примечания

¹ Данные в данном разделе были предоставлены департаментами труда заинтересованных стран.

² HSE: Успешное управление безопасностью и гигиеной труда (Лондон (London), 1997 год).



ЧАСТЬ III

**СИСТЕМЫ ИНСПЕКЦИИ:
ОРГАНИЗАЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ**

15.1 Общие замечания

Социальный диалог отождествляется с трехсторонним сотрудничеством на разных уровнях.

Несомненно, трехстороннее сотрудничество – это средство достижения компромисса между экономическими и социальными требованиями, приемлемых для всех сторон. И хотя трехстороннее сотрудничество не может существовать в отсутствие рыночной экономики, до определенной степени оно нацелено на ограничение «свободной игры» рыночных сил.

Наиболее удобны различные формы трехстороннего сотрудничества (включая неформальные соглашения), а в случае серьезного кризиса они являются единственно возможными средствами обеспечения учета социальных факторов на национальном уровне. Социальный диалог вносит большой вклад в формирование международных социальных рамок в условиях глобализации экономик. Трехстороннее сотрудничество может также помочь увязать заинтересованность предприятий в повышении своей конкурентоспособности с требованиями социальной справедливости и солидарности.

Во многих странах Центральной и Восточной Европы, а также в некоторых развивающихся странах, основным препятствием эффективному функционированию неформальных и формальных трехсторонних соглашений было медленное возникновение по-настоящему независимых организаций работников и работодателей, с разными функциями для независимых и государственных организаций.

В странах, где трехстороннее сотрудничество работает хорошо, оно основано на сознательных попытках организаций работодателей и работников найти точки соприкосновения, даже в случае идеологического противостояния между конкурирующими в рамках одной стороны группами или работниками и работодателями. Государство должно быть открыто к уча-

стию социальных партнеров в диалоге, а организации работников и работодателей должны обладать способностью к эффективному участию.

Действительно, эффективность служб инспекции значительно возрастает, если они будут получать поддержку со стороны работников и работодателей, их организаций и представителей. Эта трехсторонняя концепция не нова, и в действительности она представляет собой основу функционирования МОТ. Она отражает не только устройство Организации, но также олицетворяет процедуру формулирования и представления международных инструментов. Примером этому является Конвенция 1976 г. о трехсторонних консультациях для содействия применению международных трудовых норм (№144).

Как и в любой форме сотрудничества, трипартизм требует определенного уровня доверия между партнерами, которое, в свою очередь, обуславливается желанием обмениваться достоверной информацией по интересующим вопросам. К примеру, работники и работодатели должны знать факты, на основе которых государство формирует свою политику, и каждый из социальных партнеров должен быть готов пояснить свою позицию, касающуюся производительности, методов труда, профессиональной безопасности и гигиены труда, рамок социальных отношений на уровне предприятия и т.п. Целью должно являться установление собственной позиции, рассмотрение общих интересов и, насколько это возможно, уменьшение расхождений.

15.2 Сотрудничество в рамках предприятия

Все большее число стран вводит законодательство, которое требует создания объединенных комитетов на промышленных, коммерческих и даже некоммерческих предприятиях с персоналом превышающим определенный установленный размер, хотя это и не применимо в равной степени к сельскохозяйственным предприятиям. Эти комитеты дополняют некоторые функции трудовой инспекции, выполняют на предприятии надзор за соблюдением условий труда и, в особенности, безопасности и гигиены, а также, в целом, помогают предотвращать профессиональные и все возрастающие социальные и экономические риски. Параллельно был создан институт избираемых работниками делегатов по безопасности труда, применительно к предприятиям, которые нанимают более 10 работников (иногда, если более 5) или, в редких случаях (например, в Великобритании), но не исключительно, если они назначаются профсоюзами. Последний подход — не простая проблема, поскольку соперничество профсоюза может быть представлена промышленным рабочим в контексте защиты труда, часто в ущерб последних. С учетом важности как объединенных комитетов по безопасности и здоровью, так и делегатов по безопасности, тенденцией со стороны правительств является предоставление им значительных полномочий,

например, предоставлять им свободное время (по закону) на сопровождение трудовых инспекторов во время их визитов — и это важно, поскольку они могли бы указать на опасности, которые могли бы ускользнуть от внимания инспектора, и в целом добавили бы значимости присутствию инспектора на рабочем месте.

Сотрудничество служб инспекции с представителями работников не ограничивается вопросами профессиональной безопасности и здоровья. В ряде стран законодательно установлена ответственность представителей профсоюзов и работников предприятия за условия работы и найма. Эти представители главным образом несут ответственность за представление к рассмотрению жалоб и замечаний, касающихся применения законодательных положений и инструкций к инспекции труда.

15.3 Сотрудничество на отраслевом, региональном и национальном уровнях

Многими правительствами в соответствии с законодательством были созданы трехсторонние органы, ответственные за охрану труда на национальном, региональном и секторном уровнях. Эти органы сталкиваются с широким кругом вопросов, которые могут включать законодательство по охране труда, политику заработной платы, вопросы безопасности и здоровья, опасность, связанную с профессиональной деятельностью, вопросы по связям различных отраслей промышленности и даже профессиональной подготовки. В большинстве случаев условия для членства определяются законодательно и обычно ограничиваются представителями работодателей или трудящихся или членами профессиональных организаций, проявляющих заинтересованность в обсуждаемых вопросах. Департамент правительства, отвечающий за вопросы труда, неизменно обеспечивает административную поддержку, и ее эффективность напрямую зависит от качества этой поддержки.

Отраслевые органы могут быть особенно эффективны в толковании законодательства для процессов или деятельности, протекающей в промышленности или отрасли путем согласования и публикации детального руководства. Это показывает предпринимателям, что точно такие же требования применяются и к конкурентам, также как и помогает инспекторам в приведении в исполнение согласованных стандартов.

Логика трипартизма не требует особых пояснений, и его преимущества вполне очевидны. Сотрудничество приносит лучшие результаты, нежели конфронтация, как минимум в условиях социального согласия, и чем больше инспекция труда сможет способствовать сотрудничеству между работодателями, работниками и правительством, тем значительнее будет вклад

в экономическое и социальное благосостояние страны. Сотрудничество также может быть и двусторонним. Как работники, так и работодатели часто проводят неформальные консультации с инспекцией труда по возникающим у них вопросам. Такие контакты должны поощряться при условии сохранения независимости инспекторов и не превращения их в советников той или иной стороны. На инспекторов труда также налагается обязанность поддерживать связь с представительными органами работников и работодателей. Для инспекторов будет полезно прибегать к ним регулярно, не только для обсуждения текущих вопросов, но также вопросов, представляющих общий интерес в сфере трудовых связей и условий труда. Расходы, связанные с подобными действиями необходимо сравнить с потенциальными выгодами.

15.4 Членство консультационных и руководящих органов

Члены инспекции труда часто принимают участие в работе консультационных органов (в добавление к секретариату). Они могут быть назначены как представители министра, за которых орган несет ответственность, и в этом случае их назначение несет публичный характер их обязанностей, их уровня в национальной гражданской службе или их возможности представлять департамент. В других случаях службе инспекции труда совместно с другими техническими подразделениями может быть передан запрос направить представителей на встречи, с предоставлением информации, которую служба получила в рамках своей ежедневной работы. Эта информация может быть крайне необходима в дискуссиях по выработке направления, или при принятии решения о направлении действий. Иногда бывает полезно использовать знания инспекции труда, касающиеся трудовых отношений, применительно к какой-то области или отрасли, или оценить трудности, которые могут возникнуть при практическом применении текста законов в рамках подготовки. В этих случаях представитель инспекции труда в основном выступает в роли наблюдателя или эксперта, не принимает настоящего участия в процессе принятия решений, и ограничен лишь предоставлением консультации. Это положение сильно меняется, когда присутствие инспектора является частью его непосредственных обязанностей, и когда инспекция труда сама представлена в силу своих технических обязанностей (как, например, происходит во Франции и других странах, использующих французскую систему). Это, обычно, подразумевает участие в принятии коллективного решения.

Иногда к инспекции обращаются за вынесением окончательного решения по какому-либо вопросу. В случае подготовки органов к

оценке и одобрению нового предприятия и оборудования, а также в случае комитетов по безопасности и гигиене труда на местном, региональном и национальном уровнях, порядок участия формализован. В этих обстоятельствах инспектор труда может привлечь внимание к недостаточному уровню предлагаемых мер защиты, предложить другие, или указать на конкретные трудности в применении действующих норм. Задачей инспектора является представление технической и практической точек зрения органов власти, способствующих принятию решения или написанию текста, после того как решения были сформулированы. Роль службы инспекции в комиссии отраслевого планирования направлена на привлечение внимания к проблемам труда, которые должны быть рассмотрены до того, как принята какая-то конкретная мера, и к проблемам, которые могут последовать в результате принятия такой меры.



16.1 Инспекция по труду как правительственный департамент

Положение систем инспекции в рамках центральных органов власти, такое как у департамента министерства, способствует созданию и применению единой инспекции труда и применению единой политики для всей страны. Вот почему Конвенция 1947 г. об инспекции труда в промышленности и торговле (№81), статья 4, параграф 1, и Конвенция 1969 г. об инспекции труда в сельском хозяйстве (№129), статья 7, параграф 1 указывают на желательность контроля инспекции труда со стороны определенных властных структур «настолько, насколько это совмещается с административной практикой» государства-члена¹. Эта оговорка, какой бы прямой она ни казалась, неоднократно давала возможность для спорных толкований. Одним из беспокоящих вопросов является следующий – относится ли упомянутая административная практика к организации службы инспекции, или к любой (имеющей похожую структуру) части исполнительной системы, другими словами, к государственному управлению страны и его региональным или децентрализованным службам. В первом случае организационная структура системы инспекции, действительно, может не совпадать с историческим представлением о едином правительственном департаменте или центральной власти, отвечающей за инспекцию труда (случай стран с федеральной организацией будет рассмотрен позднее). Однако в большинстве стран другие государственные службы находятся в ведении центральной власти (например, налоговая инспекция).

За этим лежит несколько важных соображений, одно из которых связано с ответственностью министерств. В странах, где инспекция труда организована как государственный департамент, обычно с децентрализован-

ными службами на местах под ее прямым руководством, она, как правило, является частью Министерства труда или его эквивалента (социальных дел, занятости, и т.п.). Тогда легко устанавливается ясная политическая (министерская) отчетность и обязательная политическая поддержка по всем вопросам трудовой инспекции. Такая политическая поддержка крайне необходима для каждодневного ведения системы инспекции, политики по инспекции труда и структурным реформам, также как и образование – хотя и без всяких гарантий – необходимой поддержки дополнительными ресурсами.

Такая форма организации может отвлечь политическое внимание от управления инспекцией труда, но стремится установить меры стабильности и целостности, необходимые для осуществления как существующей, так и новой политики. Опыт МОТ в разных странах-членах показал, что может потребоваться от трех до пяти лет, прежде чем главные новые политические инициативы дойдут до производственных помещений предприятий, показывая, что они были поняты и эффективно применены. В 1981 году в Нидерландах продемонстрировали понимание этих принципов через принятие новой политики по охране труда – Акта об условиях труда. Однако введение Акта в действие было постепенным. Сначала вошли в действие положения по обеспечению профессиональной безопасности, с которыми клиентская система была уже достаточно знакома. Через три года вступили в действие части, касающиеся гигиены труда, к которым социальным партнерам требовалось время приспособиться. И, наконец, спустя семь лет меры, касающиеся «благополучия», совершенно новой, далеко идущей концепции, включающей, среди прочего, такие вопросы как удовлетворение от работы, и с чьим применением и надзором ознакомилась инспекция, обрели силу закона. Сегодня общей тенденцией является общее отделение политики (форма, контроль, оценка) функционирования инспекции труда, как описано в Части III, разделах 9.2 и 9.4 от функции «осуществления обслуживания», или сути инспекции труда. В последние годы реформы в Австралии, Новой Зеландии и в других местах двигались в этом направлении. Как организовать компонент осуществления обслуживания, по-прежнему остается предметом споров. Например, в Бельгии функции инспекции труда осуществляют три различных департамента (технической инспекции, медицинской инспекции и инспекции по социальному законодательству) в рамках одного Министерства (Труда). Координация в данном случае вызывает значительные проблемы. В большинстве англо-говорящих африканских и некоторых азиатских странах, две службы (инспекция труда, отвечающая за общие условия работы и производственные отношения, и инспекция предприятий, отвечающая за профессиональную безопасность и гигиену труда) существуют бок о бок как правительственные департаменты соответствующих Министерств труда. Координация и сотрудниче-

ство в большинстве случаев развиты плохо; связь охраны труда и последовательности применения соответствующей политики очень страдает.

В переходных странах Центральной и Восточной Европы два отдельных правительственных департамента, один, отвечающий за профессиональную безопасность (в рамках Министерства труда), и другой, отвечающий за профессиональную гигиену (в рамках Министерства здравоохранения), существуют бок о бок. Институциональной координации и сотрудничества практически не существует. Наоборот, существует конкуренция и значительные потери из-за трений и дублирования. Эффективность инспекции в данных условиях страдает. Напротив, в таких странах как Финляндия, Нидерланды или Норвегия, где функциональные обязанности инспекции труда организованы как одна система инспекции в правительственном департаменте Министерства труда, обеспечивают сильную, хорошо организованную, последовательную, эффективную систему обслуживания своих клиентов. У них все еще могут существовать проблемы на более высоком уровне, но они все-таки лучше с ними справляются. И совершенно не вызывает удивления, что ряд высокоорганизованных инспекций труда выбирают именно эту модель.

16.2 Управление трехсторонними системами

Все увеличивается ряд стран, где инспекция труда существует при трехсторонней структуре, правлении или комиссии, которые, в свою очередь, осуществляют качественное наблюдение за инспекцией, устанавливают политику, контролируют ее выполнение, оценивают результаты, соотносят ресурсы и несут общую ответственность за осуществление услуг инспекции. Этот трехсторонний орган может сам быть подотчетен министру правительства (сохраняя достаточно большие рамки свободы), или парламента, как это происходит в некоторых странах.

Великобритания является собой типичный пример страны с трехсторонней структурой управления. Комитет по безопасности и гигиене труда разрабатывает законодательную базу, а Исполнительный орган по охране труда осуществляет надзор за деятельностью инспекции. В Швеции Национальный Совет по профессиональной безопасности и гигиене осуществляет надзор за инспекцией по труду в семи регионах страны.

В других странах существуют трехсторонние органы, которые занимаются охраной труда. В Венгрии и Нидерландах эти органы выполняют консультативную функцию и, хотя они пользуются большим уважением, не руководят исполнительным органом. В системах, где социальное обеспечение выполняет функции инспекции (Германия, Швейцария), надзор органов социального обеспечения и профилактической деятельности может быть ограничен двусторонними органами или советами, но это, скорее, исключение.

Структуры трехстороннего управления могут существовать лишь в системах, где социальные партнеры сильны, хорошо организованы и независимы, проявляют сильную заинтересованность в вопросах охраны труда и принимаются правительством в качестве партнера в вопросах инспекции труда. В подобных обстоятельствах может произойти значительная передача полномочий правительственных министерств. Пример Комитета по безопасности и гигиене труда в Великобритании может быть иллюстрацией для этого. Цели Комитета по безопасности и гигиене труда и Исполнительного органа, чье существование и функции вытекают из Рабочего Акта по безопасности и гигиене труда 1974 года, защищать здоровье, безопасность и благосостояние работников, а также других, преимущественно население, которое может быть подвержено риску.

Основная ответственность возлагается на непосредственных участников: в основном работодателей, но также на самостоятельно занятых и на поставщиков. Комиссия и Исполнительный орган существуют, чтобы информировать, стимулировать и вести тех, на кого возложены обязанности (на носителей ответственности²), а также тех, кто связан с охраной труда, в направлении действий, ведущих к более высоким стандартам, а в частности:

- ✓ • Определять стандарты, среди прочего, через:
 - разработку предложений по реформе существующего законодательства через нормы и одобренные своды правил в рамках Акта;
 - выпуск руководства; и
 - сотрудничество с другими органами, устанавливающими нормы;
- Участвовать, через переговоры, в установлении норм в ЕС и других международных организациях, учитывающих принципы Акта о профсоюзах и трудовых отношениях 1974 года;
- Способствовать соответствию Акту 1974 года и другому законодательству, в частности посредством:
 - Проведения инспекции, консультаций и приведения в исполнение на предприятиях, где Исполнительный орган по безопасности и гигиене труда является органом обеспечения; и
 - Разработки предложений по и наблюдения за распределением ответственности между исполнительным органом по безопасности и гигиене труда и другими исполнительными органами с целью достижения удовлетворительных и взаимоувязанных стандартов;
- осуществлять, публиковать и способствовать исследованиям; расследовать происшествия и проблемы со здоровьем в промышленности, правильно распространять решения;
- предоставлять особые услуги, относящиеся к основным функциям Комиссии, такие как Консультативное медицинское обслуживание занятости;

- способствовать процессу открытого и демократического принятия решений, прозрачности, подотчетности, согласованности по вопросам гигиены, безопасности и благополучия посредством:
- предоставления консультаций и информации по запросам министерств;
- подготовки всей необходимой информации для практического применения общественностью;
- сотрудничества с регулирующими органами в соответствующих областях;
- представления интересов Соединенного Королевства в ЕС на других межправительственных форумах;
- содействия проведению публичных дискуссий о природе, масштабе и допустимости риска.

Задачей Комитета по безопасности и гигиене труда и Исполнительного органа является следующее: обеспечение контроля риска безопасности и здоровья на рабочих местах пропорционально риску; содействие техническому прогрессу; должный учет расходов и доходов. Оба органа работают в режиме тесных консультаций с теми, на кого направлена их деятельность, и все что они делают, направлено на повышение качества управления безопасностью и здоровьем с использованием системного подхода при определении источников опасности, а также рисков контроля и оценки.

В Швеции Национальный Совет по профессиональной безопасности и гигиене труда выполняет приблизительно те же функции. Он финансируется Министерством труда, но в этом заключается практически единственная форма контроля, которую осуществляет правительство. И хотя преимущества организации управления на трехсторонней основе очевидны в том, что люди, которых касается это управление, могут формулировать и вести вопросы политики, затрагивающие их самих, это не совсем простой вопрос. Политическая поддержка на уровне министерства может оказаться не очень сильной, если департамент напрямую ему не подчиняется. В Великобритании отчетность Комитета по безопасности и гигиене труда и Исполнительного органа несколько раз передавалась от одного правительственного министерства другому. Если один из социальных партнеров по каким-либо политическим мотивам решает выйти из трехстороннего сотрудничества на национальном уровне (как это некоторое время происходило в Швеции), вся концепция попадает под угрозу существования. В Финляндии инспекция труда существовала в рамках (трехстороннего) Национального Совета по охране труда, пока не был упразднен и сформирован в виде департамента центрального правительства, сначала в рамках Министерства труда, а сейчас Министерства социальных дел и здравоохранения. Однако трехстороннее управление остается важной концепцией организации инспекции труда, и другие страны присоединяются к рядам

этих высокопроизводительных систем. Можно сослаться и на другой пример, в Австралии в 1995 году была создана Национальная Комиссия по профессиональной безопасности и гигиене труда, имеющая широкие полномочия:

- достижение главных запланированных результатов, ежегодно;
- отчет перед министром (о трудовых отношениях), ежегодно;
- сотрудничество с Департаментом Комиссии по трудовому стажу, отвечающим за сравнительную оценку исполнения в субъектах федерации;
- предоставление рекомендаций Совету (федеральные и государственные территории) при Министре труда в отношении разработки новых норм и инструкций;
- проведение консультаций с консультативными органами и другими заинтересованными сторонами; и
- проведение надзора за работой Национальной Комиссии по профессиональной безопасности и гигиене труда, имеющей ряд административных функций.

16.3 Необходимость интегрированных систем

Уже отмечалось, что во многих странах в силу различных исторических, политических или функциональных причин с течением времени были созданы обособленные службы инспекции труда. Эти службы часто выполняют разные функции, иногда они частично перекрывают друг друга, а иногда выполняют параллельные функции. В странах с «двойными» системами общепризнанна необходимость координации сотрудничества. На практике, однако, сотрудничества не происходит, или, в лучшем случае, оно носит чисто случайный характер, часто полагаясь добрую волю или личные взаимоотношения сотрудников различных служб. Даже там, где сотрудничество наделяется законным статусом через постановления министерства или «агентские соглашения» между руководящими органами различных служб, нет никакой гарантии, что они будут эффективно функционировать на практике. До сих пор двойные или параллельные системы инспекции организованные в рамках одного и того же министерства (обычно — труда) очень затратны. Административное дублирование, разные базы данных и недостаток координации в использовании человеческих и материальных ресурсов (которых всегда не хватает) приводит к расточительству и неэффективности. Вдобавок к этому, клиентская система часто находится в ущербном положении в понимании различий природы воздействий отдельных систем. Иногда инспекторы из различных служб дают взаимоисключающие советы по вопросам охраны труда. Часто они оказываются невосприимчивы к вопросам, которые не помещаются в рамки их собственного, зачастую весьма узкого мандата.

Что касается работников и работодателей, то эти проблемы до сих пор настолько взаимосвязаны, что формируют неосознанное целое. Таков подход современных, высокопроизводительных систем к проблемам охраны труда: целостный, с глобальным видением, с попыткой понять, принять участие и овладеть различными взаимосвязанными вопросами охраны труда, какой бы природы они ни были – технической, медицинской, социальной, правовой или экономической. Целостный подход все больше является квинтэссенцией успешного развития и осуществления политики предупреждения в мире труда. Интегрированные системы инспекции труда сочетают основные функциональные виды ответственности охраны труда, такие как трудовые отношения, профессиональная безопасность и гигиена труда, общие условия работы и борьба с запрещенными формами занятости, и устанавливаются во все большем ряде стран. В странах-членах МОТ с начала 1990-х появился целый ряд типичных объединений.

Некоторые страны, особенно среди бывших Британских колоний, унаследовали неудачную дихотомию инспекционных услуг: инспекция труда, обычно ответственная за производственные отношения, общие условия работы и заработную плату; и промышленная инспекция профессиональной безопасности и гигиены труда. Пока существовали связи между этими системами (до конца колониального периода) промышленная инспекция обычно была частью департамента по труду. В 1980-х разделение между этими службами возрастало, и промышленные инспекции во многих странах превратились в отдельные правительственные департаменты.

Регулирование вопросов по труду в большинстве англо-говорящих африканских странах (да и везде) получает не более одного процента национального бюджета (иногда это 0.1 процента, хотя во многих странах этот показатель находится на уровне 0.25 процента). Трудовая инспекция, в свою очередь, получает лишь часть этих средств. Как следствие – ее статус неприемлемо низок.

Трудовые инспекции, как правило, испытывают проблемы с недоукомплектованностью, недостаточной подготовкой персонала и недостаточным финансированием. Они также характеризуются низкими бюджетами на транспорт, поездки, подготовку, а также недостаточными средствами связи. Все эти факторы ведут к потере мотивации и часто к серьезным проблемам ориентации.

Для африканских стран интегрированные инспекции труда не являются новой концепцией. Они просто до сих пор эффективно не применялись на континенте. В следствие этого их применение в большинстве стран повлечет значительные политические изменения.

В странах Африки, даже в официальном секторе, визиты инспекторов на предприятия очень редки. Во многих странах инспекторы (любой службы) посещают менее 10 процентов предприятий официального частного городского сектора в год, другими словами, они посещают предприятия

раз в 10 лет. Сельские предприятия (официального сектора) посещаются еще реже. Таким образом, когда инспектор (трудовой или предприятия) посещает рабочее место, совершенно недопустимым является тот факт, что он оказывается глух к жалобам или слеп к нарушениям только лишь потому, что они не попадают в сферу его технической или правовой компетенции. Что же касается работников, то инспектор представляет единственного агента регулирования вопросов труда, которого они когда-либо встретят. Для инспекторов совершенно недопустимо быть нечувствительными к нарушениям профессиональной безопасности и гигиенических норм, а промышленным инспекторам - игнорировать жалобы о невыплате заработной платы, например, то, что происходит в настоящее время в большинстве стран региона. Мало того, что это наносит вред цели всей трудовой инспекции по защите работников и содействию лучшим условиям работы и лучшим условиям труда, но это подрывает как авторитет служб инспекции, так и системы регулирования вопросов труда в целом.

Более того, это приводит к значительной растрате ресурсов. Менеджеры по охране труда знают, что самой затратной частью трудовой инспекции является доставка инспектора к месту ее проведения. Если и когда это происходит, инспектор должен обладать достаточной компетенцией и полномочиями, чтобы обращаться, и воспринимать все вопросы, связанные с защитой труда, попавшие в зону его внимания. Более того, инспекторы по труду часто являются специалистами очень высокой квалификации, и отправлять их наугад, как часто происходит, - самый неэффективный и затратный способ организации службы инспекции профессиональной безопасности и гигиены труда. Для них проводить время на МСП, вникая в детали несложных проблем безопасности и гигиены (что, тем не менее, должно проводиться работодателем) является бесполезной тратой времени и ресурсов. С другой стороны, исключение профессиональной безопасности и гигиены труда из общей трудовой инспекционной деятельности непростительно, поскольку это слишком серьезная проблема, чтобы ею можно было пренебречь.

Более функциональная система организации определяла бы (обычно более многочисленная) инспекторов труда как «точки первого контакта» с рабочей силой на местах, ответственные за все аспекты охраны труда, включая «проверку» основных или несложных вопросов профессиональной безопасности и гигиены (и основные вопросы производственных отношений). Более сложные проблемы могут затем быть переданы специалистам по профессиональной безопасности и гигиене труда, находящимся в местах промышленной концентрации. Можно проиллюстрировать это утверждение: в Кении Департамент по труду осуществил более 26.000 инспекционных визитов в 1993 году (с помощью 182 инспекторов); в тот же самый год Департамент профессиональной безопасности и Службы здравоохранения

осуществили около 3.000 инспекций с помощью 85 инспекторов. Можно подвергнуть сомнению предположение, что деятельность по безопасности и гигиене труда была бы совершенно иной, если бы инспекторы труда также имели право (при условии, что они хорошо подготовлены) заниматься основными проблемами безопасности и гигиены во время своих посещений. Вот в чем заключается подход интегрированных систем («посещение одного цеха во время посещения»), оптимально использующий имеющиеся в наличии, но всегда скудные ресурсы в работе систем инспекции.

Вторая группа – страны Центральной и Восточной Европы, где инспекция возникла из бывшей системы трудовой инспекции советского типа. Во многих странах Центральной и Восточной Европы деление между инспекторатом труда, отвечающим за охрану труда и безопасность, и местными подразделениями, занимающимися вопросами гигиены труда и отвечающие за профессиональную безопасность, продолжается и в двадцать первом веке. В то время как инспектораты труда, за некоторыми исключениями, подчиняются Министерству труда, подразделения, отвечающие за вопросы гигиены, формируют часть сети региональных и локальных станций гигиены, отвечающих за здоровье населения, детское здравоохранение и иммунизацию, подчиняются Министерству здравоохранения.

Такая организация во всей советской системе основывалась на понимании необходимости заниматься здоровьем населения «глобально», принимая во внимание взаимосвязь воздействия на здоровье как со стороны общества, так и производства. К сожалению, хотя значительные медицинские и научные средства были предназначены для периодических проверок, оценке загрязнения рабочих мест и классификации рабочих мест по степени опасности, очень мало или практически ничего не было сделано для модификации самого процесса, чтобы улучшить контроль за рабочей средой или снизить уровень воздействия, в дальнейшем остановить заболеваемость и нездоровые или опасные трудовые процессы. Одной из самых необходимых структурных реформ является интеграция инспекций здоровья и гигиены с инспекцией безопасности (и общим условиям труда), что имело место не во всех, а только в некоторых странах, таких как три балтийских государства и Болгария, где уже были сделаны определенные шаги. В то время как в большинстве стран Центральной и Восточной Европы государственная санитарная и эпидемиологическая инспекции укомплектованы врачами, гигиенистами и научными работниками, осуществляющими лабораторные анализы, они не являются инспекторами, и в целом они не проводят работу, направленную на улучшение условий работы. Как правило, инспекторы не являются хорошими врачами, а врачи – хорошими инспекторами. У них разные профессиональные требования, разные знания и навыки.

Некоторые существенные проблемы являются результатом разделения сфер ответственности и путаницы, которую она вызывает. И, что является

наиболее важным, для руководства инспекций нет смысла читать нотации работодателям о важности здравоохранения, безопасности, охране труда, качестве и эффективности как о единой интегрированной управленческой деятельности, когда при реализации такого подхода они сами нелогично разделены. Отвергаемый аргумент в пользу изменений заключается в том, что системы в Центральной и Восточной Европе за последние 40 лет не справились с задачей защиты здоровья работников, и что большой безответственностью для любого правительства будет не рассматривать необходимостью иного подхода. Возможно, основным принципом должно быть то, что каждый должен делать то, что он может делать лучше всего. Врачи должны обследовать людей, гигиенисты должны оценивать положение, ученые должны анализировать результаты, а инспекторы должны проводить инспекции и приводить в действие законы и нормы. В самых развитых индустриальных рыночных экономических системах инспекторы полагаются на и используют информацию, полученную от врачей, гигиенистов и ученых, и их поддержка крайне важна, даже жизненно необходима для их надежности (и снова, соответствующие положения содержатся в Конвенции №81, статья 9). Инспекторы должны решать, давать совет, приводить в действие рекомендации и, если им оказывается противодействие, обосновывать свои действия с помощью информации, полученной от врачей, гигиенистов и ученых, на суде или трудовом трибунале, в случае необходимости. Интегрированная инспекция, конечно же, не означает, что каждая страна должна следовать одному и тому же пути. Подобные системы практически во всех странах с индустриально развитой рыночной экономикой отличаются, как уже отмечалось. Некоторые выбирают путь найма врачей, гигиенистов и ученых в штат трудовой инспекции. Некоторые устанавливают законные или контрактные обязательства по предоставлению обслуживания врачами и гигиенистами, также как и аналитической поддержки инспекции труда со стороны персонала станций гигиены и руководства служб здравоохранения. Еще одним подходом является требование к работодателям со стороны инспекции труда поручить (и оплатить) обслуживание со стороны специально отобранных врачей и гигиенистов, провести необходимые обследования, тесты и оценки, чтобы дать возможность работодателю и инспектору судить о необходимости действий, и если таковая возникнет, о том, какие действия необходимы. Что не будет работать, так это заключение соглашений о сотрудничестве, которые могут быть (и чаще всего и бывают) проигнорированы на низовом уровне. Также возникают сложности, что расходы на координацию и сотрудничество встают между различными правительственными департаментами, которые либо находятся в рамках одного министерства, либо, что еще хуже, разных министерств, поскольку значительные дополнительные средства уходят на попытки установления эффективного сотрудничества, оттягивая и без того

скудные ресурсы на проведение инспекторской деятельности. Государственная инспекция труда в странах Центральной и Восточной Европы должна иметь ясную, исчерпывающую, установленную законом ответственность по обеспечению приведения в исполнение правовых положений, относящихся к условиям работы и защите работников в соответствии с положениями статьи 3 Конвенции №81. Она должна прилагать усилия, чтобы стать полностью интегрированной системой, что вовсе не означает, что она не может давать совет специалистам других департаментов.

Две другие ситуации в последнее время привели к еще более интегрированным системам. Во-первых, в результате роста уровня безработицы во многих странах, вопрос контроля и значительного снижения нелегальных форм занятости получил все возрастающее политическое внимание. Это привело к тому, что министерства труда значительно усилили поиск более действенных подходов к этой наиболее эксплуатационной форме злоупотребления. Люди, работающие нелегально, особенно незащищены, дети ли это, молодежь, нелегальные иммигранты, женщины на опасной работе или люди, занимающиеся «черным трудом» или совместительством, и это лишь наиболее распространенные формы эксплуатации.

Во многих странах борьба с нелегальной занятостью является первостепенной, или, как минимум, одной из первостепенных задач служб общественной занятости, но часто это оказывается неэффективно. Результат все растущего числа стран, таких различных как Венгрия и Кения, заключается в том, что контрольные или инспекционные функции служб занятости были совмещены или переданы государственным службам инспекции занятости, что существенно усилило последние, в особенности в части контроля нелегальной безработицы.

Следующей сферой, где произошли недавние изменения в направлении систем интеграции, являются отношения между действиями трудовой инспекции по профессиональной безопасности и гигиене труда и соответствующими действиями в сфере предотвращения, предпринимаемыми организациями социальной защиты, отвечающими за страхование от заболеваний и несчастных случаев на производстве или компенсацию работникам. Как уже отмечалось в Части I, некоторые страны, в основном в силу исторических причин, создали службы инспекции труда, занимающиеся профессиональной безопасностью и гигиеной (и часто другими функциями) и параллельно системами компенсации, осуществляющих отдельные услуги инспекции, иногда с участием государственного капитала (Франция, Германия, Люксембург), а иногда организуемых по частным законам (Австрия, Швейцария). Эти системы финансируются из взносов работодателей и обычно носят предупредительный характер, поскольку в общем дешевле предотвращать происшествия и заболевания, чем компенсировать последствия. В Новой Зеландии и в австралийских штатах Новом Южном Уэльсе и Виктории инспекция по

профессиональной безопасности и гигиене труда и руководство органов компенсации (орган социального страхования) недавно объединились в единую организацию. Инспекторы труда остаются государственными служащими, но их заработная плата и вознаграждение теперь выплачивается из взносов работодателей на социальное страхование как текущие расходы на инспекцию. Трудовая инспекция в настоящее время имеет полный доступ к исчерпывающим базам данных системы социального обеспечения по заболеваниям и несчастным случаям на производстве, что необходимо отметить как важный факт осуществления эффективной, всеобъемлющей стратегии предотвращения в контексте системы интегрированной инспекции.

16.4 Пример федеральных государств

Статья 4, параграф 2 Конвенции №81 дает положения, разъясняющие понятие «центральный орган власти», отвечающий за трудовую инспекцию в странах-членах МОТ с федеральным устройством. Центральный орган власти может быть на уровне федерального правительства, или каждого субъекта федерации. Страны с федеральным устройством разработали значительное число различных решений этого вопроса, а также основных проблем последовательности в осуществлении национальной (федеральной) политики по всей стране. На практике существуют три очевидные «модели»: центральный орган власти на федеральном уровне; отдельные «центральные» органы власти на уровне каждого субъекта федерации; и сочетание этих двух моделей. В некоторых странах ситуация еще больше усложняется существованием параллельных или двойных служб инспекции, которые могут существовать независимо от главных (государственных) систем инспекции труда. Ряд стран может иметь отраслевые (например, сельское хозяйство) или функциональные (например, производственные отношения) обязанности, или может лишь инспектировать федеральные предприятия или применение некоторых (федеральных) законов.

Бразилия, Нигерия, Российская Федерация и Венесуэла относятся к странам с центральной властью на федеральном уровне. Германия является типичной страной без центральной власти на федеральном уровне, но с одной в каждой земле федерации.

Среди стран третьей группы как с федеральной, так и с центральной государственной властью, существует две подгруппы. Первая состоит из стран с центральной властью на федеральном уровне и центральной властью в некоторых субъектах федерации как, например, в Соединенных Штатах. В этой стране федеральное агентство, Администрация по профессиональной безопасности и гигиене труда (АПБГТ) прямо отвечает за инспекцию безопасности и гигиены в 27 из 50 штатов и 6 из 8 территорий. В других штатах и территориях АПБГТ одобрила государственные программы,

которые выполняются в рамках федеральной власти, в рамках которой штаты устанавливают и осуществляют свою собственную службу инспекции (например, АПБГТ Калифорнии, АПБГТ Нью-Йорка). Однако Соединенные Штаты также являются типичным случаем двойной системы, поскольку в них действует отдельная федеральная система инспекции по труду – Администрация по стандартам занятости (АСЗ), в действительности более старая и более крупная служба инспекции из двух, которая приводит в исполнение и создает законы, регулирующие заработную плату и условия труда как единая центральная власть для всей страны.

Индия также попадает в первую подгруппу с инспекцией по профессиональной безопасности и гигиене труда, управляемой центральным правительством для всей страны, и инспекцией труда, управляемой центральным правительством в рамках соответствующих министерств, отвечающих за трудовые и социальные вопросы на каждой территории.

Вторая подгруппа формируется из стран с федеральной инспекцией труда на предприятиях, подпадающих под федеральную юрисдикцию и для федеральных работников, а также определенных «стратегических» секторов, и/или специальных (федеральных) законов исключительного федерального исполнения; и центральной властью на уровне субъекта федерации для предприятий и работников, не подпадающих под федеральную юрисдикцию. Это случай Аргентины, Австралии, Канады (для инспекции профессиональной безопасности и гигиены труда) и Мексика и Швейцария (для всех функциональных обязанностей). Случай Швейцарии осложняется тем, что третья служба инспекции, со своими собственными агентами, управляется системой социальной защиты SUVA (похожая двойная система существует в Германии, организована в индустриальном секторе, и чьи агенты имеют статус как у инспектора, и такие же права и обязанности). SUVA действует в сфере предотвращения несчастных случаев на производстве. Ее инспекторы контролируют соответствие правовым положениям, относящимся к профессиональной безопасности на предприятиях с особенно опасными условиями труда (химическая промышленность, строительство, и т.п.). Государственные (на уровне кантона) инспекции отвечают за профессиональную безопасность на всех предприятиях, так же как и за все общие положения, касающиеся охраны здоровья работников (т.е. продолжительность рабочего времени и периоды отдыха).

Наконец, существует несколько стран, которые, согласно их конституции, не относятся к государствам с федеральным устройством, но где организация инспекции по труду имеет определенные «федеральные» черты. В Испании, например, существует центральное руководство инспекции труда в рамках национального Министерства труда. Однако 17 автономных комитетов выполняют обязанности инспекции труда, относящимися к своим региональным министерствам труда. На практике координация и со-

трудничество между этими разными органами может быть трудно достижимым на институциональной основе, и применение единой беспристрастной национальной политики приведения в исполнение, как описано в Части II, Глава II, что кажется ключевым элементом успеха менеджеров высокопроизводительных систем инспекции, может быть проблематичным.

Примечания

¹ Рабочие параграфы Конвенций №81 и №129 приводятся в Приложении I

² Носитель ответственности может быть собственником помещения или поставщиком оборудования, или разработчиком, или клиентом проекта, а не работодателем работников, занятых на опасном производстве

17.1 Взаимодействие на уровне служб-подразделений

Обычно не существует специальных проблем вертикальных взаимоотношений в рамках одного отделения службы инспекции. Тем не менее, центральная власть должна помнить, что она должна руководить и способствовать действиям. Необходимо противостоять тенденции центральных департаментов успокаиваться на удобной установившейся практике. Напротив, высшее руководство инспекции должно использовать свое широкое видение проблем и продолжать осуществлять ориентацию и отдавать указания. Служащие, от которых требуется выполнение исполнительных действий, не должны чувствовать себя забытыми, и высшие должностные лица должны быть всегда готовы дать им совет, разъяснение, документацию и поддержку против негативного внешнего вмешательства или, в случае возникновения конфликтных ситуаций, заняться проблемами работодателей, профсоюзов и других государственных органов. Чтобы оставаться в контакте с развитием ситуации на низовом уровне, высшее руководство должно самым активным образом искать и использовать ответную реакцию, является ли она предложением новых инициатив или критикой существующих процедур.

Наряду с существованием тенденции сокращения влияния центральной власти и ее отделения от действующих подразделений, иногда происходит и прямо противоположное. Другими словами, центральная власть может осуществлять чрезмерное вмешательство, а это несовместимо с эффективным управлением системами инспекции труда. Периферийные подразделения должны пользоваться определенной свободой действий, ее подтверждением является подготовка периодических отчетов, через которые высшее руководство могло бы наблюдать за их деятельностью. Инспектор, отвечающий за местное или региональное отделение, должен иметь права

на создание его структуры и осуществление действий, принимая во внимания местные условия и требования, в рамках национальной политики правоприменения и ежегодного плана действий, описанного в Части II.

Между отделениями может осуществляться горизонтальный контакт в ходе каждодневной работы, например, когда инспектор, отвечающий за региональное отделение, чувствует необходимость обсудить общую проблему с коллегой из соседнего района. Такие контакты должны поощряться, и общепринятой практикой во многих странах является проведение регулярных встреч высшего руководства для совместного обсуждения и обмена мнениями по рабочим процедурам, возникающим проблемам, а также действиям, которые необходимо принять. Это инструмент управления, который действенные, высокопроизводительные системы инспекции используют ежедневно. Напротив, в низкопроизводительных системах главы региональных отделений часто не проводят встреч со своим руководством из головного офиса. Как следствие – важный инструмент управления и совместные встречи для поднятия вопросов, определения проблем и продвижения организации игнорируется.

В самом начале года высшее руководство должно наметить серию визитов в различные региональные отделения. Они неизменно смогут узнать что-то существенное, чего они до сих пор не знали. Но если подобные визиты не наметить, они будут казаться менее важными, чем вопросы, связанные с ежедневной работой, и не будут сделаны. Сотрудничество между различными службами инспекции должно быть организовано и наделено надлежащим статусом на самом высоком уровне, особенно для совместного рассмотрения проблем, которые волнуют службы вне зависимости от сферы их ответственности. На более низких уровнях контакты между службами могут организовываться на неформальной основе, хотя сотрудничество между службами инспекций лучше всего обеспечивается, когда наделяется надлежащим статусом. Например, в некоторых странах, где за инспекцию безопасности добывающих отраслей отвечает специальная техническая служба, руководители, отвечающие за проведение инспекций, должны, согласно закону, информировать инспекторов о результатах своих визитов. В других странах законодательство требует, чтобы Министерство труда и социальной защиты сотрудничало в выполнении своих действий с другими министерствами, например, Министерством здравоохранения или национальной системой социального страхования. Необычной, но продуктивной мерой содействия сотрудничеству, является для инспекции организация двухдневного технического симпозиума по таким вопросам как шум или программируемые электронные системы, а также сбор материалов от различных подразделений организации. Итоговые дискуссии между людьми, проводящими политику, и учеными, инспекторами, отвечающими за предприятия, сельское хозяйство, ядерные установки или добывающие от-

расли, и между инженерами, врачами и исследователями не только способную лучшему совместному пониманию и одобрению, но могут также содействовать инициативы новой политики.

17.2 Сотрудничество с другими органами

Статья 5(а) Конвенции 1947 г. об инспекции труда в промышленности и торговле (№81) и статья 12 (1) Конвенции 1969 г. об инспекции труда в сельском хозяйстве (№129) устанавливают, что соглашения должны заключаться с тем, чтобы способствовать сотрудничеству между службами инспекции и другими правительственными службами и государственными или частными организациями, осуществляющими аналогичную деятельность¹.

Сотрудничество в первую очередь должно устанавливаться среди различных подразделений служб, занимающихся различными видами инспекции или различными секторами занятости. Опыт показывает, что подобное сотрудничество происходит достаточно редко. В то время как наблюдается тенденция увеличения международного обмена, касающегося проблем и опыта международных служб, часто не происходит никаких контактов между отделениями системы инспекции труда из разных стран, несмотря на то, что практически все правительства признают важность сотрудничества между службами инспекции и другими органами власти. Этот недостаток контактов может происходить из-за отсутствия каких-либо центральных координирующих органов власти. Таким образом, когда ведомственные обязанности соответствуют отраслям экономики, инспекторы труда, отвечающие за промышленность и торговлю, практически не имеют контактов с коллегами, отвечающими за сельское хозяйство, которые могут относиться к Министерству сельского хозяйства, или горной промышленности (часто относящимся к Министерству промышленности, энергетики или чему-либо подобному). Изоляция специальных отделений системы инспекции является непростительной, когда они все являются частью одного правительственного департамента или министерства, в этих обстоятельствах нет никаких явных причин, объясняющих отсутствие центрального координирующего органа. Даже если изоляция не приводит к конкуренции за сферы влияния или компетенции, она крайне вредит существованию самой системы инспекции в целом.

Другие подразделения департамента/ Министерства труда

Все подразделения департамента труда подчинены определенным общим интересам и общей сфере действий. Этот факт благоприятствует тесному сотрудничеству и эффективной взаимной поддержке. Сотрудничество

может происходить на разных уровнях и иметь множество форм. В рамках центральной власти, подразделения, занимающиеся техническими, правовыми вопросами и документацией, должны консультироваться другими подразделениями и департаментами. Обмен информацией между подразделениями крайне полезен; к примеру, служба инспекции труда, безусловно, может очень хорошо использовать результаты обследований, проведенных подразделением по персоналу. Инспекция труда, в свою очередь, может внести вклад в эти обследования. Кроме того, все подразделения смогут сэкономить ресурсы от объединения усилий, такие как печать и размножение документов, оборудование и транспорт.

Сотрудничество должно быть эффективным на местном уровне. Даже когда отсутствует обеспечение для формальных контактов между инспекцией труда и службами занятости, тем не менее, неформальные контакты должны продолжаться. Таким образом, офис, заботящийся о рабочих-иностранцах и мигрантах, будет поддерживать периодические контакты с инспекциями труда, чьей обязанностью часто является обеспечение найма работников в соответствии с законом, а также выяснение условий предложенного найма.

Там, где существует специальная служба по производственным отношениям, она должна сотрудничать с инспекцией труда и осуществлять обмен информацией по таким вопросам, как производственные отношения, политика, проводимая предприятиями, которые посетили инспекторы труда или, возможно, более глубокие причины или обстоятельства производственных споров. Таким же образом должно происходить тесное сотрудничество между инспекцией труда и другими техническими подразделениями департамента труда, например, профессиональной подготовки или реабилитации инвалидов.

Органы социального обеспечения

Поскольку служба инспекции труда и органы социального обеспечения дополняют усилия друг друга в определенном отношении, их взаимоотношения носят особую значимость. Соответственно, центр управления, руководство инспекции труда и органы, отвечающие за решения и осуществление политики социального обеспечения, в частности в сфере страхования и предотвращения несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, должны осуществлять регулярный обмен мнениями. Таким образом, когда в каком-либо секторе экономики ведется разработка программы предотвращения заболеваний и несчастных случаев на производстве, органы, технически отвечающие за это, не могут позволить себе работать без информации, собранной с помощью системы инспекции труда по таким вопросам, как условия найма и положение работников.

В некоторых странах (Испания и ряд стран Латинской Америки) служба инспекции труда выполняет ряд надзорных функций за фондами социального обеспечения. Отношения между подразделениями на разных уровнях, вне центрального управления, в основном принимает форму обмена информацией и определенной степени взаимной поддержки. Там, где взаимоотношения находятся на хорошем уровне, инспектор по социальному обеспечению сообщает инспектору по труду о фактах, выявленных с помощью исследования, которые подтвердятся на более поздней стадии. И наоборот, у инспекторов по труду может возникнуть необходимость обратиться за помощью к специальным подразделениям инспекции органа социального обеспечения, которые могут обладать более широкими сведениями.

Согласно статьи 14 Конвенции №81 и статьи 19 Конвенции №129 инспекции труда передается информация о несчастных случаях на производстве и о профессиональных заболеваниях. Иногда от работодателя требуют информировать инспекцию напрямую, но часто эта информация попадает в инспекцию через органы социального обеспечения, в частности, когда компенсация за травмы на производстве выплачивается из фонда социального обеспечения.

Фонды социального обеспечения преимущественно отвечают за осуществление платежей получателям. В целом у них есть данные, которых нет у инспекции труда, и доступ к компьютерным программам, которые позволяют систематически использовать собранную информацию. Подготовка к сотрудничеству между инспекцией труда и органами социального обеспечения должна, по возможности, способствовать учету общих интересов в обработке информации, собранной из сообщений об источниках опасности на производстве. На этой основе нужно создать условия для планирования совместных действий, в особенности в следующих областях:

- выборочные проверки условий безопасности и гигиены труда;
- изучение основных источников опасности на производстве, несчастных случаев и тенденций;
- определение, в соответствии с запросами, новых опасностей на производстве, не охваченных уже существующими инструкциями, с целью их предотвращения;
- предоставление консультаций и информации работодателям и работникам и их организациям; и
- разделение деятельности с комитетами по безопасности и гигиене труда.

Статья 19 Конвенции №129 также предлагает сотрудничество иного рода, устанавливая, что «насколько это возможно, инспекторы труда должны участвовать в любом расследовании на месте причин наиболее серьезных несчастных случаев на производстве или производственных заболева-

ний». Подобное сотрудничество в высшей степени желательно и должно происходить, когда бы ни потребовалась совместная работа инспекции труда и органов социального обеспечения.

Органы планирования

Важно, чтобы центральные органы инспекции по труду оставались в тесном контакте с органами, отвечающими за подготовку национального или регионального плана. В некоторых странах эффективное сотрудничество уже происходит и может варьироваться от консультаций в их наиболее простой форме (вопрос о заработной плате, например) до ситуации, в которой инспекции труда взаимодействуют с комитетами и подкомитетами по планированию (т.е. планирование рабочей силы и профессиональной подготовки). Руководство центральных инспекций труда должно проявлять инициативу в требовании предоставления им права принятия решения в этих вопросах в тех странах, где они не принимают участия в процессе национального планирования. Это момент неоднократно особо подчеркивался на международных встречах и конференциях по регулированию вопросов труда.

Организации работодателей и трудящихся

Согласно статьи 5 Конвенции №81 «компетентный орган власти должен принимать соответствующие меры по содействию сотрудничеству между представителями инспекции труда и организациями трудящихся и работодателей». Кроме того, параграф 6 Рекомендации об инспекции труда в промышленности и торговле, 1947 (№81) говорит, что сотрудничество между должностными лицами инспекции труда и организациями работодателей и трудящихся должно быть облегчено путем организации совещаний или объединенных комиссий или подобных органов, позволяющих устанавливать диалог между различными сторонами. В одной из стран проводится один раз в два года конференция бюро инспекции труда, на которую приглашаются представители работодателей и трудящихся.

В некоторых странах работодатели и трудящиеся или их представители по обыкновению и независимо друг от друга консультируются со службами инспекции труда по возникающим у них проблемам. Однако инспекторы труда контактируют с работодателями и трудящимися главным образом в рамках совместных или трехсторонних комиссий. Эти комиссии могут возникать спонтанно или в соответствии с установленной законом процедурой, или они могут являться консультативными органами, созданными на национальном уровне, на региональном, отраслевом или местном, например, консультативные трудовые советы, надзорные советы по коллективным договорам, и национальные консультативные советы по безо-

пасности и гигиене труда. Там где правительство создает секретариат для этих органов, целью является организация регулярных встреч со значительной повесткой, и обеспечение продвижения принятых решений. Плохое управление выразится в потере интереса со стороны представителей трудящихся и работодателей, и неэффективные комиссии превратятся лишь в трибуну для разговоров, если, действительно, они вообще будут встречаться.

Инспекторы труда сотрудничают с профсоюзами по вопросам подготовки работников, читая курсы и лекции или принимая участие в семинарах и компаниях по профессиональной безопасности.

Другие государственные и частные органы

В рамках своих обязанностей, инспекторы труда проводят работу с другими органами в соответствии с национальной процедурой; с органами правосудия и судом; а также полицией при проведении расследования несчастного случая на производстве, или, возможно, инспекторам приходится прибегать к ее услугам (например, для осуществления своего права проникновения).

Инспектор труда находится в постоянном контакте с муниципальными или районными органами власти, отвечающими за здравоохранение и городское планирование. В системах, которые не требуют разрешения службе инспекции труда на открытие новых промышленных учреждений, приглашение может быть достигнуто посредством представления запроса на получение разрешения на планирование промышленного помещения службой надзора за зданиями в службу инспекции труда. Иногда подобная практика утверждается законом. Инспектор труда также может играть важную роль во время консультирования органов власти по планированию по вопросам разрешения размещать жилые помещения или производить какие-либо изменения вблизи от предприятий повышенной опасности. Напротив, может быть дан совет о том, разрешать ли какие-либо строительство в дополнение к уже существующим предприятиям, находящимся в непосредственной близости от жилой или коммерческой собственности.

Инспектор труда также поддерживает близкие отношения с официальными органами, которые призваны брать на себя инспекцию предприятий в тех случаях, когда требуемая инспекция по своей природе высокотехнологична, или когда в штате инспекции труда не хватает нужных технических специалистов. Эти органы (специализирующиеся на инспекциях котельных, лифтового оборудования, электрического оборудования и т.п., или на предотвращении пожаров и возгораний) должны быть официально признаны Министерством труда, и это признание выдается только лишь после проведения консультаций с руководством инспекции труда. Инспекция может обращаться к этим органам за помощью, а также имеет право ком-

ментировать их действия. Это право иногда имеет очень широкое значение, и в одной из стран служба инспекции труда представлена в отдельных надзорных комитетах по каждому техническому вопросу в зависимости от того, какой из «признанных органов» осуществляет инспекцию. Эти признанные органы должны представлять отчет о своей деятельности и расходовании средств в специальные комитеты. Эти комитеты уполномочены отзываться признание или продлевать его.

17.3 Специализация инспекторов

Различные функции службы инспекции могут выполняться всеми должностными лицами на соответствующем уровне, или только теми, на кого они возложены в рамках системы с технической или горизонтальной специализацией. Существует также вертикальная специализация, поскольку обязанности, возлагаемые на конкретных должностных лиц, разнятся в зависимости от их положения.

В ряде стран специализация происходит в соответствии с предметом инспекции. Это может быть:

- обеспечение инспекторами соответствия нормам по безопасности и гигиене труда;
- обеспечение специально назначенными инспекторами соответствия условиям найма, установленным законом или официально признанными коллективными договорами;
- инспекторы по заработной плате;
- обеспечение приведения инспекторами в действие законов по занятости женщин и детей; или
- медицинские инспекторы, призванные обеспечить соответственное выполнение санитарных норм и норм по гигиене труда.

Помимо медицинских инспекторов, некоторые инспекции нанимают профессиональных медсестер, гигиенистов, химиков, микробиологов, специалистов по радиации, а также механиков, электриков и химических инженеров. Имея те же полномочия, что и инспекторы труда, они выступают в качестве технических консультантов для них, также как и при разработке руководства и оценке изменений в их специализации. Однако инспекторы, занимающиеся различными аспектами условий труда, ограничены определенными отраслями экономики, и в подобном случае они часто находятся в рамках правительственных департаментов.

В некоторых странах специализация как в аспекте занятости, так и отрасли экономики достигает такого уровня, что одно предприятие может быть проинспектировано целым рядом различных инспекторов из независимых подразделений инспекции, например, подразделений, специализи-

рующихся на взрывчатых веществах, безопасности, гигиене, применении законов и нормативов и приведении в действие арбитражных решений. С другой стороны, все большее число стран имеют единую (интегрированную) службу инспекции (как уже обсуждалось ранее), отвечающую за инспекцию экономики в целом, и в ее рамках инспекторы уполномочены решать вопросы, используя мандат службы инспекции. В некоторых странах Латинской Америки, а также в Австрии, Франции и Германии вопросами сельского хозяйства занимаются специальные инспекторы. Строительная промышленность, металлургия или легкая промышленность, а также транспорт, наравне с сельским хозяйством могут, с технической точки зрения, сильно отличаться от других видов промышленности, что оправдывает назначение в эти отрасли специальных инспекторов. Такая структура позволяет ближе познакомиться с проблемами конкретного сектора, и, следовательно, предпринимать более последовательные и компетентные шаги, но она имеет также и свои недостатки, поскольку инспекторы, приступившие к работе, после работы в каком-то конкретном секторе, проявляют недостаточно критическое отношение к уже укоренившейся практике. Крупнейшая инспекция Великобритании отвечает за сектор производства, строительства, сельского хозяйства, образования и здравоохранения. Отделение химического и опасного оборудования отвечает за химическую промышленность, горючие материалы и трубопроводы, и ИОТ также включает инспекции по ядерной энергии, железным дорогам, а также инспекции добычи нефти и газа на шельфе. Пока они существуют как отдельные подразделения, они отчитываются перед одним заместителем директора, используют единую политику, процедуры, службы поддержки, а также обмениваются информацией и опытом.

Еще одним примером специализации по профессиональному разделению, по специальным обязанностям, в рамках Конвенции МОТ №81, может быть назначение женщин инспекторов. В этом отношении практика сильно отличается в разных странах-членах. В большинстве стран женщины инспекторы выполняют те же обязанности, что и их коллеги мужчины. В других местах их работа отличается. В Австрии на женщин инспекторов накладываются особые обязанности в сфере общих условий работы, жилищных условий, а также инспекции предприятий, на которых женщины и меньшинства составляют большинство. В некоторых странах Латинской Америки женщины социальные работники или инспекторы социального обеспечения выполняют схожую работу, хотя и не всегда пользуются одинаковым статусом и властными полномочиями с мужчинами инспекторами труда.

Другая форма специализации приравнивает функции должностного лица к рангу, причем должностные лица имеют обязательства соответственно своему положению, как при осуществлении обслуживания, так и во вре-

мя его представлении при связях с внешними отделениями или иными государственными или частными органами. Этот уровень специализации может быть также оправдан разнообразием задач, порученных службе инспекции; не все они требуют одного уровня опыта или навыков.

Руководство инспекции отвечает за функционирование всей системы инспекции: ожидается, что оно будет способствовать использованию единых методов и оценок правовых положений, и отражать общность целей. Оно должно решить, какие программы или проблемы относятся к первостепенной важности и как они должны осуществляться, а также оценить полученный результат. С помощью анализа регулярных отчетов и личных контактов оно должно отслеживать деятельность служащих, находящихся вне головного офиса, а также поддерживать их полномочиями всякий раз, когда в этом возникнет необходимость.

Служащие, входящие в состав аппарата управления, обычно занимают внешними связями и призваны оказывать помощь консультативным органам самого высокого уровня в их деятельности, работать с руководителями других правительственных департаментов (планирование, рабочая сила, социальное обеспечение, здравоохранение и т.п.). Часто они представляют правительству проекты законов и норм, а также бюджетные предложения, направленные на улучшение условий труда в службах или превращение их в более эффективные службы.

Во многих странах руководство службы инспекции является органом обжалования решений инспектора труда. Оно отвечает за представление обязательных постановлений относительно работодателя, или осуществляет отстаивание исковых требований, когда подчиненные не имеют на то достаточных полномочий. В вопросах технического характера оно может обращаться к помощи специалистов в таких сферах как здравоохранение, заработная плата, рабочая сила или промышленные связи.

Сразу за правлением идут главы региональных или провинциальных отделений со схожим кругом ответственности по вопросам, входящим в круг их полномочий. Они связывают региональные или провинциальные отделения с центральным органом управления, которому они представляют отчет по любому вопросу, требующему решения центрального органа. Они осуществляют надзор за подчиненными и стараются дополнить отчеты личными контактами. На самом деле они узнают об условиях занятости в своем районе гораздо больше от посещения предприятий, нежели от прочтения многочисленных отчетов. (Например, Заместитель Генерального директора ИОТ Великобритании раз в месяц сопровождает инспекторов при осуществлении ими инспекционных визитов.) Руководители региональных отделений управляют вопросами своей компетенции (в отличие от вопросов, требующих решения центрального офиса), такими как проблемы, возникающие с конкретными работодателями, или спорные вопросы, вклю-

чающие предприятия другой отрасли промышленности в рамках данного района. В некоторых случаях от них может потребоваться осуществление надзора или проведение инспекции других административных подразделений в сфере их компетенции.

Местные филиалы обычно непосредственно отвечают за инспектора, у которого может быть один или два подчиненных, хотя в особых случаях местное отделение может состоять лишь из одного инспектора. В случае, если у инспектора есть подчиненные, он осуществляет контроль их деятельности, консультирует и поддерживает их, время от времени сопровождает их во время визитов на предприятия в связи с особыми вопросами, или для того, чтобы проверить их методы осуществления инспекции. Инспекторы проводят оценку отчетов о проведенной инспекции и расследовании, особенно те, что предназначены для судебных разбирательств, и должны работать с более сложными вопросами, а также лично ходить на встречи, проводимые комитетами по безопасности и гигиене труда более крупных предприятий. Инспекторы должны лично расследовать серьезные несчастные случаи на производстве, по возможности совместно со специалистами, если они есть, а также они должны обращаться за помощью в центральные или региональные отделения по вопросам создания правовых прецедентов или по тем вопросам, с которыми они не могут справиться в одиночку. Инспектор должен представлять периодические доклады по результатам работы местного отделения, который должен включать вопросы, содержащиеся в отчетах его ассистентов. Эти функции прямого управления требуют определенного уровня (дополнительной) специализации. Поэтому все большее число служб инспекции предусматривает не только техническую и административную подготовку инспекторов, но все чаще предоставляют им различные формы управленческой подготовки.

17.4 Сотрудничество работников при реализации функций инспекции

Как отмечалось ранее, в начале двадцать первого века в ряде бывших стран с централизованной экономикой Центральной и Восточной Европы (таких как Чешская Республика, Венгрия, Польша, Словакия и многие страны Содружества Независимых Государств – СНГ) профсоюзы были тесно связаны с выполнением функций инспекции. Все возрастающее число других стран с переходной экономикой, таких как Албания, Стран Балтии, Болгария и Венгрия, отказалось от этой двойственной системы. В странах, где эта система сохранилась, государственная служба инспекции работает параллельно с другой службой инспекции труда под руководством профсоюза, и деятельность государственной службы инспекции дополняется на

уровне предприятия работой социальных инспекторов. Эти профсоюзные инспекторы имеют, помимо прочего, право проверять способ выполнения предприятиями своих обязательств по профессиональной безопасности и гигиене труда, а также осуществлять регулярные инспекции рабочих мест и оборудования. Они также имеют полномочия проверять, провели ли предприятия расследования несчастных случаев на производстве, и самим участвовать в расследованиях с случае необходимости. Они могут также обращаться к предприятиям посредством инструкций обязательного характера, направленных на исправление недостатков в функционировании машин и оборудования, и, в случае надвигающейся опасности, приказывать остановить работу. Подобные меры могут, по требованию предприятия, явиться предметом обращения в Государственную службу инспекции охраны труда, но приказ остается в силе до принятия окончательного решения.

Однако в системе рыночной экономики профсоюзы не могут выступать в качестве агентов государства с квази-исполнительными полномочиями, если им необходимо должным образом представлять интересы трудящихся. Для государства выглядит нелогичным платить профсоюзам за найм инспекторов в дополнение к уже существующим государственным инспекторам, которых в целом слишком мало, или для них выступать в качестве самостоятельного работодателя инспекторов труда, как происходит в случае некоторых стран СНГ. Как работодатели могут верить в объективность и честность инспекторов, если они наняты профсоюзом? Непредвзятость и независимость — вот неперенные элементы лобой службы инспекции, выполняющей условия Конвенции МОТ №81. Существует также опасность, что поскольку члены профсоюза занимаются защитой рабочих мест или уровня заработной платы, они не будут достаточно требовательны к улучшению условий труда. Это может происходить, поскольку они закрывают глаза на плохие условия труда, тем самым, подводя работников, которых они призваны защищать, и разрушая требования государственных инспекторов труда.

Одной из самых важных функций профсоюза в рыночной экономике является инструктаж и консультирование своих членов по вопросам занятости и охраны труда. В этих странах профсоюзы нанимают специалистов по трудовому законодательству, производственным отношениям, безопасности и гигиене труда, а они уже консультируют местные подразделения, профсоюзные организации, представителей органов безопасности труда или даже отдельных членов. Это специалисты, получающие заработную плату из членских взносов, призванные обслуживать членов профсоюза, и не выступающие в качестве государственного механизма приведения в исполнение нормативных актов. Роль профсоюзов (либо через нанятых консультантов, либо через избранных на местах служащих) заключается в привлечении внимания государственных инспекций труда к заметным нарушениям закона о занятости и защите, к жалобам и недостаткам, также как

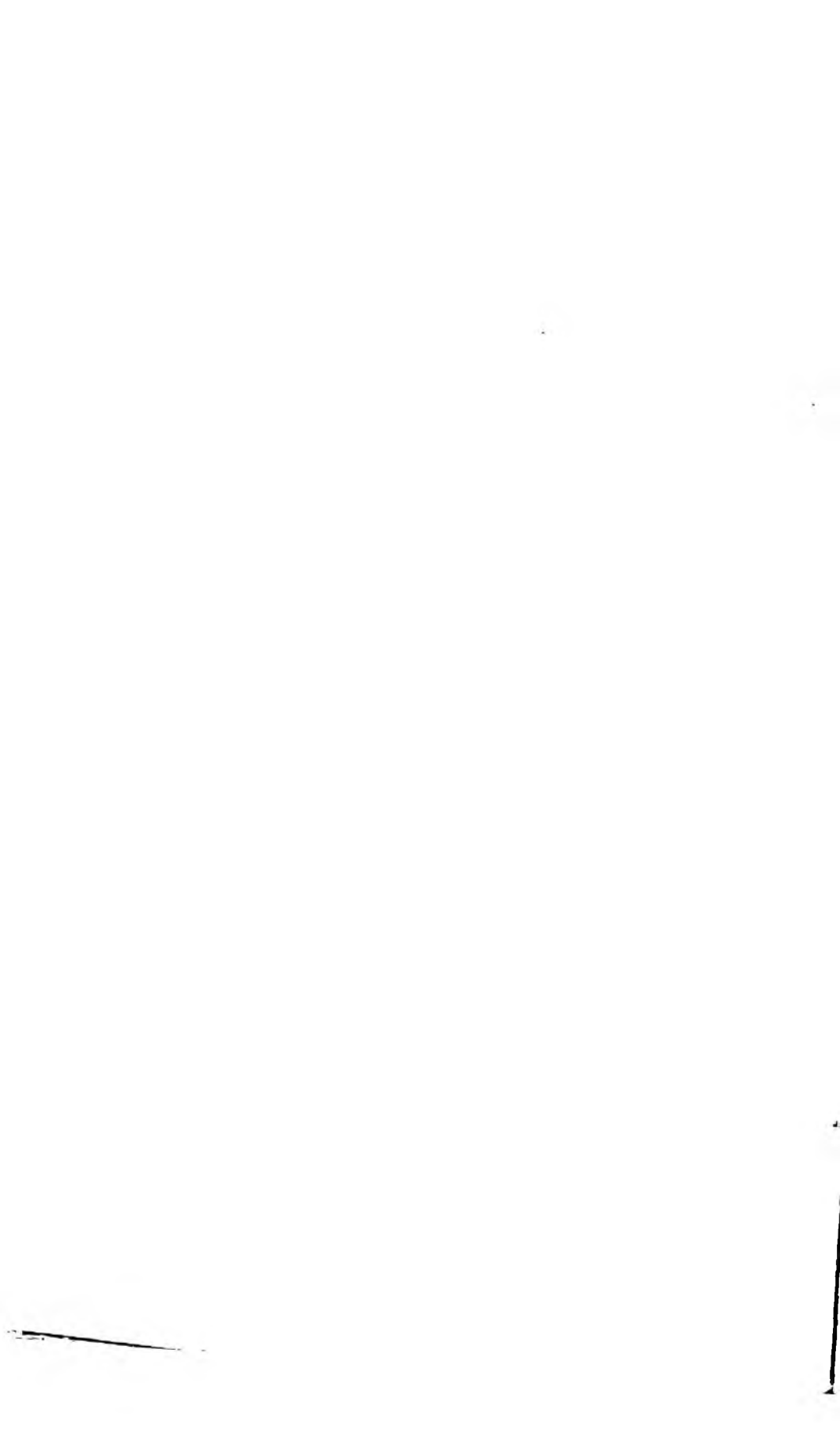
и в оказании давления на службы инспекции труда с целью повышения их ответственности, активности и эффективности. Профсоюзы могут, безусловно, обращаться напрямую к работодателям, и это может дать самый быстрый результат, оставив обращение к службе инспекции труда в резерве.

Профсоюзы должны быть способны продемонстрировать успех в отстаивании интересов своих членов, и службы инспекции труда могут помочь в этом процессе, благожелательно и эффективно реагируя на законные жалобы и, двигаясь от частного к общему, менять политику инспекции, процедуры и приоритеты, чтобы предотвратить злоупотребления и проблемы, встречающиеся в других местах.

Вот таким образом (не через подмену или дополнение работы государственных служб инспекции труда, но, наоборот, выступая в качестве глаз и ушей службы инспекции на уровне предприятия, усиливая и направляя присутствие государственной инспекции, и стимулируя ее к активным действиям по защите интересов работников) профсоюзы могут использовать свои знания, опыт и влияние, и продемонстрировать собственную значимость своим членам. Работники не будут платить, чтобы стать или остаться членами, только из сантиментов. К ним нужно обратиться и убедить их в том, что плата за членство стоит службы и поддержки. Это применимо, в частности, к сфере охраны труда, и важной роли профсоюзов и их представителей в осуществлении эффективной работы по инспекции труда.

Примечания

¹ Рабочие параграфы Конвенций №81 и №129 приводятся в Приложении I.



18.1 Стандартизация

Важность принятия стандартных форм и процедур и выбора общего критерия обеспечения соизмеримости информации и статистики не может быть переоценена¹. Когда однородность не является вопросом политики, огромная масса ценных информационных материалов несомненной практической пользы не может быть использована в продвижении всеобщих целей политики службы инспекции.

В качестве первого шага руководство системы инспекции труда должно обеспечить, чтобы простые и специальные отчеты инспекции, формы уведомления о травмах и заболеваниях на производстве, статистические таблицы по травматизму, официальные отчеты о конфликтных ситуациях, представляемые гражданским властям, записи согласительных процедур и тому подобное соответствовали стандартному формату всей службы. Эти формы могут охватывать только самое необходимое или быть очень подробными в зависимости от уровня индустриализации и развития данной страны, а также от административных и финансовых ресурсов, имеющихся в наличии, а также от множества иных факторов. Основным требованием ко всем формам и процедурам является то, что они должны разрабатываться таким образом, чтобы можно было легко извлекать и сравнивать информацию, которую они содержат, в частности, если информация должна быть в последствии обработана с помощью электронного оборудования по обработке информации (ЭОИ).

В случае необходимости другие органы должны привлекаться для консультаций по разработке форм отчетности. С помощью использованных форм можно получить консультации статистических организаций, медицинских экспертов и органов социальной защиты, например, уведомить о травмах на рабочем месте и о представлении таблиц, касающихся их. Трудовые арбитражи (трибуналы) или иные органы, отвечающие за улаживание спо-

ров, могут пожелать приблизить информацию о нарушениях, расследованиях несчастных случаев, судебных процессов или споров, включенных в соответствующие записи. Основным является то, что каждый национальный отчет должен содержать всю необходимую информацию согласно статьи 20 Конвенции 1947 г. об инспекции труда в промышленности и торговле (№81), а также что эта информация должна быть представлена в единой и сопоставимой форме.

Тем не менее, сходство представления материала не даст возможности сравнения: критерии, используемые при сборе информации, также должны быть одинаковыми. Например, очень трудно (как бы этого не хотелось) произвести международное сравнение информации о несчастных случаях на производстве, потому что в некоторых странах цифры подразумевают все известные несчастные случаи, тогда как в других имеются в виду только те, в результате которых работа была приостановлена на один, три или четыре дня. Более того, определенные мероприятия классифицируются по разным хозяйственным секторам и по-разному толкуются, и несчастные случаи на работе и из-за нее могут быть рассмотрены как профессиональные.

Это показывает, как важно пользоваться классификацией международных стандартов. С распространением ЭОИ становится все более и более необходимым принятие системы стандартной классификации для облегчения кодирования. Преимущества этого следующие:

- более легкий сбор и использование статистики на национальном уровне;
- увеличение конфиденциальности статистической информации, предоставленной службами производственного контроля другим ведомствам (например, для планирования)
- улучшение возможности сравнения информации в странах, которые отделены от большинства географических регионов (например, Латинской Америки, англо-говорящей Африки);
- возможность использования информации для международного сравнения, чтобы помочь руководителям служб инспекции труда в других странах, или международных организаций и учреждений, в принятии решений по поводу их исследования или приоритетов технического сотрудничества.

Поэтому рекомендуется, чтобы экономическая и социальная информация, содержащаяся в ежегодных отчетах служб производственного контроля, была собрана и представлена согласно двум международным классификациям:

- Международной стандартной отраслевой классификацией всех видов экономической деятельности, изданной Статистическим бюро Департамента Экономических и Социальных дел (DESA) Организации Объединенных Наций; и

Классификация несчастных случаев на производстве согласно их типам и организациям, которые были одобрены Административным Советом МОТ на 273-й сессии в ноябре 1998 года.

Наконец не только критерии и предоставление информации отличаются в разных странах, но также отчетный период. Иногда даже существует разница между регионами и провинциями одной страны, особенно в федеративных государствах. Важность отчетов, особенно как источника информации по работе системы контроля, как доказательства ее эффективности и влияния, и цели к планированию (в пределах службы и других органов) очень уменьшается из-за этих различий.

Вследствие этого, необходимо, чтобы руководство инспекции выпускало ясные инструкции, фиксирующие один и тот же отчетный период времени децентрализованных групп и групп на местах. При отсутствии таких инструкций становится необычайно трудно использовать информацию, предоставленную в отчетах, для национального (не говоря уже о международном) сравнения.

Очевидно, что вопрос о необходимости стандартизации отчетного периода стоит и на международном уровне согласно договорам, содержащимся в Конвенции 1947 г. об инспекции труда в промышленности и торговле (№81), и Конвенции 1969 г. об инспекции труда в сельском хозяйстве (№129), во предъявлении ежегодных отчетов Международному бюро труда. Использование в МОТ национальных отчетов затруднено тем, что финансовый год, используемый в качестве отчетного периода для сбора информации, может быть разным в разных странах. Пока в большинстве государств выбранный период продолжается с 1 января до 31 декабря, в других он с 1 апреля до 31 марта или с 1 июля до 30 июня, а иногда отчеты охватывают два года (что противоречит положениям Конвенций №81 и 129). Эту проблему также можно решить, проверяя то, чтобы все ежегодные отчеты соответствовали установленному стандартному периоду, предпочтительно календарному году с января по декабрь. Это уже практикуется во многих странах.

18.2 Индивидуальные отчеты инспекции

Важным является принятие стандартной формы отчета инспекции в данной стране; только при выполнении этого условия, станет возможным обратиться и истолковать информацию на государственной (и впоследствии — на международной) основе.

Несмотря на то, что представление отчетов сильно отличается в разных странах, можно отметить определенные характерные черты, свойственные всем отчетам. Обычной является форма отчета, состоящая из трех или четырех страниц. Легче заполнять и читать форму, если листы поделены на

пронумерованные секции, каждая сделанная так, чтобы показать особую информацию. Следующая информация обычно включена в формы:

- название и главные характерные черты учреждения: имя работодателя, товарный знак, особенность и описание бизнеса (промышленность, торговля, сельское хозяйство), название предприятия, которому принадлежит учреждение; количество рабочих, поделенных по половому признаку и по роду деятельности, с отдельным указанием числа нанятых молодых людей;
- условия труда: рабочее время, заработки и другое оплаченное содержание; еженедельное время для отдыха и праздников; безопасность и санитарные условия (иногда согласно отдельной форме или типовому контрольному листу); классификация предприятия с точки зрения профессиональной опасности; медицинское обслуживание;
- трудовые отношения и благосостояние: состояние трудовых отношений; наличие коллективного договора; профсоюз или представление штата служащих (профсоюзный организатор и т.д.); частота забастовок; структура комиссии уполномоченных; комитеты по безопасности и гигиене труда или комитеты обеспечения;
- техника безопасности и гигиена труда: очень часто это оценивают согласно особым процедурам, часто используя подробный контрольный перечень, иногда сделанный по заказу для особых отраслей промышленности;
- подробности проверки: род проверки (штатный, запланированный, частичный или в ответ на жалобу); упомянутые противоречия; нарушенные законы или постановления и род нарушения; принимаемые меры (совет, предупреждение, официальное уведомление, указания принять немедленные исправляющие меры, предупреждение запрете, сообщение правоприменительным органам, включая любые рекомендации по преследованию);
- имена заведующих отделами и представителей рабочих, с которыми имели место встречи;
- имена (внешних) специалистов служб по технике безопасности и гигиене труда, и
- дата следующего (сопутствующего) визита.

Отчет также должен включать дату визита, имя и подпись инспектора.

Отчет по первому посещению предприятия должен содержать всю информацию, обозначенную выше. В отчетах по последующим визитам можно обращаться к информации предыдущих отчетов, которая еще действительна и содержит только вступление, относящееся к нынешнему визиту (является прелюдией нынешнего визита), или к любой новой ситуации, которая могла возникнуть с предыдущего посещения. Тем не менее, для статистических целей число перечисленных рабочих, согласно профессио-

нальной группе, должно отмечаться каждый раз во время составления отчета. В проекте (форм отчетов по проверке труда) отчетности по рабочему контролю использование помеченных коробок для зашифрованных ответов выведет инспекторов требуемый уровень и облегчит обработку и составление таблиц.

Другой тип формы должен использоваться для особого проверочного посещения. Эта форма должна содержать следующую информацию:

- название и адрес предприятия;
- причина проверки, например, особый запрос, проверка после официального уведомления или расследования жалобы;
- факты, выявленные инспектором;
- описание пути, по которому исполнялось предыдущее предписание, и любого действия, предпринятого в связи с настоящим отчетом.

Отчеты при расследовании профессиональных несчастных случаев должны быть более подробными и должны включать следующую информацию:

- причины (прямые и косвенные) несчастного случая и его последствия;
- состояние техники безопасности и гигиены труда, и соблюдение предписанной безопасности и гигиены труда на предприятии;
- любые указания, сделанные инспектором;
- выявленные при расследовании факты; и
- принимаемые меры (официальный отчет, юридическое преследование).

Для более легкого использования статистического материала, следует применять одинаковые международные классификации этих форм и форм, регистрирующих несчастные случаи.

Иногда инспекторы становятся настолько увлечены делами и так хотят показать, что они провели тщательное расследование, что пишут слишком длинные и подробные отчеты, которые в дальнейшем просто лежат стопками. Безусловно, полные отчеты потребуются, если речь пойдет о судебном иске или если в результате несчастного случая обнаружится новая опасность, техническая или медицинская проблема. Одна высоко компьютеризированная инспекция требует, чтобы обычные отчеты по несчастным случаям ограничивались 85 словами. Полная база данных несчастных случаев, расследовавшихся за последние годы, потом может подвергнуться свободному текстовому поиску.

Проверочные отчеты дают основу для сбора и подачи статистической информации. Тем не менее, способ сопоставления информации должен выяснять, используются ли постановления закона:

- в данной отрасли промышленности;
- в географической юрисдикции, охватываемой особым контрольным органом, или
- представлять информацию по условиям данной отрасли деятельности, например, частота несчастных случаев при работе на особом типе меха-

низмов, взрывы или отравления, связанные со специфическими процессами.

На переходном (региональном, провинциальном) и национальном уровнях, отчеты инспекции дают возможность оценить работу подчиненных подразделений и при необходимости инструктировать их. Однако каждый документ, содержащий инспекторскую личную оценку предприятия, каждая заметка или отчет по поводу условий, которые бы позволили легкое определение предприятия на местном или региональном уровне, должны пользоваться доверием. Инспекторы считают полученную из них информацию секретной, согласно статье 15(в) Конвенции №81 и статье 20 (и) Конвенции №129, положения которых часто воспроизводятся в национальных законах и постановлениях. В других странах без соблюдения вышеупомянутых статей их позиция как государственных служащих должна удовлетворять, чтобы удерживать инспекторов от разглашения содержания отчетов инспекции или похожих документов, иначе как статистическую информацию, которая должна быть представлена таким образом, чтобы было невозможным идентифицировать отдельные предприятия.

18.3 Ежегодные отчеты

Статья 19 Конвенции №81 и Статья 25 Конвенции №129 требуют, чтобы местные инспекторы труда и службы производственного контроля регулярно представляли отчеты по своей работе центральному органу власти и во всех отношениях придерживались правил, им установленных, и который может также указать на необходимость включения в инспектирование любого особого объекта. Формулировка этих статей предоставляет государствам-членам МОТ значительную свободу выбора формы и содержания этих отчетов и промежутков времени, через которые они должны быть представлены. Частота предоставления отчетов сильно отличается в разных странах, колеблясь от одной недели до одного года, но в большинстве случаев отчеты должны представляться ежемесячно или ежеквартально. В зависимости от мандата инспекции, они могут охватывать разные моменты:

- работа, выполненная в течение отчетного периода: число инспекторов; число инспекций, поездки за пределы учреждения; учреждения, проведенные более одного раза; другие виды деятельности такие, как участие в переговорах при подготовке коллективных договоров; примирительных или дискуссионных соглашений; проведенные конференции и собрания, и проведенные подготовительные курсы и семинары;
- любые важные события, произошедшие на территории: забастовки и угрозы забастовок с указанием их силы (продолжительность, число задействованных рабочих), их причины, их последствия для рабочих (завершение, удовлетворение требований), и их экономические последствия

- (число потерянных рабочих дней, возможное воздействие на предприятия или затронутые предприятия и последствия в регионе);
- особенно важные профессиональные несчастные случаи с выявленными фактами и заключениями самого инспектора;
- необходимая информация по всей деятельности, касающейся техники безопасности и гигиены труда; в частности, касающейся предотвращения несчастных случаев и заболеваний;
- последнее любого судебного разбирательства или обжалование принудительных предписаний;
- результат расследований, заказанных вышестоящими органами власти и приоритетные программы, намеченные на отчетный период;
- результаты участия в национальных программах действий или компаниях;
- обнаруженные новые серьезные риски или технические проблемы;
- особо положительные управленческие или профилактические инициативы, принятые отдельными предприятиями.

Ежемесячные и ежеквартальные отчеты, обычно содержащие статистическую информацию, так же включают в себя базовую информацию, необходимую центральному органу для ежегодного отчета о работе инспекции.

Однако подготовка к периодическим отчетам может потребовать уделять чрезмерно много времени инспекторам, которое было бы лучше потратить его на работу. Поэтому некоторые инспекторы требуют местные и региональные отчеты только раз в году. Промежуточные отчеты могут быть представлены ежемесячно в виде таблиц, содержащих количество проверенных предприятий и количество работников на каждом из них, а также краткое изложение предпринятых за отчетный период действий.

Обязательность подготовки годового отчета инспекции и предоставление его МОТ ясно изложено в Статье 20 Конвенции №81 и в Статье 26 Конвенции №129. Цель — дать возможность оценки действия утвержденных и применяемых конвенций на продуктивность национальных инспекций, а также получить в МОТ ясную картину работы этих служб по утвержденным конвенциям. Но не меньшей важностью обладает эффективность этих отчетов в провинции. Обязанность опубликовывать ежегодный отчет и делать его доступным для населения, особенно для работодателей и трудящихся, является частью информационных обязательств действующих инспекций.

Хотя желательность согласования формы ежегодного отчета с нуждами страны признается, но все же основная цель — дать исчерпывающую картину исполнения, реальной пользы службы инспекции. Поэтому здесь однообразность необходимого содержания и его представление так же важны, как и для вышеперечисленных отчетов. Международные конвенции по труду включают заготовки содержания ежегодных отчетов, а преимуще-

ство в получении государственных отчетов в единой и сопоставимой форме очевидно. Однако конвенции накладывают определенные обязательства касательно охватываемого периода и информации, содержащейся в ежегодном отчете. Минимум информации, подаваемой согласно условиям статей 21 и 27 Конвенций №81 и №129 соответственно, перечислен ниже в том порядке, в каком появлялись соответствующие пункты конвенций.

Законы и правила, относящиеся к работе служб инспекции

Необязательно включать в каждый отчет весь перечень законов и правил, установленный службой инспекции по труду. Для выполнения международных обязательств достаточно отправить в МОТ первый отчет, содержащий полный перечень положений и принятие конвенции, а в последующих только упоминать о происшедших изменениях любые принятые или отмененные положения со времени предыдущего отчета. Однако желательно, чтобы официальные доклады содержали или пересматривали время от времени (скажем, каждые 5-10 лет) все положения.

Необходимо заметить, что статьи конвенции, определяющие обязанности трудовой инспекции, относятся к обеспечению правоприменения «законодательных положений», которые также включают в себя арбитражные решения и коллективные соглашения. В случае ежегодного отчета упоминаются только законы и правила. Это отражает нежелание чрезмерно обременять правительства требованием в предоставлении многочисленных текстов ограниченных размеров. Однако в странах, где условия труда в огромной степени определяются коллективным соглашением, некоторые из них охватывают сотни тысяч работников, во избежание обманчивого впечатления о полномочиях трудового инспектората необходимо перечислить хотя бы наиболее важные соглашения.

Штат сотрудников службы инспекции по труду

Этот пункт должен принимать во внимание положения международных актов. В них оговаривается, «что количество инспекторов должно быть достаточным, чтобы обеспечить эффективность исполнения обязанностей контроля» (обязанностей, которые могут значительно различаться от страны к стране в своем объеме и природе). Нет надобности в предоставлении списка всего штата сотрудников; однако должна быть включена таблица, дающая информацию о количестве нанятых инспекторов, как в центральном бюро, так и в местных филиалах, в разбивке по рангам. Где возможно, следует также указать обязанности, которые разделены между специалистами-инспекторами.

Возникает интересный вопрос: Какой стандарт можно считать «оптимальным количеством штата» (в соответствии со статьей 10 конвенции №81)?

Сама МОТ все еще не установила этого стандарта. Однако Европейское агентство охраны и гигиены труда (в Варшаве на встрече, посвященной десятилетнему юбилею польской инспекции по труду) представило приблизительные результаты исследования, показавшего, что в трети государств-членов ООН соотношение инспекторов и рабочих примерно равно 1 к 7,500; в другой трети примерно 1 к 10,000, а в последней - 1 инспектор на 12,500-15,000 рабочих². Любая такая попытка установления стандарта чревата определенными сложностями (политическими, техническими, методологическими), она, действительно, обеспечит неприятное ощущение эталонного тестирования. Основываясь на этих цифрах, можно придерживаться следующих начальных стандартов: например, для индустриальных и переходных экономик 1 инспектор на 20 000 работников; а для развивающихся стран - не меньше 1 инспектора на 40 000 работников (как в формальном, так и неформальном секторах, как в городских, так и в сельских районах). Опять таки, это может быть только точкой отсчета. Однако для такой страны, как Вьетнам (с рабочей силой в 34 млн. человек) это будет означать приблизительно минимум 1 000 инспекторов (в отличие от действующих 350); для такой страны, как Кения (с приблизительно 12 млн. работников) это будет означать, по крайней мере, 300 инспекторов (в отличие от действующих 150); а для такой страны, как Венгрия при активном работающем населении в 4,5 млн. в данный момент в штат входят 220 инспекторов, что в действительности составляет допустимый минимум.

Статистика

Некоторые категории статистических данных требуются от трудовых инспекций:

- Подлежащие проверке предприятия и количество работников на них;
- Инспекционные визиты;
- Выданные запретные и правоприменительные заключения (предписания);
- Несчастные случаи на производстве и их причины;
- Профессиональные заболевания и причины их возникновения; и возможно
- Количество и тип нарушений трудового законодательства (или количество и тип предприятий, где были зафиксированы эти нарушения).

Из отчетов, полученных МОТ, может показаться, что пока не возникает никаких особых трудностей при сборе этих данных. Однако статистика профессиональных заболеваний часто поступает не полностью или вообще опускается в ежегодных инспекторских отчетах.

Этому существуют разные причины. В некоторых странах за гигиену труда на производстве, а, следовательно, и за статистику профессиональных заболеваний, ответственность несут отдельные (медицинские) инспекции труда (или гигиены труда), в то время как безопасность на производстве и несчастные случаи являются сферой деятельности службы инспекции труда. Вследствие недостаточной согласованности, служба, ответственная за составление годового отчета (в конечном анализе, министерство, ответственное за инспекцию), обычно не имеет доступа к данным, касающимся профессиональных заболеваний. В некоторых странах каждая служба отдельно публикует свой собственный отчет.

Иногда, когда вопрос касается отсутствия данных о профессиональных заболеваниях, правительства полагают, что в течение отчетного периода не были зафиксированы случаи заболеваний. Это неудивительно в развивающихся странах, где еще не проводятся систематическое выявление и диагностика профессиональных заболеваний. Все это должно быть четко изложено в отчете. Другая проблема, связанная с трактовкой статистики профессиональных заболеваний заключается в том, что причины заболеваний, классифицируемых как профессиональные, значительно различаются в разных странах. Различия существуют в зависимости от уровня развития, имеющихся в распоряжении финансовых и медицинских средств, системы социального обеспечения в действии и типа промышленной, сельскохозяйственной и коммерческой деятельности. Растет число случаев, когда причины заболеваний, таких как астма, нарушение работы верхних конечностей, дерматит или стресс, многофакторны и могут считаться профессиональными. В некоторых странах закон не предусматривает положений, дающих инспекции сведения о случаях профессиональных заболеваний, тогда как сообщение о несчастных случаях на производстве обязательно. Инспекциям не всегда легко получить необходимую для отчета информацию в этих областях. Руководству инспекции следует предложить свой путь исправления такого положения дел.

Одна промышленно развитая страна использовала обследование рабочей силы за 1995 год для опроса произвольно выбранных 40 000 работников, не страдали ли они за последние 12 месяцев какими-либо заболеваниями, инвалидностью или имели какие-либо другие проблемы со здоровьем, причиной которых была или способствовала их работа. Из 7% опрошенных, ответивших «да», 70% согласились на дополнительное обследование и запись на консультацию к своему врачу. Несколько человек было не допущено к производству из-за неуверенности в их пригодности к работе. Если такой уровень непризнанной инвалидности, вызванной профессиональными заболеваниями, существует в стране, приоритетом которой является здоровье трудящихся, и он хоть сколько-нибудь сходен с остальными странами, то в XXI веке инспекция столкнется с действительно огромной проблемой.

Представление

Вся выше перечисленная информация может быть удобно представлена в виде таблицы. Представление статистических данных может быть достаточным, чтобы удовлетворить требованиям конвенций №81 и №129; но без сомнения, даже на международном уровне необходимы комментарии, кратко излагающие главные направления и наиболее важные события года, объяснения данных, представляющие выводы из прошлого опыта и указывающие на путь дальнейшего развития, будут очень важным и полезным дополнением к таблицам.

На государственном уровне желательно, чтобы эти базовые данные также сопровождались дополнительной информацией о работе самой инспекции и о результатах исследований особых проблем, а также о выполнении приоритетных задач в течение отчетного периода. Отчет может также включать в себя информацию и предложения касательно определенных экономических и социальных проблем, таких как:

- комментарии по экономической ситуации и ее влиянии на условия труда (результаты и безработица, как следствие введения новых методов производства, или децентрализация отдельных отраслей; сокращение рабочей силы в данном секторе и т.д.);
- отчеты о прогрессе в области профессиональной безопасности и гигиены труда работников, в предотвращении несчастных случаев, а так же отчет о любом содействии предпринимательских и рабочих организаций относительно этих вопросов; любые пробелы в соответствующих правилах;
- меры, по которым управляющие предприятий оценивают выгоду от активно действующей системы безопасности, гигиены труда и трудовых отношений, расценивая их, как существенный элемент общего качества управления;
- отзывы о состоянии трудовых отношений, отмечающие любые улучшения или ухудшения; они могут включать в себя информацию о деятельности совместных совещательных органов; создании на предприятии профсоюзов; и любые крупные забастовки, объявления локаутов в течение данного периода, а так же их причины и последствия.

Стиль отчета должен быть ясным и четким. Экономическая и техническая информация должна быть достаточно подробной, чтобы заинтересовать специалиста, и в то же время отчет должен быть понятен простому читателю. Следует избегать повторения из года в год неопределенных обобщений по поводу управления или потребности в социальном развитии.

Отчет также не будет максимально полезным, если будет содержать только перечисление событий в хронологическом порядке. Целью должно быть обеспечение политических властей и руководства информацией, на основе

которой они смогут принимать необходимые решения, извлекать пользу из накопленного опыта с тем, чтобы стимулировать осмысление и действия, и, таким образом, способствуя развитию будущей политики в данной сфере.

18.4 Отчеты в МОТ

Стремление международных конвенций к тому, чтобы отчет был доступным населению, достаточно ясно из положения статьи 20 конвенции №81: «центральное руководство инспекции должно публиковать ежегодный отчет о работе подчиненных им инспекций». Однако в конвенциях не указано в какой форме должен быть опубликован отчет, и поэтому отчеты отличаются друг от друга в разных странах. Большинство правительств публикуют отчет в виде отдельного издания, доступного, на усмотрение государственного департамента, за плату или бесплатно. В других странах отчет инспекции труда выходит в виде отдельной главы полного отчета Министерства труда. Некоторые страны ежегодно публикуют свои отчеты в экономических или общественных журналах, или специальных периодических изданиях статистики труда. Но этот метод не всегда хорош: обычно информация подается не полностью, а публикации могут откладываться от выпуска к выпуску или вообще на несколько лет. В определенных странах отчет публикуется, как документ для парламента и обсуждается в такой форме – обычно это является отличным путем выявления достижений (или недостатков) системы инспекции.

Особые трудности возникают в государствах с федеральным устройством. Если инспекция находится исключительно или параллельно в компетенции федеральных органов, каждый из них может делать свой собственный отчет, часто значительно отличающийся по временным рамкам, охвату, содержанию и оформлению. Что в свою очередь осложняет, если не делает невозможным, проведение сравнения даже на государственном уровне. В результате, обязательный государственный отчет часто вообще не составляется.

Наконец, некоторые страны (с более ограниченными возможностями) публикуют свои отчеты в виде двойных документов: выполняя в соответствии с конвенцией свои обязательства, выпускают столько копий отчета, сколько будет достаточно, чтобы с ним ознакомилось большинство. Этого не происходит, когда отчеты выпускаются в виде внутриведомственного документа, так как целью его является информирование органов управления, сотрудников и руководства о проделанной инспекциями за последний год работе.

Ежегодный отчет должен быть отправлен в МОТ в течение 3 месяцев после публикации и самое позднее в течение 15 месяцев по истечении отчетного года (статья 20 конвенция №81 и статья 26 конвенция №129). Эти

крайние сроки должны быть строго соблюдены с тем, чтобы МОТ был уверена в получении все еще составляющей интерес информации.

Примечания

¹ Для дальнейшей ориентации доступно МОТ/EASMAT «Трудовая статистика, основанная на административных записях: руководство по заполнению и представлению» (Бангкок, 1977 г.)

² Европейское агентство по безопасности и гигиене труда на рабочем месте: «Экономическое влияние профессиональной безопасности и гигиены труда в странах-членах Европейского Союза» (Бильбао, 1999 г.)

Handwritten marks or symbols, possibly a signature or initials, located at the top center of the page.

19.1 Введение

Каждый инспектор труда должен быть ознакомлен с процессом аудита, по крайней мере, так же как его объект или реципиент. Конечно, предполагается проведение различного рода финансового аудита, очевидные некоторые обзоры персонала и назначений, политики и практики инспекции. В свою очередь, в структуре управления многих правительств существуют отделы по оценке эффективности, которые тщательным образом изучают работу департаментов. В некоторых случаях решение вопроса не обойдется без рассмотрения его омбудсманом или должностным лицом, отвечающим за защиту прав человека. Иногда некоторые аспекты работы инспектора труда могут заинтересовать парламентский комитет по расследованиям.

В данной главе рассматривается процесс аудита, проведение которого инициирует сама инспекция для оценки собственного влияния и производительности, для систематического контроля эффективности ее работы в каждом департаменте или каждого проведенного ею мероприятия, а также для анализа действенности методов. Это ведь слишком просто – организовывать встречи, разрабатывать системы работы, инициировать новую политику компании, составлять инструкции, писать отчеты и отвечать на вопросы политиков и граждан, не будучи уверенным, что, в результате, весь проведенный комплекс мер достиг поставленной ранее цели. Процесс аудита направлен на оценку этих процедур:

В главе рассматриваются следующие вопросы:

- Какие аспекты внутренних процедур требуют оценки;
- Различные пути оценки данных процедур;
- Кто может быть привлечен и
- Как часто следует повторять подобную оценку.

Цель состоит не в том, чтобы дать «правильный» ответ или записать процедуры проведения аудита, а в том, чтобы порекомендовать пробле-

мы, области для исследования и возможные подходы к процессу аудита. Таким образом, инспекторы труда смогут усовершенствовать этот процесс.

19.2 Внешняя оценка влияния

Основная цель существования инспекции труда – улучшение условий труда. Эта фраза включает множество различных значений, но все же акцент в ней сделан на улучшения в работе, связанные с оценкой профессиональной безопасности и гигиены труда. Именно это объединяет всех инспекторов по труду.

Официальная статистика летальных и несчастных случаев, заболеваний, происшествий и абсентизма нам грубые представления о тенденциях. В то же время статистика имеет серьезные ограничения в силу неполной регистрации случаев, невозможности определения причин профессиональных заболеваний и того факта, что отчеты измеряют только неудачи, но не успехи. Для малых предприятий, несчастные случаи – достаточно редкое явление.

Сегодня в обязанности менеджмента входит создание политики компании, выполнение оценки рисков, разработка плана действий и проведение тренингов. Все это дает возможность предприятиям проводить аудит своей собственной работы, а также позволяет инспектору труда оценить работу предприятия по отношению к основным юридическим требованиям. Насколько удалось выработать предприятию всесторонний комплекс мер, проведение оценок рисков, реализовать планы действий, проведение внутреннего аудита и пересмотра общей работы компании показывают приверженность предприятия своим целям и его компетентность. Это даст основу для оценки прогресса во время следующего визита инспектора.

Проводит ли инспекция труда такую оценку применительно к своей деятельности? Указывает ли это на влияние инспекции труда? Есть ли способы усилить такое воздействие?

Оценка соответствия определенным требованиям

Время от времени инспекция может захотеть проверить уровень защиты в компании от того или иного риска; или то, насколько она успешно осветила и известила о том, как выполнять новые правила. Она желает знать, как прошла ее информационная кампания или инициативы по предотвращению или, по крайней мере, уменьшению несчастных случаев, заболеваний определенного рода. Подобные программы или специальные выборочные визиты имеют практическую цель – повлиять на работодателя, не принявшего вовремя меры. В свою очередь, при условии гласности, это окажет влияние на предприятия, которые еще не посетили, а также повысит осведомленность общества о вкладе инспекции. Подобные програм-

мы инспекций необходимы для того, чтобы заложить основу как для анализа затрат и результатов в прошлом и будущем.

Проблемные области

Одна из вечных проблем, с которой сталкиваются инспекции труда, заключается в том, что чем успешнее они сокращают количество несчастных случаев и больничных листов, тем менее оправдано содержание или увеличение их ресурсов. К сожалению, необходимы серьезные катастрофы для того, чтобы оживить политическую волю. Одна из областей, где особенно трудно наглядно продемонстрировать эффективность, — контроль над крупными рисками. В части IV, главе 27 четко записано, что для аудита отчета по безопасности требуется значительное количество ресурсов, тем не менее, результат предусматривает активный опрос и обсуждение, а не определенный план действий.

Одна инспекция труда изучила 23 общих отчета по крупным авариям, 10 из них включали крупные пожары на складах. Общие ошибки руководства были следующими:

- Невыполнение оценки рисков при перестройке завода или изменении процесса производства;
- Незнание условий хранения;
- Невыполнение условий хранения и контроля над оборудованием завода;
- Недолжная конструкция или скученность складов; и
- Не отвечающие требованиям средства тушения пожара.

Исследование определило сферы, в которых инспекции следует усовершенствовать надзор, и обращать внимание непосредственно на них во время проведения инспекций. Это привело к разработке руководства по исследованию, которое затрагивает следующие вопросы:

- Потребность в соответствии структуры управления инспекцией труда серьезности происшествия;
- Руководство по созданию междисциплинарных групп, обладающих знаниями и опытом для проведения расследования;
- Включение независимого эксперта, как средства контроля качества и
- Заранее определенная форма сбора информации и отчета о происшествии.

Предприятия среднего и малого бизнеса, включая предприятия, занимающиеся сельским хозяйством, находятся по другую сторону проблемы. В главах 23 и 24 описаны трудные задачи, которые стоят перед ними. В этой связи оценка деятельности инспекции труда одинакова трудна.

Один из возможных подходов — определить цели в соответствии с конкретной политикой или действующей практикой, исходя из количества предприятий, или из их осведомленности о конкретных рисках, или из предпри-

нятых мер. Подобная «система мер», даже если она иногда будет субъективна, может использоваться в качестве основы для оценки будущего прогресса и доказательства эффективности.

Оценка относительной эффективности различных мероприятий

Внешнюю деятельность инспекции труда можно разделить следующим образом:

- Проактивная (с учетом формирования ситуации в будущем): инспектирование предприятий в целом или некоторых сфер их деятельности;
- реагирующая: расследование происшествий, несчастных случаев, случаев болезни и жалоб, а также оценка отчетов по безопасности;
- доводящая информацию: использование средств информации, участие в конференциях, семинарах, брифингах, привлечение социальных и профессиональных партнеров, и
- административная: с точки зрения лицензирования, получения разрешений и одобрения.

Существует ограниченная информация по эффективному управлению инспекцией труда. Обычно, руководители должны контролировать «реагирующую» деятельность, иначе она займет практически все время инспектора. Катастрофы и крупные аварии требуют внимания, в серьезных ситуациях пострадавшие требуют возмещения ущерба. Когда говорится об опасном нарушении, которое привело к относительно небольшому несчастному случаю, обычно расследуется малая часть заявленных нарушений в связи с нерентабельностью исследований. В случае с крупными авариями, первостепенное значение следует уделять любым признакам нового несчастного случая или большего риска, таким образом, текущее расследование сможет изменить существующую политику.

Следовательно, аудит может проверить несчастные случаи, отобранные отделом для расследования за определенный период и оценить отчеты по ним. В свою очередь, это послужит ценным показателем адекватности существующих правил и понимания этих правил инспекторами и даст основания для внесения поправок.

19.3 Внутренняя оценка деятельности

Наилучшее использование времени инспекторов

В предыдущем разделе говорилось об эффективности инспекции труда с точки зрения ее воздействия на текущую ситуацию. Настоящий раздел касается эффективности достижения этого воздействия, соотношению меж-

ду вкладом с точки зрения затраченного времени и средств и полученными результатами с точки зрения производительной деятельности и достижением целей. Никогда ни одна инспекция труда не имела достаточных ресурсов, чтобы осуществить желаемое. Поэтому исключительно важно, чтобы ни один из ресурсов: денежные затраты, человеческие ресурсы и усилия не были потрачены понапрасну. По этой причине, полезно поставить ряд вопросов. Некоторые страны (например, Австралия) используют подход общего управления качеством (ОУК), основанный на стандартах управления ISO 9000, но здесь он подробно не описывается.

Нижеприведенный список составлен, чтобы помочь инспекциям труда оценить свою работу.

Управление персоналом

- Нанимаем ли мы на работу инспекторов, обладающих достаточными знаниями и качествами, которые пригодятся в будущем?
- Когда последний раз обновлялась и совершенствовалась программа подготовки для инспекторов?
- Является ли наша программа обучения без отрыва от производства исчерпывающей и соответствует ли она количеству участников?
- Можем ли мы консультироваться со специалистами в области техники и науки?
- Сотрудники распределены в соответствии с текущими потребностями?

Административные процедуры

- Доступны ли инструкции инспекторам и нужны ли они в действительности?
- Можно ли упростить или упразднить некоторые формы, отчеты и процедуры?
- В полной ли мере мы используем помощь вспомогательный персонал? Могут ли с помощью инструктажа или тренингов освободить инспекторов от выполнения некоторых задач?
- Оптимальны ли наши затраты на выезды в плане эффективности и экономичности?
- В полной ли мере используются ли в работе компьютеры, электронная почта, возможности Интернета?

Проактивный контроль

- Направлена ли основная программа на реальные приоритеты в плане, например, рисков, плохого выполнения, отдельных отраслей?

- Обладают ли инспекторы стимулы/право завершить инспектирование, как только основные проблемы будут определены, с тем, чтобы они могли посетить, наблюдать и влиять на возможно большее количество предприятий в течение своего рабочего дня?
- Используются ли специальные программы по инспектированию или рекламные компании, объясняющие определенные риски и привлекающие внимание общественности к тем или иным инициативам?
- Существуют ли эффективные процедуры по обеспечению единообразия в интерпретации и применении инструкций и норм по всей стране?

Реагирующий контроль

- Существует ли четкие указания по отбору несчастных случаев, подлежащих расследованию?
- Слишком ли много времени затрачивается на излишне объемные отчеты, которые в действительности не используются?
- Входят ли причины заболеваний в круг ведения инспекторов и могут ли они консультироваться по медицинским вопросам и вопросам гигиены?
- Проводятся ли консультационные визиты на начальном этапе, принимая во внимание экономическую сторону, например: созваниваются по телефону, отсылаются руководства в виде брошюр, используется электронная почта?

Деятельность по продвижению

- Тщательно ли оцениваются предложение для инспекторов выступить на конференции, семинаре или тренинге? Обосновано ли участие инспекторов?

Стиль управления

- Не слишком ли тщательно проверяются и исследуются работы инспекторов? Дает ли эта проверка уверенность?
- Посещаются ли руководством инспекций рабочие места с тем, чтобы выслушать, ознакомиться с ситуацией, а также высказать свою точку зрения?
- Консультируется ли руководство с сотрудниками относительно новых предложений, принимает ли комментарии и новые инициативы?
- Принимается ли во внимание обратная связь?

19.4 Оценка: Как, кем и когда?

Внешняя оценка: за и против

Выбор по существу лежит между внешней и внутренней оценкой. Конечно, правительство и отделы по эффективности могут навязать свои запросы инспекторам труда. В этом случае самым лучшим выходом из ситуации будет получение наибольшей пользы от этого процесса, от времени, затраченного инспектором. Обычно, внешние консультанты помогают ответить на основополагающие вопросы.

Главным недостаток состоит в том, что внешняя оценка требует денежных затрат и детального объяснения и/или привлечения инспектора к работе группы. Хотя инспектор по труду работает по контракту, нет никакой гарантии, что его работа будет успешна или полезна.

Преимущество заключается в том, что внешняя оценка более объективна, не принимает во внимание «общепринятый здравый смысл», неапробированные предположения, традиционные подходы, она открывает новые перспективы, зачастую с применением опыта, полученного при решении подобных проблем или ситуаций в подобных или даже различных учреждениях.

Внутренняя оценка: За и против

Это особенно полезно для осуществления ограниченной оценки, которая требует осведомленности инспектора, или в том случае, когда она оценки является частью пилотного проекта внешней комиссии. Недостатки заключаются в том, что используются ресурсы инспектора; не все инспектора достаточно подготовлены, чтобы провести оценку; и результат может быть статистически невыверенным. Плюсом является то, что процесс инспектирования можно или быстро завершить, если обнаружится, что нет никакого прогресса, или же сразу использовать полученные положительные результаты. Все это бесценный опыт как для инспектора в частности, так и для всей соответствующей группы.

Предупредительное замечание

Руководство инспекции труда должно обладать внутренней дисциплиной и не требовать бесконечных отчетов и расследований, которым зачастую противятся, поскольку они отнимают много времени инспекторов во время работы на местах. Высшее руководство, по возможности, должно проводить мониторинг и оценку, сравнивая информацию, штатным образом поступающую из подразделений на местах.

Или же, как описано выше («Оценивая соответствие особым требованиям»), сбор информации может происходить вместе с специальными правоприменительными действиями. В случае если это невозможно, проведение расследования должно быть полностью обосновано и его цель должна быть объяснена подразделениям на местах.

Как часто?

Все будет зависеть от предмета. По годовой программе лучше всего представлять отчеты ежеквартально. Более частое написание отчетов затруднит работу, в то время как менее частое ограничит время на исправление, если таковое потребуется.

Большинство инспекторов труда должно писать годовые отчеты, в которых будет описываться оценка деятельности на местах. Чем подробнее и убедительнее инспектор сможет представить результаты специальных мер, тем полезнее это будет руководству. Это в целом позволит обеспечить положительную оценку деятельности инспекторов труда.

Обзор распределения сотрудников, проведения тренингов и инспекционной политики следует проводить реже, так как изменения в этих вопросах требуют большего времени для получения результата.

УСЛУГИ ПО ПРЕДОСТАВЛЕНИЮ ИНФОРМАЦИИ, ПУБЛИКАЦИЙ И ДОКУМЕНТОВ

20

20.1 Общие замечания

В Конвенции МОТ 1947 г. об инспекции труда в промышленности и торговле (№ 81) в статье 3, пункте 1 четко говорится, что обеспечение инспекторами труда соответствия национальному законодательству является их основной задачей, наряду с предоставлением информации работодателям и рабочим о наилучших способах соблюдения законодательства. В действительности, постоянные консультации во время инспекционных визитов или другие контакты с «клиентской системой» являются частью ежедневной работы инспекторов (хотя есть некоторые исключения, например, Агентство по охране труда в США и Инспекция труда в Нидерландах).

В данной главе говорится о способе организации информационных и консалтинговых услуг – стратегических инструментах для современной системы инспектирования труда. Услуги по предоставлению информации, публикаций и документов (УПИПД) занимают ключевое место в любой политике охраны труда или стратегии. Одной из причин неудовлетворительных условий труда является отсутствие информации о нормах охраны труда, возможностях их соблюдения.

УПИПД – стратегический инструмент для осуществления основной функции инспекции труда, продвижения целей и политики, а также для создания позитивного образа. Заинтересованные стороны: другие государственные органы, социальные партнеры и общественность. Особую роль УПИПД играют для предприятий среднего и малого бизнеса, выступая в качестве проводника информации для работодателей, трудящихся и их представителей. Они информируют о новых законодательных инициативах, разработках в области безопасности и гигиены труда, об интегрировании про-

изводственной безопасности и охране труда в общую схему управления предприятиями малого и среднего бизнеса.

Пока УПИПД достаточно развиты в Австралии, Канаде, Японии, Новой Зеландии, Западной Европе и США, другие страны, включая Аргентину, Чили, Тунис, Гану и Зимбабве, а также Восточная Европа начинают совершенствовать их применение.

20.2 Разные способы организации

Предоставление УПИПД в странах-членах МОТ можно разделить на следующие четыре категории:

- УПИПД не занимают основное положение в системе государственной инспекции труда. Они обычно играют второстепенную роль или вообще не представлены в системе, в таком случае любой другой орган может отвечать за УПИПД;
- Ответственность за УПИПД обычно распределяется между несколькими, иногда различными государственными и/или неправительственными органами и организациями;
- Ответственность за УПИПД в первую очередь возлагается на Министерство труда, включая функции охраны и инспектирования труда, а также политику занятости и социального обеспечения;
- Инспекторы труда сами отвечают за УПИПД, вне зависимости от других функций администрации.

Эти подходы приведены в следующем разделе.

20.3 УПИПД за рамками инспекции труда

В некоторых странах УПИПД предоставляют не квалифицированные и эффективно работающие инспекторы труда, а другие органы. В Австралии, например, Ассоциация по общему страхованию от несчастных случаев на производстве обладает юридическим правом печатать информацию и публикации о безопасности и гигиене труда. Тем не менее, Центральная инспекция труда недавно создала свой собственный отдел по связям с общественностью и готовит материалы о производственной безопасности и гигиене труда для предприятий.

Во Франции большая часть практических материалов по производственной безопасности и гигиене труда создается Государственным институтом по безопасности на рабочих местах (ГИБРМ-INRS) и системой социального страхования – Региональными кассами страхования от профессиональных заболеваний (РКС-CRAMs), из которых 20 или более подчиняются государственными органами власти. Особое внимание уделяется информации для работников, касающейся рисков и необходимых мер защиты.

Предполагается, что работодатели предоставляют ежегодный план действий комитетам по обеспечению безопасности и гигиене труда на предприятии, и ГИБРМ выделяет 35 процентов из всего бюджета на информирование и образовательные услуги для трудящихся и студентов технических заведений.

20.4 Много участников, нечеткая координация

Дания, Германия и Швейцария являются примерами тех стран, в которых ответственность за УПИПД распределяется между достаточно большим количеством участников. Инспектор труда практически не влияет на эту деятельность.

В Германии ситуация усугубляется тем фактом, за развитие политики охраны труда и закона отвечает федеральное Министерство труда и социальных отношений, в то время как, управление и исполнение – исключительная ответственность федеральных штатов, или земель. Более того, система охраны труда Германии характеризуется разделением на личную ответственность и ответственность за публикации. Таким образом, координация и преемственность УПИПД представляют огромную проблему.

В Дании, несмотря на то, что инспекция труда, Датская служба по условиям труда (ДСУТ) несет основную ответственность за УПИПД, она не является единственной. Датский фонд по условиям труда (ДФУТ) также публикует большую часть материалов и документов. Этот фонд предоставляет информацию, проводит тренинги и исследования по условиям работы. Также сюда входят Государственный институт по охране труда и Совет по производственной безопасности. Несмотря на большое количество участников существует относительно четкая схема распределения ролей. Датская система представляется наиболее интересной международным наблюдателям. Большая часть УПИПД финансируется – по крайней мере большая часть – не из государственного бюджета через ДФУТ.

В Аргентине, страховые компании обязаны по закону оповещать общественность, проводить тренинги и оказывать техническую помощь. Им помогает Агентство по контролю за производственными катастрофами, которое несет похожую ответственность и обладает финансовыми ресурсами, закрепленными с этой целью в законодательстве.

20.5 Конкуренция с другими департаментами

Нидерланды и Финляндия представляют типичный пример третьей категории распределения ответственности.

В Нидерландах Центральный департамент общественной информации публикует информационные документы, исследования, руководства и пе-

риоду. Так как инспекторы труда должны соревноваться за право пользования финансовыми ресурсами с другими департаментами, зачастую трудно определить, какой из них обладает политическим приоритетом. Тем не менее, бюджетное обеспечение выделено на следующую основную деятельность инспектората:

- Поддерживать меры правоприменения; и
- Повышать способность инспектората отвечать на жалобы, информационные запросы и отчеты о несчастных случаях.

В настоящий момент ситуация в Финляндии похожа на ситуацию в Нидерландах.

20.6 Сильная роль УПИПД

Среди стран, в которых УПИПД в сфере охраны труда являются основной функцией государственной инспекции труда, Ирландия, Норвегия и Великобритания заслуживают особое внимания.

Ирландия выделяет в УПИПД следующее:

- Информация и тренинги;
- Законодательство и ресурсы;
- Специализированные услуги; и
- Действия.

В то время как общая политика подчеркивает важность доступности информации и консультирования по вопросам охраны труда, другим ключевым фактором является потребность в сведениях, которые позволят правительствам, работодателям и профсоюзам осознать экономическую значимость затрат от несчастных случаев и профессиональных заболеваний. Норвегия, несмотря на общую схожесть в некоторых вопросах с Данией, переложила основную ответственность за УПИПД на руководство Департамента по инспекции труда и связям с общественностью.

Департамент несет ответственность за:

- Связи с средствами массовой информацией;
- Предоставление информации;
- Центральная служба ответов на запросы;
- Внутренняя информация;
- Информационные материалы;
- Публикация журнала;
- Страничка в Интернете;
- Информационный план; и
- Специальные кампании.

Пример последней категории можно найти в системе Великобритании. Ответственность за УПИПД по производственной безопасности и гигиене труда в рамках государственной системы охраны труда в первую очередь

лежит на Исполнительном органе по охране труда и безопасности (ИОТ). В рамках ИОТ существует Дирекция по информационным и консалтинговым услугам (ДИКУ). Интересно заметить, что цели и задачи ДИКУ состоят в том, чтобы оказывать содействие другим дирекциям и отделениям ИОТ и выполнять поставленные задачи путем «усиления роли коммуникации и информационной деятельности с помощью профессиональной и экспертной информации, консалтинговых услуг, гарантируя и контролируя затраты на эти услуги от имени ИОТ». Задача ДИКУ, основного инструмента ИОТ на пути продвижение его главной стратегии, звучит так: «Хорошее здоровье – хорошему бизнесу», и сводится к следующему:

Осуществлять ключевую роль при выполнении требований Акта по безопасности и гигиене труда 1974 г.;

- Информировать общественность о том, что Комиссия по безопасности и гигиене труда (КБГТ) и ИОТ являются независимыми государственными органами власти. Эти органы отвечают за безопасность и гигиену труда каждого работающего. ДИКУ также должен информировать о разделении ответственности между этими двумя органами власти; и
- Все заинтересованные участники должны понимать важность существования норм охраны труда и безопасности. С помощью постоянной рекламной и информационной программы и публикаций рассказывать заинтересованным сторонам, что это за нормы и как их следует соблюдать.

ДИКУ также помогает следующая организация работы:

- Пресс-офис;
- Печатный сектор;
- Рекламный сектор;
- Информационные услуги; и (как вспомогательный отдел)
- Финансовый и отдел планирования.

Каждый их секторов готовит ежегодный план, который представляется на утверждение руководству ИОТ.

Требования к услугам устанавливаются потребностями ИОТ, внутренние – потребностями организации. Это позволяет совершенствовать их и соответствовать высокому уровню корпоративного имиджа.

Наиболее важные целевые группы:

- Работодатели и профессиональные ассоциации, включая небольшие фирмы;
- Трудящиеся (и профсоюзы);
- Средства информации;
- Профессиональные институты и организации;
- Специалисты по вопросам безопасности;

- Представители по вопросам безопасности
- Мнения лидирующих специалистов;
- Местные органы власти (служащие, занимающиеся вопросами условий труда); и
- Международные партнеры.

В своих официальных отчетах по публикациям ИОТ представляет интересный пример четкой «корпоративной миссии» УПИПД:

У нас есть обязанность – гарантировать, что риски, угрожающие здоровью и безопасности людей на работе, тщательно контролируются, и наши публикации играют важную роль в общей стратегии. Зачастую мы знаем, что надо делать, чтобы соблюсти закон, но, будучи регуляторами, мы должны предоставлять наши знания другим, таким образом, они будут знать, как себя вести. Мы печатаем огромное количество руководств, и мы должны быть уверены, что они нужны, востребованы и понятны, а также информативны и безошибочны. Для того чтобы приносить наибольшую пользу, мы должны гарантировать, что наши рекомендации актуальны для нашей аудитории. Мы хотим, чтобы люди читали то, что мы печатаем, понимали, что им следует делать и могли действовать, исходя из наших рекомендаций¹

Примечание

¹ ИОТ: Политика правоприменения (Садбери, Саффолк, 1995 г.)

МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ ПО СИСТЕМАМ УПРАВЛЕНИЯ ОХРАНОЙ ТРУДА И РОЛЬ ИНСПЕКЦИИ ТРУДА¹

21

21.1 Введение

В последнее десятилетие XX века все больше и больше стран с рыночной экономикой стали активно применять те или иные разновидности вмешательства в деятельность средних и крупных предприятий в вопросах охраны труда (ОТ)². В некоторых странах это стимулировалось положениями законодательства, которое, в частности, требовало от предприятий разработать письменную декларацию о своей политике, организационных мерах и практических мероприятиях, направленных на достижение безопасных и здоровых условий труда, а в некоторых случаях разрабатывать годовые планы того, как это должно достигаться. Все большее число стран совершенствовало свое законодательство путем введения всеобъемлющей обязанности работодателей по обеспечению безопасности и здоровья своих наемных работников в любых обстоятельствах.

До этого большинство национальных законодательств содержало (а некоторые содержат и по сей день) весьма большое количество конкретных обязанностей в законах, подзаконных актах, приказах, инструкциях и планах. Упор делался не на применение комплексного подхода к ОТ, ориентированного на профилактику, а на соблюдение конкретных, часто очень узких или ограниченных требований. Во многих странах, если дела шли плохо или требования не соблюдались, находили незадачливого руководителя низшего звена, мастера или рядового работника, которого признавали виновным и зачастую наказывали, причем обвинения всегда относились к нарушению очень конкретных требований.

С распространением обобщенных и всеобъемлющих обязанностей, примером которых стала Конвенция МОТ 1981 года о безопасности и гигиене труда (№ 155), а в Европейском Союзе – положения Рамочной директивы о безопасности и здоровье (89/391/ЕЭС), этот подход к ОТ перестал быть достаточным или удовлетворительным. Новый подход к законодательству

недвусмысленно установил, что высшее руководство несет основную ответственность за соблюдение требований ОТ и что единственным практическим способом успешного выполнения столь всеобъемлющей обязанности является использование системного подхода.

В 1999 году представители правительства и социальные партнеры из стран-членов ЕС согласовали *Европейские руководящие принципы организации охраны труда (European Guidelines on the Organization of Occupational Safety and Health)*. В апреле 2001 года трехстороннее совещание экспертов формально утвердило *Руководство МОТ по системам управления охраной труда, (ILO Guidelines on Occupational Safety and Health Management Systems, ILO-OSH-200)*.

21.2 Аналогия с менеджментом качества и экологическим менеджментом

Быстро выяснилось, что необходим системный подход, сходный с тем, какой требуется для управления качеством (а, следовательно, и для охраны окружающей среды). В 1990-х гг. ряд стран разработал руководящие документы, призванные помочь управленцам в создании крепкой, логичной, практичной и самокорректирующейся системы для достижения и последующего поддержания стандартов ОТ и для стимулирования последовательного совершенствования. В большинстве случаев эти системы носили скорее рекомендательный, чем обязательный характер, однако их использование имело целью помочь управленцам в диалоге с инспекторами.

В отдельных странах такая система саморегулирования, или внутреннего контроля стала обязательной, а к концу двадцатого века все настойчивее начали выдвигаться требования об увязке систем управления ОТ с системами управления качеством и управления окружающей средой и о простом комплексном их внедрении. Некоторые усматривали преимущество в системах, дающих возможность осуществлять добровольную сертификацию третьей стороной, которая влекла бы за собой добровольную или обязательную аккредитацию.

Стандарты по управлению качеством и стандарты по обеспечению качества

Группа стандартов по управлению качеством и обеспечению качества ISO 9000 со времени ее публикации в 1994 году приобрела все возрастающее значение не только для покупателей, желающих убедиться в том, что они получают именно то изделие или услугу, которую они заказывали, но также и для производителей, поставщиков и подрядчиков услуг, стремя-

щихся продемонстрировать и прорекламировать эффективность своей работы и то внимание, которое они проявляют к вопросам качества. Таким образом, по мере того, как регулирующие правительственные органы все шире пропагандировали взгляд, согласно которому достижение высоких стандартов ОТ является просто еще одним аспектом приверженности всякой успешной и прогрессивной компании к повышению эффективности и профессионализма, все больше возрастала заинтересованность во включении управления ОТ в общий системный подход к управлению качеством.

В сущности, такие стандарты требуют документированных систем для осуществления политики качества; они также требуют организации, планирования и процедур функционирования системы качества, включающих: обзор контрактов; контроль документов и данных; проверку конечного изделия; контроль процесса; инспекцию; а также тестирование и контроль изделий, не соответствующих требованиям. Кроме того, должна вестись специальная документация по качеству, периодически проводиться внутренний аудит качества и осуществляться надлежащие мероприятия по повышению квалификации.

Системы экологического менеджмента

Группа стандартов ISO 14001, дающая подробное описание систем экологического менеджмента, со времени ее публикации в 1996 году также стала рассматриваться в тесной связи с системами управления охраной труда (СУОТ). Подход, выраженный в стандартах ISO 14001, включает шесть элементов:

- первоначальный обзор эффективности и результатов деятельности организации в области систем экологического менеджмента (или управления охраной труда) в свете соответствующего законодательства, существующих руководящих указаний и передового опыта отрасли;
- отвечающий политике организации экологический менеджмент (управление охраной труда), являющийся составной частью производственной деятельности; первоочередная ответственность линейных руководителей, сверху донизу, обеспечивающая понимание и внедрение на всех уровнях организации; участие работников и консультирование с ними; периодический обзор политики, система управления и аудит соответствия;
- планирование, как на уровне общих планов и целей предприятия, так и оперативное, для осуществления мер по контролю рисков, выявленных в результате оценки рисков, и мероприятий, необходимых для соблюдения юридических и других требований;
- внедрение и функционирование, в том числе информирование работников об их обязанностях и обеспечение надлежащего повышения квалификации, эффективных коммуникаций, системного ведения документации и авторитетного операционного контроля;

- корректировка, включающая планирование показателей деятельности, мониторинг их соответствия требованиям путем наблюдения и активное измерение результатов деятельности, фиксирующее несчастные случаи на производстве, заболеваемость, происшествия и др. Кроме того, периодический аудит должен критически оценить все элементы системы управления;
- управленческий обзор общих результатов деятельности системы экологического менеджмента (системы управления охраной труда), выводов, сделанных в результате аудитов, и хода внешнего и внутреннего развития.

Схема экологического менеджмента и аудита

В апреле 1995 года. вступило в силу разработанное в ЕС положение о *Схеме экологического менеджмента и аудита (Environmental Management and Audit Scheme, EMAS)*. Оно связано с ISO 14001, но включает более строгие требования, касающиеся использования оптимальной технологии и внешнего уведомления о деятельности компании в области охраны окружающей среды.

Основные цели Положения об EMAS:

- стимулирование создания систем экологического менеджмента в промышленных компаниях;
- содействие управлению последовательным (экологическим) совершенствованием;
- стимулирование внедрения экологически более чистых технологий;
- содействие проведению внешнего аудита и оценки системы экологического менеджмента; и
- стимулирование обмена информацией между компаниями и общественностью.

Все эти соображения полностью применимы к охране труда и тесно связаны с дополненной редакцией Директивы ЕС 1996 года о риске крупных промышленных аварий и с применяемым в скандинавских странах законодательством о внутреннем контроле,

21.3 Новые разработки

Британский стандарт BS8800

Этот стандарт, опубликованный в Великобритании в 1996 году, призван усовершенствовать деятельность по охране труда в организациях путем предоставления руководящих указаний о том, как увязать управление ОТ с управлением другими областями производственной деятельности. Он

исходит из тех же принципов управленческих систем, что и стандарты ISO 9000 и ISO 14001 («Экологический менеджмент»). Он также совместим с рекомендациями британского Управления охраны труда «Успешное управление безопасностью и здоровьем», о которых пойдет речь ниже.

Эта публикация, содержащая руководящие указания и рекомендации, не содержит положений, которые можно было бы использовать для целей проведения сертификации третьей стороной.

Универсальная методика оценки

В 1997 году в Мичиганском университете (США) была разработана методика оценки СУОТ, включающая пять категорий, 27 разделов, 118 принципов СУОТ и 486 критериев измерения. Центральный аспект анализа включал оценку наличия или отсутствия 27 общих переменных величин, характеризующих СУОТ (в 24 рассмотренных модулях и подходах). В дополнение к четырем не предусматривающим аудита стандартам или руководящим документам, в том числе австралийско-новозеландскому стандарту AS/NZS 4804 и британскому стандарту BS 8800, проведенный анализ выявил порядка шести стандартов по СУОТ, предусматривающих аудит, в том числе ISO 14001, который не является в буквальном смысле слова стандартом по СУОТ, но используется многими организациями в качестве шаблона для совершенствования СУОТ.

Внутренний контроль и другие системы управления

Во многих отношениях внутренний контроль (ВК) аналогичен стандарту по экологическому менеджменту ISO 14001. Нельзя ли интегрировать ВК с системой управления так же хорошо, как это предусмотрено стандартом ISO 9000 в части обеспечения качества (ОК)? Однозначного ответа на этот вопрос нет, поскольку ОК не является предпосылкой ВК, и наоборот, хотя концепция ОК оказала значительное воздействие на внедрение и структуру ВК.

Важнейшими причинами для интеграции является сходство двух концепций в следующих аспектах:

- ВК и ОК построены на том же виде требований, законов, нормативных правовых актов, стандартов, норм, требований клиентов и требований предприятия;
- последствия несоблюдения требований такие же: неудача, в конечном счете, ослабляет предприятие;
- ВК и ОК построены на тех же базовых принципах – предупреждения, расследования и корректировки, – так что ВК часто называют ОК охраны труда;

- как для ВК, так и для ОК требуется замкнутая кольцеобразная система аудита.

Возражения против интеграции следующие:

- на многих предприятиях ОК сосредоточивается на контрактах, изделиях или услугах, а группа стандартов ISO 9000 не охватывает ВК в достаточной степени;
- работники, занятые в системе ОК, обычно недостаточно компетентны в вопросах охраны труда, которыми занимается специальный персонал, и это может привести к смешению ответственности и ухудшению результатов труда;
- ОК, в принципе, не воспринимается руководством как доказательство соблюдения требований ВК, потому, что оно не учитывает социально-психологическую производственную среду, не включает обязательное участие работников или не предусматривает привлечения заводских служб здравоохранения;
- для предприятий, на которых не применяется полномасштабная и документированная система ОК, создание интегрированной системы «с нуля» связано с большими затратами

На пути к оптимальному решению

Оптимальным решением могло бы стать не объединение систем, а использование знаний, опыта и методов мониторинга качества при внедрении ВК. В процессе оценки риска, а также разработки и осуществления планов мероприятий по нейтрализации этих рисков, должны быть использованы ключевые элементы ВК и аналогичные ему подходы.

Как уже отмечалось, в стандарте по ОК отсутствуют, как минимум, две переменные величины, которые следовало бы предусмотреть в такого рода международном документе: участие работников и мероприятия в рамках деятельности заводского здравоохранения (медицинского обслуживания) и мониторинг.

При проведении автором настоящей статьи анализа систем и стандартов было установлено, что сильная сторона большинства моделей проявляется в решении традиционных управленческих вопросов, таких как контроль вредных и опасных факторов производства, повышение квалификации, оценка результатов деятельности и оценка риска. В то же время у всех моделей имелась общая слабость в областях, которые часто считаются центральными в подходах к системам управления, направленных на интеграцию профилактических стратегий ОТ с системой управления компанией: сознательное отношение управленческих кадров, размещение ресурсов, последовательное совершенствование, интеграция СУОТ и мониторинг эффективности управления.

Из данного анализа явствует, что путь к международному соглашению о всеобъемлющем интегрированном стандарте по ОТ еще до конца не пройден.

На пути к всеобъемлющему стандарту по СУОТ?

В 1996 году состоялась дискуссия между ISO (Международной организацией по стандартизации), МОТ и другими заинтересованными сторонами, такими как промышленность и профсоюзы, в которой был сделан общий вывод о том, что ISO не следует приступать к стандартизации систем управления ОТ. Основными аргументами против этого были значительные различия в нормативной базе и институциональной структуре ОТ в разных странах, а также тот факт, что данный вопрос касается не просто отношений между предприятиями или мировой торговли. Было признано, что ISO меньше подходит для разработки такого стандарта, чем МОТ, с ее структурой трипартизма, в рамках которой при разработке стандарта может быть учтено мнение наиболее заинтересованных сторон – работодателей и работников. В 1997 году ISO решила отложить этот вопрос.

В 1998 году МОТ приступила к подготовке *Руководства по системам управления охраной труда*, носящего рекомендательный характер. Цель была – представить основные требования к разработке и внедрению политики и принципов на уровне страны и предприятия; сослаться на ключевые элементы существующих в мире стандартов СУОТ; соотнестись с системным подходом стандартов ISO и организовать эту работу в рамках структуры трипартизма МОТ.

Одним из опасений представителей промышленности было то, что, если ISO начнет разрабатывать еще один стандарт, несовместимый с существующими стандартами по системам управления, то это усложнит процессы внедрения и приведет к дополнительному требованию об аккредитации третьей стороной. Эта точка зрения, однако, не была всеобщей, так что одновременно ряд сертифицирующих организаций и органов по стандартизации взял на себя инициативу по разработке гармонизированного «фактического стандарта» под названием «Спецификация системы оценки охраны труда» (*“Occupational Health and Safety Assessment Series, Specification”, OHSAS 18001*). Затем последовала публикация в начале 2000 года стандарта OHSAS 18002, содержащего указания по внедрению OHSAS 18001.

Хотя точный формат любой завершенной интегрированной СУОТ не определен, ценность данного подхода не подлежит сомнению, так как он:

- уязвляет цели ОТ и цели производственной деятельности;
- интегрирует программы ОТ с производственными системами;
- устанавливает логичные рамки для построения программы ОТ;
- устанавливает универсальный набор более эффективно сформулированных стратегий, процедур, программ и целей;

- учитывает культурные и национальные различия;
- включает принцип последовательного совершенствования;
- устанавливает базовый международный уровень деятельности, поддающийся проверке и оценке.

21.4 Примеры применения стандартов по СУОТ

«Успешное управление охраной труда» (Великобритания)

Брошюра «Успешное управление охраной труда» (*Successful health and safety management*), выпущенная Управлением охраны труда Великобритании (исправленное и дополненное издание вышло в 1997 году) предназначена для директоров и менеджеров предприятий, а также специалистов по охране труда и представителей работников. В ней описываются принципы и управленческий опыт создания основ эффективного управления ОТ, формулируются задачи, требующие решения, и она может быть использована при разработке программы усовершенствований и для самооценки.

Принципы носят универсальный характер, но необходимость практических действий будет зависеть от размера организации, вредных и опасных факторов, связанных с ее деятельностью, изделиями или услугами, и эффективности уже проведенной работы. Некоторые из рекомендуемых мероприятий выходят за рамки требований законодательства (например, не существует общего юридического требования о проведении аудита).

В документе выделены пять основных элементов успешно функционирующей системы: политика; организация; планирование и внедрение; измерение результатов деятельности; обзор результатов деятельности. Каждый элемент, в свою очередь, является объектом систематического аудита.

Применительно к политике основная мысль брошюры заключается в том, что эффективная политика в области ОТ способствует успеху производственной деятельности путем:

- содействия развитию человеческих ресурсов;
- снижения финансовых потерь, возникающих в результате непредвиденных происшествий, которых можно избежать;
- признания того, что несчастные случаи на производстве, заболеваемость и происшествия являются прежде всего следствием недостатков управленческого контроля, а результатом ошибок конкретных работников;
- признания того, что развитие культуры ОТ, в основе которой лежит идея профилактики, необходимо для установления надлежащего контроля над рисками;
- обеспечения системного подхода к выявлению рисков и размещению ресурсов для их контроля;

- поддержки инициатив в области качества с целью последовательного совершенствования.

Эффективная политика в области охраны труда может оказать воздействие на:

- корпоративную стратегию и социальную ответственность в плане имиджа компании или ее экологической политики;
- финансирование, например, стратегии контроля потерь и снижения затрат, страхование и принятие решений об инвестициях;
- человеческие ресурсы (в плане найма, повышения квалификации кадров, развития и структурирования организации с целью формирования положительной культуры безопасности и здоровья);
- маркетинг, проектирование изделия и способность изделия соответствовать требованиям стандартов по безопасности и здоровью и юридическим требованиям;
- политику организации и управления производством (выбор дизайна изделия, строительство и поддержание в исправном состоянии зданий, сооружений, оборудования и материалов, политика материально-технического снабжения, включая выбор подрядчиков);
- информационную систему поддержки управленческих решений.

В перечисляемых ниже структурах и процессах должны быть обеспечены четыре «К»:

- создание и поддержание управленческого контроля (Control) на предприятии;
- развитие кооперации (Cooperation) между отдельными работниками предприятия, специалистами, ответственными за безопасность, и группами, в результате чего обеспечивается сотрудничество в решении вопросов ОТ;
- бесперебойное функционирование информационных коммуникаций (Communication) на предприятии;
- обеспечение компетентности (Competence) работников.

Контроль должен осуществляться линейными руководителями, с привлечением специалистов в качестве советников. Успешно функционирующие организации активно стимулируют и поддерживают кооперацию работников при установлении стандартов производственной деятельности, разработке систем и процедур, проведении мониторинга и аудита. Эффективные коммуникации по вопросам безопасности и здоровья включают входящую и исходящую информацию. Компетентность должна быть обеспечена систематическим принятием решений о целях и методах, определением потребностей в обучении, эффективного предоставления такого обучения и оценки его результатов.

Важнейшую роль во внедрении политики ОТ играет планирование, позволяющее системе обеспечивать контроль рисков, реагировать на изменя-

ющиеся требования и воспитывать положительную культуру профилактических мероприятий. С помощью системного подхода необходимо ответить на три вопроса:

1. Где мы находимся сейчас?
2. Где мы хотим находиться?
3. Как нам туда придти?

Из ответов на эти вопросы станет ясно, какие потребности должны быть удовлетворены для того, чтобы внедрить эффективные системы контроля риска и обеспечить стабильность их функционирования.

Обзор состояния охраны труда включает как «активные системы», отслеживающие выполнение планов и степень соответствия стандартам, так и «реактивные системы», отслеживающие несчастные случаи, заболеваемость и происшествия.

Наконец, существует потребность в аудите структурированного процесса сбора независимой информации о результативности, эффективности и надежности каждого элемента общей системы управления охраной труда, и в разработке планов корректирующих действий.

Внутренний контроль

В 1992 году в Норвегии, а в 1993 году в Швеции были внедрены системы ВК, или саморегулирования (иногда также называемые режимами «самоинспекции»). Несколькоими годами позже к этим странам присоединились Нидерланды, в которых была внедрена собственная «система контроля», содержащая некоторые разновидности подхода Северных стран. В Норвегии ВК стал обязательным, притом что нормативные правовые акты требуют от работодателя определить цели, ответственность и виды мероприятий по охране труда, проводить анализ риска, разрабатывать планы мероприятий и отслеживать, как система работает. Предприятие несет прямую оперативную ответственность за проведение ВК на месте, тогда как государственная инспекция труда не только проверяет, что система внедрена, но при необходимости также стимулирует предприятие. Таким образом, регулирующий орган играет не только концептуальную, но и обучающую роль в процессе аудита системы. Инспектора в первую очередь проверяют документацию, подготовленную предприятием, в части плана мероприятий, организации и процедур мониторинга охраны труда.

Система, используемая в Швейцарии, аналогична норвежской. Швейцарские предприятия тоже обязаны взять на вооружение профилактическую концепцию, включающую внутренний контроль. В свою очередь, инспектора отдают приоритет не традиционной детализированной инспекции,

а «системному подходу» (контролю правильности функционирования системы защиты работников (labour protection)). В этой связи обращение к конкретным условиям отрасли открывает интересные возможности в плане сотрудничества, рационального использования ресурсов и повышения эффективности. Этот подход представляется особенно уместным там, где отрасль складывается преимущественно из малых и средних предприятий.

Основная идея заключается в том, что формирование здоровой производственной среды является прежде всего задачей менеджмента. Безопасность, здоровье, благополучие и производительность должны быть интегрированы в системы организации и управления на предприятии. Если производственная среда является неотъемлемой частью жизни предприятия и, как таковая, важной частью производственного процесса, она также должна быть частью системы ОК на предприятии.

Система обеспечения качества и, следовательно, охраны труда, должна:

- основываться и быть очевидным образом связанной с ценностями и целями, определяемыми культурой, этикой и философией предприятия, законодательными и нормативными правовыми актами, планами и инструкциями;
- включать надежные и утвержденные нормы, стандарты, критерии и методы измерения;
- строиться на оптимальной технологии, методологии и оборудовании;
- обслуживаться компетентным и мотивированным персоналом;
- эффективно управляться.

Норвежский Закон о производственной среде 1990 года обязывает работодателя на каждом рабочем месте систематически работать над совершенствованием производственной среды предприятия и внедрением концепции внутреннего контроля. Это требует от работодателя:

- организовать систему мероприятий, обеспечивающих соблюдение требований государственных органов;
- документировать мероприятия, направленные на поддержание здоровой производственной среды.

Таким способом власти Норвегии отдают первенство «системному подходу» перед традиционной детализированной инспекцией труда на местах. Результатом такого изменения был переход от детализированной инспекции труда к саморегулирующейся производственной среде, мониторинг которой осуществляет работодатель. Это требует систематических и последовательных действий на уровне предприятия для осуществления мероприятий, предусмотренных административными процедурами. Особый упор был также сделан на ведение соответствующей документации.

Чтобы заручиться успехом, работодателям пришлось активно включиться в процесс распространения ВК, и этот процесс потребовал проведения дипломатичного диалога с работниками с целью развития сознательного

отношения к ВК и обеспечения участия в его функционировании. В результате к 1999 году концепцию ВК внедрили 64% предприятий с численностью занятых больше 100 чел. и лишь 34% предприятий с численностью занятых до 10 чел. В определенном смысле понятно, что крупные предприятия, располагающие более значительными ресурсами, более четкими организационными структурами и ближе знакомые с системами ОК, лучше смогли принять и понять преимущества внедрения этих систем, что пошло на пользу не только охране труда, но также производительности и эффективности.

Основные препятствия на пути широкого внедрения ВК были следующие:

- ВК был задуман как обшпрная и комплексная система, которая вызывает затруднения у предприятий при определении правил и инструкций, соблюдение которых необходимо, что создает массу бумажной работы;
- государственные органы, особенно инспекция труда, не занимались внедрением, разъяснением и продвижением ВК и фактически не понимали специфики работы предприятий;
- ни руководящие кадры, ни рядовые работники не были заинтересованы во внедрении системы и не видели в ней каких-либо преимуществ; отсутствовала внутренняя мотивация.

В 1996 году, вследствие трудностей, с которыми столкнулись мелкие предприятия при пользовании нормативными правовыми актами, Правительство упростило требования, сохранив принцип саморегулирования и ответственность работодателя за организацию систематической работы по охране труда. Были внесены следующие основные изменения:

- больше внимания стало уделяться роли и ценности ВК, как полезного и надежного инструмента для предприятий; было добавлено требование о проведении оценки риска;
- были снижены требования к документации, хотя она по-прежнему должна была включать цели предприятия в области охраны труда, описание организационной структуры и распределения ответственности, необходимые мероприятия по обеспечению безопасности и здоровья работников, основанные на оценке риска, процедуры внутреннего мониторинга и систематического надзора за системой ВК, обеспечивающего ее надлежащее функционирование.

Кроме того, были осуществлены мероприятия по усилению роли инспекции труда, страховых компаний и социальных партнеров. В результате в последние годы концепция ВК получила более широкое признание в секторе малого и среднего бизнеса.

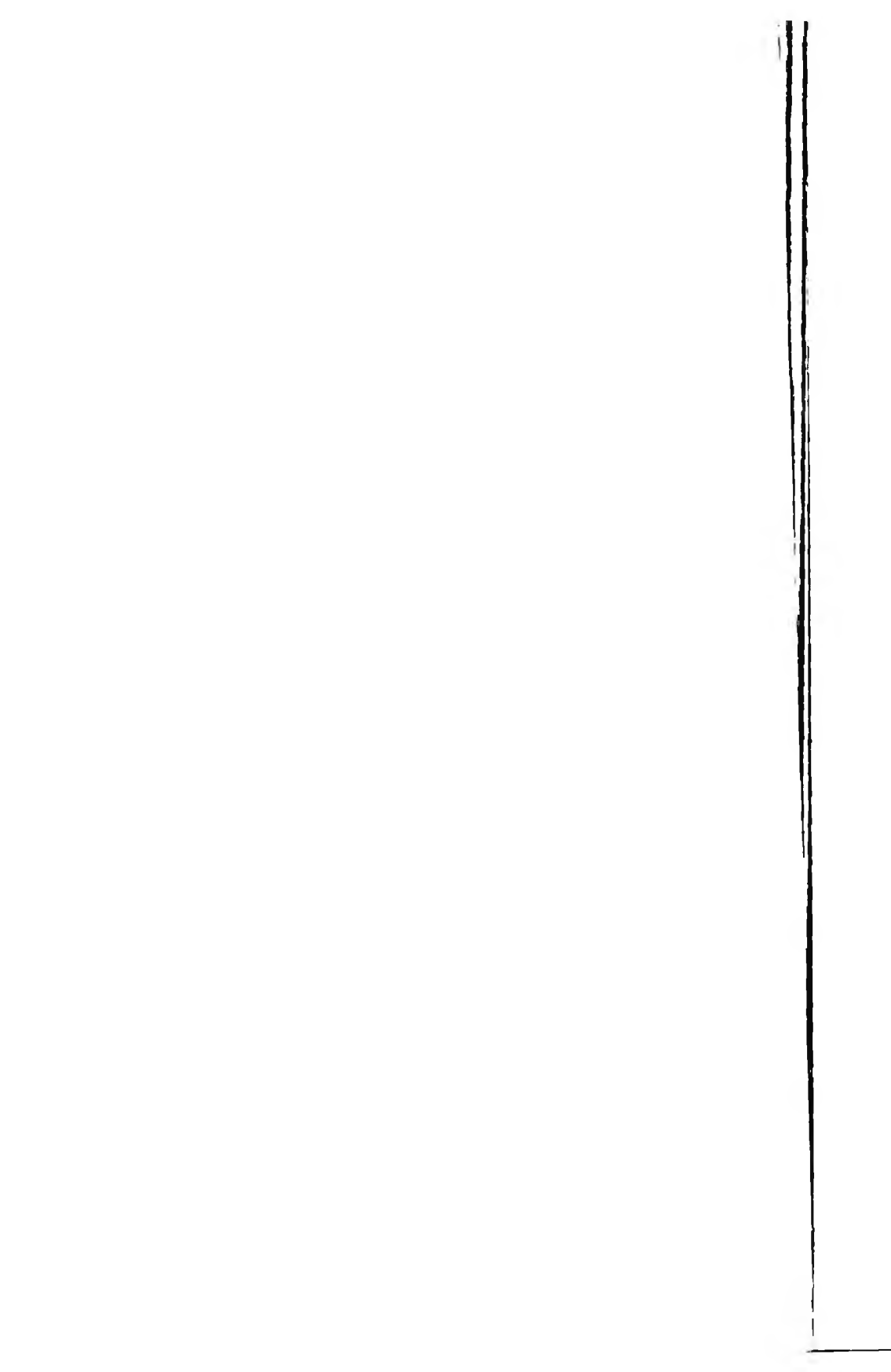
Во многих случаях правовые рамки все еще не являются адекватными, и требуется адаптировать задачи к нетипичным формам организации труда

и гибким формам организации рабочего времени. Например, в Швейцарии недавно вступил в силу новый закон, касающийся не только физического, но и душевного здоровья работников, и устанавливающий обязанности работодателей с учетом требований эргономики, организации труда, а также вероятности проявления психологических и сексуальных домогательств. Новое законодательство рассматривается как мощный инструмент профилактической работы инспекторов труда.

Примечания

¹ Глава из книги «Инспекция труда: руководство по профессии» (Von Richthoffen W. Labour inspection. A Guide to the Profession, Geneva, ILO, 2002.— 367 p.)

² Здесь и далее английский термин “occupational safety and health (OSH)” переводится как «охрана труда (ОТ)». *Примеч. переводчика*



ЧАСТЬ IV

**ИНСПЕКЦИЯ ТРУДА:
ОТРАСЛЕВЫЕ АСПЕКТЫ**

«Какой бы развитой ни была страна, ее законодательство о труде останется только на бумаге, если не будет системы инспекции труда для его усиления»

Доклад Генерального Директора
Международная конференция труда, 71 сессия, 1985 год.

22.1 Историческая справка

В 1802 году парламент Великобритании принял «Закон о защите нравственности подмастерий.» Под «нравственностью» имелось в виду то, что мы бы сейчас назвали охраной труда, здоровье и благосостояние этих «подмастерий», которые фактически являлись детьми, занятыми в различных отраслях промышленности, большей частью в текстильной, горной или работающие трубочистами. «Контроль» за выполнением этого первого в истории юридического документа, защищающего работника-ребенка, был доверен комитету уважаемых граждан общества. Однако такой контроль выполнялся на добровольных началах, и потому был неэффективен. Вслед за этим, в 1833, правительством были назначены первые четыре инспектора за контролем над исключительно чрезмерно работающими детьми и подростками. Таким образом, рождение инспекции труда исторически связано с необходимостью эффективного контроля и борьбой против худших форм трудовой занятости детей и обеспечении их здоровья и развития.

Эти проблемы были подняты снова на первой Международной конференции труда МОТ в 1919 году (год создания), где были приняты новые международные стандарты инспекции труда и защиты детского труда: конвенция № 5, запрещающая работать в промышленности детям до 14 лет; и рекомендация № 5, которая настаивала на выполнении государствами-членами своих обязательств, уже ранее записанных в Конституции МОТ. Данные события нашли свое продолжение в принятии стандартов МОТ. Конвенции и рекомендации МОТ: конв. № 138 и 182, реком. № 146 и 190 требовали контроля за детским трудом; а также конвенции № 81 по промышленности, коммерции, горной промышленности и транспорту и № 129 по сельскому хозяйству регулировали основные обязанности инспекторов по обеспечению легальности трудовой занятости детей и подростков.

22.2 Объем и причины проблемы

Весьма важно понять исторические предпосылки той роли, которую играет инспекция труда в борьбе против нелегальной эксплуатации детей. Однако, необходимо видеть и различия прошлого с сегодняшней ситуацией в развивающихся странах. В приглашении на эту конференцию указано: «Ситуация, в которой приходится работать инспекциям труда в развивающихся странах, более менее схожа с той, в которой им приходилось работать на заре своего создания.» К сожалению, это не так.

В готовящейся к Первой мировой войне Европе, в большинстве странах, росла озабоченность общества «худшими формами» детского труда, считалось, что такие формы неприемлемы и должны быть искоренены. Нищета – причина возникновения детского труда – господствовала во многих слоях общества, быстрая урбанизация способствовала возникновению детского труда, но тем не менее высказывались требования, что такое положение вещей необходимо изменить. Правительства не всегда брали на себя первое слово, но когда это происходило, изменения подкреплялись сильными политическими решениями. Помимо нравственных осуждений, важную роль играли следующие два фактора:

- развивающаяся промышленность нуждалась в квалифицированных работниках с образованием; и
- военной системе требовались здоровые молодые люди, что служило препятствием для занятости молодых людей в ущербной работе на рудниках, молотильнях и т.п.

Особенно росло понимание того, что общее образование является основным элементом экономического развития. Социальная реформа и построение нового общества увела детей с фабрик в школы.

Общественное давление и политические решения привели к созданию эффективной юридической базы, подкрепленной действенными механизмами контроля, связанными с обязательным школьным образованием и введении минимального возраста работников. Таковым было рождение инспекции труда, достаточно типичное, например, в принимающей данное собрание стране в 1890 году. Первоначальной целью детского труда. Контроль за условиями безопасности и здоровья взрослых работников, заработной, установление часов работы, оплачиваемые отпуска возникли позже, благодаря успешным социальными и юридическими реформам. Это чрезвычайно подняло роль, объем задач и функций инспекции труда.

Важную роль также играли следующие два факта: В конце 19^{го}, начале 20^{го} века, в Европе и других индустриальных странах экономическое раз-

витие имело место в так называемом, формальном секторе. В странах с развитой государственной структурой правительство и его учреждения пользовались властью, уважением и влиянием, что является одним из условий работы законов и общественной системы.

Возможно я ошибаюсь, но по моему мнению, сегодняшняя ситуация в большинстве развивающихся странах совершенно другая. Первым и наиболее важным является тот факт, что во многих южных странах налицо отсутствие политической воли, по сути дела, общественного желания действительно искоренить детский труд, даже в его наихудшей форме. И это несмотря на ратификацию конвенции МОТ № 182.

Без настоящего осуждения эксплуатации детей, если не со стороны общества, то, по крайней мере, со стороны «правлящих классов», такая необходимая политическая воля для эффективного решения проблемы не появится. Если единогласное соглашение, с которым была принята 182-я конвенция, действительно отражает согласие международной общественности искоренить худшие формы детского труда, то уже должна быть разработана стратегия, подталкивающая развитие процесса в очень многих странах, пока там еще существуют резервы, позволяющие надеяться на выполнение этой задачи.

Так как нищета является главной причиной возникновения детского труда (также как и последнее способствует нищете), она процветает в странах, в которых неисполнение конвенций обычное дело, и оно часто установлено поведением «правлящих классов, которые экономически и политически влиятельны, а потому неподвержены никаким санкциям. Совершенно очевидно, что детский труд процветает в тех странах, в которых процветает неисполнение конвенций и коррупция.

В-третьих, там, где экономическое развитие индустриальных стран вело к увеличению «формализации», в том числе рынка труда, страны Юга переживают перенос всех надежд на развитие теневой экономики, как единственного или основного источника работы - почти за любую оплату. Этот сектор, хотя часто и высоко организованный, процветает, в основном, потому, что он функционирует вне каких-либо существующих регулируемых рамок. Поэтому так трудно проникнуть туда, например, инспекции труда, которая во многих странах не имеет на это даже юридического полномочия.

Налицо также другие факторы, показывающие различия:

- во многих странах существует тенденция ухода от бесплатного школьного образования, которое совершенно необходимо для выполнения программ борьбы с распространением детского труда. Страны, провозгласившие бесплатное школьное образование после получения независимости в 60-х годах, с тех пор вынуждены были отказаться от него в связи с высокими расходами, и это несмотря на последующие программы в 90-х годах;

- многие из этих программ, начатых Мировым банком или МВФ, провалились, однако чрезвычайно способствовали еще большему обнищанию всего населения, и дальнейшему распространению детского труда.
- даже «рассказы об успехах», такие как постоянное улучшение здоровья населения, означают лишь то, что все больше детей и подростков доживают до определенного возраста, когда они могут работать, а работа, в свою очередь, является единственным шансом выжить;
- совершенно новый фактор – эпидемия СПИДа. Это катастрофически обострило ситуацию десятков миллионов детей. В некоторых странах Африки до 40% взрослого населения инфицированы вирусом СПИДа. Медикаменты в большинстве своем остаются недоступны, дети, живя рядом с этим легионом, так называемых, «жертв СПИДа», также заболевают этой болезнью. В Кении насчитывается более одного миллиона больных СПИДом, более 200 000 из них скитаются по улицам Найроби, «выживая» проституцией и грабежом. Если оба родителя умирают от болезни, дети даже из семей среднего достатка часто выпадают из общества, они вынуждены покидать свои дома, школы и т.д. Этот феномен называется «разграбление имущества», и он распространяется, как лесной пожар. Например, Замбия является одной из немногих стран, в которой недавно были приняты draconic laws против разграбления имущества, но будут ли они соблюдаться?

Эти и другие факторы, такие как постоянное несоблюдение торговых отношений, неэффективная политика семейного планирования, растущий рост глобализации, способствуют взрывному росту распространения детского труда, и в особенности наихудших его форм. В Танзании, в 70-х и 80-х годах существовало бесплатное начальное образование, и до начала 90-х годов планировалось значительное снижение детского труда – так что ее даже не включили в список стран ИПЕК. Теперь Танзания является одной из 3 стран (вместе с Непалом и Эль-Сальвадором), в которых наихудшие формы детского труда процветают настолько, что требуется применение новой срочной стратегии МОТ с привлечением внешних источников финансовой помощи. Здесь, как и во многих других странах, все больше и больше детей вынуждены работать на очень опасных производствах, таких как рудники, каменоломни и т.д. неслыханно еще только десять лет назад. Еще один последний пример (хотя существуют множество других): Еще недавно отрицалось, что в Нигерии вообще существует проблема детского труда. Теперь по официальным данным там насчитывается около 16 миллионов работающих детей, что составляет более 20% всего работающего населения.

22.3 Положение инспекции труда

Снова, в отличие от ситуации в индустриальных странах, описанной ранее, инспекция труда во многих развивающихся странах была создана для других причин, а именно помогать гладкому развитию колониальной экономики и ее спроса на дешевую, дисциплинированную рабочую силу. Эта врожденная черта редко изживалась после получения колониальными странами независимости. Как следствие, такие инспекционные учреждения были малоэффективны, с весьма ограниченными полномочиями и бедной материально-технической базой. Во многих странах на нужды министерства труда выделяется менее 1% национального бюджета, а во многих странах даже менее 0,1% – в среднем в англоязычной Африке около 0,25%. Инспекции труда получают только лишь часть этой суммы. Вследствие этого, ее статус часто неприемлемо низок. Нахватает оборудования, работников, подготовки кадров. Зарплата персонала очень низка. Существует недостаток буквально всего: транспорта, средств коммуникации, нехватка мотивации, координирования. Нормальным стандартом в индустриальных странах считается один инспектор на 10000 работников. Доступный предел в менее развитых странах является один инспектор на 20000 человек. В неразвитых странах мы сейчас добиваемся хотя бы минимального (неофициального) показателя: один инспектор на 40000 работников. В Нигерии это означает более 4000 инспекторов, сейчас там около 500. В Непале с рабочим населением в 5 миллионов человек, требуется минимум 125 инспекторов, однако хорошо подготовленных и с достаточной материально-технической базой. Сейчас в этой стране, фактически всего лишь 15 инспекторов без транспорта, рабочих телефонов, официальных бланков и т.п. В условиях процветающей коррупции инспекторы труда едва могут считаться исключением из правил порочного общественного устройства.

В этих условиях вопрос об ответственности за детский труд возник лишь в последнее время, и часто только в связи с ратификацией конвенций МОТ о детском труде. Для таких инспекторов, которые неспособны даже выполнять свои традиционные обязанности, компетентная работа является непосильной задачей. Существуют, возможно, исключения. Но любая инициатива реконструировать инспекцию труда в подобных странах, требует длительных, согласованных усилий национальных и международных сил. Требуется создать условия, связанные со структурой, управлением и процессом работы. Только тогда инспекция труда сможет реально влиять на противостояние распространения детского труда в этих странах; только тогда она сможет выполнять свою необходимую работу; и только тогда в процессе искоренения детского труда, на всех его стадиях, инспекция сможет играть значительную роль. Фактически это сводится к следующему: почти 130 стран-членов МОТ ратифицировали конвенцию № 81 по инс-

пекции труда. Это может стать «открытыми дверями» для слежения и влияния на распространение детского труда. Согласно конвенциям МОТ, а также связанным с ними международным правом, эти страны обязаны включить данные предписания в национальное право, как например, полное соблюдение конвенции № 182 после ее ратификации. Конвенции № 81 ясно предписывает следующее:

- инспекция условий труда должна быть организована как система (статья 1), следящая за соблюдением юридических предписаний, связанных с условиями работы и защиты рабочих на всех рабочих местах (статья 2).
- В задачи входят такие основные вопросы, как количество часов работы, зарплата, безопасность, здоровье и благосостояние, рабочая занятость детей и молодых людей, и другие вопросы (статья 3.1);
- инспекторы должны информировать и давать советы работодателям и рабочим в отношении законности, а также предупреждать компетентные власти о любых нарушениях, не регулируемых существующими юридическими предписаниями (статья 3.1)
- инспекция труда должна подчиняться центральным властям и контролироваться ими (статья 4.1);
- инспекция должна эффективно кооперировать с другими правительственными учреждениями и неправительственными организациями, а также с работодателями, работниками и их организациями (Статья 5);
- инспекторы должны являться общественными официальными лицами, что обеспечивает стабильность рабочего места и независимость от изменения в правительстве государства или других влияний извне (Статья 6);
- инспекторы должны назначаться с учетом их квалификации и подготовленности к выполнению своих обязанностей (статья 7);
- их число должно быть достаточно для обеспечения эффективного выполнения этих обязанностей, принимая во внимание *в числе прочего*, количество, тип, мощность, условия рабочих мест, количество рабочих, а также количество и сложность юридических предписаний, призванных к исполнению (статья 10);
- они должны быть обеспечены необходимым оборудованием, офисами и транспортом (статья 11);
- инспекторы должны быть обеспечены соответствующими документами и наделены соответствующей властью (статья 12 и 13)
- рабочие места должны проверяться так часто и в том объеме, в каком это необходимо для обеспечения соблюдения соответствующих юридических предписаний (статья 16);
- адекватные наказания за нарушения юридических предписаний, вынесенные инспекторами, и за препятствование инспекторам выполнять их

обязанностей должны быть закреплены национальным законодательством и реально выполняться (статья 18); а также

- ежегодный отчет о деятельности инспекции труда должен публиковаться и распространяться среди всех заинтересованных лиц, а также представлен в МОТ.

Эти предписания были приняты странами-членами МОТ в качестве минимального стандарта. Фактически, конвенция № 81 была составлена административным советом МОТ в середине 90-х годов, как один из десяти наиболее важных стандартов. Ратификация во многих странах делает эту конвенцию стратегическим инструментом для искоренения наихудших форм детского труда на глобальном, региональном и национальном уровне. Некоторые страны, которые еще не ратифицировали этот стандарт (возможно в связи с противоречиями в конституции), тем не менее также прилагают ее на практике (хотя без ратификации не выполняются многие эффективные механизмы, например, связанные с программами структурных реформ).

Однако, в очень многих странах налицо несоблюдение минимума, предписанного конвенцией. Это выражается в общем расхождении между ратификацией и выполнением буквально всех положений, даже фундаментальных конвенций МОТ о правах человека, включая конвенции № 138 и 182. А также это выражается в отсутствии реальной политической воли изменить ситуацию.

22.4 Масштабы проблемы

Каковы масштабы этой проблемы, и каковы основные характеристики стандартов и рекомендаций МОТ, регулирующих детский труд (№ 146 и 190)?

По данным МОТ, в мире работают 250 миллионов детей в возрасте от 5 до 14 лет. Почти половина из них, около 120 миллионов работают полный рабочий день, каждый день круглый год. 70 процентов трудятся в опасных условиях. Из этих 250 миллионов, 50-60 миллионов детей в возрасте от 5 до 11 лет, и работают они, по определению, во вредных условиях труда, принимая во внимание их возраст и незащищенность.

Многие дети работают на чрезвычайно опасных местах на опасном производстве, таком как строительство, рудники, карьерные работы и сельское хозяйство. Большое количество детей по всему миру фактически находятся в рабстве. Они покупаются и продаются за границу. Растет сексуальная эксплуатация детей. Особенно тревожной проблемой является занятость в труде маленьких детей и девочек. Чем младше ребенок, тем более он незащищен перед порочной эксплуатацией. Исследования МОТ пока-

зывают, что в некоторых странах до 20% работающих детей младше 10 лет. По многим причинам чрезвычайного внимания требует ситуация девочек. В особенности это связано с природой и условиями их труда. Большая часть такой работы скрыта от общественности. Значительным сектором детского труда является бытовое обслуживание. Девочки, работающие по дому, в большинстве своем «невидимые» работники, игнорируемые обществом. Их сексуально эксплуатируют. Изолированные от родных, часто находящиеся практически в рабстве, они подвержены насилию и надругательствам. Они работают по дому (если у них вообще есть дом) за мизерную плату целый день. Многие дети заняты в теневом секторе или на улице. Они не только не получают образования, но даже лишены маленьких нормальных радостей детства.

22.5 Наихудшие формы детского труда

Согласно конвенции № 182 (1999 г.), под наихудшими формами детского труда понимаются:

- Все формы рабства, такие как продажа и торговля детьми, крепостное право, принудительные работы, включая принуждение детей участвовать в военных конфликтах;
- Детская проституция, производство порнографии;
- Вовлечение детей в запрещенную деятельность, в особенности производство и продажа наркотиков; а также
- Работа, которая по своей природе или условиям может повредить здоровью или нравственности ребенка. Это первоочередная сфера деятельности инспекторов труда.

Другие потенциально вредные работы включают те, которые во многих странах также находятся в сфере контроля инспекторов, а именно:

- Работы, где дети подвергаются физической, психологической или сексуальной эксплуатации;
- Работы под землей, под водой, на опасной высоте или местах лишения свободы;
- Работы с опасными машинами и инструментами, а также связанные с переносом тяжестей и грузов.
- Работы в опасных для здоровья условиях, например, связанных с вредными веществами, уровнем шума, вибрациями, вредящими здоровью, а также
- Работы в особенно трудных условиях, таких как ночные работы, или там, где ребенок заключен в помещении работодателя.

Даже если ребенок не страдает от наихудших форм эксплуатации, описанных выше, им часто не предоставляют достаточного отдыха или заставляют работать в тесных условиях с длительным сидением, плохим инструментом и без должной оплаты труда.

Наконец, миллионы детей традиционно, как члены семьи, заняты в сельском хозяйстве. То есть их дом является рабочим местом, с опасными условиями труда.

22.6 Определенные категории детского труда

К различным формам негуманного детского труда относятся:

- Сконцентрированный видимый детский труд: Рабочие места, где работают в основном дети. Они находятся в зоне видимости общественности. Часто это большие производства и городской теневой сектор; также в сельскохозяйственных районах, на плантациях и фермах, как наемные рабочие, так и в своих семьях.
- Сконцентрированный невидимый детский труд: Там, где дети работают вместе или рядом друг с другом, но они скрыты от глаз общественности; в сельскохозяйственных районах, обычно малом, но коммерческом производстве, на фермах.
- Рассредоточенный видимый детский труд: Дети, работающие отдельно или самостоятельно, а также работающие отдельно, но связанные с большим производством, обычно городской теневой сектор.
- Рассредоточенный невидимый детский труд: Эти дети в большинстве своем неизвестны, работают в отдаленных, изолированных районах. Часто наиболее жесткого эксплуатируются: домашние слуги и дети, работающие в малом семейном производстве; дети, работающие в растениеводстве, рыболовстве, охоте и на сельскохозяйственных работах; дети беженцев или недавних иммигрантов, занятые в неквалифицированной работе, такой как уборка мусора и т.п.; а также дети, промышленные воры, контрабандой, торговлей наркотиков и порнографией.

Эти примеры показывают, что детский труд – это не работа для детей. Это также не работа, дающая полезный опыт или обучающая полезным навыкам, которые могут быть применены в перспективе. Детский труд – в его наихудших формах – это эксплуатация силой. Это взрослые, ради личной выгоды эксплуатирующие молодость, наивность, невинность, слабость, незащищенность и непорочность; несмотря на то, что делается много важных усилий, мы еще далеко не приблизились к действительному искоренению этой чумы.

22.7 Ратификация новой конвенции

Ратификация конвенции № 182 означает, что правительства должны принять немедленные и эффективные меры по искоренению наихудших форм детского труда для тех, кому нет еще 18 лет (что соответствует общему определению «ребенок» в конвенции объединенных наций по правам ребенка). Даже если национальное законодательство определяет другие возрастные рамки детства, все, кому не исполнилось 18 лет, должны быть защищены.

Под немедленными и эффективными мерами понимается более, чем только написание новых законов. Такие меры включают взыскание, обеспечение и применение наказаний и других санкций, создание контрольных механизмов и вовлечение международного сотрудничества.

Данная конвенция также требует от правительств принять во внимание другие соответствующие международные стандарты, в особенности связанные с безопасностью и здоровьем труда (конвенция № 155 и недавняя, принятая в 2001 году конвенция № 184 по безопасности и здоровью труда в сельском хозяйстве), а также, РАЗУМЕЕТСЯ, конвенции инспекции труда – несмотря на то, что конвенция № 129 об инспекции труда в сельском хозяйстве в настоящее время ратифицирована не многими странами (40 по состоянию на 31 января 2002 г.).

Вопрос заключается в следующем: Почему развитые страны должны ратифицировать конвенцию № 182? Ответ: Некоторые наиболее жестокие формы эксплуатации, такие как детская проституция, порнография, рабство и наркоторговля имеют место во всех странах. Секс-туризм и торговля запрещенным товаром существуют от развитого Севера до бедного Юга; индустриальных стран это касается в полной мере.

Возможно, важным фактом для инспекции труда является тот факт, что конвенция способствует сотрудничеству всех стран в предотвращении такой деятельности и искоренении их причин. Ратификация конвенции индустриальными странами укрепляет их вовлечение в глобальный процесс против наихудших форм детского труда. Нератификация может рассматриваться, как непоследовательность, основанная на том ошибочном мнении, что конвенция затрагивает проблемы только развивающихся стран.

Печально отметить, что по крайней мере одна страна ЕС известна своим нежеланием ратифицировать конвенцию из-за обязательств, связанных с международным сотрудничеством по искоренению наихудших форм детского труда. Но конвенция повторно утверждает, что проблема касается всех и что все страны должны помочь в их решении, вне зависимости, где эти проблемы существуют. Правительства стран могут предоставлять различные формы помощи для удержания детей от попадания в подобные ситуации, а также высвобождать и содействовать семьям, когда это случилось.

Сотрудничество между правительствами может включать целевую финансовую поддержку социального и экономического развития, программ помощи нуждающимся, общему образованию, которое особо влияет на распространение детского труда. Другим примером является мобилизация ресурсов на выполнение национальных и международных программ. Последнее очевидно включает помощь в развитии и восстановлении системы инспекции труда (об этом будет сказано ниже). Перед тем, краткий обзор международных рекомендаций, поддерживающих конвенции МОТ по детскому труду.

22.8 Рекомендация № 146

Этот международный стандарт, наряду с конвенцией № 138 (1973 г.) о минимальном возрасте для приема на работу, определяет:

- усиленный контроль труда и связанная с этим деятельность, например, предоставление специальной подготовки инспекторов по выявлению нарушений в работе или работе детей и подростков, а также по искоренению этих нарушений;
- усиленная поддержка правительства по улучшению подготовки кадров, предоставляемой производствами;
- поднятие важности той роли, которую могут играть инспекторы в предоставлении информации и советов по эффективному исполнению соответствующих юридических предписаний;
- координирование инспекции труда и других институтов, таких как профессиональная подготовка;
- работа администрации/инспекции в тесном сотрудничестве с институтами, ответственными за образование, благосостояние и культурную работу с детьми и подростками.

Кроме того, рекомендуется, чтобы инспекция труда уделяла особое внимание следующему:

- выполнению предписаний, связанных с вредными условиями труда;
- предотвращению занятости детей в часы, выделенные на обязательное образование.
- мерам по контролированию возраста работающих детей; а также
- выдаче лицензий и других документов детям и подросткам, работающим на улицах, общественных местах, в частых переездах или других условиях, делающих контроль бумаг работодателя неэффективными, и которые указывали бы на легальность подобной работы.

Рекомендация предлагает строгие меры, которые бы делали работу инспекторов эффективной, например, подготовка инспекторов и официальных лиц за контролем по выполнению юридических предписаний.

22.9 Рекомендация № 190

Рекомендация № 190 определяет создание и выполнение национальных программ действий, направленных на:

- обнаружение и обличение наихудших форм детского труда;
- меры по предотвращению эксплуатации детей, реабилитации и социальной интеграции детей, направленные на образовательные, психологические нужды и физическое развитие детей.
- уделение особого внимания маленьким детям, девочкам, скрытым работам, где девочки особо подвержены риску; а также детям-инвалидам;
- выявление и вовлечение в работу таких общественных устройств, где дети подвержены риску эксплуатации;
- поднятие интереса и мобилизацию общественности;
- определение типов опасных работ;
- составление базы данных;
- установление контролирующих механизмов, обеспечивающих эффективное выполнение задач;
- обозначение сущности наихудших форм детского труда, как криминального преступления; а также
- эффективные меры по выполнению предписаний конвенций.

Сумма этих различных целей и рекомендаций, входящих в стандарт конвенций МОТ по детскому труду, могут быть расписаны на десять ключевых этапов:

10 ключевых этапов

1. Принять немедленные и эффективные меры для обеспечения запрещения и искоренения опасной работы девочек и мальчиков в возрасте до 18 лет;
2. Определить опасные типы работ, то есть те, которые «по своей природе или условиям выполнения могут повредить здоровью, безопасности или нравственности» лиц до 18 лет;
3. Указать все рабочие места, как в формальном так и теновом секторе, где существует опасный детский труд;
4. Установить или создать действенные механизмы по контролю за опасным детским трудом;
5. Основать, как первоочередную задачу, программу действий по искоренению опасного детского труда;
6. Должным образом ввести в действие все предписание по борьбе с опасным детским трудом;
7. Принять любые другие эффективные и срочные меры по искоренению опасного детского труда;

8. Создать официальные институты, ответственные за скоординированные действия против распространения опасного детского труда, такие как инспекцию труда;
9. Должным образом подготовить, оснастить или реконструировать институт инспекции, и, наконец,
10. Искать и развивать международное сотрудничество по борьбе с торговлей детьми, и помогать инспекции в этой проблеме.

22.10 Действия инспекции труда

Список того, что может сделать инспекция труда в связи с предписанной законом ответственностью за контролем над детским трудом, очень обширен:

- Инспекция труда играет центральную роль в формулировании и создании стратегии действий на национальном и местном уровне: стратегия затрагивает работу и самой инспекции, в особенности разработки эффективных, рабочих элементов контроля и исполнения, а также ясной стратегии контроля за детским трудом и связанных с этим вопросов.
- Согласно статье 3, параграфа 1 конвенции № 81, инспекция труда ответственна за привлечение внимания ответственных властей к любым нарушениям, не регулируемым существующими юридическими предписаниями. Поэтому инспекция играет центральную роль в анализе и развитии нового законодательства, в свете эффективного выполнения любых новых стратегий. Такое законодательство должно обеспечивать распространение деятельности инспекции труда на теневой сектор.
- Согласно статье 4 конвенций № 182, инспекция труда может играть главную роль и должна активно участвовать в решениях на национальном уровне по искоренению опасного детского труда, как первоочередной задачи.
- Инспекция труда может играть ключевую роль в развитии национальных положений, как того требуют стандарты детского труда, а также написание и выполнение национальных программ и проектов ИПЕК.
- Инспекция труда может быть вовлечена в проведение исследования детского труда, анализ его секторов, и т.п., например, в свете параграфа 5 рекомендации № 190. Такая информация, классифицированная в соответствующей базе данных и периодически обновляемая, может служить важным инструментом управления в борьбе против детского труда, а также способствовать сотрудничеству различных институтов.
- Инспекция труда может помочь работе Национального комитета детского труда и его рабочих групп, например, в развитии и тестировании модели контроля за детским трудом.

- Инспекция труда может координировать или быть частью национальной сети по обеспечению необходимых условий для искоренения наихудших форм детского труда.
- В особенности, инспекция труда должна развивать сотрудничество с работодателями и рабочими организациями на национальном, региональном и производственном уровне.
- Инспекция труда может заключать и подписывать социальные соглашения и договоры, направленные на понимание проблемы детского труда организациями работодателей, кооперативами, частными предпринимателями и т.д. и затем контролировать выполнение таких договоров.
- Инспекция труда может вовлекать работающих детей в свои программы и деятельность.
- Инспекция труда может модернизировать свои программы ради их более эффективной работы.
- Инспекция труда должна развивать функциональность, профессионализм и действенность своих методов. Помимо этого, инспекция может постоянно планировать и распределять источники программ, устанавливать приоритеты, стандарты и контролировать их четкое выполнение.
- Инспекция труда может направлять, пусть даже и имеющиеся скудные ресурсы, на более эффективное их использование. Только тогда инспекция труда может рассчитывать на получение больших средств, если она будет демонстрировать эффективную работу уже имеющихся источников.
- Инспекция труда может подготавливать своих инспекторов, связанных с детским трудом. Если возможно, то и с привлечением национальных проектов МОТ-ИПЕК. Инспекторы могут также привлекать внимание к проблеме детского труда своих коллег, клиентов, детей, их родителей и общественность.
- Инспекция труда может сотрудничать с добровольными общественными инициативами, заинтересованными группами и другими институтами.
- Сотрудничая со специалистами контроля за безопасностью и здоровьем труда, инспекция может поднимать уровень компетенции своих сотрудников в определении типов вредных работ и в выявлении вредных веществ, процессов и условий труда.
- Инспекция труда может использовать имеющиеся инструменты, такие как уведомления по улучшению, запреты, судебное преследование и другие санкции, направленные против наиболее злостно уклоняющихся работодателей, обеспечивая такими действиями более широкое привлечение общественности к проблеме.
- Это также включает, как часть процесса разработки стратегии контроля за детским трудом, развитие слаженных действий по искоренению

наиболее опасных форм детского труда. Такие действия должны приводить к немедленному эффекту и выводить детей из конкретных рабочих мест (предпочтительно затрагивая целый сектор).

- Для выполнения такой стратегии инспекция труда может разработать комплексное сотрудничество с общественными институтами, ответственными за здоровье, образование, благосостояние и профессиональную подготовку, а также неправительственными организациями.
- Возможно также улучшение связей со средствами массовой информации, системой судебных органов, полицией и другими институтами.
- Инспекция труда может активно сотрудничать с такими институтами, как системой социального обеспечения, местными общественными организациями, неправительственными учреждениями и их руководителями.
- В особенности, инспекция труда может сотрудничать с женскими организациями и ассоциациями.
- Инспекция труда может разрабатывать новые методы своего участия в неформальном секторе, работая вместе с другими институтами, занятыми в нем или представляющими его интересы.
- В связи с этим, инспекция труда может более эффективно выполнять предписания конвенции № 129, которая эффективно описывает теневой сельскохозяйственный сектор. Если данная конвенция еще не ратифицирована в стране, то инспекция, следуя цели, указанной в статье 3, параграфа 1 конвенции № 81, должна в коалиции с общественными партнерами и особенно с организациями сельхозработников, всячески содействовать ее ратификации.
- Инспекция труда может разрабатывать инициативы, направленные на развитие успешных национальных программ против СПИДа, а также направлять особое внимание своих сотрудников на нужды ВИЧ-инфицированных детей и родителей.
- Наконец (хотя список ни в коем случае не заканчивается), инспекция труда может развивать связи и устанавливать партнерское сотрудничество с различными общественными, региональными и международными организациями, особенно с системой контроля из индустриально развитых стран. Примером такого контроля может служить партнерства принимающей нас страны или Норвегии с инспекцией труда Уганды.

22.11 Предварительные условия

Что необходимо сделать для того, чтобы, если не все, то, по крайней мере, некоторые инициативы воплотились в жизнь? Ответ: согласованные, определенные усилия по реформе системы инспекции, ее реконструкция и последовательное ее улучшение. Несмотря на обычную, довольно мрачную картину инспекции труда во многих переходных экономиках и разви-

вающихся странах, существует ряд успешных примеров (впрочем, хрупких): Среди некоторых стран можно назвать Бразилию, Болгарию, Кению, Малайзию, Монголию, Южную Африку и Вьетнам. Помимо технической помощи, основные общие черты этих примеров следующие:

- Реформа политических подходов: определенные усилия, направленные на развитие консультаций с работодателями и работниками. Ясная, четкая, комплексная, постоянная и последовательная стратегия работы инспекции труда в достижении основных целей.
- Юридическая реформа: пересмотр всех устаревших (часто оставшихся с колониальных времен!) законов и предписаний, связанных с работой инспекции труда, включая законодательство детского труда. Цель - создание более эффективной базы выполнения своих обязанностей.
- Реформа структуры: интеграция основных функций инспекции труда, в частности контроля за безопасностью и гигиеной/здоровьем (переходные страны) и контроль труда и производства (Африка, Азия) в единую, мощную и комплексную государственную инспекцию труда: концепция единой инстанции.
- Реформа управления: установка приоритетов, планирования и программных действий в руководстве и на местах. Определение целей и стандартов, включая всех специалистов организации, мобилизуя скрытые резервы (которых очень много), и обеспечивая пристальный внутренний контроль за выполнением этих стандартов.
- Реформа методов работы: полный пересмотр существующих методов работы, форм проверок, методов отчета, частотности проверок и т.д. Цель – создание более эффективной, более профессиональной и соответствующей последним стандартам инспекции, направленной на достижение конкретных результатов.
- Реформа способов работы: развитие новых, часто ранее неиспользуемых способов и приемов работы с детьми, с привлечением управленческих стандартов контроля за безопасностью и здоровьем труда, СМИ, а также привлечение стратегического партнерства (ИПЕК), сотрудничества с неправительственными организациями, развитие новых подходов в работе с малым и средним бизнесом, неформальным сектором, и т.д.; кроме того (но не только):
- Развитие трудовых ресурсов: развитие необходимой для выполнения обязанностей компетенции работников; проверка подготовки персонала и определение необходимых действий по переподготовке; эти действия должны обоснованно направляться не столько на технические детали, сколько на мотивацию, вовлечение в работу, развитие навыков общения с социальными группами, управление и т.д.

22.12 Изучение двух аспектов

Мы проиллюстрируем этот вопрос на примере двух стран, Болгарии и Кении.

Кенийский трехсторонний проект развития инспекции труда (совместно с Нидерландами)

Основной целью данного проекта была «реконструкция» инспекции труда, обеспечивая тем самым эффективную и полностью функциональную работу руководства инспекции и деятельности инспекции на местах, согласно предписаниями конвенций 81 и 129. Идея в наличие ограниченные средства и временные рамки в 2 с половиной года, усилия были сконцентрированы на улучшение и обновление функций инспекции, а также на увеличение числа инспекторов и качества их работы.

Важным являлось подчинение инспекции правительству: руководителем проекта являлся первый секретарь министерства труда. Организовывались регулярные семинары, в которых принимали участие все сотрудники окружных и областных инспекций труда.

Реформа способов работы инспекции подчеркивала важность сотрудничества с представителями рабочих и целостного контроля, направленного на вопросы, связанные с детским трудом. Собирались собрания с участием работодателей для обсуждения нарушений законодательства. Уделялось внимание важности последующих действий.

Результаты – Число проверок чрезвычайно возросло, с 5991 проверок в 1991 г., в начале проекта (участвовало 220 инспекторов), до более 26500 к концу 1993 г. (несмотря на снижение количества инспекторов, вызванного программами ВБ/МВФ, на 20%, то есть 180). Наиболее успешными результатами стали:

- «новая возможность» (новый уполномоченный);
- тройственная структура управления проектом;
- полная открытость деятельности и результатов;
- участие всех сотрудников инспекции;
- регулярные консультации и собрания руководства/сотрудников на местах;
- расширенные программы переподготовки сотрудников всех уровней;
- планирование использования имеющихся средств;
- планирование и разработка деятельности инспекции;
- разработка специальной системы управления транспортом;
- пристальный контроль за выполнением рабочего плана;
- модернизация инспекционных форм; а также
- введение базовой системы управления информации рабочих мест.

Периодические контакты с департаментом труда Кении показали, что через семь лет после завершения проекта его результаты все еще налицо и продолжают действовать: в 2000 году, несмотря на отсутствие внешнего финансирования, а также на снижение количество персонала, вследствие программ ВБ/МВФ, до 140 инспекторов, департамент ежегодно проводит около 20000 инспекций.

Проект создания интегрированной инспекции труда в Болгарии: (в сотрудничестве с Германией)

Основой проекта стал функционально интегрированный подход, включающий безопасность и здоровье труда, а также общие условия труда. Цель проекта – реформирование традиционной, «советской» системы инспекции труда Болгарии. Необходимо было достичь две основные цели: разработать новую предупредительную стратегию, направленную на улучшения эффективности и умелости работы инспекторов, а также на создание центра подготовки инспекторов для функционирования в условиях новой стратегии.

Цели развития проекта:

- существенно улучшить систему охраны труда и условия труда в Болгарии, тем самым повысить производительность и эффективность работы;
- содействовать связям и общественному диалогу между работодателями, рабочими и правительственными учреждениями;
- усилить и модернизировать систему инспекции труда, внедрив деятельность инспекции труда и развить стратегии и программы переподготовки; а также
- создать систему инспекции труда, соответствующую международным стандартам труда и директивам ЕС в условиях рыночной экономики.

Для достижения этой цели проект был направлен на ряд неотложных задач, а именно:

- правительство Болгарии предприняло необходимые шаги по созданию единой государственной всеобщей инспекции труда. Ответственным являлось министерство труда;
- правительство приняло и согласилось осуществить комплексную переподготовку инспекторов, а также стратегию развития связей с работодателями и рабочими организациями;
- существующий центр подготовки был реконструирован для осуществления организации и планирования переподготовки, а также контроля за выполнением этих задач.
- заинтересованные лица полностью поддержали осуществление данной комплексной программы. а также
- центр государственной охраны труда объединил усилия по организации эффективной подготовки инспекторов труда.

Результаты – правительство (министерство труда и здоровья) и общественные партнеры разработали государственную политику внедрения инспекции труда по схеме «одно производство – один инспектор». Деятельность программы была разработана на основе новой стратегии, нового подхода в подготовке кадров и изыскания скрытых мощностей. Подготовлены преподаватели инспекторов труда. Организованы последовательные курсы, начиная с основных навыков, таких как развитие навыков общения с людьми, гигиена труда, техника безопасности, трудовое законодательство, трудовые отношения, методы профилактического контроля, диалог с общественностью и трехсторонняя кооперация. Высшее руководство прошло подготовку по современным методам управления. Один из методов подготовки требовал от инспекторов обучение на местах и отчет о полученном опыте. Отчеты о прохождении программы рассылались всем сторонам, вовлеченным в осуществление проекта. Таким образом осуществлялся более эффективный контроль.

В середине выполнения проекта была проведена внешняя проверка, выявившая успешное прохождение программы. В результате этого, поддерживающая сторона решила увеличить финансирование проекта. В мае 2003 года МОТ и правительство Болгарии планируют организовать конференцию для руководителей инспекции труда на региональном уровне, возможно совместно с МАИТ и другими партнерами. К участию будут приглашены страны с переходной экономикой.

22.13 Выводы

Несомненно, есть надежда и есть возможности. Вспоминается опыт индийского штата Керала. Несмотря на высокий уровень образования и грамотности, в Индии наибольшее количество работающих детей в мире. Одним из штатов, в котором распространен детский труд, особенно в его наихудших формах, является штат Керала. В 2001 году было официально заявлено: «Освободим штат от детского труда». Только непоколебимая политическая воля правительства и вовлечение всех заинтересованных сторон сделали это возможным.

Там, где подобная политическая воля отсутствует, она была «заменена» давлением международной общественности, политическим вмешательством, и т.п. Нежелание «вмешиваться во внутренние дела» одной страны больше не является извинением для нежелания действовать. Детский труд больше не может считаться «внутренним делом» отдельной страны.

Более того, любая стратегия, которая исключает инспекцию труда, как института борьбы против распространения детского труда, не может считаться обоснованной. К сожалению, системы контроля часто создаются исключительно на короткое время осуществления проекта без создания

постоянно работающих структур, с привлечением существующих институтов. Это нивелирует усилия по борьбе с распространением детского труда. Такая работа не имеет никакого смысла в борьбе против опасного детского труда. Основные полномочия инспекции труда должны бороться со всеми формами нарушений на (взрослых) рабочих местах. Инспекторы подготовлены для поиска опасных занятий и знают, как с ними бороться. Одно ясно: если работа опасна для взрослых, она еще более опасна для детей.

Для того, чтобы инспекция труда могла выполнять свою роль, она должна, однако, сначала объединить все усилия, принимая во внимание перечисленные предпосылки. Требуется также сотрудничество с финансирующими комитетами и организациями, а также солидарность со стороны контрольных органов индустриальных стран. К сожалению, этого трудно достичь. Значительные изменения имели бы место, если бы финансирующие правительства включали задачи политики охраны труда в свои более широкие задачи сотрудничества по развитию. В настоящее время не многие так делают, по крайней мере, не в связи с двусторонними программами сотрудничества с МОТ. Руководители ИМЕС должны повлиять на агентства по развитию сотрудничества своих стран и привлекать к этой работе политиков, общественных деятелей и неправительственные организации. Абсолютно неприемлемо, если сторона, финансирующая проект, требует от МОТ не вовлекать инспекцию труда в контроль за детским трудом. В большинстве стран инспекция труда является единственным институтом, наделенным юридической силой контролировать и требовать. Хотя еще много проектов требуют участия инспекции труда. Невовлечение по крайней мере части фондов в тренировку, оснащение и мобилизацию инспекторов труда с самого начала проекта должно считаться большим просчетом со стороны, как финансирующей стороны, так и исполняющего проект института.

Трудно понять, как МОТ, чей административный совет несколько лет назад принял конвенцию № 81, в качестве десяти наиболее важных стандартов труда (ратифицированных в почти 130 государствах-членах МОТ), мог позволить такое положение вещей. В самом деле, зачем тратить огромные фонды на создание независимых контролирующих институтов, которые исчезают после (а часто и до) окончания проекта? Почему бы – хотя бы частично – не использовать государственную инспекцию труда? Зачем создавать новую, дорогостоящую, но безвольную систему без реальных механизмов власти и без каких-либо серьезных шансов на продолжение работы?

Возможно, верно то, что во многих развивающихся странах, также как и в центральной и восточной Европе, инспекции труда все еще действуют в качестве карательного института, чьи методы работы не совсем подходят в борьбе с детским трудом. Но такие институты могут быть модернизированы. В современной системе контроля, инспекторы труда пользуются широкой свободой действий, внутри определенных рамок, то есть там, где необ-

ходим совет, содействие, рекомендация, угроза или применение юридических санкций. Очевидно, что целая индустрия, коммерция и общественный сектор не могут быть привлечены к ответственности за нарушения. Поэтому большие усилия прилагаются на разработку общепринятых стандартов, рекомендаций и предписаний, в большинстве своем соблюдающиеся работодателями, которые хотя спокойно жить и работать. Инспекция труда таким образом может сконцентрировать усилия на выявление нарушителей, обеспечивая охрану равенства оплаты труда (если таковые имеют место быть).

Было бы интересно увидеть рентабельный анализ проектов, созданных для контроля и борьбы с детским трудом без значительного участия инспекции труда через несколько лет после начала такого контроля. Было бы лучше, если бы значительные фонды тратились с вовлечением экономических, политических и торговых объединений, имеющихся в стране, для подписания ясных соглашений с работодателями и другими заинтересованными сторонами, а затем поддерживать, подготавливать и вовлекать инспекцию труда в контроль за выполнением этих соглашений.

Таким образом, задачей участников нашего собрания является: вы должны, в меру ваших полномочий, содействовать искоренению наихудших форм детского труда, которые уничтожают жизнь миллионов детей. У вас есть источники – не только материальные, но и духовные, политические. Вы должны применить их в полной мере.

Позвольте мне закончить цитатой генерального директора МОТ, господина Сомавия (из недавней публикации ИПЕК по конвенции № 182):

«Разве можем мы не сделать все, что в наших силах, для освобождения каждого ребенка на планете от этой беды? Разве можем мы не освободить свои глаза от шор, не позволяющие нам увидеть страдания и несправедливость? Нравственное безразличие недопустимо. Много было сказано о солидарности поколений. Это и есть главная форма солидарности взрослых с детьми. Эти дети осознают наше действие и бездействие, даже если мы не слышим их голоса. Интуитивно, они знают, что создание и ратификация конвенций является легкой задачей. Сложнее найти лестницу, чтобы выбраться из глубокой ямы насилия и дискриминации, в которой живут эти дети. Таково положение нашего «законотворчества». Оно несовершенно. Нет волшебной палочки, нет неотложной помощи по ночам, нет гуманитарной помощи и операций по спасению в борьбе против наихудших форм детского труда. В мире, с которым у нас нет причин себя связывать, необходимо искоренить наихудшие формы детского труда, эту всеобъемлющую причину, призывающую наше желание действовать и наш выбор изменить положение вещей.»

23.1 Обоснование особого подхода

Малые и средние предприятия (МСП) традиционно определялись по различным критериям, включая такие как:

- число работников, занятых на предприятии;
- объём производства или сбыта;
- величина используемых активов;
- работает ли владелец предприятия вместе с работниками или нет;
- наличие или отсутствие степени специализации в управлении.

Значимость критериев может меняться в соответствии с тем, рассматриваются ли возможное содействие развитию МСП или их защита, применение законодательства о труде или применение иных особых мер. На практике число занятых на предприятии является, скорее всего, наиболее общим применяемым критерием, и именно он применяется в данной главе.

МСП включают средние предприятия в официальном секторе с числом занятых 150 работников, небольшие предприятия с не более чем 50 работниками, семейные предприятия, в которых занято три-четыре члена семьи, кустарные производства и производство изделий народных промыслов, микро-предприятия (менее 10 занятых), а также работников свободных профессий (самозанятых) в неформальном секторе экономике. Сам термин охватывает все типы собственности, включая компании с ограниченной ответственностью, товарищества, кооперативы и предприятия с единоличным владением. Он применяется к производственным предприятиям, работающим в сфере не крупного строительства зданий и дорог, в области транспорта, услуг по ремонту и сервису, торговле и профессиональных услуг. В общем, охват термина распространяется на все предприятия, где решения по основным хозяйственным и административно-управленческим вопросам, как правило, принимаются одним лицом (единолично), или максимум двумя лицами. Представление о размере предприятия заключается в

том, что, например, среднее предприятие с числом занятых 150 человек, меньше отличается от крупного предприятия, чем от мелкого с числом занятых только 20 человек.

Проблемы МСП: производительность и условия труда

Деятельность мелких предприятий, в смысле эффективности работы или созданных условий труда, или же степени социальной защиты, меняется в достаточно широких пределах. Во многих странах есть МСП, которые высокорентабельны и высокопродуктивны и одновременно обеспечивают хорошие условия труда и его оплату, тогда как в других районах мира, в особенности в развивающихся странах, производительность, эффективность, уровни оплаты труда и социальных стандартов довольно низкие, а во многих случаях и неприемлемо низкие.

Есть некоторые указания на то, что в целом худшие условия занятости, предлагаемые малыми и средними предприятиями, могут, по крайней мере, частично, компенсироваться преимуществами нефинансового характера. Некоторые работники считают, что в МСП обеспечивается большее признание важности работы, выполняемой сотрудником в компании, повышенный индивидуальный контроль за своей работой, более высокая вероятность принятия предложений и идей сотрудников, а также более свободные и равные отношения между сотрудниками на рабочих местах.

Однако же, в общем, низкая оплата труда, плохая организация труда и рабочего процесса, недостаток ресурсов и относительно опасные условия труда являются нормой. Рабочие день удлинён, а в некоторых развивающихся странах 12-часовой рабочий день при семидневной рабочей неделе не является чем-то необычным. На тяжёлых работах может использоваться детский труд. Применяемые машины и механизмы могут быть устаревших конструкций, плохо обслуживаемыми, может существовать риск подвергнуться воздействию опасных химикатов. Рабочие места могут находиться в жилых помещениях семей, подвергая опасности не только непосредственно занятых на них работников, но других членов семьи, или же находиться в районах трущоб, где перенаселённость, скученность, жара, запылённость и плохая вентиляция являются непреходящими проблемами. Санитарно-гигиенические нормы, стандарты пожарной безопасности, наличие защитных приспособлений и обеспеченность средствами индивидуальной защиты и первой помощи в целом низкие. Работникам, которые стали жертвами несчастных случаев, может не выплачиваться компенсация. Положение усугубляется тем, что на таких производствах не только заработки в целом ниже, но и зарплата может не выплачиваться вовремя. Такие преобладающие условия труда дают свой вклад в плохую в целом производственную среду. Условия труда, а также проблемы охраны труда

и здоровья на производстве, по-видимому, тесно связаны с проблемами производительности, однако решения вопросов несоответствующих условий могут окупаться посредством повышения эффективности работы предприятия и даже давать существенную прибавку производительности и повышения конкурентоспособности.

Растущий объём свидетельств, имеющихся в МОТ, указывает, что улучшение условий труда и производственной среды, справедливый раздел доходов и надёжность социальной защиты могут быть ключевыми составляющими эффективности предприятий и их конкурентоспособности. На инновационных предприятиях качество труда и продукции или услуг являются элементами одной и той же стратегии; обязательность и соучастие рабочих является составной частью функционального развития предприятия, а социальная эффективность и здоровая производственная среда идут рука об руку с эффективностью экономической. Таким образом, вызов, стоящий перед трудовой администрацией, и трудовой инспекцией в частности, состоит в определении того, как способствовать развитию мелких предприятий, которое сочетает одновременно экономическую эффективность и создание рабочих мест с обеспечением соответствующих социальных стандартов и охраны труда и созданием надлежащих условий труда. Примеры показывают, что разумная политика и нормативная база, эффективные системы предоставления услуг в сфере охраны труда, а также создание совместных структур сотрудничества и трёхсторонние соглашения могут сыграть существенную роль в достижении этих целей.

Если очевидно, что на малых предприятиях часто встречаются самые крупные проблемы, столь же очевидно, что значительное число МСП, особенно, разумеется, во многих индустриальных странах с рыночной экономикой, весьма хорошо организовано в смысле охраны труда и здоровья.

Трудовые нормы

Положения национальных законодательств вызвали к жизни выработку стандартов МОТ (а иногда и наднациональных норм) и отражают национальную политику в сфере защиты прав трудящихся. В принципе, этот комплекс национальных и международных норм трудового законодательства применим ко всем трудящимся, вне зависимости от размера предприятия. Однако МСП могут претендовать на особые условия, поскольку у них может не хватать ресурсов для обеспечения норм труда, которые предполагаются на крупных предприятиях. Многие международные и национальные акты законодательства о труде уже, таким образом, содержат исключения и особые положения, направленные на отражение экономических условий деятельности МСП и поиск баланса между содействием росту этого потенциально важного источника обеспечения занятости с одной стороны, и под-

держанием приемлемых и справедливых норм труда с другой. МОТ возражает против любой либерализации, которая упраздняет наиболее существенные законодательные акты по охране труда или открывает путь к появлению неудовлетворительных условий труда или эксплуатации. Однако МОТ соглашается как на отмену не являющихся необходимыми положений (или их замену другими положениями, достигающими желаемого результата при меньшей бюрократизации), так и на более гибкое применение положений правовых норм, такое как продление периода обеспечения соблюдения норм, если они сбалансированы другими приемлемыми мерами.

Иногда МСП сталкиваются с особыми трудностями при применении законодательства о труде, поскольку при его разработке не учитывались конкретные особенности МСП. Вот почему работодатели, работники и политики выражают озабоченность недифференцированным характером нормативных актов. Наблюдаемое в данный момент расширение сектора малых и средних предприятий требует нормативно-правовой базы, которая адаптирована под особую природу МСП. Такая база должна примирить уязвимость многих МСП с необходимостью обеспечить разумные права занятых на них работников, одновременно не давая повода к размыванию стандартов труда на тех предприятиях, которые достаточно стабильны, чтобы соблюдать эти стандарты. На данный момент требуются инструменты согласования национального и международного трудового законодательства с характеристиками МСП.

Ослабление нормативных ограничений на МСП

Небольшие фирмы выходят из тени крупных компаний. Они всё больше рассматриваются как форма организации, которая требует особой политики и институтов, выстроенных под их нужды. МСП не являются уменьшенными копиями крупных фирм. Многие государственные органы рассматривают возможность применения к мелким фирмам политики, выработанной, главным образом, для крупных фирм и организаций.

Более того, многие страны образовали консультативные советы на высоком уровне, зачастую включающие представителей частного сектора, чтобы оценить действующую политику и нормативные акты, и если необходимо, выработать рекомендации по их улучшению. Внимание фокусируется на необходимости снизить административное бремя, лежащее на всех предприятиях, и в частности на МСП, путём стратегии, направленной на пересмотр существующих норм регулирования, целенаправленной скрупулёзной экспертизы новых нормативных актов и организации последовательного пересмотра регулирующей базы в будущем. Другим важным направлением является упрощение административных процедур. Особое внимание уделяется требованиям отчётности МСП.

В 1999 г. страны ЕС применяли по крайней мере три из следующих подходов:

- информирование и рекомендации в отношении требований регулирования и административных процедур;
- упрощение административных форм;
- выработка специальных правил для МСП;
- замена или упрощение существующих законов;
- оценка возможного результата принятия нового законодательства;
- изучение административного бремени на МСП; и
- повышение удобства нормативно-правовой базы для пользователя.

23.2 Приоритеты на будущее

Лучшее понимание потребностей малых и средних предприятий

Не вызывает сомнений, что многое из опыта, накопленного инспекциями труда в работе с крупными предприятиями, применимо также и в отношении МСП. Однако, видимо, имеются определённые внутренние присущие ограничения в применении некоторых из этих подходов, первоначально разработанных для крупных предприятий официального сектора промышленности (и зачастую совместно с ними), к различным типам МСП, особенно в неформальном секторе. Важные инновационные концепции, такие как внутренний контроль (ВК) или системы управления охраной труда, которые можно проверить, обычно разрабатывались, имея в виду крупные упорядоченные предприятия. Если, например, нет никакой «системы» управления в каком-либо виде, как это часто бывает на МСП, трудно представить, каким образом можно эффективно организовать систему управления охраной труда (ОТ). Разумеется, её можно потребовать законодательно, с последующим наложением более или менее строгих санкций с сомнительным эффектом; однако такой порядок не обеспечит «сопричастность» владельцев МСП – необходимого условия принятия и поддержания установленного законом порядка, а значит, и успех политики в целом.

К примеру, в связи с неохотой шведских работодателей-МСП принять предписанный законом порядок внутреннего контроля был разработан новый метод, основанный на шагах, которые, как считалось, небольшие компании смогут принять:

- изучить производственную среду, имея «сверchnый список» показателей, и разработать план снижения риска и устранения недостатков;
- проводить ежегодное собрание с участием всего персонала для обсуждения (восьми) уже сформулированных вопросов, которые охватывают различные аспекты внутреннего контроля, предписанного законодательно;

- проверить, что при выполнении этих мер, более высокое качество охраны труда является повседневной практикой ведения хозяйственной деятельности.

Предполагаемые нужды, объективная необходимость и спрос

Чтобы бизнес был успешным, необходимо понимание запросов его клиентов. Точно так же, чтобы добиваться успеха, инспекции труда должны выработать очень четкое понимание ситуации с МСП, чтобы правильно реагировать на их запросы и сформировать необходимые им услуги.

В 1998 г. Комитет донорских организаций по развитию МСП предложил, чтобы стартовой точкой при разработке любой инициативы, нацеленной на МСП, стала оценка их нужд и их представлений. Основным моментом в любом таком подходе к МСП является убеждение, что их работу можно улучшить, изменив различные факторы, влияющие на них. Эти факторы включают аспекты спроса, а также аспекты предложения (включая сеть контактов, доступность информации, государственную политику и регулирование). Опыт МОТ во многих развивающихся странах показывает, что МСП реагируют положительно и даже готовы заплатить за возможности предложения услуг, которые отвечают на непосредственно ощущаемые нужды.

Это приводит к заключению, что инспекции также должны разрабатывать меры вмешательства и услуги, на которые имеется спрос МСП. Однако МСП не всегда осознают, что действительно в их кровных интересах, а что нет, и необязательно владеют полнотой знаний обо всех факторах, имеющих отношение к их деятельности. Меры вмешательства, основанные на внешнем анализе нужд МСП, могут прояснить их в отношении потенциальных выгод предлагаемых услуг.

Отвечая на вызовы

Центральным вопросом является то, каким образом можно принять и согласовать два основных вызова, стоящих перед инспекциями труда: множество новых правовых, технических и концептуальных требований первого десятилетия двадцать первого века, и, во-вторых, растущее давление со стороны правительств, организаций работников и работодателей, и в частности, сообщества МСП, по контролю за расходами и снижению бремени «нагрузки по инспектированию» в рамках общей политики представления преимуществ МСП, и как следствие, содействие росту занятости как фактора первостепенной важности.

Представляются целесообразными следующие направления:

- осознание запросов и нужд МСП;
- пересмотр нормативно-правовой базы;
- альтернативы мерам регулирования;
- новое целеполагание для главных посылов; и
- наставление.

23.3 Шесть возможных инициатив

Вырабатывая понимание нужд МСП

Сначала должны быть оценены и поняты реальные и воспринимаемые нужды МСП, как политиками, так и сотрудниками инспекций в регулирующих органах. В этом отношении может быть полезен отраслевой подход. Так в 1996 г. специальная целевая группа правительства Австралии охарактеризовала нужды МСП (как реальные, так и воспринимаемые) следующим образом:

«Сообщество малых предприятий разочаровано сложностью и расходами захлестнувшей его работы по соблюдению государственного регулирования и объёмом бумаготворчества. Малый бизнес часто не понимает своих обязанностей по соблюдению нормативных актов и подсознательно опасается карательных мер в случае неверных шагов. Правительственные органы и агентства должны реализовать широкую и постоянно ведущуюся программу действий по снижению бремени малого бизнеса и дать больше времени предпринимателям для хозяйственной деятельности и развития своих предприятий. Необходимы существенные перемены в культуре правительственного управления как предварительного условия развития культуры предупреждения нарушения в МСП. Правительства должны устранить излишнее регулирование и повысить качество административного управления. Предлагаемые меры регулирования должны проходить тщательную экспертизу, чтобы обеспечить снижение до минимума непроизводительного бремени для МСП. Органы управления и агентства, ответственные за регулирование, должны отслеживать воздействие своих требований по соблюдению норм и бумаготворчества на малый бизнес и ежегодно отчитываться о прогрессе в деле снижения бремени.»¹

«Бремя» определяется как вся необходимая «бумажная» работа и другие действия, которые должны выполнить малые предприятия, чтобы соблюсти требования государственного регулирования. Оно представляет собой время и расходы, затраченные сверх обычной коммерческой практики. Бремя также включает потерянные возможности и сдерживающие расширение бизнеса факторы. Малые предприятия (не только в Австралии) тратят драгоценное время на установление того, каковы их обязанности перед государством, а затем ещё и тратят время на предоставление того

же самого основного пакета информации различным органам государственного регулирования, часто на федеральном, региональном и местном уровнях. Наиболее затратные по времени обмены информацией для малого бизнеса происходят на начальном этапе становления или в случае изменившихся обстоятельств, а также при подаче периодической отчетности и документации в государственные органы. Одна из крупных проблем – недостаточная координация на различных уровнях правительства, а также между различными органами управления. Малому бизнесу нужен единый координационный центр, где предприниматели могли бы выполнить требуемые действия со всеми заинтересованными государственными органами и получить всю необходимую информацию и указания/рекомендации.

Такие инициативы упростили бы взаимодействие с рядом государственных органов, что привело бы к снижению расходов на соблюдение нормативных требований для малого бизнеса. Расходы на начальную организацию и запуск предприятия были бы компенсированы в среднесрочном плане за счёт экономии на взаимодействии с участвующими агентствами. Более того, необходимо изменить политическую культуру органов регулирования, чтобы добиться постоянного улучшения регулирования в долгосрочном плане.

Таким образом, имеется ряд ключевых посылов малого бизнеса в отношении бремени по соблюдению требований регулирования:

- Хотя МСП признают необходимость определённой степени государственного вмешательства и готовы нести свою справедливую долю бремени, предприниматели в сфере малого бизнеса ощущают постоянную перегруженность и неспособность справиться с требованиями государственного регулирования. Что важно, предприниматели опасаются совершить неверный шаг и скорее упустят деловую возможность, чем поставят проблему перед государственными органами.
- Существует разница между реформаторами и малым бизнесом понимания государственного регулирования. В то время как реформаторы указывают, с определённой долей справедливости, на существующие реформы, малый бизнес считает, правильно или нет, что ситуация только ухудшается.
- МСП настоятельно утверждают, что необходимо изменить культуру регулирования; часто причиной озабоченности является именно поведение сотрудников органов регулирования, наряду с регулированием как таковым.
- Авторы выработанной политики, часто неосознанно, являются корнем многих проблем. Эти люди должны быть более ответственны за принимаемые ими решения; им нужно понимать влияние этих решений на малый бизнес.
- Малому бизнесу нужна определённость и простота взаимодействия с государством, и они готовы понести определённые жертвы, чтобы добиться этого.

- Потерянное время – самый ясный из всех факторов. Для предпринимателей малого бизнеса время, затраченное на обеспечение соблюдение требований государственного регулирования, – это время, отнятое у работы по ведению дел и расширению бизнеса.

Экспертиза правового режима регулирования

Второе. Необходимо тщательно изучить режим регулирования. Исследование и анализ, выполненные Исполнительным органом по охране здоровья и технике безопасности (HSE) в Великобритании, например, выделили необходимость следующего:

- поддержание законодательства ясным и на современном уровне;
- разработка простых, чётких и разумных методических указаний;
- помощь мелким фирмам в выполнении своих (минимальных) законодательных требований в отношении инспекции.

Упомянутый выше доклад Австралийского правительства разработал следующие полезные базисные принципы:

- в современном обществе существует законная и понимаемая роль регулирования производства (и сбора информации);
- регулирование и сбор информации должны минимально необходимыми для достижения заявленных целей;
- меры регулирования должны вырабатываться прозрачно в процессе консультаций с заинтересованными группами;
- регулирование должно осуществляться теми органами государственного управления, которые наиболее сильно заинтересованы в этом;
- регулирование должно быть составлено, осуществляться и реализовываться с помощью органов правопорядка таким образом, чтобы минимизировать бремя МСП по соблюдению требований регулирования;
- простая и чёткая информация об обязанностях и требованиях по их выполнению должна быть в свободном доступе;
- органы, вырабатывающие меры регулирования, должны иметь чёткое понимание условий и обстоятельств функционирования мелкого бизнеса при разработке и осуществлении этих мер; и
- должно быть чёткое разделение ответственности в рамках регулирования и существовать эффективные механизмы привлечения к ответственности.

Короче говоря, правовой режим регулирования должен отвечать современным требованиям, быть полным, удобным для пользователя и, насколько возможно, простым.

Вырабатывая подходы, дополняющие регулирование

Третье. Необходимо более активно изучать и разрабатывать альтернативы регулированию. Эти альтернативы включают само- и совместное ре-

гулирование, принятие кодексов или правил поведения. Такие меры обычно вырабатываются как часть схемы саморегулирования отраслей производства. Они могут быть в форме хартии этики, принципов добросовестного поведения, служебного устава или иной форме. Совместное регулирование применяется в тех ситуациях, когда саморегулирование отрасли является обязательным, как в случае принятия обязательного кодекса поведения. В эту же категорию попадают программы добровольного соблюдения кодексов, такие как «модель работодателя», развитая в Германии «Ассоциациями Взаимного Страхования Несчастных Случаев» (*Berufsgenossenschaften*) в качестве альтернативы законодательно требуемым инспекциям.

Часто такие схемы являются реальными альтернативами предписывающему регулированию. Их потенциальные преимущества включают:

- **актуальность** – поскольку кодексы разрабатываются теми, кто глубоко заинтересован и разбирается в проблеме или секторе;
- **приемлемость** – по тем же самым причинам;
- **гибкость** – кодекс может быть восприимчив к меняющимся условиям работы отрасли или практики ведения бизнеса;
- **эффективность** – снижение расходов, связанных с механизмами рассмотрения претензий/жалоб, которые в противном случае могли приводить к судебным искам;
- **понятность** – даже если это касается соблюдения юридических обязательств, текст может быть написан на обычном, не осложнённом юридической терминологией языке;
- **выбор** – работодатели свободны в выборе других решений; есть тенденция принятия «как своей» той модели или решения, которые выбраны самими предпринимателями;
- **определённость** – если субъекты соблюдают кодекс, то они могут быть уверены, что они выполнили то, что требуется (часто в случае конфликта тогда будет некоторый в отношении необходимости предоставления доказательств);
- **снижение затрат на обеспечение соблюдения норм** – саморегулирование, хотя и требует некоторых расходов, должно быть экономически выгодной альтернативой предписывающему регулированию;
- **результативность** – повышение качества продукции или производимых услуг; повышение удовлетворённости клиента; и более высокий уровень охраны труда и здоровья работников.

Поддержка создания стратегического партнёрства

Четвёртое. В связи со структурной слабостью традиционных социальных партнёров в секторе МСП, необходимо выстроить новые стратегические

партнёрства, или же переустроить и оживить существующие. Инспекции труда должны расширить сферу поиска за пределы круга традиционных организаций социального партнёрства. В Германии районные ассоциации народных промыслов оказались весьма эффективны в расширении понимания охраны труда и принятии простых и целесообразных концепций в связи с МСП, при поддержке и методическом руководстве со стороны инспекций труда, либо обеспечивая внешнее предоставление разнообразных услуг, либо организуя общую службу, используемую всеми ассоциированными промыслами.

Что ещё более важно, инспекции труда должны увязывать свою работу с растущим числом финансируемых государством или организациями-донорами программами создания рабочих мест и роста занятости с помощью развития МСП. Многие государства организуют работу этих программ с помощью государственных служб занятости. Логически, концепции охраны труда, нацеленные на синергию улучшения условий труда и повышение производительности могут и должны быть введены в программы расширения занятости. Различные подразделения, которые в большинстве стран принадлежат одному ведомству труда под руководством министра, должны сотрудничать в столь жизненно важном вопросе, хотя на практике этого зачастую не происходит. Начальная фаза создания МСП, однако, тот этап, когда будущие работодатели склонны быть наиболее восприимчивы и доступны.

Других новых стратегических партнёров следует находить среди институтов социального обеспечения, рабочих организаций по выплате компенсаций или страховых учреждений. Иногда такое сотрудничество скреплено долговременной практикой, а иногда почти не существует, хотя инспекции труда и структуры страхования от несчастных случаев сосуществуют и работают на одного и то же клиента. Там, где инспекции по безопасности и гигиене труда сливаются с органами выплаты компенсаций работникам, орган реализации мер располагает значительно более широкими ресурсами и базой данных, что даёт возможность лучшего доступа и проникновения в сектор МСП.

Сотрудничество инспекций труда с государственными (и, возможно, частными) службами охраны труда на производстве, созданными для улучшения этой работы на МСП, является ещё одним примером успешного стратегического партнёрства. Так в Финляндии насчитывается 1 080 низовых подразделений охраны труда, где работает 700 врачей, 1 500 фельдшеров по охране труда и здоровья на производстве и 200 физиотерапевтов (считающихся занятыми полный рабочий день); и 11 районных инспекций охраны труда с 400 инспекторами. Обе организации имеют общий контингент 225 тыс. предприятий для инспектирования (и учрежденный государственного сектора). Из этого числа 94% - очень маленькие (менее 10 человек), и только 60% этих предприятий охвачены программой охраны труда

и здоровья на производстве. Укрепление и расширение обеспечения благоприятных и безопасных условий труда является общей закреплённой уставной целью как системы охраны труда и здоровья, так и инспекций труда. Обе организации посещают предприятия. После проведённого исследования обе организации сочли расширение структурного сотрудничества весьма важным, однако требовались более формальные соглашения между ними и, в особенности, руководящие распоряжения вышестоящих органов.

Аналогично, в Японии был предпринят крупный проект сотрудничества по укреплению имеющейся сети центров охраны здоровья на производстве с образованием в каждой префектуре центра консолидации консультационно-информационного обслуживания и повышения влияния на мелкие производства.

Структурная слабость представительства социального партнёрства на уровне предприятий в секторе МСП общеизвестна. В Швеции правительство содействовало преодолению этой слабости, оказав помощь в создании системы региональных представителей по безопасности труда. Эти люди работают на одном предприятии, но отвечают за значительное число предприятий конкретной отрасли или района. Государство оплачивает около 70% расходов на содержание этой системы. Похожие схемы успешно работают в Великобритании как опытные проекты, на основе посекторного подхода, но без правительственных субсидий.

Находя новые способы добиться понимания

Пятое. Необходимо выработать новые способы объяснения и убеждения целевой группы МСП, что нет необходимости, и даже нецелесообразно делать выбор между производительностью труда и охраной труда. Оба этих фактора должны взаимно укреплять друг друга, и опыт MOT показывает, что существенно важно преследовать две этих цели одновременно. Данная положительная динамика увязки производительности и охраны труда и здоровья обеспечивает основу для нескольких наиболее успешных стратегий по улучшению условий труда. Кампания, развёрнутая в Великобритании под девизом «Хорошее здоровье – хороший бизнес» даёт один из примеров. Хотя кампания по почтовой рассылке материалов в адрес МСП является одним из возможных способов информирования и убеждения, по опыту Великобритании более эффективными оказались чётко ориентированные семинары.

Поскольку все управленческие решения принимаются только одним человеком – особенно на так называемых микро-предприятиях, – владелец малого предприятия является ключевой фигурой в любой стратегии «доведения посылки до персонала» и улучшения условий труда. Владелец предприятия склонен думать: «А что это означает для меня?» Поэтому очень

важным является установление тесной связи между производительностью, качеством и условиями труда.

МОТ были разработаны некоторые концепции повышения производительности и рентабельности на малых предприятиях с одновременным улучшением условий труда. «Улучшение Условий Труда на Малых Предприятиях (УУТМП)» является одной из действующих уже в течение длительного срока международных программ. Она базируется на концепции взаимосвязи условий труда, качества продукции, производительности и конкурентоспособности со стратегическими для малых предприятий вопросами. Использование применяемых на местах «наилучших методов бизнеса» и сведение вместе в группы менеджеров предприятий оказалось чрезвычайно удачным приёмом для выработки решений простых и низкозатратных механизмов улучшений, которые увязывают производительность с более безопасными и хорошими условиями труда. Такой тренинг эффективен, когда он нацелен на:

- многосторонний подход, построенный на основе практики на местах;
- позитивные достижения и реализуемые решения, которые осуществимы на местах, включая низкозатратные решения; и
- на принцип «учимся, делая», который вовлекает менеджеров в работу через участие в деятельности группы.

Типичный курс обучения включает заполнения сверочного списка, обсуждение в группе примеров низкозатратных решений на предприятиях из опыта участников, работу в группе по предложению и реализации (во время курса обучения) простых мер улучшения и представление группой результатов. Многие практические меры улучшения труда выработаны на курсах обучения по программе УУТМП почти в 100 развивающихся странах. Эти курсы открывают реальные возможности на рабочих местах и могут быть адаптированы и эффективны в разнообразных местных условиях. Следующие «шесть принципов» УУТМП рассматриваются в качестве ключевых для успешного совместного выполнения программ по МСП:

- опираться на практику на местах;
- нацеливаться на реальные достижения;
- увязывать охрану труда с другими целями управления (качество, производительность);
- использовать принцип «учимся, делая»;
- поощрять обмен опытом в группах; и
- содействовать участию работников.

Хотя первоначально программа УУТМП планировалась для развивающихся страны, сейчас она адаптирована, иногда с небольшими модификациями, и к развитым странам. Программа стала главной стратегией работы с МСП для Службы охраны труда в Дании (*Danish Working Environment Service*).

Программа «Начни и совершенствуй свой бизнес (НССБ)» является программой МОТ по обучению управлению малым бизнесом. Она развивает и укрепляет базовые навыки управления в таких областях как маркетинг, учёт затрат и ценообразование, бухгалтерский учёт, планирование, снабжение и материально-техническое обеспечение (логистика), управление производством и персоналом. Программа предоставляет полный комплект учебных материалов для менеджеров малых предприятий. Основная направленность – приёмы управления предприятием, однако уже разработан специальный модуль для повышения понимания менеджерами малых предприятий позитивной связи между производительностью, безопасностью труда, охраной здоровья и общим улучшением условий труда. Этим модулем обеспечивается набор практических мероприятий по достижению этих целей.

Целевая Программа МОТ по Расширению Занятости посредством Развития Малых Предприятий» (IFP/SEED) создана для популяризации деятельности МОТ в сфере малого бизнеса. Программа взаимодействует с партнёрами на местах в продвижении всеохватывающих, интегрированных, высокоэффективных и экономичных мер по оказанию помощи малым предприятиям в развитии их потенциала по созданию рабочих мест. Важным элементом программы IFP/SEED является направленность на обеспечение взаимного укрепления конкурентоспособности и улучшения условий труда.

Инспекции труда должны установить конструктивные взаимоотношения со всеми, кто оказывает поддержку МСП, поскольку эти органы и компании возглавляют развитие сектора МСП во многих странах. Такая поддержка включает финансовые услуги, схемы кредитования и страхования, а также широкий диапазон нефинансовых услуг, всё чаще называемых «услугами по развитию бизнеса» (УРБ), которые, к примеру, включают обучение, деловые консультации, информацию и рекомендации. Такие программы, как УУТП и НССБ могут распространяться по сети служб УРБ, включая государственные, неправительственные и коммерческие организации, поскольку сеть таких структур обычно обеспечивает расширенный охват МСП.

Разумеется, инспекции охраны труда могут сами организовать такой охват. В 1995 г. в Новой Зеландии была принята крупная стратегическая инициатива по оказанию помощи мелким работодателям в понимании их ответственности по законодательству и для описания «процедуры, как это сделать» просто и доступно при помощи информационных сборников, руководств и справочников. Все сотрудники служб охраны труда прошли обучение по предоставлению этой информации и ее взаимосвязи с процессом укрепления бизнеса. Сборники информации не предназначены просто для раздачи. Инспектор труда обязан проработать материал с работодателем. «Модель работодателя», первоначально разработанная германскими Ассоциациями Страхования Несчастных Случаев (которые располагают собственной системой услуг инспектирования в рамках «модели дуализ-

ма») практикует аналогичный подход. Она была внедрена в ряде стран — членов Европейского Союза, таких как Австрия и Португалия.

В США Федеральное Агентство Охраны Труда финансирует «консультационные услуги на местах», которые обеспечиваются агентствами правительств штатов. При предоставлении федеральным правительством 90% финансирования консультативные органы штатов посещают предприятия и дают рекомендации в отношении опасных условий труда и методов снижения или устранения этих опасностей. Эта услуга бесплатна. Информация, накопленная во время консультационного посещения, не используется в целях инспектирования. Однако работодатель, прибегнувший к консультационному посещению и выполняющий рекомендации консультанта, ставится в конец очереди на инспектирование в будущем, по сравнению с работодателем, не воспользовавшимся услугой консультирования. За последние пять лет службы консультирования на местах Агентства провели более 100 тыс. бесплатных посещений, более 50% которых приходится на предприятия с числом занятых менее 50 работников.

Продвигая наставничество крупных работодателей

И последнее по счёту, но далеко не по значению. Инспекции труда могут помочь выстроить и оказывать воздействие на партнёрство между крупными компаниями и МСП. Разные органы выработали различные подходы. В Великобритании работа акцентировалась на важной роли крупных фирм в содействии мерам по повышению стандартов безопасности труда и охраны здоровья на небольших фирмах, являющихся их поставщиками или подрядчиками, или просто расположенных рядом; и на решающей роли специалистов-профессионалов в области безопасности труда и охраны здоровья на крупных фирмах по установлению и оценке этих стандартов на небольших фирмах — поставщиках и подрядчиках. Безопасность труда и охрана здоровья является одним из числа показателей общей способности управлять, используемых крупными фирмами в процессе обеспечения управления качеством в ответ на давление клиентов в пользу совершенствования производства, и уделяют внимание улучшению управления цепочкой поставщиков, контроля рисков и убытков. Многие малые фирмы, однако, по-видимому, безразличны к аргументации контроля убытков, при том, что примерно 5% малых фирм выступают как подрядчики или поставщики крупных предприятий. Большинство крупных фирм применяют одни и те же процедуры в отношении желающих стать поставщиками и подрядчиками, независимо от размера, настаивая, чтобы основные поставщики и подрядчики распространяли эти процедуры на процесс найма субподрядчиков. Небольшие фирмы больше фигурируют в субподрядной цепочке, а не как прямые поставщики.

Тем не менее, стремление к «управлению качеством» привело крупные фирмы к кардинальному сокращению числа поставщиков и подрядчиков, а значит, и бюрократических процедур по их найму и контролю. Это может привести к сужению возможностей мелких фирм, которым нужно понять всё более жёсткое требование крупных фирм по внедрению высоких стандартов средств безопасности труда как у поставщиков, так и подрядчиков. Помимо этого крупные фирмы делятся с другими потенциальными заказчиками своим опытом работы с мелкими фирмами, так что факты плохой охраны труда могут создать таким фирмам плохую репутацию. Таким образом, конкурентное давление и влияние клиента, а также задачи управления качеством, имеют тенденцию распространять и стандартизировать требования вниз по длинной цепочке поставщиков и подрядчиков, и навсегда исключать те фирмы, которые их не соблюдают. Вывод заключается в том, что крупные фирмы стремятся к высоким стандартам безопасности труда и охраны здоровья внутри себя и вместе с деловыми партнёрами по причинам, связанными с бизнесом, особенно в связи с контролем потерь и управлением качеством, а не ради соблюдения норм или по каким-либо причинам морального характера. Оценки показывают, что для обеих сторон контракта их контрактные обязательства более вероятно приведут к высоким стандартам безопасности труда и охраны здоровья, чем боязнь судебного преследования. Эта схема, видимо, напоминает процесс, который в Канаде называется «наставничество», и активно продвигается инспекциями, принося хорошие результаты.

В Ирландии инспекция труда (HAS) запустила в 1996 г. Программу «Добрые соседи». Целью программы было свести вместе крупные и мелкие фирмы, чтобы способствовать повышению осознания вопросов охраны труда на рабочих местах. Поскольку крупные компании располагают, в основном, необходимой инфраструктурой и штатом специалистов, чтобы решать ряд связанных с этим вопросов, они могут оказать помощь более мелким компаниям. Многие крупные компании сочли целесообразным и стыдящим участие в этой программе. Оно дало им возможность в доброжелательном неконфронтационном духе обсудить проблемы условий труда с мелкими компаниями, с которыми у них обычные деловые отношения, и высказать свои ожидания в связи со стандартами, которые должны быть приняты компаниями. Более мелкие компании (получающие выигрыш) сочли, что информация, обучение и полученные советы и рекомендации оказались весьма ценными для того, чтобы справиться с проблемами безопасности труда и охраны здоровья на рабочих местах. Программа не стремится подменить или подорвать юридическую ответственность индивидуальных работодателей. Вместо этого она нацелена на распространение широкого понимания вопросов безопасности труда и охраны здоровья посредством собирания воедино информации и опыта крупных и мелких компаний.

Говорят, что эта программа – сама простота, и в большой степени её успех на сегодня является прямым результатом этого. Не надо заполнять никаких форм, нести какие-то расходы, нет никаких бюрократических игр. Компании-участники программы выбирались из широкого спектра отраслей производства по рекомендации инспекции охраны труда, владеющей информацией из первых рук о внедрённых на выбранных предприятиях системах управления охраной труда. Достигался также хороший географический охват. Отзывы компаний-участников были целиком и полностью положительные.

Японская система инструкторов по предупреждению несчастных случаев на производстве очень похожа, но действует дольше. Её члены являются штатными сотрудниками средних, или обычно, крупных предприятий, либо как опытные члены профсоюзов, или возможно, менеджеры по работе с персоналом или даже руководители компании, которые выступают как добровольные советники и инструкторы для более мелких фирм. Эта схема создана Японским Бюро трудовых норм (инспекцией труда), которая просит работодателей и профсоюзы выдвигать подходящих лиц для обучения в качестве инструкторов; они могут сотрудничать с инспекциями трудовых норм на местах. Эти люди – добровольцы, но им оплачиваются транспортные расходы и выплачивается небольшой гонорар из бюджета Бюро трудовых норм. У них нет формального права входить на производство, и ни одно предприятие не обязано принимать такого инструктора, однако такой отказ может вполне привести к проведению внеочередной проверки местной инспекцией трудовых норм. В любом случае их работа направлена на компании с плохой репутацией в области охраны труда.

23.4 Какие уроки следует извлечь

Одна из наиболее трудных проблем, с которой сталкивается государственная инспекция труда как орган регулирования и принятия мер в секторе МСП – это необходимость сбалансировать два потенциально конкурирующих требования политики: с одной стороны, необходимость более широкой и лучшей охраны труда на всех предприятиях, и требования нестеснённого роста, а следовательно, расширения занятости, с другой стороны. Во многих, если не в большинстве стран, эти требования, хотя и не обязательно противоположные, сталкиваются в рамках полномочий одного и того же государственного органа: Министерства труда (или его эквивалента в виде системы государственного управления трудовыми отношениями). Эта административная система трудовых отношений разрабатывает программы создания рабочих мест и другие программы поддержки, и зачастую управляет ими. Она же, как правило, отвечает за регулирование и инспектирование.

В данной главе предложено по крайней мере шесть конкретных инициатив, которые инспекция труда может предпринять, чтобы разрешить этот потенциальный конфликт, не прибегая к двойным стандартам. Стандарты, которым необходимо отвечать, едины для всех работодателей. Разница заключается в том, каким образом обязанности представляются для МСП в смысле формулировок, минимума бюрократии, процесса принудительной реализации требований, сроков, отведённых на обеспечение их соблюдения и т.п. Процесс выполнения предписанных требований стандартов может быть облегчён с помощью инструкций, разработанных специалистами данного сектора и по данной проблеме, составленных на простом языке, и наличием пособий-публикаций в помощь пользователю «единого комплексного центра», который также обеспечивает связь с соответствующими государственными органами.

Инспекции труда могут обеспечить увязку программ, затрагивающих создание рабочих мест, производительность труда, конкурентоспособность или качество продукции, с повышением стандартов охраны труда, и предоставление исчерпывающих рекомендаций. Любое обучение должно быть максимально приближено к практике, с акцентом на местные условия или конкретный сектор, и ориентировано на получение реализуемых, предпочтительно, экономических решений. Наконец, инспекции труда могут содействовать наставничеству и партнёрству с крупными компаниями не только на моральных основаниях, но и как средства экономического выживания МСП в цепочке подрядчик-субподрядчик.

Примечание

¹ «Правительство Содружества Австралии: Доклад по малому бизнесу» (Канберра, 1996 г.)

24.1 Особая проблема, стоящая перед инспекциями труда

Диапазон деятельности, условия занятости и опасные условия

Термин «сельское хозяйство» охватывает огромный спектр деятельности от высоко механизированного труда в степных областях или интенсивного выращивания скота, до низкорентабельного натурального фермерского хозяйства в удалённых районах мира (лесоводство включается как отдельная сфера занятости). Опасные условия включают опасности условий ручного труда, транспортировки, механические опасности, встречающиеся в промышленности и торговле, а также опасности, связанные с рядом химикатов. Эти опасности связаны с животными, зданиями, а если рабочее место также и на дому, то и опасности для самих семей, и особенно, для детей.

Сельское хозяйство считается одним из наиболее опасных секторов экономики после горнодобывающей промышленности и строительства. Именно в сельском хозяйстве регистрируется наивысшая смертность в результате несчастных случаев как в развивающихся, так и в индустриальных странах. Это отягощается целым сонмом болезней и травм, связанных выполнением сельскохозяйственных работ, которые несмотря на частоту заболеваний не всегда диагностируются и становятся известными после сообщения в соответствующие органы. В большинстве стран лишь отдельные категории сельскохозяйственных рабочих охвачены национальным законодательством. Таким образом, огромное число сельскохозяйственных работников, составляющих почти половину экономически активного населения мира, лишено любых форм социальной защиты.

Помимо Конвенции об Инспекции труда в сельском хозяйстве, 1969 г. (№129)¹ сельскохозяйственные рабочие защищаются Конвенцией об усло-

виях труда на плантациях 1958 г. (№110), а сельское хозяйство в целом включено в Конвенцию о безопасности и гигиене труда и производственной сфере, 1981 г. (№155). Однако до 2001 г. не существовало всеобъемлющего международного стандарта, трактующего конкретно проблемы охраны труда и здоровья в сельском хозяйстве. Тогда же после общей дискуссии в 2000² г. восемьдесят девятая сессия Международной конференции труда приняла Конвенцию №184 «О безопасности и гигиене труда в сельском хозяйстве» и Рекомендацию (№192).

По оценкам МОТ при 335 тыс. смертных случаев на производстве в мире за год, ежегодно погибает 170 тыс. сельскохозяйственных рабочих. Всемирная Организация Здравоохранения (ВОЗ) оценивает общее число случаев отравления пестицидами в мире от 2 до 5 млн. ежегодно, из них 40 тыс. со смертельным исходом. Развивающиеся страны потребляют более 20% мирового производства сельскохозяйственных химикатов, и на них приходится примерно 70% всего числа случаев острого отравления, происходящих в мире, что соответствует более 1,1 млн. отравлений³.

В ЕС и многих других регионах или странах сельское хозяйство считается четвертой по степени опасности сферой занятости после горнодобывающей промышленности, рыболовства и строительства. Многие занятые в этой отрасли не обращаются к врачу, пока не заболеют серьёзно, поэтому подробные данные о степени плохого здоровья неясны. Однако в одной индустриальной стране определили, что:

- 80% сельскохозяйственных рабочих имеют травмы скелета или мускулатуры (боли, растяжения или напряжения);
- доля людей, подверженных заболеванию астмой, в два раза выше среднего по стране уровня;
- свыше 20 тыс. человек в год заболевают болезнями, передаваемым человеку от животных; и
- 25% рабочих страдают потерей слуха в результате своей работы.

В развивающихся странах общие опасные условия труда в сельском хозяйстве усугубляются неосведомлённостью, особенно в отношении заболеваний, результат которых проявляется не сразу, и дополняются такими факторами, как неграмотность, нежелание жаловаться на плохое самочувствие или сообщать о болезнях из-за страха потерять свою работу и, возможно, своё жилище, недостаточное питание и отсутствие надлежащего здравоохранения и лечения, а также экономическими факторами, в силу которых работники этой сферы подвергаются эксплуатации.

По указанным причинам сельскохозяйственная отрасль должна быть приоритетной для инспекции труда.

Законодательство

Несмотря на то, что Конвенция №129 существует с 1969 г., а Конвенция №155 с 1981 г., к декабрю 2000 г. только 40 стран – членов МОТ из общего числа 175 стран-членов ратифицировали Конвенцию №129 и только 37 стран – Конвенцию № 155.

Хотя это и не означает, что в законодательстве стран-членов МОТ, не ратифицировавших эти Конвенции, не имеется соответствующих законодательных положений, этот факт заставляет предположить, что законодательство этих стран не позволяет им полностью реализовать все положения этих Конвенций. Действительно, в некоторых развивающихся странах только крупные предприятия и плантации являются объектом проверок инспекциями труда, а в некоторых странах законодательство по охране труда и здоровья всё ещё не применяется к сельскому хозяйству.

Работники

Хотя существуют профсоюзные представители работников сельского хозяйства, даже в индустриальных странах встречаются трудности при организации профсоюзов в силу территориальной разбросанности работников и малого числа занятых в каждой бригаде или отделении. По мере развития механизации число сельскохозяйственных работников снижается. В развивающихся странах на эти проблемы накладывается расстояние, страх членов профсоюза подвергнуться дискриминации со стороны работодателя, незнание законных прав работника и неграмотность.

Традиционно дети работают на семейных фермах, не в силу экономической необходимости, а скорее как средство заинтересовать их и вовлечь в деятельность фермы. Однако есть также много случаев эксплуатации, незаконных форм использования детского труда в этой отрасли, как в развивающихся, так и в развитых странах. Более того, много людей остаётся занятыми в сельском хозяйстве после достижения обычного пенсионного возраста, в связи с чем подвергаются риску профессиональных заболеваний.

Работодатели

Работодатели могут быть самыми разными – от крупных транснациональных или национальных предприятий до самых маленьких, привлекающих сезонных рабочих в самое напряжённое время. Многие фермеры сами трудятся на своих фермах и могут быть не охвачены законодательством, не обучены безопасной практике труда, и до них могут не доходить руки у инспекций труда, консультационных агентств, они могут не получать публикации, хотя они подвержены тем же самым опасным условиям, что и работники.

Фермеры часто работают в условиях нехватки времени из-за изменчивости рабочей среды, рынка или погоды. В силу характера своей работы они стремятся полагаться на себя и быть самодостаточными, что способствует применению временных специальных методов работы и небезопасной практики.

В отдельных странах работе инспекторов чинятся препятствия, им угрожают или к ним фактически применяют насильственные методы, иногда связанные с расовыми предрассудками и зачастую без оказания сопротивления из-за отсутствия поддержки правоохранительных или иных компетентных органов.

Координация и сотрудничество государственных органов

В некоторых странах инспекция труда в сельском хозяйстве входит в состав той же организации, что отвечает за безопасность труда и охрану здоровья в промышленности и торговле, в других странах она является отдельной структурой; существуют также страны, где имеются отдельные инспекции условий занятости (т.е. зарплата и т.п.) и условий труда, т.е. охрана труда и здоровья.

Дискуссии на международном уровне выявили ещё одну проблему: недостаточную координацию между инспекциями труда и отделами с аналогичными или родственными обязанностями в области здоровья, образования или промышленного и коммерческого развития, и, следовательно, недостаточность скоординированных усилий для устранения структурных причин несоответствующих нормам или опасных условий труда.

24.2 Опасные факторы в сельском хозяйстве

Чтобы оценить масштаб задач, стоящих перед инспекторами труда, объём требуемых от них знаний и технической или медицинской квалификации, на которую они должны опираться, полезно обобщить главные принципиальные опасности в процессе труда, которым подвергаются работники в сельском хозяйстве и лесоводстве.

Основные опасности

Работники сельского хозяйства подвергаются тем же опасностям, что и работники в промышленности или коммерции, включая следующие:

- работа вручную с грузами, в том числе не только с избыточным весом и трудными для подъёма, но и особые проблемы с животными;
- травмы, получаемые при работе с разнообразным ручным инструментом, особенно ножами, а в развивающихся странах использование традиционных тяжёлых орудий труда в течение длительного времени;

- случаи, когда работник поскользывается, спотыкается или падает, особенно с крыш или лестниц, при неквалифицированных операциях обслуживания, или получает удар при рубке деревьев;
- инструмент, приводимый в действие моторами, в т.ч. опасность вибрации (заболевание «белых пальцев» от работы с цепной пилой или виброблезнь) при работе с цепной пилой;
- шум, превышающий допустимый не вызывающий поражения уровень, как при работе механизмов, так и, например, в интенсивном откорме поросят;
- пыль при дроблении риса и других продуктов, которая может вызвать респираторные проблемы (нарушения дыхания);
- отравление газом или удушье при силосовании.

Опасности механические и электрические

Эти опасности следующие:

- вездеходы, используемые в непригодных местах и без защитного снаряжения водителя;
- валы отбора мощности, которые заслужили дурную репутацию как плохо защищённые узлы, и являются распространённой причиной смертельных случаев;
- специализированные механизмы самого разного типа, имеющие ненадлежащую защиту трансмиссии, или опасные в эксплуатации, которые часто плохо обслуживаются или неправильно используются;
- поражение электрическим током при монтаже, эксплуатации или обслуживании, или при проведении земляных работ или использовании специализированных машин под линиями электропередачи.

Опасности, связанные с химикатами

В отличие от промышленности, где работа с химикатами, как правило, может проводиться в отдельном закрытом помещении, или по крайней мере, выбросы могут контролироваться, пестициды, гербициды, фунгициды и фумиганты, используемые для окуливания, должны рассеиваться, чтобы они оказали действие, и по своей природе они предназначены для воздействия на какую-либо форму или фактор живого организма. В некоторых странах отдельные химикаты продолжают использоваться вопреки рекомендациям ВОЗ. Слишком часто пользователь получает слишком мало информации об опасностях и мерах предосторожности, а когда пользователь умеет читать, маркировка и меры предосторожности могут быть на иностранном языке.

Часты случаи злоупотребления или неразборчивого использования агрохимикатов. Часто работники не обеспечиваются надлежащими средствами

индивидуальной защиты, а когда такие средства обеспечиваются, их применения затруднительно добиться в очень влажном или жарком климате. В некоторых сообществах исторически неприемлемо для женщин надевать такие одежды, а дети редко защищены надлежащим образом. Эта положение ещё более усугубляется тем, что период между поражением и появлением первых симптомов поражения некоторыми химикатами довольно долог, а также сенсибилизацией, после которой воздействие даже минимальных доз непереносимо. Ещё одну опасность представляет повторное использование недостаточно чистых ёмкостей. Особые проблемы возникают при распылении химикатов с воздуха и работа в закрытых помещениях, таких как парники.

Опасности, связанные с животноводством

Помимо физических опасностей, связанных с разведением животных и работой с ними, серьёзную опасность представляют микроорганизмы и болезни, передаваемые человеку от животных, такие как лихорадка Эколи (О 157). Контакт с животными, их трупами и продуктами жизнедеятельности, а также ядовитыми растениями может вызывать аллергию, респираторные расстройства и заболевания лёгких.

Работники сельского хозяйства также подвержены различным заболеваниям, таким как бруцеллёз, паразитарным болезням вроде геморрагической лихорадки или шистосомоза, а также инфекционным заболеваниям, таким как столбняк, бешенство или болезнь Лайма. В некоторых районах есть риск заболевания сибирской язвой и кожными заболеваниями, а также грибковыми инфекциями. Работники сельского хозяйства в целом находятся в широком диапазоне условий, вызывающих дерматит.

Опасности для детей

Для многих детей в сельском хозяйстве их рабочее место – это дом, а их дом – это рабочее место. Помимо проблем с детским трудом (рассматриваемой в Главе 22), есть отдельная проблема опасности для детей на ферме во время игры. Они особенно подвержены риску в силу отсутствия опыта, непонимания опасностей и незрелого возраста. Такие опасности следующие:

- падение с высоты, с грузовиков, кип материалов и зданий;
- наезд тракторов и других машин;
- опасность быть раздавленными упавшими воротами, колёсными шинами тракторов или плохо уложенными коробками и т.п.;
- опасность утонуть в ёмкостях-цистернах или ямах-отстойниках, задохнуться в силосохранилище или амбарах;
- контакт с движущимися частями машин и механизмов;
- травма или заболевание при контакте с животными.

Несчастные случаи с самими работниками – это конечно, горе, но результат несчастных случаев или смертельных происшествий с детьми может оказаться ещё более бедственным для семей.

Опасности и риски

Опасность – это потенциальная возможность какого-либо инструмента, растения, вещества или работы нанести травму или вызвать ухудшение здоровья. Риск – возможность или вероятность того, что данная опасность реализуется в виде нанесения травмы в данных конкретных рассматриваемых обстоятельствах.

В странах ЕС и, несомненно, в других регионах, всё шире принимается практика требовать проведения работодателями оценки рисков как основы для мер предосторожности, которые они принимают. Важно, чтобы каково бы ни было законодательство, инспекторы труда подталкивали работодателей в сельском хозяйстве к соблюдению точно такого же порядка, с целью обеспечить принятия адекватных мер предосторожности для снижения или устранения рисков, вызванных указанными опасностями.

В Ирландии от каждого фермера, включая тех, кто сам работает на ферме, требуется заключение по технике безопасности, в котором письменно определяются опасности на рабочем месте, оцениваются и фиксируются риски с чётко описанными мерами по их предупреждению.

24.3 Проблемы, стоящие перед инспекторами в сельском хозяйстве

Инспекторы

Во-первых, даже если законодательство распространяется на сельское хозяйство, в развивающихся странах часто имеется слишком мало инспекторов, чтобы обеспечить хотя бы символическое появление на более чем крошечной части рабочих мест; и чем больше плантация и чем более она отдалена от сельскохозяйственного производства, тем острее проблема.

Второе, сельскохозяйственные инспекторы в развивающихся странах часто недостаточно обучены. Они могут пройти базовое обучение в течение одного-двух месяцев, а затем работать на местах под надзором в течение ещё одного месяца или около того, перед тем как проводить инспекции в одиночку. Ясно, однако, что с учётом необходимости знания законодательства, стандартов и процедур и методов инспектирования в дополнении ко всем техническим вопросам, такие сроки обучения слишком коротки, чтобы надлежащим образом проинструктировать инспекторов в отношении рисков, имеющихся в сельском хозяйстве и лесной про-

мышленности. Редко предусматривается повышение квалификации без отрыва от работы, а имеющиеся возможности получения специализированной поддержки по медицинским и техническим вопросам меняются в широком диапазоне.

В-третьих, многие инспекторы в развивающихся странах жалуются на недостаточность ресурсов, особенно транспортных, так что даже если у них есть время, они не могут позволить себе поездку в относительно удалённые районы. Однако одна из развивающихся стран на юге Африке приняла закон, требующий от крупных работодателей обеспечивать транспортом инспекторов от места его/её базирования до их владений, и если необходимо, обеспечить проживанием на ночь.

Работодатели и работники

Как отмечалось выше, широко распространённое незнание законов, прав наёмного работника и опасностей, и мер предосторожности зачастую преобладает особенно в развивающихся странах. Хотя листовки с разъясняющими материалами необходимы, многоязычие и различные диалекты в некоторых странах представляют проблему, даже если неграмотность не является препятствием.

В отдельных странах работодатели явно отрицательно относятся к обеспечению разумно благоприятных условий труда и настроены враждебно в отношении инспекторов. Там же, где высока безработица, и рабочих мест не хватает, работники не склонны жаловаться, а профсоюзы в качестве приоритета рассматривают скорее уровень заработной платы, а не условия труда.

24.4 Стратегия улучшения условий труда

Программа действий

Стратегия, которую нужно реализовать, зависит от конкретной ситуации в данной стране, политических императивов, финансовых и практических возможностей. Тем не менее, отсутствие политической воли, недостаток финансирования или квалификации не могут служить предлогом для бездействия. До тех пор пока программа действий не представлена инспекцией труда правительству, ничто не будет стимулировать политическую волю, и необходимые ресурсы не будут найдены. Инспекционный процесс останется фрагментарным, если инспекторам не представлены чёткие приоритеты и программа мер. Если не предпринимать усилий по информированию и мотивации работодателей и работников, ничего не изменится.

Воздействовать на правительство

Министры, отвечающие за инспекцию труда в сельском хозяйстве, должны оказать влияние на своих коллег в правительстве с целью:

- поддержать более жёсткое законодательство по защите прав наёмных работников во всех секторах и отраслях промышленности и хозяйственной деятельности;
- ратифицировать соответствующие Конвенции МОТ, в частности, Конвенции №129 и 155, и трансплнировать их положения в надлежащие нормы национального законодательства;
- расширить финансирование инспекции труда, как для обеспечения набора достаточного числа инспекторов, так и их надлежащего обучения и текущего инструктажа, а также ресурсов для реального выполнения ими своих обязанностей, например, достаточные средства для транспортных расходов;
- содействовать обучению и созданию квалификационной системы, которая включала бы безопасность труда и охрану здоровья работников, фермеров и управляющих фермами; и
- содействовать, и если необходимо, оказывать финансовую помощь соответствующим организациям, а также инспекциям охраны труда, по выработке и распространению кратких наставлений по опасностям, рискам и мерам предупреждения в сельском хозяйстве и лесной промышленности, включая рекомендации по мерам предотвращения детского травматизма на фермах.

Координация

Подразделения, отвечающие за инспекции труда, должны предпринять позитивные шаги по определению целей эффективного, ориентированного на результат сотрудничества с соответствующими государственными органами по содействию охране здоровья на производстве. Там где необходимо, можно использовать экономические стимулы, которые не снижают стандартов, а наоборот, содействуют улучшению условий труда.

Воздействовать на занятых в сельском хозяйстве

В общем, безопасность труда и охрана здоровья на производстве подвержены влиянию трёх основных факторов:

- работа:
 - насколько она безопасна,
 - насколько хорошо сконструировано оборудование,
 - являются ли подходящими «аппаратура» и рабочие системы, и т.д.
- отдельные работники:
 - их отношение к работе, квалификация, навыки и привычки,

- насколько хорошо они обучены,
- как они воспринимают риск.
- производственная среда и организация:
 - культурная среда, в которой работает данный индивидуум.
 - ресурсы предприятия,
 - производственные схемы,
 - партнёры по работе,
 - «неконтролируемые факторы», такие как погода или поведение животных.

Сельское хозяйство в большей степени, чем другие отрасли, – это образ жизни. Поэтому культурная, социальная и экономическая среда, в рамках которой оно существует, весьма важны. С учётом этого сложного влияния и широкого спектра опасностей труда не может существовать единого способа поднять стандарты охраны труда в сельском хозяйстве, а инспекции труда должны применять как традиционные, так и менее общепринятые методы.

24.5 Чёткая политика реализации и продвижения

Заявление о намерениях

Руководство инспекции охраны труда, ответственной за сельское хозяйство, должно определить и, предпочтительно, опубликовать свою политику в отношении:

- своих приоритетов в смысле целевых результатов в заданные сроки;
- своих приоритетов в смысле типов, мест проведения и направленности для первоочередного проведения инспекций, рассчитанных на принятие мер;
- проведения специальных кампаний по реализации нормативных положений;
- своей политики в связи с расследованием жалоб и несчастных случаев, в связи с контролем условий найма, а также плохого здоровья, так чтобы важная предупредительная работа не была поглощена краткосрочными требованиями/обращениями, отнимающими рабочее время инспекторов;
- своей политики в связи с санкциями и указаниями, которые даются инспекторам по поддержанию сбалансированности между предоставлением помощи и рекомендаций и началом исковых действий;
- своих намерений опубликовать краткое, информативное наставление, предпочтительно с использованием соответствующих иллюстраций, а также то, как оно намерено использовать средства массовой информации и популяризации; участие в сельскохозяйственных выставках, курсах обучения, семинарах, конференциях;

- своей общей политики с целью в максимальной степени привлечь существующие источники, устраняя бюрократические преграды, сокращая отчетность, ограничивая время, которое инспекторы проводят в конторе, а также своей политике в сфере использования услуг посредников, таких как поставщики, агенты изготовителей, клубы, организации работодателей и местные ассоциации работодателей, для доведения своего посыла до цели.

Инспектирование

Инспекционные проверки эффективны, но требуют значительных ресурсов. Каждый инспектор может пойти лишь до ограниченного числа предприятий, а в отдалённых сельских районах поездки отнимают много времени. Поэтому важно нацеливать посещения на предприятия или работодателей, где посещения могут иметь наибольший эффект.

Работа инспектора заключается не только в рассмотрении каждого риска, но и в оценке того, насколько хорошо организовано управление безопасностью труда и охраной здоровья, внедрены ли надлежащие процедуры и методы управления, а затем определить наилучший способ обеспечить соблюдение нормативных положений. Некоторые инспекции каждый год определяют для себя различные конкретные inspectируемые риски, что даёт им возможность посетить больше производственных помещений и получить указание на то, каким образом данное предприятие в целом контролирует безопасность труда и охрану здоровья. Инспекционные проверки также дают полезную возможность собрать информацию для уточнения политики на будущее.

Такие кампании инспекционных проверок, нацеленные на конкретные риски или конкретные географические районы, поддерживаемые широкой кампанией в СМИ на национальном или региональном уровне и обеспеченные твёрдыми мерами по достижению соответствия нормативным положениям, имеют расширенное действие, воздействуя и на тех работодателей, к которым инспектор не приходил. Одна из инспекций иногда нацеливается на влиятельных фермеров в отдельной местности, пользующихся авторитетом в своём круге. Они обычно первыми воспринимают новые методы работы, и если инспектор сумеет убедить их принять меры улучшения условий труда, это косвенно может повлиять на их коллег.

Расследования

Хотя расследования происшествий, случаев заболеваний или плохого здоровья важны, они ещё и поглощают значительные ресурсы. Наряду с возможным обнаружением нарушений законодательства расследования в

то же время стимулируют меры по улучшению условий труда, поскольку работодатель сам убедился, что может произойти. Инспекция, однако, должна обеспечить поддержание разумного баланса между реакцией на происшествия и своей работой по профилактике и предупреждению, так чтобы расследования проводились в тех ситуациях, когда они могут дать наибольший эффект.

Рекомендации

Инспекторы могут давать полезные советы при проведении проверок или расследований, однако специальные посещения для консультирования редко бывают оправданы. Многого можно достичь телефонным разговором или имея под рукой широкий набор листовок с рекомендациями.

Принудительное исполнение

Как и в других сферах занятости инспекторы обычно стараются добиться улучшений в охране труда и здоровья с помощью рекомендаций и убеждений. Однако важно, чтобы инспекции придерживались чёткой политики в отношении своих полномочий и эффективно использовали их для постановлений или требований принятия конкретных мер или даже для приостановки и запрета определённых процессов. В надлежащих случаях также следует прибегать к карательным мерам, таким как судебное преследование, когда работодатель не выполняет постановления или нагло пренебрегает охраной труда и здоровья людей, хотя такие меры преследования и требуют значительных ресурсов.

Работа с производителями, конструкторами и поставщиками

Одной из серьёзных причин травматизма в сельском хозяйстве является небезопасное оборудование, несмотря на то, что во многих странах есть стандарты, которые должны соблюдать конструкторы, изготовители и поставщики предметов труда, физические стандарты и стандарты информации, предоставляемой пользователям. Инспекции, следовательно, могут конструктивно посвятить время и выделить ресурсы, чтобы обеспечить соблюдение предприятиями в цепочке поставщиков оборудования для сельского хозяйства соблюдения своих законных обязанностей, поскольку высокие стандарты на этом этапе дают выгоды для предприятий далее по цепочке производителей сельскохозяйственной продукции.

Поставщики также могут оказать существенное влияние на производственную культуру в сельском хозяйстве в силу своей интегрированности в

эту среду. Поставщики или агенты строят систему взаимоотношений со своими клиентами, и поэтому фермеры иногда доверяют советам, которые дают их поставщики, больше, чем советам из «официальных» источников.

Работа с подрядчиками

Подрядчики играют важную роль в некоторых странах, поскольку многие небольшие фермы не располагают необходимыми знаниями и/или не могут позволить себе приобретение новейшего оборудования, и поэтому обращаются к услугам специализированных подрядчиков, которые имеют относительно современное (и следовательно, изначально более безопасное) оборудование и должны быть обучены и располагать необходимым опытом по его использованию. Однако такие подрядчики сталкиваются с другими рисками. Большая часть их работ по самой природе несёт потенциально более высокий риск (применение пестицидов, уборка урожая). Часто им приходится работать в незнакомой местности и условиях, а связь и взаимопомощь с предприятиями, для которых они работают, недостаточны.

Всё же в силу самого характера их деятельности, связанного с перемещением между заказчиками, инспекции, занимающиеся регулированием и консультированием подрядчиков, могут повысить стандарты посещаемых производственных площадок.

Работа с партнёрами и посредниками

Поскольку число предприятий, занятых сельским хозяйством, огромно, особенно важно заинтересовать тех игроков, которые могут повлиять на общую культуру сельскохозяйственного производства. Например, можно проконсультироваться с национальными ассоциациями, представляющими фермеров, а затем пригласить их поддержать конкретные кампании, затрагивающие членов таких ассоциаций. Группы внутри сообщества, такие как объединения молодых фермеров или женские сельские организации, можно поощрять к организации деятельности, связанной с обеспечением охраны труда и здоровья. Можно проводить соревнования по девизом «Эффективность и безопасность труда» в связи с практическим результатом при выполнении рутинных операций и степени соблюдения безопасности труда при их выполнении.

Работа с обучающими и образовательными институтами

Одним из лучших каналов оказания влияния на отношение к пониманию рисков и безопасному поведению является использование образова-

ния и обучения. При работе в школах или сельских профессиональных образовательных учреждениях, всегда имеется возможность донести до учащихся и студентов ключевые понятия безопасности в сельском хозяйстве.

Важно сделать так, чтобы вопросы охраны труда и здоровья стали неотъемлемой частью квалификации любого специалиста сельского хозяйства. В школах всё более популяризуется, а в некоторых случаях и требуется, преподавание основ безопасности и осознания рисков, которому в сельских районах можно придать более чёткое направление. Видеофильмы с записанными уроками и красочные буклеты, сопровождаемые пакетом информационных материалов для учителей, могут оказаться популярными и эффективными.

Рекламные кампании в прессе, на телевидении и радио могут использоваться для информирования и «встряски» родителей в связи с рисками, которым подвергаются их дети.

Работа с коммерческими партнёрами

Инспекции в некоторых странах взаимодействуют с коммерческими структурами-партнёрами, такими как страховые компании, при организации кампаний, спонсировании изданий просветительской литературы или конкурсов, особенно в связи с безопасностью детей. Программы уведомления клиентов потенциально дают возможность супермаркетам и маркетинговым кооперативам подчеркнуть тот факт, что их продукция не только высокого качества, но и произведена с надлежащим вниманием к охране труда и здоровья сельскохозяйственных рабочих. В ряде стран работают схемы «доброе соседство», в которых крупные структуры с отлаженной системой контроля безопасности труда и здоровья в этой отрасли оказывают помощь своим более мелким «соседям». В некоторых случаях такое небольшое предприятие является поставщиком или подрядчиком крупной организации.

Информационно-консультативные услуги и кампании пропаганды

Такие услуги и кампании являются существенным элементом всестороннего подхода любой инспекции в сельском хозяйстве. На практике, однако, методы и приёмы не отличаются от тех, что используются в других секторах и сферах занятости, как подробно обсуждается в Главах 13 и 20.

24.6 Обучение и поддержка инспекторов

Квалификация, обучение, подбор инспекторов и необходимые ресурсы

Чтобы обеспечить надлежащее выполнение инспекторами своих функций, руководители инспекций труда в сельском хозяйстве должны обеспечить следующее:

- подбор персонала, предпочтительно с соответствующим опытом в сельском хозяйстве, но также способного воспринять и использовать полученные при обучении знания, и возможно, прежде всего, личностей с независимыми взглядами и суждениями, что сделает их эффективно работающими на местах;
- наличие наиболее долгосрочной и всесторонней программы обучения, которую может позволить себе служба охраны труда, охватывающей не только технические вопросы, связанные с регионом, но также навыки мотивации и понимание психологии работодателей, работников и общества в целом;
- наличие средств обучения для повышения квалификации или после прохождения испытательного срока, а для более опытных сотрудников – управленческого обучения;
- разработанную программу рационального распределения персонала и выделения других ресурсов, с тем чтобы использовать их наиболее эффективным способом с учётом неизбежных ограничений.

Медицинское и техническое обеспечение

Поскольку невозможно, чтобы каждый инспектор был специалистом в любом аспекте работы, важно, чтобы руководство инспекции труда в сельском хозяйстве либо располагало собственным советником (врачи, фельдшеры, специалисты по механическим и химическим опасностям), либо заключало соответствующие контракты с другими государственными службами или НИИ или частными организациями с целью получения заключений/рекомендаций, когда это необходимо.

Международная поддержка

Руководство инспекции труда должно изучить и приложить необходимые усилия с целью извлечения максимальной выгоды из опыта других стран, решающих те же проблемы, установив контакты с международны-

ми специализированными органами, такими как МОТ, или в случае развивающихся стран – со странами-донорами, готовыми предоставить как услугу знания и обучение.

Примечания

¹ Нормоприменительные статьи Конвенции №129 воспроизведены в Приложении 1.

² МОТ: *Безопасность труда и охрана здоровья в сельском хозяйстве*. Доклад IV Международная конференция по труду, сессия 88, Женева, 2000 г.

³ См. МОТ: *Энциклопедия безопасности труда и охраны здоровья на производстве*, под редакцией Дж.М.Штелльмана (J.M.Stellman); 4-х томное печатное издание и диск (Женева, 4-е издание, 1998 г.).

25.1 Введение

Протокол от 1995 г. к Конвенции об инспекции труда в промышленности и торговле, 1947 г. (№81) распространяет действие положений этой Конвенции на всю деятельность в сфере некоммерческих служб (сервиса) – НКС, т.е. на категории рабочих мест, которые не считаются производственными или коммерческими¹.

Это определение, таким образом, может включать государственное управление (местные, региональные или национальные администрации), вооружённые силы, полицию и другие службы безопасности, пенитенциарную систему, пожарную охрану и другие экстренные службы, которые, как правило, не являются ни производственными, ни коммерческими. Оно может также включать такие виды деятельности, как образование, здравоохранение, почты и связь, железные дороги, порты и аэропорты, а также компании жизнеобеспечения, такие как водо-, газо- и электроснабжение, по сбору и переработке мусора и отходов и другие государственные органы культурной, социальной или развлекательной сферы, а также благотворительные учреждения.

При соблюдении ряда условий отдельные страны-члены МОТ могут исключить полностью или частично:

- полицию и другие службы общественной безопасности;
- пенитенциарную систему, включая обслуживающий персонал или заключённых, выполняющих некоторую работу, или обе этих категории.

Обязанности инспекции труда в отношении этих видов деятельности, таким образом, могут меняться в зависимости от страны.

25.2 Риски и особые предположения

Подверженность риску

Независимо от финансовой или социальной цели их работы или их статуса занятости, то ли как государственных служащих или сотрудников го-

сударственных либо частных компаний, работники НКС имеют право на такую же степень защиты от рисков получения травмы или потери здоровья, как и работники, занятые в промышленности или торговле.

И это не является мелким вопросом. В секторе НКС в зависимости от страны занято от 10 до 50% всей рабочей силы, что даёт сотни миллионов людей во всём мире. Имеющиеся данные показывают, что работающие в НКС, как бы они не определялись, зачастую имеют более низкие стандарты охраны труда, чем занятые в других секторах.

Прежде всего, поскольку многие профессии коммерческого сектора и большинства типов производственной, транспортной и сельскохозяйственной деятельности можно найти и в НКС, занятые в этом секторе подвергаются, в большей или меньшей степени, большинству тех же опасностей, которые существуют для работников этих профессий вне сектора НКС. Эти риски включают не надлежаще защищенные машины и механизмы, опасные вещества, ионизирующее излучение, системы высокого давления, подъёмно-транспортное оборудование, небезопасные рабочие места и доступ, неблагоприятную для здоровья рабочую среду, а также нарушения законодательства об охране труда, касающегося прочих условий труда.

Помимо этого, многие профессии в секторе НКС несут особые и специфические риски, включая:

- воздействие эффектов неконтролируемых исследований в институтах и университетах;
- риск заболевания ВИЧ/СПИДом, гепатитом Б и вирусными инфекциями в больницах, а также для сотрудников органов правопорядка и пенитенциарной системы;
- насилие в отношении сотрудников органов правопорядка, пенитенциарной системы, работников здравоохранения, сотрудников органов социального обеспечения и учителей;
- риск подвергнуться нападению животных для почтальонов;
- риск получения травмы во время обучения обороне без оружия, пожаротушения, спасательных операций, подавления беспорядков и военных маневров;
- риск подвергнуться отравлению газами, ожогам и химическим поражениям для пожарных и полицейских в дорожно-транспортных происшествиях;
- травмы, связанные с поднятиями пациентов и пожилых людей;
- уколы иглами и подверженность риску воздействия анестезирующих веществ, сенситизирующих стерилизующих агентов и цитотоксичных медицинских препаратов в больницах;
- напряжение сменной работы, работы по ночам, по выходным и праздникам, а также социально неудобные часы работы для всех профессий служб по вызову;

- психологическое напряжение работников образования и здравоохранения, переработки для молодых врачей и ассистентов;
- заболевание лентоспирозной желтухой (болезнь Вейля) для работников очистных сооружений, травмы мусоросборщиков и испарения сброшенных химикатов;
- риск попасть под поезд для работников железных дорог;
- воздействие противообледеняющих веществ в аэропортах и многие другие.

Бюджетные ограничения

Менеджеры в секторе НКС не только работают в условиях большинства тех же нагрузок и факторов давления, что и менеджеры в частном секторе, но и сталкиваются с рядом отличных от этих, и даже уникальных ограничений. Менеджерам во всех сферах приходится работать в условиях ограниченности выделяемых средств, но в случае НКС финансирование может определяться меньше «рыночным спросом» на предоставляемую услугу, а больше политическими соображениями о том, сколько готовы платить налогоплательщики, или даже национальными макроэкономическими финансовыми соображениями. С другой стороны менеджеры НКС не могут обосновать рост финансирования в связи с предполагаемым ростом «сбыта», поскольку индивидуальные члены общества не получают отдачу от услуг в прямой пропорции от того, что они платят, тогда как, с другой стороны, эти службы не могут прекратить работать и должны обеспечить непрерывность предоставления услуг.

Почти всегда менеджеры располагают меньшими ресурсами, чем они хотели бы иметь в своём распоряжении, а этих ресурсов должно хватить не только на предоставление самой услуги, но и, среди прочего, на надлежащую охрану труда своих сотрудников, а иногда на самое дело и населения. Этот конфликт приоритетов, происходящий из юридических обязательств, ставит перед нелёгким выбором, особенно, когда на менеджеров оказывается давление по предоставлению больше услуг здравоохранения или обеспечению более эффективного надзора и контроля. Часто это может приводить к откладыванию мер, которые не рассматриваются как насуточно необходимые, а также недофинансированию модернизации сооружений и иных производственных помещений и рабочих мест. В некоторых ситуациях необходимость надлежаще обеспечить лиц, проживающих в благотворительных учреждениях, используется для обоснования плохих условий труда из-за угрозы закрытия учреждения с причинением вреда пациентам, если будут потрачены необходимые на охрану труда средства. Принадлежность к сектору НКС, таким образом, не гарантирует высокие стандарты охраны труда; на самом деле очень часто ситуация обратная.

Конфликт между нуждами пациентов, учащихся и персонала ставит перед инспектором охраны труда сложные проблемы, особенно, когда менеджер требует оценить его или её запросы не в связи со снижением прибыли, как в случае коммерческой структуры, а в связи с меньшим числом сделанных операций или сокращением образовательных средств. Это – аргументы разного порядка, и последствия для инспекторов обсуждаются ниже в данной главе.

Специфическая проблема возникает при полном применении законодательства об охране труда к конкретным подсекторам НКС. Опыт стран, сделавших это, показывает, что неизбежно возникают недостатки, некоторые из которых серьёзные, и невозможно устранить их все сразу: необходимо установить приоритеты и распределить ресурсы в рамках программы. Именно в этот момент вполне могут потребоваться рекомендации инспекции труда. Один подход заключается в применении законодательства в конкретных подсекторах в течение установленных сроков. Другой подход – применение законодательства сразу повсюду при консультациях с работодателями и работниками и при координации инспекции труда, используя свободу выбора по усмотрению и постепенно добиваясь полного соблюдения норм действующего законодательства.

Соображения управления

Многие организации и учреждения в секторе НКС структурированы как промышленные или торговые предприятия. Однако не всегда существует такая же чёткая иерархия структуры управления, когда решения спускаются сверху и осуществляется контроль за их исполнением. Многие научные, академические и медицинские консультанты, работающие в секторе, занимают персональные должности с ограничением ответственности. К тому же они работают в помещениях или с оборудованием, за которые они не отвечают, и на стандарты которых они, возможно, имеют ограниченное влияние. Они также могут работать на переднем крае знаний, где меры предосторожности руководствуются скорее принципом, чем установленными правилами. Их неполная подотчётность и узкая ориентация на цели своей работы приводят к тому, что они подвергают опасности себя и других. Опыт показывает, что недостаточно полагаться на профессиональную самодисциплину, не в последнюю очередь потому, что какими бы блестящими специалистами или учёными не являлись эти консультанты в своей области, они редко осознают, что включает в себя охрана труда. На практике они даже проявляют враждебность, когда им говорят о ней, и их приходится убеждать всеми доступными средствами, чтобы они соблюдали её требования.

Национальная и внешняя безопасность

Лица, отвечающие за вооруженные силы, полицию, службы внутренней безопасности и места заключения, вполне понятно озабочены предотвращением несанкционированного раскрытия конфиденциальной информации. При применении законодательства об охране труда к таким подсекторам НКС обнаружилось, что проблемы в странах легче решаются, чем это можно было предположить при условии, что проведены надлежащие особые мероприятия. Например, инспекционные проверки могут проводиться исключительно по согласованию и только инспекторами, имеющими надлежащую форму допуска. Документы и отчеты могут храниться в безопасном месте в соответствующем учреждении. Возможно, необходимы ограничения прав инспекторов брать пробы веществ и материалов. Инспекторам может быть законодательно запрещено проводить проверки фронтовых или находящихся в боевой готовности подразделений или в период учений при объявлении состояния напряженности. Аналогично, может быть невозможным для инспекторов проводить проверки во время спасательных или полицейских операций либо операций в местах заключения, или в момент тушения пожара. Это, однако, не должно препятствовать инспекторам труда (периодически) проверять с точки зрения охраны труда процедуры, установленные после конкретного происшествия и расследовать произошедшее.

В ряде стран на сегодня делается различие между правом инспектора труда следить за соблюдением норм в отношении штатских лиц, работающих в вооруженных силах, и прав (если таковые имеются) в отношении самих военнослужащих. В таких ситуациях хотя сооружения, находящиеся в ведении вооруженных сил, где используется труд гражданского персонала открыты для проверок инспекциями труда, обычно по договоренности, другие помещения и виды деятельности не являются открытыми для проверок.

В некоторых странах предусмотрены проверки мест заключения и прав на охрану труда персонала таких учреждений, но это не распространяется на заключенных в местах содержания. В других странах предусматривается проверка по договоренности и самих мест заключения, и обслуживающих помещений, таких как кухни, прачечные и другие подсобные или обслуживающие цеха, где могут работать заключенные.

Обучение опасным профессиям

Одной из постоянно встречающихся проблем в секторе НКС является обучение персонала выполнению потенциально опасной работы, не подвергая себя лишнему риску. Эта проблема возникает в связи с вооруженны-

ми силами, пожарными бригадами и другими службами спасения, а также полицией, службами общественной безопасности и содержания в местах заключения. С одной стороны обучение должно быть реальным и скрупулёзным, обеспечивающим лёгкость усвоения курса обучения. С другой стороны, налицо тенденция у руководства таких служб принимать во внимание чисто оперативные требования, а такая практика может подвергать обучающихся абсолютно ненужным и неоправданным рискам, таким как в случае использования для отработки спасательных операций самих обучающихся вместо манекенов.

Хотя инспекторам, возможно, нужно запретить проверки во время реальных операций, это не должно служить препятствием при изучении и обсуждении ими процедур обучения и оперативных действий, обеспечивающих подготовленность к опасной работе и её выполнение с максимальной эффективностью и с минимальным риском.

25.3 Кто проверяет инспекции труда

Одно из следствий всестороннего применения Конвенции №81 к сектору НКС состоит в том, что инспекции труда сами могут быть подвергнуты проверке. Чтобы обеспечить объективность оценки, это должно осуществляться таким образом, чтобы избежать самопроверок. Некоторые инспекции назначили отдельные свои подразделения на местах для проверки помещений и процедур инспекции труда, или организовали порядок, когда подразделения на местах проверяют последовательно своих соседей. Страны, где имеется более одной инспекции, могут прибегнуть к проверке инспекциями друг друга.

25.4 Процесс инспектирования в секторе НКС

Влияние изменений практики проверок

Традиционный подход инспекторов труда, практикуемый многие годы, состоит в посещении предприятий, установлении недостатков, предоставлении рекомендаций, которые подтверждаются уведомлением или письмом, проверки выполнения посредством повторного посещения, и при необходимости, принятие принудительных или карательных мер. Каким бы эффективным ни был этот способ, он может поставить инспектора в положение бесплатного консультанта, когда после получения соответствующих необходимых рекомендаций ответственность за их выполнение ложиться в первую очередь на работодателя. Поэтому инспекции всё больше полагаются на промышленность и торговлю в деле саморегулирования и осуществления самоконтроля. Предоставление бесплатных консультационных

услуг каждому работодателю слишком дорогостоящее предприятие. Новое законодательство всё более требует от работодателей позаботиться о собственном доступе к источнику рекомендаций по вопросам охраны труда. Инспекторы вполне могут подсказать критерии для соблюдения норм, другими словами, наиболее эффективные способы соблюдения законодательных положений (Статья 3(1)(b) Конвенции №81), но избегая технических деталей, поскольку их роль состоит в обеспечении законодательно предусмотренной защиты.

Вторым крупным изменением стало стремление представить охрану труда работодателям не как непереносимое обязательство, которое должно беспрекословно выполняться, а скорее как существенный компонент эффективного, учитывающего затраты, ориентированного на качество современного управления. Нормы Международной Организации Стандартизации (МОС) по системам управления качеством вызвали огромный интерес во всём мире, первоначально как средство обеспечения удовлетворения потребителя, но всё больше как механизм обеспечения работодателю возможности достичь целевых норм производственной среды, охраны труда и здоровья. Этот подход чётко прослеживается в концепции систем внутреннего контроля или внутренней ответственности некоторых стран, и политике принятия мер реализации в остальных областях.

Если эффективное управление охраной труда и производственной средой рассматривается как существенный фактор экономического и финансового успеха в промышленности и торговле, оно должно принести такие же выгоды в секторе НКС. Методы, которые следует принять любой службе, стремящейся к эффективности, следующие: анализ целей и обязанностей; установление приоритетов и планирование их достижений; установление систем и процедур, обеспечивающих качество и согласованность; распределение ответственности; обеспечение обратной связи и исправительных мер; регулярный аудит; и пересмотр всей системы время от времени. Охрана труда гладко вписывается в эту систему как ещё один важный компонент, который требует надлежащего внимания и соответствующих ресурсов.

Рассматриваемое таким образом применение стандартов инспекции труда к сектору НКС является не навязыванием, а вкладом в качество и эффективность к удовлетворению потребителей и населения в целом.

Требующий затрат времени сложный процесс

По сравнению с промышленностью и торговлей проверки охраны труда в секторе НКС имеют тенденцию требовать больше времени и быть более сложными, не в силу их технического содержания - хотя, как указывалось выше, существуют ряд чисто специфических рисков - а поскольку

спектор часто имеет дело с ещё одной ветвью администрации. Существуют длительные, часто негибкие процессы финансирования, необходимость иметь в виду политические приоритеты (если и не всегда подчиняться им), ожидания населением улучшения услуг, профессиональная независимость и преданность делу официальных лиц, консультантов и учёных, которые с неудовольствием взирают на отвлечение средств для «низко приоритетной» охраны труда, недостаточное осознание рисков и, наконец, национальная безопасность.

Инспектор труда должен полностью владеть знаниями, пониманием, дипломатией и упорством, сталкиваясь с этими проблемами и препятствиями, и если возможно, преодолевать их. Это может подразумевать согласование иных временных сроков для реализации общих улучшений или устранения различных опасных условий, идя на уступки в отношении физических решений, или доказательство руководству, что разумное и обеспеченное надлежащими ресурсами управление охраной труда и следование прогрессивной политике в области найма способствуют повышению общей эффективности организации и качества обслуживания. Важно, однако, чтобы инспектор обладал соответствующими полномочиями потребовать необходимую модернизацию и возможностью воспользоваться ими. Это, возможно, единственный способ повлиять на политический процесс; чтобы получить в распоряжение необходимые дополнительные фонды, или уж совсем в крайнем случае, перераспределить существующие ресурсы. Действуя таким образом, инспектор с помощью мнения независимого стороннего наблюдателя часто обеспечивает желаемую поддержку и укрепляет позицию менеджера сектора НКС.

Поскольку использование полномочий на исправление недостатков может быть не столь очевидным, как в промышленности и торговле, и вызывать неловкости, инспекторы стремятся добиваться улучшений методом убеждения и согласия. Если это не удаётся, они должны быть готовы прибегнуть к любым существующим карательным или принудительным мерам. По этим причинам проверки охраны труда в секторе НКС требуют большего времени и более сложны, чем в других секторах. Кстати, они также требуют особых навыков и приёмов. Сочетание этих проблем представляет серьёзный вызов для инспекторов.

«Внутренняя» инспекция

Иногда утверждается, что проверки охраны труда не являются необходимыми, поскольку в данном конкретном НКС имеются исключительно эффективные процедуры «внутреннего» контроля: порядок, широко распространённый в вооружённых силах, а также на железной дороге, в почтовой связи и иногда в некоторых других службах обеспечения. Аргумент-

том в пользу этого утверждения является обычно наличие технически компетентного, квалифицированного, разбирающегося в технологии соответствующего персонала, который может учесть ограничения финансирования и программного характера, а также соображения безопасности. Против этого говорит то, что такие инспекторы могут оказаться недостаточно объективны, а соответствующие должностные лица не обладают пониманием всего широкого круга вопросов безопасности труда. Часто инспекторы привлекаются из числа персонала той службы, которую они призваны инспектировать, и являются частью цепочки управления, и могут быть недостаточно критически настроены или излишне снисходительны к серьезным проблемам. Их понимание финансовых ограничений может ненадлежащим образом сказываться на их рекомендациях. Также утверждается, что есть лишь небольшая разница между таким порядком и внутренней организацией охраны труда крупного предприятия, которое, безусловно, является объектом внешней независимой государственной инспекции. Говоря более серьезно, будущее карьеры «внутренних» инспекторов часто зависит от тех самых должностных лиц, которых они должны от случая к случаю критиковать, чтобы быть эффективными. Поэтому ясно, что такой порядок «внутренних проверок» не является адекватной заменой независимой внешней государственной инспекции труда. Ответственные за проверки охраны труда должны оставаться настороже в отношении слабостей таких внутренних систем и нежелательных последствий для стандартов охраны труда.

Полномочия по требованию исправлений, санкции и альтернативные меры

В большинстве стран исправительные меры включают разнообразные механизмы, такие как формальные письма, ставящие на вид нарушения; предписания, требующие принятия мер в указанные сроки или предписания приостановить соответствующую практику; или административные или поучительные штрафы на месте, и как крайняя мера, судебное преследование. Во многих странах допускается и административное, и уголовное преследование. В то время как одни страны не допускают уголовного преследования юридических лиц в секторе НКС, другие разрешают преследование персонала НКС, включая отдельных директоров и менеджеров. Какова бы ни была система, по-видимому, должна существовать стройная система исправительных предписаний и карательных мер, даже если санкции применяются нечасто. Отсутствие таких механизмов означает, что руководящий истеблишмент сектора НКС будет находиться под значительно меньшим давлением, чем в частном секторе или торговле, по выполнению норм и/или итогов работы инспекторов, вплоть до возможности полного пре-

небрежения ими по своему усмотрению. Инспекторы рискуют потерять доверие, если только доверие, в случае, когда они требуют исправительных мер, которые истэблишмент может регулярно безнаказанно игнорировать. Это значительно снижает эффективность любой проверки. Следует признать, что значимость наложения штрафа на государственное министерство или агентство часто подвергается сомнению, на том основании, что это просто означает, что деньги налогоплательщиков перекадываются из одного кармана в другой. В то же время некоторые случаи указывают, что общественный резонанс, сопровождающий хорошие пример, может иметь выраженный эффект в пользу содействия улучшению охраны труда.

В почти любой стране постоянно возникает вопрос: может ли одна ветвь правительства вести судебное преследование другой?

В Великобритании центральное правительство, вооружённые силы и полиция могут потребовать «иммунитета именем королевы» от преследования. Однако инспекторы могут вынести «предписание правоприменения именем королевы», постановляющее немедленно прекратить работы или обеспечить соблюдение законодательных норм в течение установленного срока. Эти предписания обсуждаются с представителями профсоюзов и, если они не выполняются, то департамент, ответственный за проверки, и соответствующий департамент в НКС продолжают добиваться их исполнения на всё более высоком уровне, который, если необходимо, может доходить вплоть до кабинета министров. Даже если процедура редко осуществляется полностью, само её существование служит средством оказания достаточного давления на подразделения сектора НКС, чтобы выполнить требования инспекторов. Военнослужащие могут подавать судебные иски на Министерство Обороны за халатность, что также рассматривается как средство подстегнуть улучшения в управлении охраной труда. На практике вышеназванные процедуры позволяли инспекторам добиваться своих целей по охране труда.

В качестве альтернативных средств оказания давления на органы НКС можно привести австрийскую систему сочетания административных мер с пропагандой. Таким образом, все недостатки, отмеченные в рамках федерального «Закона о защите наемных работников» 1994 г. (исправлен и дополнен в 1997 г.), должны быть опубликованы, вместе с официальной реакцией соответствующего министерства. О серьёзных недостатках должно докладываться в правление Инспекции Труда и соответствующему министру сектора НКС, который обязан сообщить Главному Инспектору Труда о принятых мерах. Формальные требования в виде предписаний прекращения деятельности также выдаются соответствующему министру, если меры не принимаются.

В США от члена Правительства, ответственного за администрацию по охране труда и здоровья на предприятиях, требуется предоставлять Прези-

денту ежегодный доклад о состоянии охраны труда и здоровья в федеральных агентствах, и на решение Президента могут передаваться разногласия по мерам, предпринимаемым по реализации требований отчётов о проверках. Помимо этого работа конкретных руководителей федеральных агентств должна оцениваться в сравнении с послужным списком в области охраны труда подчинённых им подразделений. Канада апеллирует к финансовой само заинтересованности, указывая на увеличение расходов на страхование и выплату компенсаций при несоблюдении норм. В Нидерландах удалось добиться согласия правительства на применение всего диапазона санкций к НКС, разрешив удлинённый срок реализации соответствующих положений законодательства от вступления в силу до реальной реализации: например, 8 лет в случае образовательных служб и больниц.

25.5 Работодатели и профсоюзы в секторе НКС

Во многих странах считается, что в сферах, где работодателем является государство, профсоюзам принадлежит особая роль (поскольку уровень членства в профсоюзах здесь выше среднего). Во многих странах от органов НКС требуется или поощряется создание совместных комитетов охраны труда, обычно если число работников превышает некоторое установленное количество. В Норвегии и Швеции у профессиональных военных есть представители профсоюзов по безопасности (хотя представители призывников имеют меньше прав). Есть также представители по безопасности и комитеты в Нидерландской армии. Представители по безопасности (труда) в секторе НКС могут выбираться из числа работников или назначаться профсоюзом. В Дании и Великобритании, среди прочих стран, имеются совместные советы или комитеты советников сектора для решения проблем и установления стандартов, например, в здравоохранении, образовании и транспорте. В инспекциях Великобритании имеется группа, которая поддерживает связи с вооружёнными силами, пожарными, полицией и службами содержания мест заключения, а также соответствующими профсоюзами. В Нидерландах Подкомитет по производственной среде трёхстороннего Социально-Экономического Совета регулярно рассматривает вопросы политики охраны труда и инспектирования, и имеется общее положение по организации комитетов безопасности труда в НКС, если занято свыше 35 работников, за исключением того, что в случае национальной, региональной и муниципальной администрации, а также здравоохранения соответствующие консультативные органы имеют меньше прав, чем советы в других областях. (Например, они не могут требовать, чтобы руководитель подразделения потратил на охрану труда сумму сверх выделенного бюджета и вне его/её полномочий). В США федеральным агентствам дана возможность образовывать комитеты охраны труда и здоровья, а когда

комитет отвечает требованиям Агентства по охране труда, ей запрещено проведение «необъявленных» проверок. Штаты и территории, где ведутся утверждённые Агентством программы, должны точно также образовывать совместные комитета.

Практика структурированного сотрудничества между работниками и работодателями в секторе НКС в области охраны труда и взаимодействие с инспекциями охраны труда (как предусмотрено Статьёй 5 Конвенции №81 и параграфами 4-7 Рекомендации №81 может считаться широко распространённой во многих странах-членах МОТ. Это сотрудничество, видимо, особенно продуктивно там, где несмотря на финансовые ограничения, правительства хотя бы добьются прогресса во внедрении инструментов проверок охраны труда. Применение полностью положений этой Конвенции по сотрудничеству между инспекторами труда и работодателями, работниками и их организациями не только укажет пути целенаправленного использования ограниченных ресурсов инспекций и содействия посещениям предприятий с проверками позитивным и полезным образом, но также определит приоритеты политики правительств по дальнейшему развитию систем инспекций.

25.6 Необходимо действовать

Таким образом, рассматриваемые вопросы с очевидностью заботят социальных партнёров, и многие страны уделили значительное внимание инспекциям труда в секторе НКС. Другие страны, однако, видимо, едва ли вообще рассматривали этот вопрос. Даже там, где законодательство, похоже, применяется, на практике предпринимается совсем мало проверок, если они вообще проводятся. Имеется тенденция проводить проверки как реакцию на жалобу или происшествие, а не как профилактическое мероприятие. Это может быть вызвано нехваткой ресурсов или представлением, что сектор НКС не является сферой высокого риска и поэтому не является высокоприоритетным в отсутствии эффективных полномочий добиваться исполнения положений законодательства, исправительных мер и санкций.

Большое число занятых в секторе и множество опасностей, часто специфических для него, требование равной защиты и универсального применения существующих международных стандартов – вот причины, явно усиливающие необходимость обеспечения эффективной инспекции труда на всех рабочих местах сектора НКС. Также жизненно важно, чтобы надлежащий приоритет был придан планированию систематических инициативных проверок рабочих мест во всём секторе.

Примечание

¹ Нормоприменительные параграфы Протокола 1995 г. приводятся в Приложении 1

26.1 Проблемы в связи со строительной отраслью

Характеристики отрасли

Несмотря на достижения в механизации, строительство в любой стране мира является трудозатратной отраслью, не поддающейся в значительной мере какой-либо автоматизации труда, и даже изготовление готовых блоков и конструкций на заводах имеет существенные ограничения. Чем выше сложность и крупнее масштаб строительного объекта, тем шире диапазон требуемых специалистов и рабочих. На объёмы строительства и уровень занятости в нём оказывает прямое влияние экономический климат в стране, регионе и на местном уровне. Наряду с повышением механизации операций подъёма грузов и бурения, земляных работ и изготовления смесей, значительно снизившей объёмы тяжёлого ручного труда, этот процесс сделал возможным ряд инновационных конструкций механизмов и привёл к появлению новых опасностей.

Хотя в течение многих лет строительство зданий и сооружений оставалось сектором с невысоким уровнем квалификации, где опыт и навыки труда могли в основном заменять базовое техническое обучение, это уже далеко не так (по крайней мере, в индустриальных странах). Доля малоквалифицированной рабочей силы снижается, и в ряде стран Западной Европы она уже меньше, чем доля квалифицированных и высококвалифицированных работников. В целом, однако, уровень квалификации в данной отрасли ниже, чем сравнимые категории в промышленном производстве. С этим фактором в какой-то мере связаны остающиеся устойчиво высоким число и уровень серьёзности случаев травматизма в строительстве. С этой точки зрения неквалифицированные работники подвергаются особому риску, поскольку у них нет возможности овладеть правильными методами труда,

которые в нужной степени учитывают требования техники безопасности. Опыт применяемой в отрасли практики и требуемые ручные операции не содержат надлежащего понимания производственных опасностей, связанных с ними. Поэтому налицо острая необходимость обучения технике безопасности этих категорий работников.

Другим дающим свой вклад фактором является доля случайной и временной рабочей силы, используемой в строительстве, — преобладающая черта новых форм работы с персоналом, появившихся в отрасли. Работники нанимаются по контракту на фиксированный срок, длительность которого определяется сроком осуществления проекта или строительства объекта. В индустриальных странах такая форма трудового договора с фиксированным сроком действия и широко распространена и вполне законна. В развивающихся или индустриализирующихся странах доля временных случайных работников растёт и даже становится главной формой взаимоотношений работников с работодателями. Всё это оказывает серьёзное воздействие на коллективные трудовые отношения. Высокая текучесть кадров (нанимаемых прямо на месте) и короткие сроки найма работников не дают возможности организовать нормальный порядок представительства профсоюзов на объекте. Неосновательный характер найма не позволяет работникам, которые могли бы преодолеть юридические преграды и создать структурированную систему представительства, добиться этого. Этим объясняется и очень низкая степень охвата профсоюзами среди этих работников (которые, возможно, также опасаются, что контракт с ним не будет продлён), и недостаточный динамизм переговоров о коллективном трудовом договоре на уровне предприятия в этой отрасли.

Структура отрасли и практика занятости

В целом число крупных предприятий в строительстве меньше, чем в промышленности. По разным причинам в отрасли доминируют небольшие компании. Небольшой фирме легче реагировать на рыночный спрос, специализируясь на услугах, которые она предлагает, чем крупной или средней компании поддерживать полномасштабную деятельность своих различных производств, что предполагает существование хорошо развитой организационной структуры. Поэтому мелкие фирмы более приспособлены к внедрению в технические области строительства и к конкуренции в специализированных и упрощённых работах, таких как отделочные. Они выполняют небольшие работы, приспособившись и подстраиваясь под планы основных подрядчиков на крупных строительных объектах. Реально слова «малая фирма» и «субподрядчик» иногда взаимозаменяемы, так как многие такие фирмы работают на другие компании. Другим фактором, стимулирующим развитие малого бизнеса в строительстве, является,

по-видимому, относительно умеренный размер начального капитала, необходимого для организации бизнеса.

Самозанятость занимает важное место в строительстве. Она широко распространена в индустриальных и развивающихся странах, и работающим самостоятельно как подрядчики или субподрядчики обычно принадлежит значительная роль в отрасли. Существование и развитие малых фирм и самозанятости — факторы, связанные с различными моделями субподряда, которые стали привычными в строительстве. Самозанятость и субподряд часто тесно увязаны, т.к. самозанятость создаёт некое расширение деятельности других малых фирм, которые поэтому уходят от необходимости брать на работу постоянных работников.

Прежде всего технический характер и дробимость различных последовательных операций, выполняемых в процессе крупного строительства, дают возможность передавать отдельные работы различным специализированным фирмам. Во-вторых, гибкость системы позволяет и подталкивает предприятия скорее передавать работу на субподряд, чем искать, нанимать и обучать работников, которых придётся уволить, когда работы будут завершены. Эти коммерческие договорённости между предприятиями в какой-то мере сужают сферу трудовых отношений и освобождают предприятия от необходимости принимать персонал, который им потребовался бы в противном случае. Недостатком субподряда, однако, является то, что сделки, заключаемые на выполняемые работы, слишком часто основаны исключительно на соображениях финансовой выгоды, отражённых в фиксированных ставках оплаты и сроках выполнения работ, но пренебрегают соблюдением требований безопасности при работах.

Представитель заказчика не всегда осуществляет координацию или руководство многими операциями, выполняемыми в таких условиях самостоятельно занятыми работниками, мелкими ремесленниками или «лицензированными» независимыми рабочими с надлежащими полномочиями. Различные формы субподряда сами подвержены эволюции и могут чрезвычайно практиковаться. Из практики, которая почти всегда присутствует в отрасли, когда генеральный подрядчик передаёт часть своих работ субподрядчикам за общую итоговую сумму, наблюдается крен в сторону формы субподряда, которую можно назвать «последовательной» или «пирамидальной». При таких сценариях субподрядная фирма отдаёт на сторону тот же самый объём работ и т.д. В конце этой цепочки делегирования может оказаться один самозанятый работник, выполняющий субподрядный заказ, или несколько самозанятых работников, работающих отдельно без сотрудников на постоянной зарплате. Не всегда легко различить такой тип работы и труда на постоянной зарплате, особенно когда самозанятые работники были напрямую набраны в результате субподрядных договорённостей между крупными нанимателями. Главное отличие самозанятых работни-

ков (связанных указаниями и инструкциями субподрядных фирм) от прочих работников на зарплате – отсутствие социальной защиты. Бремя взносов в схемы социальной защиты и оплаты отчислений на страховку в случае несчастного случая лежит на них, и неизбежно, они не всегда оплачиваются. Они сами отвечают за своё обучение технике безопасности, обеспечение и использование средств индивидуальной защиты, ответственность за которые лежала бы на работодателях, если бы работники, выполняющие те же или аналогичные задачи, были юридически оформлены как их наёмные рабочие.

Работа на субподряде – не единственная форма разделения труда, практикуемая строительными фирмами. Существуют также субподрядчики, берущиеся выполнять «только труд». Эта практика, запрещённая в отдельных странах, заключается в том, что одна компания набирает работников и передаёт в распоряжение другой компании за оговоренную сумму некоторое число работников, выполняющих одну или несколько операций в установленные сроки. Замечено, что во многих странах Азии основные строительные фирмы не имеют постоянных сотрудников, помимо нескольких человек технического персонала, осуществляющих надзор за уже ведущимся строительством. Субподрядчики используют наиболее производительных рабочих (каменщики, плотники, водители), и большинство строительных работ выполняется именно таким образом. Помимо этого существуют проблемы случайных сезонных работников, нанимаемых на короткий срок и незнакомых с оборудованием, процессами или людьми; работников-мигрантов, живущих в непригодных помещениях и часто незнакомых даже с местным диалектом; и «подпольных» работников, которые наиболее уязвимы при несчастных случаях и подвержены эксплуатации. В некоторых странах дети всё ещё заняты в этой отрасли, часто в виде долгового труда, граничащего с рабством; среди них наблюдается особенно высокая частота несчастных случаев (в т.ч. со смертным исходом).

Результат воздействия субподряда на условия труда

Тенденция распространения малых фирм различными путями препятствует развитию безопасных методов. Самозанятые работники не имеют доступа к внутрифирменным программам обучения, обеспечиваемых крупными строительными фирмами для своих сотрудников. Финансовые ресурсы многих мелких фирм скудны, а их методы управления, хотя и основаны на практике, часто лишены теоретического основания. Небольшие подрядные организации неспособны обеспечить собственное обучение или использовать профессиональных советников по технике безопасности и часто не имеют ни желания, ни времени удерживаться на уровне правовых требований или технологических достижений в сфере безопасности труда

и здоровья. Более того, рост числа малых предприятий, очевидно, усложняет роль национальных инспекций труда, в том аспекте, что имеется значительно больше адресатов для проведения проверок, реализации норм и выдачи рекомендаций, чем в случае меньшего числа предприятий с большим в среднем числом занятых.

В то время как многообразие мелких фирм даёт возможность легко сбросить их работников по растущему числу объектов, одновременное присутствие нескольких малых фирм, работающих раздельно на одном объекте, создаёт проблемы в координации мер производственной безопасности и охраны здоровья, в неравенстве между рабочими и в распределении многочисленных обязанностей сразу. Опасности нужно определять по общему согласию, а не оценивать отдельно по меняющимся стандартам индивидуальными работниками или предприятиями. Однако в большинстве случаев реакция на общий для всех риск бывает различной. При каждом посещении инспекторам приходится распутывать клубок обязательств каждой компании, необязательно очевидных на первый взгляд, и устанавливать, какие рабочие принадлежат к какой компании. На таких объектах рабочие и их прорабы часто обнаруживают, что работают бок о бок с работниками других компаний, которых они даже не знают. Эта фрагментация строительной отрасли постоянно служит источником озабоченности для государственных органов, отвечающих за надзор над нормами защиты труда и соответствием стандартам.

Некоторые инспекции труда встревожены последствиями распространением самозанятости и субподряда на отрасль строительства с точки зрения несчастных случаев на производстве. В то время как во многих странах число смертных случаев с работниками на зарплате имеет тенденцию к постоянству, или даже снижается, среди самозанятых работников это число резко растёт. Наблюдается тенденция в сторону снижения числа происшествий в целом, но число несчастных случаев с тяжёлыми травмами растёт. И хотя нет кардинального различия между несчастными случаями в строительстве и в других отраслях, именно производственная среда, в которой они происходят, отличает их и столь заметно увеличивает опасности.

Плохие общие условия труда

Работа в строительстве подвержена капризам природы и климатическим ограничениям. Плохие погодные условия, помимо остановки ведущих работ, усугубляют тяжёлые условия труда и воздействует на здоровье рабочих. Суровый климат – жара или холод, смотря по региону и времени года, вызывает усталость, усугубляет существующие опасности и часто жёстко влияет на здоровье работников (тепловой удар или обезвоживание). Этим объясняется тот факт, что рабочие в строительстве страдают

чаще, чем в других отраслях общим плохим состоянием здоровья, особенно от проблем, связанных с бронхитом, заболеваниями позвоночника или нервным напряжением, вызываемых тяжёлым ручным трудом, часто выполняемым в неудобных позах и без защиты от плохих погодных условий.

Тяжёлая, опасная и неблагоприятная для здоровья работа распространена в строительстве. Рабочие, выполняющие такую работу, часто получают денежную компенсацию в виде премии. Некоторые типы работ, выполняемых в условиях вредного для здоровья климата, сопровождаются сокращённым рабочим днём или частыми перерывами, разрешёнными в процессе работы. Сезонный характер занятости означает, что многие работники, набираемые прямо на месте, работали в течение некоторого времени в какой-то другой отрасли (сельском хозяйстве), и находятся в плохом физическом состоянии и забыли об опасностях, которым они будут подвергаться.

Рабочий день в строительстве меняется в значительных пределах, но в среднем он длится дольше, чем в других отраслях. Это обусловлено факторами, уже упоминавшимися выше, как-то: характером работ, их срочностью (часто с жёсткими сроками выполнения и высокими штрафами за невыполнение в срок), большим количеством работников разных профессий, работающих одновременно на одном объекте и зависимостью от климатических условий. Рабочее время редко распределяется равномерно в течение года, и в некоторые сезонные периоды обычны сверхурочные часы. Нормы и коллективные трудовые соглашения, если и существуют, то часто ограничиваются фиксацией продолжительности рабочего дня. В них устанавливаются пределы числа сверхурочных часов и предписываются ограничения, условия и пределы (с предварительного разрешения инспекции труда), которые должны соблюдать предприятия, желающие наверстать потерянное в результате плохой погоды рабочее время. На практике эти нормы часто нарушаются, как и правила, регулирующие продолжительность времени отдыха в неделю и ежегодные оплачиваемые отпуска.

Тот факт, что строительные площадки часто являются временными, передвижными и располагаются в удалённых районах влечёт неблагоприятные последствия для таких существенных вопросов как жильё, питание на объекте, доступ к основным удобствам и надёжный транспорт между местами проживания и рабочими объектами. Другие услуги, которые нужно предоставлять: приличные санитарно-гигиенические удобства и бытовое обслуживание, которые могут требоваться в силу расположения и сроков существования рабочей площадки. В то время как в большинстве индустриальных стран ситуация в этом отношении улучшилась, развивающимся странам придётся ещё пройти долгий путь для обеспечения таких бытовых услуг.

Строительные профессии несут высокий риск по сравнению с другими сферами занятости. Смертельные случаи, падения, шум, вибрация, работа

с химикатами и пыль являются хорошо известными опасностями традиционной производственной среды на строительной площадке.

Плохое профессиональное здоровье

В прошлом рискам ущерба для здоровья, существующим в строительстве, не уделялось первостепенного внимания, поскольку их важность затенялась частыми и серьёзными профессиональными несчастными случаями. К тому же трудно установить причины и отследить развитие профессиональных заболеваний в этой отрасли с учётом мобильности рабочей силы, её текучести и структурного состава, а также высокой доли временных рабочих и мигрантов. Основные профессиональные заболевания затрагивают органы дыхания, в частности, пневмокониоз, вызываемый вдыханием пыли и волокон. Риск заболевания силикозом особенно подвержены каменщики и работники, занятые сверлением бетона, на резке различных материалов, полировкой мрамора и других камней. Число случаев силикоза снижается в некоторых странах, но общей тенденцией в развивающихся странах это не стало.

В результате жёстких мер по запрету использования асбеста в качестве изолирующего материала и в изготовлении цементно-волоконистых изделий опасность заболевания асбестозом и вызванным работой с асбестом раком удалось снизить в растущем числе стран, но ни в коем случае не устранить совсем. Хотя новые изоляционные работы с использованием материалов, включая асбест, практически исключены, снос зданий, в которых асбест использовался в виде асбоцементных или асбокартонных плит представляет очень высокую степень риска. Это относится не только к работникам, занятым при сносе зданий, но и к обслуживающему персоналу — электрикам и сантехникам, которые могут неосознанно затронуть асбесто-содержащие материалы во время работы. Поскольку симптомы проявляют себя лишь через 15-20 лет после случая соприкосновения, асбестоз, рак лёгких, целотелиома продолжают оставаться в списке профессиональных заболеваний, характерных для строительства. В развивающихся странах приоритетом должны быть целевые информационные кампании, предупреждающие о таких опасностях, чтобы предупредить эти заболевания.

Кожные заболевания, особенно формы дерматита, вызываемые соприкосновением, составляют значительную долю общего числа профессиональных заболеваний в строительстве. Они связаны с нарастающим использованием раздражающих или токсичных химикатов, таких как растворители красок, клеящие материалы, герметики и вещества, применяемые для защитной обработки дерева, масла, используемые в опалубке, растворимые хромы и другие вещества, используемые при изготовлении и укладке бетона. Цементная пыль воздействует на многих работников. Сам характер

работы на строительной площадке, предполагающий постоянные перемещения в различные места, затрудняет использование обычных мер защиты, таких как; например, вентиляция с целью удаления отработанных газов/пыли. Большой упор приходится делать на средства индивидуальной защиты со всеми вытекающими проблемами, связанными с обеспечением его правильного использования, не говоря уже о его принудительном применении.

Потеря слуха, вызванная воздействием шума, типична для водителей, бурильщиков и рабочих, занятых сносом/разборкой зданий. Имеющие дело с вибрационным инструментом, таким как пневматические отбойные молотки, дрели, перфораторы, подвержены риску заболеть вызываемым вибрацией заболеванием «белых пальцев» или «синдромом трясущихся рук».

Напряжённые физические усилия, прикладываемые при подъёме и передвижении тяжестей, способствуют развитию заболеваний и травмам позвоночника. Наконец, в последние годы высказывается растущая озабоченность ростом стресса среди строительных рабочих, а также запугивания.

26.2 Особые международные стандарты труда

Общие замечания

Из более чем 180 Конвенций и 190 Рекомендаций, принятых Международной Организацией Труда, почти половина либо затрагивает строительство, либо относится к нему. Охват на национальном уровне предусматривает ратификацию. В то время как Конвенция об инспекции труда в промышленности и торговле 1947 г. (№81), которая чётко охватывает строительство зданий и сооружений, ратифицирована 128 странами-членами МОТ, статистика менее обнадеживающая в отношении стандартов, напрямую относящихся к этой отрасли. Конвенцию о безопасности и гигиене труда и производственной среде 1981 г. (№155) ратифицировали только 37 государств, а Конвенцию о технике безопасности в строительной промышленности 1937 г. (№ 62) и Конвенцию о безопасности и гигиене труда в строительстве 1988 г. (№167) ратифицировали 30 и 15 стран-членов МОТ соответственно. Конвенция №167, принятая через 50 лет после Конвенции №62, была пересмотрена, и таким образом, в основном заменяет первый международный стандарт, конкретно относящийся к строительству. Возможно, полезно напомнить некоторые её основные положения.

Конвенция №167

Эта Конвенция применима ко всей строительной-монтажной деятельности, гражданскому строительству и работам по возведению и сносу зда-

ний, включая любой процесс, операцию или транспортировку на строительном объекте, от подготовки площадки до завершения проекта, и также применима к самозанятым работникам.

Она содержит общие положения, предусматривающие консультации наиболее представительных заинтересованных организаций работодателей и работников по мерам, которые необходимо принять, чтобы привести в действие положения Конвенции.

Всякий раз, когда два или более работодателя одновременно ведут работы на одном строительном объекте:

- головной (генеральный) подрядчик, или иное лицо или орган, реально контролирующий или в первую очередь ответственный за деятельность на строительной площадке, должен отвечать за координацию предписанных мер обеспечения безопасности труда и здоровья, и в той мере, как это соответствует национальному законодательству и регулированию, за обеспечение выполнения этих мероприятий;
- каждый работодатель должен оставаться ответственным за применение предписанных мер в отношении работников, находящихся в его/её распоряжении.

Более того, лица, связанные с проектированием и планированием строительства должны учитывать безопасность труда и здоровья строительных рабочих согласно национальному законодательству, регулированию и сложившейся практике.

Национальное законодательство или регулирование должны наделять работников правами и обязанностями участвовать на любом рабочем месте в обеспечении безопасных условий труда, связанных с их управлением оборудованием и методами работы, высказывать мнение о принятых производственных процедурах, которые могут отразиться на безопасности труда и здоровья.

Национальное законодательство или регулирование должны предусматривать обязанность работников:

- как можно более тесно сотрудничать с работодателем в осуществлении предписанных мер безопасности и гигиены труда;
- проявлять разумную осторожность для обеспечения безопасности и охраны своего здоровья и здоровья других лиц, которому может быть причинен ущерб в связи с их действиями или ошибками в работе;
- использовать предоставленные им средства и не употреблять не по назначению какие-либо средства, предназначенные для их собственной защиты или защиты других лиц;
- немедленно информировать своего непосредственного руководителя и представителя работников, занимающихся вопросами техники безопасности, если таковые имеются, о любой ситуации, которая, по их мнению,

нию, может представлять определённую опасность, и с которой они сами не смогут справиться должным образом;

- выполнять предписанные меры безопасности и гигиены труда.

Наконец, национальное законодательство или регулирование должно предусматривать, что работник имеет право выйти из опасной зоны, если он имеет веские основания полагать, что возникает неминуемая и серьёзная угроза его безопасности или его здоровью, и обязан немедленно информировать об этом своего руководителя. Если возникает неминуемая угроза безопасности работников, работодатель принимает немедленные меры для прекращения работ и эвакуации работников в случае необходимости.

Конвенция содержит дальнейшие положения, относящиеся к:

- безопасности рабочих мест;
- лестницам и строительным лесам;
- подъёмным механизмам и приспособлениям;
- транспортному, землеройному и погрузочно-разгрузочному оборудованию;
- установкам, механизмам, оборудованию и ручному инструменту;
- работам на высоте, включая крыши;
- котлованам, колодцам, земляным и подземным сооружениям и тоннелям;
- перемышкам кессонам;
- работе со сжатым воздухом;
- несущим рамным конструкциям и опалубке;
- работам над водой;
- работам по сносу;
- электричеству;
- взрывчатым веществам.

В отношении опасностей для здоровья Конвенция предусматривает следующее:

- Если работающий может подвергаться воздействию какого-либо вредного фактора химического, физического или биологического характера в таком объеме, что это может причинить ущерб его здоровью, принимаются надлежащие меры для предотвращения такого воздействия;
- Указанные выше меры предотвращения включают:
 - замену, по мере возможности, опасных веществ безопасными или менее опасными веществами; или
 - принятие специальных мер в отношении установок, механизмов, оборудования или технологических процессов; или
 - если соблюдение положений двух подпунктов выше невозможно, то принимаются другие эффективные меры, включая использование средств индивидуальной защиты и защитной одежды.

- Если от работающих требуется вхождение в зону, в которой могут присутствовать токсичные или вредные вещества, или в атмосфере которой может быть низким содержание кислорода, или где атмосфера может быть огнеопасной, принимаются надлежащие меры для ограждения от опасности.
 - Отходы уничтожаются или иным образом удаляются со строительной площадки таким методом, чтобы не наносить ущерб здоровью.
- Далее Конвенция содержит положения о:
- пожарной безопасности;
 - средствам индивидуальной защиты и защитной одежде;
 - первой помощи;
 - санитарно-бытовых условиях;
 - информировании и обучении;
 - уведомлении о несчастных случаях и заболеваниях;

Наконец, относительно применения Конвенция №167 обязывает каждую страну-члена МОТ:

- принимает все необходимые меры, включая введение соответствующих санкций и исправительных мер, с целью обеспечения эффективного соблюдения положений настоящей Конвенции;
- обеспечивает соответствующими службами инспекции для контроля за применением мер, которые должны приниматься согласно настоящей Конвенции, и обеспечивает эти службы ресурсами, необходимыми для выполнения ими их задач, или проверяет, что соответствующая инспекция проводится.

Рекомендация №175

Конвенция №167 сопровождается Рекомендацией №175 от 1988 г. «О безопасности и гигиене труда в строительстве», которая усиливает Конвенцию рядом общих положений:

- Национальное законодательство или регулирование должны требовать, чтобы в обязанность работодателей и самозанятых работников входило общее обязательство обеспечить безопасное и благоприятное для здоровья рабочее место и обеспечение соответствия нормам действующего законодательства по мерам охраны труда и здоровья.
 - Меры, которые следует принимать для обеспечения организованного сотрудничества между работодателями и работниками в целях содействия безопасности и гигиене труда на строительных площадках, должны предписываться национальным законодательством или правилами, или компетентными органами власти.
- Такие меры должны включать:

- создание комитетов по технике безопасности и гигиене труда, в которых были бы представлены работодатели и работники, имеющих такие полномочия и функции, какие могут быть предписаны;
- выборы или назначение рабочих делегатов по технике безопасности, имеющих такие полномочия и функции, какие могут быть предписаны;
- назначение работодателем должным образом квалифицированных и имеющих соответствующий опыт лиц в целях укрепления безопасности и гигиены труда; и
- профессиональную подготовку делегатов по технике безопасности и членов комитетов по технике безопасности.

Данная Рекомендация содержит положения в отношении профилактических и защитных мер, техники безопасности на рабочих местах, лесах, транспортных средств, опасностей для здоровья и социально-бытовых условий, но не в обязывающем порядке, а направляя страны-члены МОТ, которые намерены обеспечить стандарты, сверх обязательного минимума, предусмотренного Конвенцией №167, и ориентируя те страны, которые ещё не ратифицировали её.

Другие международные стандарты охраны труда

Как уже кратко упоминалось выше, есть ещё ряд других Конвенций, либо «одиночных», либо вкупе с соответствующей Рекомендацией, непосредственно относящихся к строительству. Хотя международные стандарты охраны труда имеют свою собственную особую значимость, возможно, наиболее важные в этой связи Конвенции, помимо «ключевых» Конвенций МОТ, в которых заложены фундаментальные права, следующие:

- Конвенция о снабжении машин защитными приспособлениями 1963 г. (№119).
- Конвенция о борьбе с опасностью, вызываемой канцерогенными веществами и агентами в производственных условиях, и мерах профилактики 1974 г. (№139).
- Конвенция о защите работников от профессионального риска, вызываемого загрязнением воздуха, шумом и вибрацией на рабочих местах 1977 г. (№148).
- Конвенция о службах гигиены труда 1985 г. (№161)
- Конвенция об охране труда при использовании асбеста 1986 г. (№162).

Наконец, две основополагающих конвенции следует назвать особо, поскольку строительная отрасль в ряде развивающихся и даже развитых стран предрасположена к их нарушению, а конкретно — два стандарта МОТ использования детского труда: Конвенция о минимальном возрасте для приема на работу 1973 г. (№138) и Конвенция о запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда 1985 г. (№182).

Последняя конкретно запрещает использование детского и юношеского труда на рабочих местах с высокой опасностью.

26.3 Системы инспекций труда

Неспециализированные или специализированные?

Различные системы инспекции труда по-разному работают с проблемами безопасности и охраны труда в строительстве. Тем не менее, преобладающая тенденция заключается в том, что инспекции охраны труда универсальны, а посещения инспекторами строительных фирм и площадок являются частью более широкого диапазона обязанностей, охватывающих либо все основные функции инспекции труда или конкретно вопросы безопасности на производстве и здоровья, плюс весь комплекс деятельности в этой и других отраслях промышленности. В некоторых странах, однако, существует специализированная служба инспекции труда в строительстве зданий и сооружений.

При неспециализированной системе инспекций сотрудники инспекций могут быть универсалами, не обладающими специальной компетенцией в отношении деятельности строительной отрасли, а могут иметь некоторое техническое образование, включая профессиональные знания в сфере строительства. В некоторых странах инспекторы труда, отвечающие за посещения строительных площадок, как правило, набираются по результатам конкурса на основе знания законодательства и экономики, и поначалу не обучены для работы в этой отрасли. Иногда набираются инженеры, однако это не является доминирующей чертой при подборе персонала для инспекций труда. В других странах усиливается технический элемент инспекций труда, привлекая инспекторов с высокой технической квалификацией, даже если нет специализированных отраслевых инспекций, куда их можно было бы назначить. В общем, в странах, где отсутствует специализированная инспекция труда в строительстве, существуют службы технической поддержки, в которые могут обращаться инспекторы с проблемами, выходящими за пределы их технических знаний.

В системах со специализированными службами инспекторы, обученные методам строительства зданий и сооружений, назначаются исключительно для исполнения обязанностей по надзору в этой отрасли. Это указывает на осознание рядом затронутых стран особых опасностей, присущих этой отрасли (в рамках общей политики защиты работников и предупреждения профессиональных опасностей). Такое решение, видимо, обеспечивает преимущество, давая возможность инспекторам развивать и расширять свое знание вопросов и проблем, ограниченных именно данной отраслью. Это внутренняя техническая специализация позволяет более целенаправленно концентрировать административные ресурсы и лучше отслеживать работ-

ников на зарплате при посещениях объектов, которые в принципе проводятся чаще и более глубоко. В большинстве случаев такая специализация приводит к работе инспекторов, главным образом, по вопросам технического характера, относящимся к безопасности труда и здоровья. Проблемы, с которыми сталкиваются работники и работодатели в сфере трудовых отношений (конфликты, жалобы, разрешение споров) и условий труда, не связанные с безопасностью и охраной труда (переговоры, оплата труда, рабочее время, выходные/праздники и права профсоюзов), обычно решаются другими компетентными органами.

Преимущества и недостатки

Универсальная интегрированная система даёт некоторые очевидные преимущества. Её организация достаточно проста и однородна, поскольку в любом географическом районе каждый вид деятельности и предприятия подлежат контролю со стороны одного официального лица, в ответственность которого входит строительная деятельность и все остальные отрасли промышленности. Знания и компетенция этого должностного лица обычно охватывают все вопросы и проблемы, связанные с безопасностью труда и здоровья, условиями труда, рабочим временем, правами профсоюзов и коллективными и индивидуальными трудовыми спорами. Когда работники или их представители обращаются в инспекцию труда, они могут общаться с единым представителем, который уполномочен заниматься всеми их трудностями в любом аспекте труда. Инспекторы должны быть хорошо подготовлены, поскольку им приходится заниматься самыми разнообразными вопросами, от технических до медицинских и юридических. Таким образом, недостаток средств, особенно финансовых, не всегда позволяет универсальным системам функционировать на полную мощь.

В большинстве англоязычных стран, в Африке, Азии, Карибском регионе универсальная система (в смысле инспектирования строительства) всё ещё характеризуется раздвоенностью заводских инспекций и инспекций труда. Это разделение чаще приводит к разбазариванию ресурсов, административному дублированию, конкурентным трениям и вытекающей отсюда потере эффективности и снижению общей защиты работников. Посещения рабочих мест будут всегда редкими, с большими перерывами между ними, что ещё более справедливо для строительства, с его множеством разбросанных мобильных временных площадок. При посещениях инспектором строительной площадки не видно оправдания ограничить его ответственность и вмешательство только некоторыми проблемами охраны труда. Рабочие редко воспринимают такой фрагментарный и ограниченный подход. Действительно, опыт ряда стран показывает, что двойная инспекция обслуживает в основном нужды бюрократии, а не рабочих.

Перед инспекторами труда, специализирующимися в строительстве, стоит столь же очевидная задача обеспечить техническую глубину проводимых инспекционных посещений, особенно, если их набрали из числа бывших профессионалов отрасли. Квалифицированный персонал, в основном подготовленные техники и инженеры, не сталкиваются с трудностями при работе с техническими проблемами, они пользуются уважением архитекторов, генеральных подрядчиков, строителей и изыскательских отделов. Такие специализированные инспекторы сочетают уровень знаний, позволяющий им быстро справляться с трудными проблемами безопасности труда и здоровья, со «взглядом изнутри» на принятую на месте профессиональную практику. Они знают роль каждого игрока на строительной площадке, как строятся отношения между проектировщиками и исполнителями проекта, а также используемые технологические процессы. Однако такой тип инспекции, хотя и может быть более эффективен в обеспечении соблюдения норм безопасности труда и здоровья, имеет свои ограничения в отношении соблюдения других норм трудового законодательства. Компетентность инспекторов ограничивается сферой их технической квалификации, и зачастую исключает другие вопросы, трактуемые законодательством охраны труда в стране. В результате возможен вызов нескольких инспекторов из различных служб, чтобы разбираться с вопросами, относящимися к одной и той же площадке. Работники, как и работодатели, неохотно воспринимают такое разделение служб и наличие нескольких полномочных исполнительных органов, которое из него вытекает. Другой достойной упоминания особенностью является то, что для сохранения эффективности своей надзорной системы инспекция труда должна обеспечить хорошую координацию деятельности своих различных служб. Наконец, развивающиеся страны сталкиваются с трудностями при реализации таких систем инспектирования, поскольку они дорогостоящие в смысле требуемого технического обучения, часто нет технических и инженерных учебных заведений для подготовки инспекторов.

Роль социальных партнёров

Роль организаций работников и работодателей является критически важной в связи с охраной труда и здоровья в строительстве, как и во всех остальных отраслях, и Статьи 3, 10 и 11 Конвенции №167, а также параграф 6 Рекомендации 175, чётко предусматривают это в надлежащем объёме. Однако необходимо отметить особые трудности в организации эффективных комитетов охраны труда и привлечении представителей по этой проблеме в строительстве.

Во многих странах имеется законодательство, предусматривающее создание комитетов охраны труда там, где занято определённое число работ-

ников. В строительстве единственным решением является комитет на площадке. Однако в связи с наличием множества мелких работодателей и основного подрядчика, который просто координирует работу субподрядчиков, но имеет совсем мало непосредственных сотрудников, необходим особый порядок. Одним из подходов может быть назначение основного подрядчика ответственным за организацию мер безопасности. Аналогично, при снижении членства в профсоюзах и большом количестве самозанятых и случайных работников трудно определить потенциальных представителей по безопасности труда или образовать комитеты по охране труда и здоровья. Мало желающих по-настоящему взяться за эту роль, хотя они были бы особенно полезны в условиях потенциально опасных и быстро меняющихся строительных площадок.

26.4 Новые стратегии законодательства

Необходимость нового подхода

В условиях фиксированного промышленного истэблишмента только одному органу, очевидно, принадлежит власть: физические, юридические и оперативные зоны чётко разграничены; нормативные положения физических условий и рабочей силы (в особенности, надзор) относительно постоянны, а население почти всегда удалено от строительной площадки. Во многих случаях будет множество работодателей, ответственность которых зависит от структуры дерева субподрядчиков. Заказчик определяет доступные фонды и календарный план; рабочая сила будет состоять, в основном, из случайно нанятых, и потребуются специальные усилия, чтобы предотвратить доступ населения на площадку после и во время рабочего времени.

С учётом этих трудностей неудивительно, что обычные методы хорошего управления, которые сами по себе уже снижают число несчастных случаев и заболеваний, не так эффективны, как в других отраслях. Действительно, поскольку столь многие крупные фирмы отошли от практики прямого найма работников, фокус сместился в сторону реализации необходимых улучшений.

Пример одной трудности – это когда закон требует от работодателя, осуществляющего наём, замены опасных веществ менее опасными или безопасными, скажем, при обработке поверхностей. Однако работодатели, уже обязанные сами по гражданскому законодательству sobлюсти разработанные другими спецификации, очевидно, не нарушают законодательство «безопасности и гигиены труда на рабочем месте».

Поэтому в последние десять лет были выработаны различные стратегии. Подход Европейского Союза, изложенный в Директиве о временных или передвижных строительных площадках (92/57/ЕЕС)¹, отдаёт предпоч-

тение назначению по закону управляющего, несущего окончательную ответственность за безопасность труда и здоровья на площадке.

Подход Германии

В Германии «Постановление о строительных площадках» 1998 г. в первую очередь нацелено на заказчиков или клиентов, для которых строится здание. Они являются главным пунктом контактов для всех подрядчиков на площадке. Их самая важная обязанность состоит в назначении «координаторов охраны труда и здоровья». По существу, задача координаторов, как уполномоченных специалистов, состоит в обеспечении «организации безопасности и охраны здоровья как части системы управления строительным проектом». Они отвечают за разработку концепции политики безопасности труда и здоровья для менеджеров, отвечающих за строительство. Очень важно, что подготовка политики на основе правовых принципов осуществляется на стадии планирования проекта строительства. При реализации проекта задача координации состоит в следовании концепции безопасности труда и здоровья. Для этого координаторы доводят свою концепцию до подрядчиков, передав им план безопасности труда и здоровья (SHP). Эта «программа» должна содержать существенную информацию, облегчающую конкретному инженеру по строительству (руководителю контракта), ответственному за строительство здания, выполнение его управленческих обязанностей.

И заказчик, и подрядчик ответственны за безопасность труда и здоровья; первый – как лицо, обязанное по Положению, а второй – как независимая организационная структура. Создавая эффективное управление, что должно включать охрану труда и здоровья, оба исполняют свой общий правовой долг, обеспечивая безопасность «третьих сторон» в любое время, и выполнение обязательств в отношении санитарно-бытовых условий и охраны труда и здоровья наёмных работников подрядчиков. Проще говоря, это подразумевает организацию, отбор персонала и задачи надзора с вытекающими из них обязательствами. Менеджеры, нанятые заказчиком и подрядчиком, отвечают за надлежащее исполнение своих обязанностей. Они являются «гарантами» безопасности и здоровья. Координаторы должны оказывать им помощь в организационных вопросах.

Перед началом строительства заказчик должен удостовериться, что (внешний) подрядчик проинструктирован относительно рисков на площадке и в процессе работ. Эти инструкции передаются каждому подрядчику, который должен обеспечить их доведение до каждого работника. Подрядчики должны гарантировать, что их собственный компетентный представитель по надзору ознакомлен с рисками и находится на площадке. Более того, подрядчики могут задействовать в работах только персонал, который сна-

чала прошёл инструктаж их или их менеджеров по технике безопасности, а также по особым рискам. И заказчик, и подрядчик оба несут основное обязательство использовать персонал, имеющий достаточные знания, опыт и надёжность. Более того, заказчик обязан выбрать квалифицированного подрядчика, который способен выполнить обязательства, но не обязательно предлагает самую низкую стоимость. Аналогично, подрядчик несёт те же обязательства в отношении субподрядчиков: он отвечает за подрядяемых партнёров, даже если заказчик дал согласие на их подряд.

Помимо надзора за своими собственными работниками и заказчик, и подрядчик обязаны обеспечить надлежащее исполнение своих обязанностей их подрядчиками (или субподрядчиками). Они обязаны перед внешней независимой компанией обеспечить «дополнительный мониторинг безопасности». Независимо от заменяющей другие ответственности подрядчика/субподрядчика за своих работников, заказчик/нанимающий подрядчик должны также вмешиваться в ситуации «явного» нарушения правил безопасности. Заказчик/нанимающий подрядчик обязаны остановить любые ведущиеся опасные работы, особенно, если затрагивается третья сторона.

Подход Соединённого Королевства Великобритании

С 1994 г. законодательство Великобритании налагает особые требования на заказчиков, или их агентов, по назначению надзирающего лица и генерального подрядчика для каждого проекта. Это может быть одно и то же лицо, но оно должно быть компетентно в обеих ролях. Надзирающий-супервайзер планирования должен соответствующим образом уведомить инспекцию труда о проекте. Любое лицо, назначающее проектировщиков, должно убедиться в их компетенции, наличии ресурсов и знания процесса строительства и требований безопасности и здоровья. Аналогично, лицо, осуществляющее назначения, должно проверить компетентность подрядчиков и субподрядчиков.

Строительство не может начаться до того, как надзорное лицо планирования обеспечило подготовку плана безопасности труда и здоровья, который предусматривает порядок управления проектом и мониторинга соблюдения законодательных норм. Проектировщик также должен строго придерживаться особых требований, чтобы избежать прогнозируемых рисков во время строительства и после возведения здания. Наконец, надзорное лицо планирования должно обеспечить передачу заказчику документации по безопасности и здоровью со всей необходимой информацией для обеспечения безопасности и здоровья во время и после строительства.

Отдельная добровольная инициатива – разработка «паспорта безопасности строительства», который подробно описывает обучение, которое прошли индивидуальные работники и отдаёт им предпочтение при найме.

26.5 Инспекции: принуждение и убеждение

Уведомление

В большинстве стран законодательство требует уведомлять о строительных площадках, которые, вероятно, просуществуют определённый период времени, и о контрактах, стоимость которых превышает некоторую сумму. Многие страны также требуют предварительного уведомления о конкретных операциях, особенно, обдирании асбеста. Ввиду рисков и необходимости строгих мер предосторожности, этим обеспечивается возможность посещения объекта инспектором и проверки им соблюдения норм. Тем не менее, даже в странах, где сильно развиты информационные системы управления местами ведения работ, нелегко добиться систематического и полного выполнения последующих действий по полученной информации о строительных площадках, поскольку они не существуют долго и постоянно меняются. В то время, как достаточно легко классифицировать и зафиксировать подробные сведения о предприятии с известной штаб-квартирой и организационной структурой и накопить информацию по итогам нескольких посещений инспекторами труда, «непостоянный» характер строительных площадок является препятствием при передаче и использовании относящейся к ним информации. Инспекции труда должны, поэтому, быть бдительными и сотрудничать с органами планирования, чтобы обеспечить свою осведомлённость о новых площадках.

Планирование инспекционных проверок

Следует дать чёткие методические указания подразделениям на местах по приоритетам на данный год. Эти приоритеты могут включать площадки конкретных размеров, проекты определённого характера, использование особого оборудования или процессов (таких как рытьё туннелей или снос), которые, возможно, вызывали проблемы в прошлом, или площадки, которые, вероятно, будут нести особый риск для здоровья (например, обдирание асбеста).

Многие страны обнаружили эффективность сосредоточения на определённом районе или городе и размещения дополнительных инспекторов с целью «сплошного охвата». Письма местным подрядчикам могут предшествовать этой кампании, а реклама в прессе может привлечь внимание местных СМИ, особенно, если считается необходимым принятие широких карательных санкций.

Важно, чтобы универсальные инспекции труда выделяли особое время для надзора за безопасностью и здоровьем в строительстве, в противном случае это время будет отдаваться более срочным вопросам произ-

водственных отношений или более легко устанавливаемым промышленным предприятиям.

Сбалансированность рекомендаций и принуждения

Конвенция №81 ставит инспекторам труда базовую задачу обеспечения соблюдения правовых норм, и отсюда вытекает предоставление рекомендаций и советов или принятие принудительных мер для устранения нарушений законодательства на инспектируемых предприятиях. Эта Конвенция фактически требует от инспекций труда обеспечения выполнения всех положений, связанных с защитой работников и условиями труда, и предоставления технической информации и подсказок работодателям и работникам по наиболее эффективным способам соблюсти какие-либо требования законодательства. По трём причинам функции предоставления совета и принятия принудительных мер для соблюдения норм на практике неразделимы.

Во-первых, во время посещения предприятий и рабочих площадок от технической хорошо оснащённой инспекции представители работодателей и работников и члены комитетов безопасности труда естественно требуют предложить решения проблем, выбор монтируемого оборудования или дать рекомендации по защитному или безопасному оборудованию. В этих случаях инспектор может помочь осуществить ряд профилактических мероприятий.

Во-вторых, инспекторы понимают, что они скорее добьются соблюдения конкретного требования законодательства с помощью совета или предостережения, чем другими мерами. Характер взаимоотношений между инспектором труда и менеджером предприятия или рабочей площадки имеют тенденцию влиять на последующие действия по итогам проверки. Перспектива медленного и утомительного судебного разбирательства, с сомнительным исходом, или суммами штрафов, которые можно считать насмешкой, часто удерживает инспекторов труда от инициирования судебных исков против работодателя, особенно, если работы будут вестись им в течение короткого времени. В результате число случаев, когда инспекции прибегают к судебным действиям, минимально.

Третьей причиной может быть выраженное предпочтение законодатель или государственных органов использованию рекомендательных действий в отличии от функций осуществления законного порядка с помощью правоохранительных органов.

Однако работодателям, которые не соблюдают требований законодательства, нельзя позволять получать конкурентное преимущество по сравнению с теми, кто реально обеспечивает надлежащие леса, безопасное оборудование и охрану здоровья. Это в интересах как работников, так и соблюдающих закон работодателей. Последовательные шаги применения принудительных мер меняются от страны к стране, но могут включать разнообразные меры.

Предостерегающие уведомления являются первым шагом, и хотя они наименее строгие, для предприятий они, возможно, наиболее убедительны. Они дают возможность проверяющему обеспечить устранение недостатков, замеченных в ходе посещения площадок, в установленные законом сроки.

Во многих странах предусмотрены формальные предписания или постановляющие уведомления, требующие от работодателя привести свою практику в соответствие с законодательством в течение установленного срока. В установленные сроки работодатель может опротестовать в общем такое уведомление. Неисполнение законного требования может повлечь судебное преследование. Можно утверждать, что такие уведомления имеют ограниченную действенность на строительных площадках, где исправительные меры должны приниматься быстро.

Более эффективны во многих странах оказываются полномочия остановить использование конкретного небезопасного инструмента, механизма (лестницы, крана и т.п.) или процесса на всей площадке, но к этим полномочиям можно прибегать, только если существует прямая угроза получения серьёзной физической травмы.

В некоторых странах инспекции труда могут налагать административные штрафы на предприятия. С одной стороны, это сомнительный вариант, в той части, что администрация тогда имеет полномочия надзирать за применением законодательства и карать за его нарушение. Это подрывает принцип разделения исполнительной и судебной власти. С другой стороны, его преимуществом является освобождение процедуры санкций от штрафных функций и значительное ускорение, что делает процедуру более эффективной.

Наконец, почти все инспекции труда имеют право инициировать или предпринимать судебные разбирательства. Обращение к этому праву меняется от страны к стране в зависимости от профессиональной практики и относительной серьёзности совершённого нарушения. В целом, однако, оно, видимо, используется более жёстко в строительстве, чем в других отраслях экономики. Возможно, это обусловлено более серьёзными последствиями нарушения законодательства об уровне безопасности труда, опасных профессиях и телесной неприкосновенности работников. С учётом переменчивости характера рабочих ситуаций на площадках, частотность и повторяемость нарушений правил, вероятно, повышаются; например, по мере наращивания этажей здания проблема отсутствия предохранительного ограждения-поручней повторяется на каждом этапе работ. Это не то же самое, что соображения безопасности, влияющие на рабочего на стационарном рабочем месте в промышленности, подверженности опасностям которого легко оценить на месте. Преследование по закону, особенно, наложение высоких штрафов, иногда может оказаться единственным способом заставить неподчиняющегося работодателя изменить отношение и политику.

Дурная слава в результате принятия таких мер может также негативно повлиять на общественную репутацию компании, а это может иметь выраженный профилактический эффект.

Влияние на других партнёров

Развитие национального законодательства и в ЕС привели к необходимости предупреждать изготовителей и поставщиков, проектировщиков и архитекторов, заказчиков и клиентов, а также подрядчиков об их новых обязанностях. Конференции и семинары, обсуждения на высоком уровне с профессиональными учреждениями, доклады и опубликование методических разработок, использование специализированных изданий и СМИ – всё это каналы воздействия на отношение и практику, которые могут повлиять на безопасность и здоровье занятых в строительстве и тех, кто извлекает из неё выгоды.

Примечание

¹ Директива Совета 92/57/ЕЕС от 24 июня 1992 по реализации минимальных требований безопасности труда и здоровья на передвижных или временных строительных площадках.

ИНСПЕКЦИЯ ТРУДА И ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ ОСНОВНЫХ ОПАСНОСТЕЙ НА РАБОТЕ

27

27.1 Особые соображения

Пожары, взрывы и выбросы токсичных газов могут приводить к смертным случаям и поражениям/травмам работников и населения, приводить к эвакуации людей из прилегающих районов и негативно отражаться на окружающей среде в целом. Промышленные катастрофы прошлых лет, известные под краткими названиями «Базель», «Бхопал», «Фликсборо», «Мехико» и «Севезо», породили термины «крупные опасные производства» и «контроль крупных опасных производств». Это стало острой глобальной проблемой. Возможность крупных происшествий, вызываемых нарастающим производством, хранением и использованием опасных веществ, требует чётко определённого и систематического подхода, чтобы предотвратить катастрофы. Типичные происшествия включают утечки горючих материалов, которые смешиваясь с воздухом, образуют облако горючего пара, дрейфующее к источнику искры, приводя к пожару или взрыву. Или же утечка токсичного материала приводит к образованию облака токсичного пара, которое затем может сноситься в каком-либо направлении. В обоих случаях могут быть подвергнуты опасности производственные площадки и населённые пункты.

В случае выброса горючих материалов наибольшую опасность представляет внезапный выброс больших масс летучих жидкостей или газов, образующих крупные облака горючего и, возможно, взрывоопасного пара. В случае вальшки результатом возгорания могут стать многочисленные жертвы и крупный ущерб как в месте взрыва, так и за его пределами. Внезапный выброс очень больших объёмов токсичного материала может потенциально привести к жертвам и тяжёлым травмам на значительном удалении от места утечки, но реальное число жертв зависит от плотности населения на пути токсичного облака и эффективности спасательных и защитных мероприятий. Некоторые производства или комплексы установок представляют оба типа угроз, что может вызывать эскалацию катастрофы по «принципу домино».

Международное законодательство

В ответ на эту опасность Совет Европейского Союза выпустил в 1982 г. Директиву об опасности происшествий на некоторых промышленных производствах («Директива Севезо»), впоследствии пересмотренную ЕС и опубликованную как Директива Совета 96/82/ЕС от 9 декабря 1996 г. о контроле основных опасностей аварий, включая опасные вещества.

После интенсивных консультаций Международная конференция труда МОТ приняла Конвенцию О предотвращении крупных промышленных аварий 1993 г. (№174) и Рекомендацию 1993 г. (№181) Ранее в 1988 г. МОТ опубликовала практическое руководство «Контроль основных опасностей»¹, дающее всесторонние и авторитетные методические указания по данному вопросу. За руководством последовал в 1991 г. кодекс практических правил «Предупреждение крупных промышленных аварий»².

Целью данной главы является не предоставление инструкций по механизмам и процессам, используемым для контроля основных опасностей, а указать старшему руководящему звену инспекций труда и другим на особые проблемы, которые ставит перед инспекциями труда контроль основных опасностей, и описать некоторые приёмы, которыми различные страны пытаются решить эти проблемы. Процессы наблюдения и реализации норм на таких объектах требуют новых знаний, новых связей и новых приёмов, в дополнении к применяемым в обычном процессе инспекции труда.

Статьи 18 и 19 Конвенции №174 стоят того, чтобы привести их полностью.

Статья 18.

Компетентный орган должен располагать достаточно квалифицированным и подготовленным персоналом, имеющим соответствующие навыки, а также достаточным техническим и профессиональным обеспечением для проведения инспекции, расследования, оценки и консультаций по вопросам, рассматриваемым в настоящей Конвенции, и для обеспечения соблюдения национального законодательства.

Представители предпринимателя и представители трудящихся на объекте повышенной опасности должны иметь возможность сопровождать инспекторов, контролирующих применение мер, предписанных во исполнение настоящей Конвенции, если только инспекторы не считают, что в свете общих инструкций со стороны компетентного органа это может помешать выполнению им своих обязанностей.

Статья 19.

Компетентный орган должен иметь право приостановить любую деятельность, которая несет в себе неминуемую опасность крупной аварии.

Масштаб потенциально катастрофических последствий и очевидная неспособность предотвратить аварии в прошлом традиционными методами инспекции оправдывает применение другого подхода. При этом требуется высокая степень квалификации, чтобы эффективно охватить опаснос-

ти и их возможное взаимодействие, систематически и всесторонне установить возможные причины аварий, оценить риски и последствия происшествий, и обеспечить уверенность в принятых профилактических и предохранительных мерах.

Существование потенциального риска для населения вызывает необходимость участия инспектора в предоставлении информации населению за пределами объекта, в обеспечении взаимодействия между различными органами по чрезвычайным ситуациям, в планировании их стратегии действий, сотрудничестве с органами планирования в организации особых мер управления в связи с возможным развитием событий на объекте и вблизи него.

Масштаб опасностей и серьёзность последствий любого несрабатывания предупредительных мер делают неадекватным обычный подход инспекций труда к таким объектам в форме их посещений «время от времени». Подход, принятый в отношении некоторых объектов с высокой степенью опасности, таких как АЭС, заключается в организации режима лицензирования. Такой подход требует от инспекции труда мобилизации огромных ресурсов, а поскольку положительное решение должно приниматься по станции и порядку работы, принятой на ней, то это неизбежно приводит к тому, что инспекция труда в какой-то степени разделяет ответственность за безопасность с руководством станции.

В силу количества особо опасных участков на атомной станции компетентные органы приняли процедуру «полусогласования», когда от руководства требуется предоставить отчёт по безопасности или исследование безопасности труда как существующих, так и предлагаемых станций. Затем инспекция труда выборочно проверяет отчёт по безопасности и оценивает его достоверность и соответствие станции и описанных процедур на ней необходимым требованиям. Согласование подразумевается только в том случае, когда инспекция труда не требует дальнейших действий.

Коротко, международный подход к контролю основных опасностей включает:

- определение объектов, уже представляющих особую опасность, или которые неизбежно будут источником особой опасности, признание этого соответствующим оператором объекта и уведомление о нём соответствующих компетентных органов;
- меры по предупреждению и контролю, реализованные оператором, оценка его процессов с целью определить опасности и риски, а затем использование этой информации, чтобы обеспечить задействование надлежащих мер предосторожности для безопасной работы; и
- меры по смягчению результатов воздействия, включая отделение подвергаемого опасности населения от опасных объектов с помощью контроля землепользования, планы действий как на объекте, так и вне него

на случай чрезвычайной ситуации, чтобы обеспечить эффективное реагирование на крупные аварии, и предупреждение населения о потенциальных опасностях и действиях, предпринимаемых в случае аварии.

Последствия для инспекций труда

Различные подходы к законодательству требуют различных процессов проверки, включая:

- глубокое понимание технических аспектов опасностей и требуемых мер предосторожностей при оценке отчёта по безопасности труда;
- группу поддержки из специалистов или консультантов;
- чёткие указания вышестоящего руководства инспекций по подходу к оценке отчёта по безопасности труда; и
- надлежащий аудит и инспектирование на месте.

Следствия для инспекции труда обсуждаются в разделах 27.3 и 27.4.

27.2 Ключевые элементы контроля повышенной опасности

Законодательство

Конвенция №174 вместе со связанной с ней Рекомендацией №181 являются не только весьма практичными документами, но и обобщают опыт многих стран, которые стремились законодательно регулировать данный вопрос. В них даётся готовый набросок действий любой администрации, стремящейся к этому же.

В ЕС Директива Совета 96/82/ЕС по контролю за авариями с повышенной опасностью, включающими опасные вещества, трансформируется в законодательные акты на национальном уровне. Ключевым требованием как Директивы, так Конвенции является обязанность работодателя или оператора предоставить отчёт по безопасности труда.

Определение объектов, представляющих повышенную опасность

Национальное законодательство определит объекты, которые по характеру, размеру, количеству, объёму производства, процессу и/или расположению подходят под определение повышенной опасности, а также определит систему их установления и требования их уведомления. Инспекции труда должны быть готовы к тому, что объекты, ранее находившиеся ниже пороговых пределов, могут постепенно увеличить объёмы производства или

хранения, или к тому, что могут быть процессы или хранилища, по своим параметрам ниже установленных пределов, но в случае аварии возможно приведение в действие взаимоусиления. Такие объекты, поэтому, требуют оценки специалистами и, возможно, особого подхода.

Отчёт по безопасности

Отчёт по безопасности является ключевым элементом контроля крупных опасностей. Работодатель или оператор должен продемонстрировать, что определены и оценены все риски, и приняты все необходимые меры по снижению их до практически разумных пределов. Общими чертами всех режимов охраны труда являются следующие:

- Оператор объекта, другими словами лицо, отвечающее за его безопасную эксплуатацию, должен разработать отчёт по безопасности труда. Только оператор располагает знанием процессов изнутри, которое требуется для проведения анализа возможных аварий и принятия надлежащих мер контроля, как использующих оборудование, так и управленческие меры.
- В отчёте по безопасности труда должны определяться критически важные для безопасности аспекты объекта, как технические (имея в виду конструкцию/структуру, состав, эксплуатацию и обслуживание), так и управленческие (обучение/подготовка, надзор и технологический процесс).
- Должны определяться соответствующие рабочие параметры, выраженные количественно или описываемые качественно, включая параметры функционирования, требуемые от системы, блока оборудования, лица или процесса, так что и сам оператор, и регулирующий орган могли эффективно оценить функционирование как технической части, так и системы управления.

Отчёт по безопасности после этого тщательно изучается компетентным и независимым регулирующим органом, как правило, инспекцией труда.

В чём польза для оператора

На практике выяснилось, что процесс подготовки отчёта по безопасности расширяет понимание самим оператором объекта опасностей и рисков, а также его понимание технических и организационных мер, требуемых для контроля этих рисков и опасностей. Иногда подготовка отчёта по безопасности оказывается первым случаем, когда оператор систематически проанализировал конструкцию/проект объекта, как он построен и эксплуатируется, и часто процесс подготовки отчёта приводил к определению и внедрению предложений по усовершенствованию ещё до того, как отчёт был представлен в соответствующие органы.

Следовательно, оператор имеет возможность снизить количество опасных веществ на объекте, а инспектор может дать оператору указание по улучшению и формализации его системы управления безопасностью труда. Процесс подготовки и рассмотрения отчётов по безопасности обеспечивает и стимул, и организационные рамки для определения и оценки участков для улучшения работы и подготовки и согласования программы действий.

Отчётность о происшествиях

Национальное законодательство обычно требует представления подробного отчёта после существенного происшествия или несчастного случая. В случае утечки токсичного газа инспекция труда может оказаться единственным внешним агентством, надлежащим образом оснащённым и имеющим ресурсы для проведения необходимых тестов. Инспекции труда принадлежит важнейшая роль в оценке последствий аварий и обеспечении восстановления повреждённых участков с соблюдением требований безопасности.

Информирование населения

Специфической особенностью ситуации повышенной опасности является то, что население вблизи обозначенного объекта должно получать определённую информацию. Эта обязанность возлагается на работодателя или оператора, однако может наблюдаться некоторое «нерасположение» разьяснять масштаб потенциальных опасностей и абсолютную необходимость следовать инструкциям по поведению в случае чрезвычайной ситуации. Поэтому инспекции труда должны проверить, что информация представлена ясно и честно.

Однако по опыту некоторых стран население вблизи конкретного объекта уже знакомо, возможно, через работников объекта в семье, с некоторыми опасностями и воспринимает их спокойно, если оно считает поведение руководства честным и открытым. Некоторые компании проводят общедоступные презентации и приглашают жителей близлежащих населённых пунктов в «дни открытых дверей» на объект, чтобы показать свою компетентность и приверженность обеспечению безопасности.

27.3 Реакция инспекций труда на отчёт по безопасности

Отчёт по безопасности

Тот факт, что инспекции труда предоставляется подробный отчёт, описывающий объект, технологические процессы и процедуры, ставит перед инспекторами задачу, и даже является вызовом, сильно отличающимся от

проведения обычной проверки, когда инспектор наблюдает, задаёт вопросы и слушает. Когда инспекторы задают вопросы по различным этапам процессов и процедур, содержание задаваемых вопросов, в основном, определяется их знаниями, опытом и предыдущими наблюдениями, а также их оценкой компетентности и добросовестности руководства.

Оценка отчёта по безопасности объекта повышенной опасности существенно отличается от обычной проверки в том плане, что в отчёте уже определены ключевые вопросы безопасности, и инспектор может сосредоточиться на них. Одной из проблем отчётов по безопасности является необходимая степень детализации. Существует соблазн потребовать избыточных подробностей с тем, чтобы инспектор мог судить, чётко ли сформулирована и обоснована система безопасности, чтобы принять решение о принудительных мерах, если оператор не выполняет предъявленных требований. Чем более общо описание, тем труднее прийти к определённому мнению, и на его основе принять решения о мерах принуждения. Однако чем больше деталей содержится в описании, тем объёмней становится документ, рискуя оказаться менее полезным для собственного персонала оператора. На практике необходимо найти «золотую середину» между требованиями регулирующего органа и полезностью для персонала оператора.

Процесс оценки

По сложившейся практике представленный отчёт по безопасности каким-либо образом оценивается, однако характер и степень оценки должны быть пропорциональны риску. Обычно в процессе оценки привлекается группа специалистов, которые располагают специальными знаниями и умениями в области данной технологии и управлении ею и знакомы с конкретным объектом. В зависимости от обстоятельств могут быть проверки и аудит для подтверждения того, что данные, приведенные в отчёте, соответствуют тому, что происходит на самом объекте в действительности.

Отчёт по новому объекту обычно требует больше подтверждений, перед тем как обоснование и описание мер безопасности будут приняты. Если требуются мелкие поправки, отчёт может быть принят, при условии, что он практичен и согласуется с тем, что известно об объекте. Подтверждение затем проводится по программе обычных проверок.

Процесс оценки и необходимость прийти к заключению в течение установленного срока требуют подхода в форме управления проектом. Это позволяет выработать подходящий порядок координации работы группы и привлечения и сведения вместе целого круга знаний и умений. Процесс может быть подкреплён проведением независимой экспертизы и аудита.

Инспекция труда должна быть настороже в отношении возможного распространения оператором методов вероятностной оценки рисков, таких как количественная оценка риска (КОР), за разумные пределы полезности и достоверности. Например, хотя могут иметься значительные объёмы данных об отказоустойчивости клапанов, они могут быть необязательно верны для очень массивных индивидуально сконструированных клапанов на газовых терминалах и других объектах.

КОР является полезным инструментом, но его нельзя использовать изолированно от других методов, и он не может заменить трезвого инженерного мышления. Важны оба подхода.

Подтверждение на месте

Как известно каждому инспектору, часто слова о том, что нечто существует или сделано, или даже то, что руководство объекта считает действительно реализованным, весьма далеки от реальности. Поэтому нет ничего необычного в том, что реальное положение на объекте не всегда соответствует тому, что говорится в отчёте, или что руководство намерено показать в нём. Это может произойти из-за того, что хорошо управляемый объект даёт плохо составленный отчёт, который не отражает реальности, или плохо управляемый объект представляет отчёт, заставляющий думать, что условия лучше, чем на самом деле.

В любом случае подтверждение на объекте весьма важно и должно включать опрос работников. Привлечение работников как на стадии подготовки, так и на стадии подтверждения насуточно необходимо, поскольку они знают, что реально происходит на практике и почему. Также важно проверить, что операторы, как оборудования, так программного обеспечения, знакомы с аспектами безопасности труда на объекте, и имеются чёткие инструкции действий, включая, например, требуемые от них действия при отклонении процесса от нормы.

За исключением проверки отчёта по безопасности инспектирование объекта повышенной опасности аналогично любому другому, в том смысле, что инспектор проводит надлежащие проверки, чтобы убедиться в компетентности руководства безопасно эксплуатировать объект и сохранять его под контролем в случае происшествия.

Хотя у инспекции труда недостаточно ресурсов для проверки каждого участка и рабочей процедуры объекта, ей необходимо принять метод выборки типичного для объекта оборудования, представляющего ряд похожих компонентов, с целью его глубокой проверки. Необходимо вести тщательные записи, поскольку со временем инспекторы меняются, и новые инспекторы будут проверять различные участки объекта и типичное оборудование.

Доверие населения к инспектору

Инспекции труда сталкиваются с двумя трудностями при работе в режиме проверки отчёта безопасности объекта повышенной опасности. Во-первых, не видно большого комплекса мер принудительной реализации мер безопасности. Порядок проверки отчёта безопасности может создать ложное впечатление о низком уровне мер по реализации безопасных условий труда, поскольку пресса и населения видят лишь окончательный результат процесса, обычно, принятый отчёт. Населению (и СМИ) не видно интенсивное взаимодействие между инспекцией и оператором, во время которого критические элементы отчёта безопасности подвергаются жёсткому рассмотрению, и в конечную организацию контроля риска вносятся необходимые усовершенствования. Это диалог на основе пристрастного изучения и есть процесс жёсткой реализации мер, но его нужно разъяснять населению и сделать более прозрачным.

Вторая трудность для инспекций труда заключается в том, что пресса и населения видят в ней часть проблемы, если что-то случается. Нереалистично думать, что отчёты по безопасности могут защитить оператора и население от любой крупной аварии, но если инспекция труда приняла и каким-то образом одобрила отчёт по безопасности, то она точно так же считается не исполнившей своих обязанностей в случае крупной аварии. Хотя это мнение было бы правильным, если бы авария произошла в результате неэффективности какой-либо «принятой» в отчёте системы контроля, опыт в целом показывает, что аварии происходят по причине несоблюдения операторами объектов ими же самими установленных в своих отчётах по безопасности правил. Такое нарушение обычно является явным нарушением закона и влечёт соответствующее наказание.

27.4 Другие обязанности инспекций

Готовность вне объекта на случай чрезвычайной ситуации

Раздел «Информация для населения» выше относился к роли инспекции по обеспечению предоставления населению полной и точной информации о том, что нужно делать в случае чрезвычайной ситуации. Контроль основных опасностей также возлагает на инспекции исключительную ответственность по обеспечению разработки, обновления в надлежащие сроки и координации с соответствующими органами и учреждениями планов и процедур на случай чрезвычайных ситуаций. Этим инспекция почти наверняка вовлекается в установление новых взаимоотношений с полицией,

пожарными, органами местного самоуправления и здравоохранения. Каждый из этих органов отдельно уже должен был определиться со своими обязанностями; роль инспекции заключается в том, чтобы обеспечить наличие таких планов действий на случай чрезвычайной ситуации, их координацию и пересмотр по необходимости, сосредоточившись на конкретных характеристиках и месте расположения объекта.

Инспекции также захотят убедиться, что были проведены «виртуальные» репетиции и полноценные учения для проверки действий в случае чрезвычайных ситуаций, включая любое реагирование на повышение степени опасности чрезвычайной ситуации. Непременным элементом любых учений должно быть полное тестирование всех средств связи, особенно в центре управления чрезвычайными ситуациями.

Политика размещения сооружений

Статья 17 Конвенции 174 требует от компетентного органа определить всестороннюю политику размещения объектов, предусматривающую соответствующее удаление планируемых объектов повышенной опасности от жилых районов и объектов общественного пользования, а также соответствующие меры в отношении существующих объектов. Это требование приводит инспекции труда к прямому взаимодействию с местными органами планирования ввиду их основных обязанностей, и с местными избранными представителями, ввиду деликатности некоторых политических аспектов. Определение политики применения Статьи 17 к планируемому объекту будет зависеть от характеристик и количества соответствующих опасных веществ, выполненных процессов, топографических и климатических условий. В мире имеется вполне достаточно исследований и знаний, чтобы руководствоваться при разработке политики.

Может оказаться значительно более трудным применить подходящие меры к существующим объектам. Тщательный анализ отчёта по безопасности и проверка объекта на месте обеспечат основу для выработки инспекцией предложений планирующим органам по надлежащему разделению с общественными и жилыми зданиями или ограничению строительства таких зданий в некотором радиусе от объекта. Инспекция должна быть готова обосновать свои предложения с научной и технической точки зрения, а также подкрепить оценку остаточного риска даже в случае принятия наиболее полных мер предосторожности.

Обратно, если существующие общественные здания или сооружения расположены неприемлемо близко к объекту, планирующим органам может быть рекомендовано не проводить дальнейшего развития объекта в данном месте. Такие согласования ставят перед инспекцией труда новые, требующие приложения усилий задачи по выработке и координации пред-

ставления научно-технических обоснований, и одновременно использования политическую деликатность и искусство договариваться.

Права и обязанности работников

Статья 20 Конвенции № 174 требует от работников и их представителей быть осведомлёнными об опасностях и их вероятных последствиях, а также о постановлениях, инструкциях и рекомендациях, выданных инспекцией, консультаций с ними при составлении отчёта безопасности, планов на случай чрезвычайных ситуаций, и доступа к ним и любым отчётам о происшествиях. Уже указывалось на необходимость привлекать работников в процесс подтверждения, но ввиду этих специальных положений, инспекции было бы разумно установить тесный контакт с основными представителями работников. Они могут оказаться первыми, кто узнаёт об озабоченности работников конкретным участком или процессом, и хотя понятно, что их первейшая обязанность – обсудить эти вопросы с руководством, они имеют право сообщить компетентному органу о потенциальной опасности.

Соответствующая реакция инспекции может заключаться в заверении о необоснованности опасений работников, или же в быстрой реакции на них, но в любом случае решение инспекторов будет более взвешенным, если они уже знают соответствующих представителей работников.

Примечания

¹ МОТ: *Контроль основных опасностей: практическое руководство* (Женева, 1994 г.)

² там же: *Предотвращение крупных промышленных аварий. Свод правил МОТ* (Женева, 1991 г.)

28.1 Масштаб проблемы¹

В середине 60-ых годов, задолго до того, как слова «стресс» и «психосоциальный фактор» стали обычными выражениями, Министерством здравоохранения США был выпущен доклад «*Защита здоровья восьмидесяти миллионов рабочих – Национальная цель гигиены труда*»². В докладе указывалось, что психологический стресс всё более заметен на рабочих местах, являясь «новой угрозой психическому здоровью» и риском соматических расстройств. Технологические изменения и растущая психологическая нагрузка на работников отмечались как дополнительные усугубляющие факторы. Доклад завершался списком неотложных проблем, требующих приоритетного внимания, включая психологическую гигиену труда и усиливающие факторы на рабочих местах.

Почти через 40 лет этот доклад оказался удивительно пророческим. Стресс, связанный с работой, стал главным источником неработоспособности в индустриальных странах и других регионах мира. В 1990 г. 13% всех случаев потери трудоспособности, рассматривавшихся одной крупной американской компанией страхования компенсаций рабочим, обуславливались расстройствами, связанными со стрессами во время работы. Исследование, проведённое в 1985 г. Национальным Комитетом по Страховке Компенсаций США показало, что один из типов требований компенсации, связанный с психологической нетрудоспособностью в силу «накапливающегося психологического стресса» на работе, вырос до 11% всех требований компенсаций в связи с профессиональными заболеваниями.

Это свидетельствует о нагрузках современной работы. Опрос, проведённый Европейским Фондом Улучшения Условий Труда и Жизни (Дублин, 1992 г.), обнаружил, что доля работников, жалующихся на организационную напряжённость, ведущую к стрессу, была выше, чем доля жалующихся на физические нагрузки.

Более недавнее исследование работников в Нидерландах показало, что половина опрошенных указывали на ускоренный ритм работы, три четверти – на ограниченные возможности продвижения по службе, а одна треть говорила о плохом соответствии уровня образования и работы. Результат воздействия этих проблем в смысле потери производительности, роста заболеваний и снижения качества жизни огромен, хотя его трудно достоверно оценить.

Ещё одно недавнее исследование Европейского Фонда (Дублин, 2003)³ указывает, что из примерно 159 млн. рабочих в ЕС 2 млн. ежегодно становятся жертвами насилия; 3 млн. подвергается сексуальным домогательствам, что получает определение и находит всё большее признание в национальном законодательстве, а 14 млн. являются жертвами психологических преследований и стресса.

На национальном уровне есть некоторые данные (например, во Франции и Германии), свидетельствующие о тех же проблемах и подчёркивающие серьёзность проблемы. В Германии с 1995 по 2000 г.г. число случаев отсутствия на работе в течение более трёх дней в связи со стрессом, насилием и домогательствами стойко держится на уровне около 5 тыс. Более 150 человек ежегодно теряют полностью трудоспособность по тем же причинам, и ежегодно фиксируется от 15 до 20 случаев со смертельным исходом в этой связи. Во Франции, частично в силу различий в способе регистрации данных, ежегодные показатели даже выше: от 7 тыс. до 8 тыс. случаев отсутствия на работе в течение более 3-х дней в силу указанных причин, 600-700 случаев потери трудоспособности и до 20 смертных случаев.⁴

Условия, ведущие к стрессу на работе, и связанные с этим проблемы безопасности труда и охраны здоровья обычно называют «психосоциальными факторами». Они включают такие аспекты рабочей и производственной среды, как корпоративный климат или культура, ролевые связи, отношения на работе, а также структура и содержание заданий (разнообразие, смысл, широта охвата и повторяемость, среди прочего). Эта концепция также распространяется на внешнюю среду (например, домашняя нагрузка) и индивидуальные аспекты (например, личность работника, его отношение к жизни), которые могут повлиять на развитие стресса на работе. Часто выражение «организация труда» или «организационные факторы» используются взаимозаменяемо с «психосоциальными факторами» по отношению к условиям труда, которые могут вести к стрессу и вызывать связанные с работой психические проблемы.

Сегодня ясно, что ряд психосоциальных заболеваний взаимосвязаны, иногда как причина, иногда как результат, а иногда влияют на результат в сторону увеличения его серьёзности. Недавняя программа подготовки МОТ «Контроль связанных со здоровьем возникающих на работе проблем»⁵ рассматривает 5 психосоциальных моментов, связанных с работой, с точки зрения

политики. Известная под сокращением SOLVE программа изучает взаимосвязи между стрессом, насилием, употреблением алкоголя, наркотиков и табака, и ВИЧ/СПИДом. Программа также изучает эти проблемы под углом зрения работника, рабочего задания, предприятия и местного населения.

В недавней публикации ВОЗ/МОТ «Психологическое здоровье на работе: результат, проблемы и верная практика»⁶ указывается, что это сфера всё ещё слабо исследована. Это определённо справедливо в отношении роли инспекции труда в этом контексте. В громадном большинстве инспекций труда во всём мире эти проблемы, несомненно, внове и незнакомы (отсюда и название «новые опасности», хотя приведённые выше результаты исследований уже состарились на поколение). Действительно, даже в большинстве стран-членов МОТ, которые ратифицировали Конвенцию №81 от 1947 г., а их было 130 на 1 декабря 2001 г., мысль о том, что инспекторы должны заниматься этими новыми опасностями считалась необычной, в такой степени, что автор настоящего труда опасался включить главу, посвящённую этой проблеме с некоторой степенью остроты из-за боязни показаться знающим то, что другим неизвестно.

Всё же эти опасности пропитали насквозь производственную среду, и в условиях многих аспектов глобализации их эффект и последствия, вероятно, будут нарастать экспоненциально. То же самое справедливо в отношении связанных с ними расходов, и следовательно, недостаточности профилактических мероприятий (включая инспекции условий труда) для их предупреждения.

В названной выше публикации ВОЗ/МОТ по психическому здоровью и работе сообщается, что пока сделано мало оценок связанных с этим затрат, но приводятся некоторые тревожные факты и данные, указывающие на рост доказательств глобального воздействия психических заболеваний. Проблемы психического здоровья являются одним из наиболее важных факторов бремени заболеваний и потери трудоспособности во всём мире; пять из десяти главных причин нетрудоспособности в мире связаны с психическим здоровьем⁷. Они столь же остры в странах с низкими доходами, как и в странах с высокими доходами, и распространены во всех возрастных группах, полах и социальных слоях. Более того, все прогнозы указывают, что в будущем будет наблюдаться резкое увеличение проблем психического здоровья, связанных с работой.

Ущерб, наносимый психическими расстройствами здоровью и производительности, недооценивался в течение долгого времени. Однако недавно в Великобритании Министерство здравоохранения и Конфедерация Британской Промышленности провели оценку, согласно которой 15-30% работников столкнутся с какой-либо проблемой психического здоровья на протяжении своей трудовой деятельности. Европейская программа психического здоровья, разработанная в ЕС, признаёт преобладание и влия-

ние психических расстройств на рабочих местах в странах ЕС. По оценкам, 20% взрослого работающего населения в любой данный момент времени испытывает проблемы с психическим здоровьем. В США оценки показывают, что свыше 40 млн. человек страдают каким-либо психическим расстройством, из которых 4-5 млн. взрослых считаются серьёзно психически больными. Депрессивные расстройства представляют одну из наиболее серьезных проблем со здоровьем трудозанятого населения США.

Проблемы психического здоровья влекут серьёзные последствия для производительности работника и предприятия в целом. Психическое здоровье работников влияет на их эффективность, заболеваемость, отсутствие на рабочем месте, число несчастных случаев и текучесть кадров. В Великобритании по причине психических заболеваний ежегодно теряется свыше 80 млн. рабочих дней, что приводит к ущербу для работодателей на сумму 1-2 млрд. фунтов стерлингов; помимо и в дополнении к пропуску рабочих дней это приводит к снижению производительности, несоблюдению трудового распорядка и происшествиям. В США общенациональные расходы только на заболевания, связанные с депрессией, оцениваются в 30-40 млрд. дол., при ежегодно теряемых 200 млн. рабочих дней. Даже в такой относительно небольшой стране как Швейцария согласно недавнему правительственному исследованию эти потери составляют 4,2 млрд. шв. франков (около 3 млрд. дол. США) или 1,2% ВВП. К этому необходимо добавить ущерб от несчастных случаев, вызванных стрессом, на который приходится ещё 3,8 млрд. шв. франков. Всего же около 8 млрд. шв. франков (примерно 5 млрд. дол. США) или 2,3% ВВП теряется ежегодно в Швейцарии. Очевидно, что эти факты должны вызывать озабоченность любой инспекции труда, чья главная задача состоит в предупреждении таких случаев.

28.2 Стресс

На языке физики «стресс (напряжение) – это сила, деформирующая тело». В биологии и медицине этим термином обычно называют общую приспособляемость человеческого организма ко всем воздействиям, изменениям, принуждению и напряженности, которым подвергается человек, например, при нападении на него на улице, но также и при воздействии токсичных веществ или экстремальных условий холода или тепла. Физическое воздействие стресса вызывает такую реакцию, как и психическое и социальное воздействие. Изданная МОТ «Энциклопедия безопасности труда и охраны здоровья на производстве» (Том VI которой содержит несколько прекрасных статей по рассматриваемому вопросу) приводит перечень некоторых наиболее важных ситуационных факторов, приводящих к связанному с работой стрессу:

- Перегрузки по объему. Слишком много работы, нехватка времени и повторяемость рабочего процесса. Это в значительной степени характер-

но для современного массового производства и рутинной офисной работы.

- **Качественные перегрузки.** Слишком узко специализированное и одностороннее содержание труда, недостаток стимулов и вариативности, отсутствие необходимости творческого подхода или решения проблем, ограниченные возможности социального общения. Такие ситуации, видимо, более характерны для плохо разработанной автоматизации труда и расширением использования компьютеров как в офисной работе, так и на производстве (хотя есть и примеры обратного).
- **Ролевые конфликты.** Когда человек играет одновременно несколько ролей, как начальник одних и подчинённый других, легко возникают конфликты, часто вызывающие стресс, например, когда требования рабочей деятельности вступают в столкновение с личными, или когда приходится «разрываться» между лояльностью начальству и принадлежностью к своим коллегам по труду.
- **Недостаточные возможности контролировать собственное положение.** Это когда другие люди решают, что делать, как и когда, например, в связи с методами работы или рабочими местами; сам работник, которого это непосредственно касается, не имеет ни влияния, ни возможности контролировать процесс, или когда отсутствует определённость, или какая-либо чёткая структура на рабочем месте.
- **Недостаток социальной поддержки.** Это может случиться и дома, и в отношении с вышестоящим руководством или коллегами по работе.
- **Факторы физического стресса.** Эти факторы могут воздействовать на работника и физически, и химически, как, например, органические растворители, которые воздействуют непосредственно на мозг. Вторичные психосоциальные результаты могут также вытекать из расстройств, вызванных запахом, ярким светом, шумом, экстремальной температурой или влажностью. Такие эффекты могут также вызываться пониманием рабочего, или его подозрением или страхом, подвергнуться воздействию угрожающим жизни химическим опасностям или риску несчастного случая.
- **Условия реальной жизни на работе и вне её.** Под этим обычно понимается сочетание различного типа воздействий, которые могут налагаться одно на другое, и накапливаться. Довольно банальный фактор воздействия окружения на человека, но добавляясь поверх весьма существенного уже существующего давления окружения, он может привести в действие определяющий эпизод, делаая трудным выявление прямых причинно-следственных связей.

В Нидерландах, где ранее наблюдались показатели нетрудоспособности работников и потери рабочего времени из-за отсутствия по болезни выше средних стандартов ЕС, в основном, по причинам психического здоровья,

что привело к политически и экономически неприемлемой ситуации повышенного числа уходящих на пенсию до достижения пенсионного возраста в начале 1980-ых годов⁸, инспекция труда недавно предприняла крупные шаги по обеспечению эффективной работы инспекторов с этими «новыми» опасностями. Опубликованный документ под названием «*Инспектирование и реализация трудовых рисков*»⁹ дал инспекторам внутренние методические указания. В документе рассматривается широкий спектр вопросов, таких как повторяемость рабочих операций и статичность позы работника; нагрузки в работе; работа на компьютере; стоячая и сидячая работа; агрессивность и насилие; сексуальные домогательства.

Что касается стресса, была разработана анкета-опросный лист для оценки инспекторами наличия повышенных напряжений на конкретной работе. Эта анкета может быть модифицирована, чтобы отразить конкретные рабочие ситуации, изучаемые во время посещений инспекторами, и содержит набор вопросов, относящихся к работе и работнику. Когда возможно, анкета заполняется несколькими работниками, выполняющими одну и ту же работу, чтобы снизить влияние индивидуального фактора на оценку повышенного напряжения на работе.

Результаты трактуются следующим образом:

- Если на все вопросы получен отрицательный ответ, то скорей всего, проблем нет.
- В случае более трёх положительных ответов на вопросы возможны проблемы, требующие дальнейшего изучения инспектором.
- Вопросы анкеты, касающиеся трудностей при исполнении рабочих обязанностей, следующие:
- Часто ли сталкиваетесь вы с проблемами объёма работы, которую вам требуется выполнить?
- Часто ли вам приходится прилагать дополнительные усилия для того, чтобы выполнить какую-то работу?
- Часто ли у вас возникают трудности с ритмом работы?
- Часто ли у вас бывают проблемы с содержанием работы?
- Часто ли вы сталкиваетесь с проблематичностью перерыва на отдых?
- Часто ли уход в отпуск приводит к проблемам?
- Часто ли вам приходится работать сверх рабочего времени?
- Часто ли вы работаете в неурочное время (по ночам, в выходные, по вечерам)?
- Часто ли вы испытываете проблемы контакта (с вашим непосредственным руководителем, коллегами или другими лицами)?

Во время инспектирования (профилактического или как реакция на какое-либо событие), нацеленного на стресс, инспекторы должны:

- использовать анкету для установления того, является ли проблемой чрезмерная рабочая нагрузка;

- в случае возможных проблем далее установить, уделяется ли достаточное внимание этой проблеме политикой компании в области охраны труда и в плане действий (РоА по-английски), требуемого согласно Голландскому законодательству от всех предприятий, независимо от размеров;
- в случае проблем стресса проверить, какие исправляющие меры могут быть приняты в рабочее время.

Если проверка выявляет, что в плане действий недостаточно решаются проблемы стресса и напряжённости работы, то будет выдано предписание в виде уведомления, в соответствии с «Законом об Условиях Труда Нидерландов» 1980 г. (исправлен и дополнен в 1998 г.). Это предписание сопровождается указанием причин, по которым план действий сочтён неполным, с перечислением стандартов, которые должны быть выполнены, чтоб Инспекция труда сочла его полным. Дальнейшее расследование может быть затем проведено частным агентством безопасности труда и охраны здоровья на более позднем этапе.

28.3 Агрессивность и насилие

Связанные с работой агрессивность и насилие понимаются как случаи психологического или физического преследования, угрозы или нападения, которым подвергаются работники в обстоятельствах, напрямую связанных с выполнением ими своей работы. Источник насилия может находиться внутри (внутренний) или вне (внешний) предприятия, на котором работает жертва агрессии. В обязанности инспекции труда растущего числа стран входит обеспечение соблюдения положений законодательства, относящихся к обязательствам работодателя в таких ситуациях. Например, в США физическое насилие в отношении работников магазинов и супермаркетов распространилось настолько, что стало главной единственной важнейшей причиной смертных случаев на работе. (Хотя в случае уголовных преступлений ведущая роль ожидается от полиции и судебных властей).

Случаи преднамеренного применения физического нападения и насилия в ситуациях, связанных с работой с наличными средствами или другими ценными вещами, считаются имеющими криминальную подоплёку. Также агрессивность и насилие вероятны в сфере услуг: там, где между работниками и клиентами имеется прямой контакт; в ситуациях, связанных с неравным положением клиента и работника; в ситуациях, когда работники занимают не доброжелательную в отношении клиента позицию; или в ситуациях принуждения, например, задержания или ареста.

Предприятия, учреждения и их работники могут также столкнуться с физической агрессией и насилием, которые не мотивированы прежде всего материальной выгодой, реальным конфликтом или столкновением инте-

ресов. В таких случаях предприятие или работник служат «козлом отпущения», на котором вымещают недовольство другие люди. Примером такой ситуации может служить нападение толпы.

Акты агрессии или насилия могут также чаще случаться при работе в неурочное время (рано утром или поздно ночью, в выходные) и при выполнении работ специфическими группами (молодёжь, женщины или иностранные рабочие).

Результаты воздействия агрессии и насилия на работников могут быть различными и подразделяются их природе на физические, материальные, эмоциональные и организационные. Примерами могут служить нанесение физических травм, повреждение товаров или имущества, нарушение нормальной работы, снижение мотивации поддерживать производительность при выполнении (той же) работы, воздействие или усиление стресса на работе и пост-травматические стрессовые расстройства. Другими типичными примерами могут быть рост числа невыходов на работу по причине заболевания, невынужденный рост суммы страховок, выплачиваемых предприятием, рост текучести кадров и проблем найма нового персонала. Следует отметить, что жертвы насилия могут в будущем сами совершить акты физического и психологического насилия.

Часто корни агрессивности и насилия кроются в алкоголизме и наркомании, усиливая отрицательный стресс и дискриминацию в силу различных факторов. Следующий краткий перечень (снова взятый из голландского руководства инспекторам) даёт описание секторов экономики и ситуаций, в которых работники могут столкнуться с агрессией или насилием:

- розничная торговля: магазины, универмаги (кассиры), ювелирные магазины, видео магазины, станции обслуживания, сервисы;
- общественный транспорт: трамваи, регулярные рейсы автобусов и поездов (водители и кондукторы), таксисты;
- общественное питание: закусочные, рестораны, кафе и бары;
- спортивно-восстановительные учреждения: бассейны, футбольные стадионы и спортивные залы;
- банки: банки, почтовые отделения и пункты обмена валют (кассиры), инкассаторы;
- социальные службы: ассоциации жильцов (обслуживающий персонал), общежития, психиатрические учреждения (лечебно-обслуживающий персонал);
- муниципальные службы: сотрудники, отделы коммунальных услуг;
- места заключения: сотрудники пенитенциарной системы;
- образование: учителя, помощники и обслуживающий персонал;
- здравоохранение: неотложная помощь, учреждения для душевнобольных (обслуживающий персонал);
- службы безопасности: частные агентства и компании безопасности;

- отделы расследования: полиция, инспекции безопасности труда и охраны здоровья;
- государственные учреждения: налоговые службы, управляющие и даже инспекторы труда.

Можно сказать, что работодатели проводят надлежащую политику по защите персонала от (последствий) агрессии и насилия, если:

- приняты меры по предоставлению информации и инструктажа персонала;
- составлены положения о работе в условиях риска агрессии или насилия;
- реализованы процедуры оповещения о случаях агрессии или насилия;
- случаи агрессии или насилия обсуждаются на общих собраниях предприятия или заседаниях двусторонних комитетов;
- реализован порядок, предусматривающий заботу и консультирование работников, столкнувшихся с агрессией или насилием;
- реализованы меры материального, структурного и/или организационного характера, когда возможно и где необходимо;
- любые риски агрессии или насилия приняты во внимание в положении о политике в области безопасности труда и охраны здоровья на предприятии, а в вытекающем из него плане действий предусмотрены реальные меры с указанием сроков, когда это необходимо, в течение которых предполагаемые меры должны быть реализованы.

Во время проведения проверок, нацеленных на агрессию и насилие, инспекторы труда в Нидерландах имеют инструкции расследовать:

- происходили ли случаи, недавно или в прошлом, указывающие на наличие проблемы, путём:
 - обсуждений с работниками и работодателем;
 - изучения сводки происшествий на производстве с целью установить, могли ли некоторые происшествия быть связаны с агрессией или насилием;
 - реализованы ли там, где необходимо, соответствующие меры, путём:
- изучения рабочих мест, где такие меры необходимы, и обсуждения проблем с затрагиваемым персоналом;
- упоминание в положении о безопасности труда и охране здоровья (OSH) на предприятии мер, которые должны осуществляться (важно, например, после происшествий¹⁰);
- реализуется ли какая-либо политика противодействия агрессии и насилию с помощью:
 - проверки процедуры оповещения и хранения регистрации уведомлений;
 - проверки, уделено ли внимание в указанном положении об охране труда и здоровья этому вопросу, и если да, то провести рассмотрение документов на предмет соответствия технических и организационно-структурных мер и средств.

Если изучение этих аспектов выявляет факт недостаточного внимания или полного его отсутствия со стороны работодателя по защите работников предприятия от агрессии и насилия, инспектор имеет инструкции добиваться выполнения норм законодательства в установленном порядке в связи с проступками, предусмотренными «Законом об условиях труда». Как и в ситуации со стрессом на работе (рассматриваемой выше) выдаётся предписание-требование улучшить положение в этой области, сопровождаемое указанием причин, по которым не соблюдается (или полностью отсутствует) требуемая политика охраны труда, с разъяснением, какое положение дел инспектор считает удовлетворительным.

В зависимости от характера и возможных последствий несоблюдения норм могут последовать более строгие меры, включая правовые санкции.

28.4 Сексуальные домогательства

Сексуальные домогательства являются формой психологического, а временами и физического, насилия. «Закон об условиях труда в Нидерландах» 1980 г. (исправленный и дополненный в 1998 г.) содержит следующее формальное определение: «Не желаемые сексуальные ухаживания, требования сексуальных услуг или иное выраженное словами или без слов, или физическое поведение сексуального характера, проявляющие один или несколько из следующих элементов:

- принятие такого поведения явно или неявно является условием заключения трудового договора с этим лицом;
- принятие или непринятие такого поведения соответствующим лицом является основой для принятия решений, влияющих на работу этого лица;
- такое поведение имеет целью снизить эффективность работы данного лица и/или создать на производстве атмосферу запугивания, враждебности или неприязни, либо ведёт к снижению эффективности или созданию такой атмосферы в производственной среде.

Хорошо известными формами сексуального домогательства в повседневной жизни являются следующие:

- **словесные домогательства:** замечания и шутки сексуального характера, замечания в отношении женщин и женственности, подшучивание с сексуальным подтекстом, сексуальные заигрывания, назначения свиданий со скрытыми мотивами;
- **домогательства, не выраженные словесно:** пристальное рассматривание, вожделенные взгляды, нахождение в излишней близости, назойливость, приставания;
- **физический контакт:** физические контакты (прикосновение, заграждение прохода), схватить (за руку и т.п.), обнять за плечи, непристойное приставание и изнасилование.

Случаи сексуальных домогательств встречаются относительно часто, когда к группе работников одного пола присоединяется работник противоположного пола. Когда происходят перемены в традиционном составе групп работников, вновь прибывшие подвергаются испытаниям или им приходится предпринимать дополнительные шаги для самоутверждения. Клиенты также проявляют сексуальные домогательства в отношении работников, особенно занятых в сфере ухода за внешностью или других услуг, предполагающих прямой контакт с клиентом (стюардессы среди прочих).

В относительном измерении сексуальные домогательства более распространены в некоторых сферах бизнеса, где (молодые) женщины часто работают поодиночке, изолированно или без надзора, например, в отелях и снабжении/доставке; бизнес-услуги (работа в офисе или уборщицей); здравоохранение и социальное обеспечение (медсестры, домашняя прислуга, уход за роженицами, участковые медсестры); промышленность (упаковщицы); строительство; оптовая торговля.

Работодатели могут реализовать широкий диапазон возможных мер по реализации противодействия сексуальным домогательствам: Следующие примеры не являются «обязательными элементами» политики безопасности труда и охраны здоровья; во многих случаях требуется специально сформированный комплекс мер:

- **Предупреждение:** Сексуальные домогательства можно предотвратить, уделяя пристальное внимание производственной среде и оборудованию рабочих мест; хорошему освещению, лёгкости доступа, устранению, насколько возможно, изолированных рабочих позиций с одним занятым, преобладающей культуре поведения на работе (нетерпимость к замечаниям сексуального характера, плакатам с изображением красоток и т.п.).
- **Санкции.** Наложение санкций на замеченных в сексуальных домогательствах может иметь профилактический и исправительный эффект. Санкции заключаются в таких мерах, как выговор, запись в личное дело, перевод на другую работу и, в особо серьёзных случаях, временное отстранение от работы и увольнение.
- **Предоставление информации:** Рабочих можно оповестить о взглядах работодателя на сексуальные домогательства. Можно сказать им, что это является неприемлемой формой поведения в данной организации, что приняты меры по предотвращению сексуального запугивания, что у жертв таких поступков существуют предусмотренные возможности справиться с домогательствами.
- **Поверенные.** На практике люди с трудом жалуются на сексуальные домогательства. Рекомендуется, чтобы работодатели по согласованию с представительным органом работников (т.е. профсоюзным комитетом, советом рабочих, комитетом охраны труда) назначали одного или более советников-поверенных (предпочтительно женщины). Работодатели

могут также сотрудничать с другими работодателями, например, в рамках одного сектора или отрасли при назначении одного или нескольких советников.

- **Посредник.** Исследования и опыт показывают, что большинство людей, проявляющих склонность к поведению, трактуемому как сексуальные домогательства, прекращают эту практику, как только их призывает к ответу независимый посредник. Важным предварительным условием такого подхода является принятие обеими «сторонами» роли такого посредника.
- **Процедура подачи жалобы работодателю.** Официальная процедура подачи жалобы работодателю может оказаться решением проблем, которые нельзя решить неформальным образом. Рекомендуются, чтобы назначенный предприятием советник-поверенный также являлся членом комитета, разбирающего жалобы, и давал советы работодателю по разрешению конфликта.

В Нидерландах порядок работы инспекции труда с жалобами на сексуальные домогательства таков:

- По получении жалобы заявителю сообщается, что с ним или с ней свяжется инспектор-поверенный. Заявителя просят указать, когда это будет удобно и какой способ контакта предпочтителен (по телефону или лично, и где). Заявитель может выбрать поверенного женщину или мужчину.
- Инспектор-поверенный обсуждает с заявителем дальнейший порядок, и если заявитель не является объектом домогательств, решает, следует ли переговорить с жертвой.
- Поверенный сообщает заявителю и/или объекту домогательств о возможных принудительных мерах воздействия в вопросах о сексуальных домогательствах. Поверенный может также оказать помощь в информировании заявителя или жертвы об иных лицах или учреждениях, оказывающих консультационную помощь или содействие.
- Проверка предприятия проводится только тогда, когда заявитель предупрежден о возможных последствиях такой специфической проверки и согласился с этим.
- Инспектор-поверенный использует результаты проверки для составления заключения о политике работодателя по противодействию сексуальным домогательствам. Это заключение обсуждается с заявителем и работодателем.

Во время проведения проверок, нацеленных на сексуальные домогательства, инспекторы труда в Нидерландах имеют инструкции расследовать:

- происходили ли случаи, недавно или в прошлом, указывающие на наличие проблемы, опрашивая работников и заявителя;
- реализованы ли или реализуются, где необходимо, соответствующие меры, путём:

- изучения на рабочих местах, где такие меры необходимы, и обсуждения проблем с затрагиваемым персоналом (открытость доступа, достаточная обзоримость, предоставление информации и т.п.);
- изучения, указываются ли в плане действий по безопасности и гигиене труда меры, которые должны реализовываться (важно, например, после происшествий);
- проводится ли на предприятии или в учреждении политика противодействия сексуальным домогательствам, посредством:
 - проверки, что на предприятии установлен порядок подачи жалоб и ведётся их регистрация и учёт;
 - проверки, что в плане действий уделено внимание данному вопросу, и что этот план регулярно рассматривается, и в него вносятся профилактические и исправительные меры. Была разработана анкета-опросный лист, который можно использовать для этой цели.

Если изучение этих аспектов выявляет факт недостаточного внимания или полного его отсутствия со стороны работодателя по защите работников предприятия от (последствий) сексуальных домогательств, то инспектор будет добиваться выполнения норм законодательства в следующем порядке: если на предприятии не проводится политика в отношении сексуальных домогательств или проводимая политика не удовлетворительна, то выдаётся предписание-требование соблюдать положения законодательства. Это требование сопровождается заключением о причинах, по которым не соблюдается (или полностью отсутствует) требуемая политика, с разъяснением, каким образом можно обеспечить выполнение положений действующего законодательства. Опять же инспектор может принять дальнейшие меры (составление протокола, судебное преследование, санкции) в зависимости от степени тяжести нарушений.

28.5 Заключение

Новые и зарождающиеся опасности, а их число будет, несомненно, расти, отнимают всё больше внимания инспекций охраны труда и налагают ещё более жёсткие требования на знания, ресурсы и профессиональные и институциональные возможности. В данной последней главе сделана попытка привлечь внимание читателя к этим не совсем новым вопросам и способам использовать правильную практику, уже реализованную в одной хорошо зарекомендовавшей себя системе, в качестве стандарта для сравнения. Некоторые инспекции труда, в особенности Северных стран, также инициировали первые работы в этой области, задав новые приоритеты, развивая новые методологии и используя новые процедуры набора на работу, чтобы соответствовать новым требованиям к знаниям и умениям. Так в Швеции инспекции труда набирают свыше 50% своего професси-

онального состава из специалистов нетехнических специальностей (социологи, психологи и т.д.). Роль служб по охране здоровья и труда существенно вырастает в этой связи – вместе с необходимостью более тесного сотрудничества этих и других учреждений, таких как национальные институты охраны труда и здоровья.

Упомянутая выше программа SOLVE используется в ряде развивающихся стран для изучения взаимосвязей между такими психосоциальными проблемами и выработки управления с элементами на уровне политики с целью предпринять стратегические шаги. Всесторонняя политика, разработанная в рамках программы SOLVE, носит целостный характер. В ней учтены такие текущие операции предприятий, как закупки, развитие кадровых ресурсов, финансы и связи с общественностью. В ней предусматривается охрана труда и здоровья, и обеспечивается высокоуровневый формат для конкретных действий. В политике содержатся положения по предупреждению нежелательных явлений, режиму, реабилитации-восстановления здоровья, недискриминационному подходу, конфиденциальности, привлечению работников к участию в делах предприятия, личному росту через приобретение знаний, выживанию предприятия, производительности и благоприятной производственной среде и культуре.

В результате политики будут выработаны и трансформированы в целенаправленные действия концепции и стратегия на уровне предприятий.

Последний пример взят из опыта Финляндии, где реализуется долгосрочная опытная программа улучшения сотрудничества между 1 200 сотрудниками охраны здоровья на производстве и 650 инспекторами охраны труда (и те, и другие обслуживают около 2,2 млн. работников – почти идеальное соотношение) с целью взаимообогащения и синергии их работы по охране труда и здоровья, в основном в секторе МСП. Шаги, чаще всего предпринимаемые в Финляндии на рабочих местах, имеют целью:

- оздоровление производственной среды (укрепление охраны здоровья и эргономических показателей, общения, чётких целей и независимости на работе);
- обеспечение возможностей дальнейшего образования и обучения (повышение уровня профессионального мастерства и коллективного труда или содействие самообразованию и обучению);
- популяризацию здорового состояния (пропаганда физической активности и здорового образа жизни, предложения восстановления сил и предупреждение злоупотреблений химикатами).

Финский Институт охраны здоровья на производстве (где работает около 850 сотрудников) рекомендует следующие методы содействия психическому здоровью на работе:

- внедрение моделей правильной рабочей практики на местах и распространение этой информации среди населения;

- расширение сотрудничества между специалистами в области охраны здоровья и профессионалами в сфере психического здоровья по содействию мерам психического оздоровления на рабочих местах;
- обучение специалистов охраны здоровья на производстве вопросам психического здоровья, а специалистов по психическому здоровью – вопросам трудовой деятельности;
- расширение общего знания всем населением предпосылок и ценности хорошего психологического состояния в процессе работы и развитие навыков самопомощи для создания удовлетворительных условий труда.

Перечисленные направления работы иллюстрируют близкий к оптимальному охват новых и старых проблем охраны труда и в смысле привлекаемых ресурсов. Как таковые они могут служить эталоном для сравнения для любой системы инспекции труда, которая стремится усилить влияние на сферу труда. Для профессионалов охраны труда во многих других странах эти подходы к общим проблемам и их решения, а также выделяемые для этого ресурсы, вероятно, останутся мечтой на годы. В Финляндии, Нидерландах и других странах с высокоэффективной отлаженной системой инспекций очевидный устойчивый успех их экономик в процессе глобализации также относится и на счёт высокого приоритета, придаваемого обществом этих стран к охране труда и социальной защите. В долгосрочном плане это будет путь движения вперёд для инспекций труда во всём мире.

Примечания

¹ Если не указано иное, все данные в этой главе взяты из издания «МОТ: Энциклопедия безопасности труда и охраны здоровья на производстве», под редакцией Дж.М.Штелльмана (J.M.Stellman); 4-х томное печатное издание и диск (Женева, 4-е издание, 1998 г.), том IV.

² Министерство здравоохранения США. «Защита здоровья восьмидесяти миллионов рабочих – Национальная цель охраны здоровья на производстве», Вашингтон, Округ Колумбия, 1966 г.

³ Третье в серии исследований условий труда в Европейском Союзе: первое исследование (30 вопросов) – 1990 г., второе исследование (60 вопросов) – 1995 г., третье исследование – 2000 г. (результаты полностью не опубликованы).

⁴ Данные взяты из годовых отчётов немецкого Центрального Объединения Производственных Страховых Касс (HVBG) и французского Национального общества страхования на случай болезни (CNAM).

⁵ В. Ди Мартино (Di Martino), Д. Голд (D. Gold), А. Шаап (A. Schaap) «Контроль возникающих на работе проблем, связанных со здоровьем», Женева, МОТ, 2002 г.

⁶ ВОЗ/МОТ «Психологическое здоровье на работе: результат воздействия, проблемы и здоровая практика», Женева, 2000 г.

⁷ Там же.

⁸ Средний возраст выхода на пенсию для работников мужского пола был около 51 года.

⁹ Инспекция охраны труда Нидерландов: «Инспектирование и реализация трудовых рисков», Гаага, 2000 г.

¹⁰ Происшествие определяется как «случай нарушения безопасности, возникшее в результате или в процессе работы, без нанесения личных травм» (МОТ: «Методические указания по системам управления безопасностью труда и охраны здоровья», МОТ-OSH 2001, Женева, 2001

БИБЛИОГРАФИЯ

I. Свод правил МОТ, основные принципы и руководства

Техника безопасности, Руководство образования работников (2-ое издание, 1983).

Техника безопасности на борту в море и в порту, Свод правил МОТ (2-ое издание, 1996).

Alli, В. Фундаментальные принципы профессионального здравоохранения и безопасности (2001).

Окружающие факторы на рабочем месте, Свод правил МОТ (1999).

Bakar Che Man, A.; Gold, D. Безопасность и здравоохранение при использовании химикалий в работе. Учебное руководство (1993).

Ди Мартино В.; Gold, D.; Schaар, А. Управление возникающими на работе проблемами, связанными со здравоохранением, Модульный ряд, Учебный центр, Безопасная работа (2002).

Эргономические контрольно-пропускные пункты: Практические и легко осуществимые решения по улучшению безопасности, здравоохранения и условий работы (1996).

Руководство по лучевой защите работников в промышленности (ионизирующая радиация), Серия Профессиональная безопасность и здравоохранение № 62 (1987).

Руководство по инспекции на предприятиях химической промышленности, особенно в случаях установки оборудования, представляющего основную опасность, Международный Информационный Центр Профессиональной Безопасности и Здравоохранения, Серия №2 (1992)

Руководство по системам управления профессиональной безопасностью и здравоохранением, ОШ МОТ 2001 (2001).

ВИЧ/СПИД и мир труда, Свод правил МОТ (2001).

Стресс, работа и удовлетворение от работы: критический подход, Серия Профессиональная безопасность и здравоохранение №50 (1982).

Осмотр условий труда на судне: Руководство по процедурам (1990).

- Инспекция труда, Руководство по образованию рабочих (исправленное издание, 1986).*
- Инспекция труда и принятие политики по детскому труду: Учебное руководство, Подразделение трудовой администрации, Серия №36 (1994).*
- Управления основным источником опасности: Практическое руководство (1994)*
- Управления вопросами, связанными с употреблением алкоголя и наркотиков на рабочем месте, Нормы и правила МОТ (1996).*
- Управление проблемами, связанными со здравоохранением на работе: Стресс, табак, алкоголь и наркотики ВИЧ/СПИД, насилие, учебный курс, Безопасная работа (2002).*
- Работа в воздушно среде, вредной для здоровья, Свод правил МОТ (1991)*
- Профессиональная безопасность и здравоохранение в сталелитейной промышленности, Свод правил МОТ (1993)*
- Профессиональная безопасность при работе на больших высотах в строительных и инженерных работах, Свод правил МОТ (1985)*
- Предотвращение несчастных случаев в результате подземных взрывов при добыче угля, Свод правил МОТ (1974)*
- Предотвращение основных несчастных случаев в промышленности, Свод правил МОТ (1991)*
- Защита работников от шума и вибрации, Свод правил МОТ (1984)*
- Запись и уведомление о профессиональных происшествиях и заболеваниях, Свод правил МОТ (1996)*
- Безопасное строительство и установка электрических пассажирских, грузовых и служебных лифтов, Свод правил МОТ (1972)*
- Безопасность и здравоохранение в сельскохозяйственных работах, Свод правил МОТ (1965)*
- Безопасность и здравоохранение в строительстве и инженерных работах, Свод правил МОТ (второе издание, 1985)*
- Безопасность и здравоохранение в горнодобывающей промышленности, Свод правил МОТ (1986)*
- Безопасность и здравоохранение в строительстве, Свод правил МОТ (1992)*
- Безопасность и здравоохранение в докерских работах, Свод правил МОТ (второе издание, 1992)*
- Безопасность и здравоохранение при работах в лесном хозяйстве, Свод правил МОТ (второе издание, 1998)*
- Безопасность и здравоохранение при открытых горных работах, Свод правил МОТ (1991)*
- Безопасность и здравоохранение при строительстве и ремонте судов, Свод правил МОТ (1984)*

- Безопасность и здравоохранение при использовании агрохимикалий, Руководство* (1990)
- Безопасность здравоохранение и социальная помощь на строительных площадках: Руководство по обучению* (Женева, 1995)
- Безопасность при работе с асбестом, Свод правил МОТ* (1990)
- Безопасность при использовании химикалий в работе, Свод правил МОТ* (1993)
- Безопасность в использовании синтетической стекловидной шерсти изоляции волокна (стеклянная шерсть, минеральная шерсть, шлаковая вата), Свод правил МОТ* (2001)
- Безопасность, здравоохранение и условия труда при передачи технологий развивающимся странам, Свод правил МОТ* (1988)
- Технические и этические руководящие принципы при надзоре за здоровьем работников, Серия Профессиональная безопасность и здравоохранение №71* (1998)

II. Документы трудового подразделения администрации МОТ

- №6 *L'efficacité de l'inspection du travail* (Эффективность трудовой инспекции) (1987); только на французском
- №8 *Инспекция труда в строительстве* (1989)
- №10 *La inspecciyon del trabajo en la agricultura para pauses de América Central y Panamá* (Инспекция труда в сельском хозяйстве для стран Центральной Америки и Панамы) (1988); только на испанском
- №12 *Обучение персонала и подразделения оп развитию в министерствах труда* (1989)
- №14 *Les méthodes de l'inspection du travail pour promouvoir la sécurité et la santé des travailleurs* (Методы инспекции труда, способствующие безопасности и здравоохранению работников) (1990); только на французском
- №17 *Инспекция предприятий в странах Карибского региона, Отчет с семинара об эффективности труда в сфере условий труда, Ямайка* (1988)
- №18 *Использование компьютеров в инспекции труда, Отчет с симпозиума, Вена* (1989)
- №20 *Informe final sobre la Reunión subregional sobre la inspecciyon del trabajo* (Отчет с региональной встречи по вопросам инспекции труда), Монтевидео, Уругвай, 1989; только на испанском
- №22 *Инспекция труда и опасности, связанные с химическим производством: Спектральный анализ системы инспекции труда* (1992)
- №27 *L'intervention de l'inspection du travail dans le secteur de la construction en Afrique* (Вмешательство инспекции труда в строительный сектор в Африке) (1991); только на французском
- №30 *Инспекция труда в некоммерческом секторе услуг* (1991)
- №31 *Инспекция труда и детский труд* (1992)

- №33 *Инспекция труда в нефтеперезонной и нефтехимической промышленности (1992)*
- №34 *Системы инспекции труда и политика переподготовки трудовых инспекторов (1993)*
- №35 *Производительность трудовой администрации (1993)*
- №36 *Инспекция труда и принятие политики по детскому труду. Руководство по подготовке (1994)*
- №37 *Инспекция труда в государственном секторе (1993)*
- №42 *Инспекция труда и принятие политики по детскому труду. Работающий ребенок: психологический подход (1994)*
- №43 *Etude sur l'inspection du travail et le travail précaire dans l'agriculture et les industries agro-alimentaires en Amérique latine (Исследование по инспекции труда и опасной работе в сельском хозяйстве и пищевой промышленности в Латинской Америке) (1994); только на французском*
- №48 *Роль инспекции труда в переходный период (1996)*
- №56 *Новые стратегии предотвращения для инспекции труда (1998)*

III. Другие публикации МОТ

- Вруант, М. *Успех через профессиональные программы безопасности*, Серия Профессиональная безопасность и здравоохранение №52 (Женева, 3-е издание, 1984).
- Энциклопедия профессиональной безопасности и здравоохранения*, под редакцией Джин Маджер Стеллманом (Jeanne Mager Stellman), 4-томная печатная версия и CD-ROM (Женева, 4-ое издание, 1998).
- Достойная работа*, Сообщение Генерального директора на 87-ую сессию международной лейбористской партии Конференция, Женева, 1999.
- Декларация основных принципов и прав на работе и ее продолжение* (Женева, 1998)..
- Развитие инспекционных услуг: Меняющаяся роль фабричного осмотра, СНГ, Отчет №5 (СНГ), 1994.*
- Фабричный осмотр: Избранные технические документы* (Хараре, МОТ/ARLAC, 1991).
- Fogastieri, V. *Дети на работе: Риски здоровья и безопасности* (Женева, 2-ое издание, 2002).
- Международные трудовые стандарты, связанные с инспекцией труда: Основные положения* (Женева, 1990).
- Инспекция по труду: Общий обзор Комитета Экспертов по применению Соглашений и Рекомендаций, Международная конференция по труду, Отчет III (Часть 4В), 71-ая Сессия, 1985 (Женева).*
- Инспекция по труду и детский труд (1999).*

I. Отчет для международной трехсторонней встречи экспертов высшего уровня, Женева

II. Отчет о встрече

Инспекция по труду: цели и практика (Женева, 1972)

Инспекция оп труду в сельском хозяйстве Южной Азии (Бангкок, 1988)

Инспекция оп труду в сельском хозяйстве Восточной Азии (Бангкок, 1983)

Навыки трудовой инспекции в нефтяной промышленности, обучающий материал. (Бангкок, МОТ/EASMAT, 1991).

Трудовая статистика, основанная на административных отчетах: Руководство для обучения (Бангкок, МОТ/EASMAT, 1997).

Умственное здоровье на рабочем месте: Ситуационный анализ для Польши, Финляндии и Германии (Женева, 2000).

Отчет о встрече, организованной Офисом МОТ и Комиссия европейских сообществ по инспекции труда в Европе, Женева, 1992.

Остановка принудительного труда, Глобальный отчет в рамках Продолжения к Декларации МОТ относительно Фундаментальных принципов и прав на Работе (Женева, 2001).

IV. Соглашения, Рекомендации и Протоколы МОТ

Интернет адрес <http://ilolex.ilo.ch:1567/english/index.htm>

Конвенции

- №62 Конвенция 1937 года о технике безопасности в строительстве
- №81 Конвенция 1947 года об инспекции труда и Протокол 1995 года к Конвенции 1947 года об инспекции труда
- №110 Конвенция 1958 года о плантациях
- №119 Конвенция 1963 года о снабжении машин защитными приспособлениями
- №129 Конвенция 1969 года об инспекции труда в сельском хозяйстве
- №138 Конвенция 1973 года о минимальном возрасте
- №139 Конвенция 1974 года о профессиональных раковых заболеваниях
- №144 Конвенция 1976 года о трехсторонних консультациях (международные трудовые нормы)
- №148 Конвенция 1977 года о производственной среде (загрязнение воздуха, шум и вибрация)
- №150 Конвенция 1978 года о регулировании вопросов труда
- №155 Конвенция 1981 года о безопасности и гигиене труда

- №161 Конвенция 1985 года о службах гигиены труда
- №162 Конвенция 1986 года об асбесте
- №167 Конвенция 1988 года о безопасности и гигиене труда в строительстве
- №174 Конвенция 1993 года о предотвращении крупных промышленных аварий
- №182 Конвенция 1999 года о наихудших формах детского труда
- №184 Конвенция 2001 года о безопасности и гигиене труда в сельском хозяйстве

Рекомендации

- №5 Рекомендация 1919 года об инспекции труда (службы здравоохранения)
- №20 Рекомендация 1923 года об инспекции труда
- №81 Рекомендация 1947 года об инспекции труда
- №82 Рекомендация 1947 года об инспекции труда на горнопромышленных и транспортных предприятиях
- №85 Рекомендация 1949 года об охране заработной платы
- №158 Рекомендация 1978 года о регулировании вопросов труда
- №174 Рекомендация 1987 года о репатриации моряков
- №175 Рекомендация 1988 года о безопасности и гигиене труда в строительстве
- №90 Рекомендация 1951 года о равном вознаграждении
- №92 Рекомендация 1951 года о добровольном примирении и арбитраже

V. Другие публикации

- Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA). *Managementsysteme in Arbeitsschutz* (Системы менеджмента по защите промышленных стандартов безопасности и здравоохранения) (Дортмунд, Германия, 1999)
- Комиссия Европейского союза (DGV). *Общие принципы инспекций труда относительно осмотра безопасности и здравоохранения на рабочем месте*, и «Анкетный опрос для оценки политики и методов инспекции профессионального здравоохранения и безопасности» (Люксембург, 1997).
- Европейское Агентство безопасности и здравоохранения на работе. *Экономическое воздействие профессиональной безопасности и здравоохранения в государствах - членах Европейского союза* (Бильбоа, 1999).
- Европейский фонд по улучшению условий жизни и работы. *Разработка устойчивого развития: управление средой, безопасностью и здравоохранением* (Люксембург, Отдел официальных публикаций европейских сообществ, 2000)
- Финское Министерство социальных отношений и здравоохранения. *Экономика рабочей среды 1997* (Тампере, Финляндия, 1997)

Glendon, I. «Управление рисками в 1990-ых: Оценка безопасности» в *Журнале профессионального здравоохранения и безопасности Австралии и Новой Зеландии*, Том 11, № 6, 1995, стр. 507–510.

Gunningham, N. «К эффективному осуществлению профессионального здравоохранения и безопасности: Два пути к просвещению» в *Журнале сравнительного трудового законодательства и политики*, Том 19, № 4, 1998, стр. 547–583.

Johnstone, R. *Регулирование систем безопасности рабочего места и безопасности* (Оксфорд, Пресса Оксфордского университета, 1999).

Государственная канцелярия Ее Величества (HMSO), Великобритания. *Безопасность и здравоохранение на работе*, Отчет Парламентского Комитета 1970–72, Cmnd. 5034 (Лондон, 1972).

Hopkins, A.; Hogan, L. «Влияние на мелкий бизнес, чтобы проявить внимание к профессиональному здравоохранению и безопасности» в *Журнале Профессионального здравоохранения и безопасности*, Том 14, №3, 1998, стр. 237-244.

Избранные публикации Исполнительного органа здравоохранения и безопасности (HSE), HSE Books UK, PO Box 1999, Sudbury, CO10 2WA, United Kingdom

Изложение политики приведения в исполнение (1995).

Farmwise. Ваш гид по здравоохранению и безопасности в сельском хозяйстве (1999).

Предотвращение несчастных случаев с детьми в сельском хозяйстве, Принятый свод правил (2-ое издание, 1999).

Успешное управление здравоохранением и безопасностью (2-ое издание, 1997).

Стоимость производственных происшествий (1993).

Затраты Великобритании от несчастных случаев на рабочих местах и связанного с работой плохо здоровья (1995/96).

Избранные публикации Международной Ассоциации инспекции труда (МАИТ), PO Box 3974, 1211 Geneva 3, Switzerland

Отчет Международного Симпозиума, «Опасные вещества и трудовая инспекция», Висбаден, 1991.

Отчет Международного технического симпозиума, «Стратегии инспекции труда для уязвимых групп», Тунис, 1994.

Отчет международной конференции, «Инспекция здравоохранение» Лондон, 1996.

Отчет международного симпозиума, «Современные системы управления в инспекции труда», Лион, 1997.

Отчет международного симпозиума, «Инспекция труда: роли и практические решения после 2000», Никосия, 1998

Отчет с семинара МОТ/МАИТ, «Трудовые и инспекционные методы предотвращения в сельском хозяйстве», Малави, 1991 (Женева, 2001)

- Отчет международной конференции «Приоритеты инспекции труда в новом тысячелетии», Дубровник, 2000*
- Отчет с симпозиума МОТ/МАИТ, «Инспекция труда и профессиональные системы и стандарты безопасности и здравоохранения», Дюссельдорф, 2001*
- Инспекция труда Голландии (Arbeidsinspectie). Инспекция и приведение в исполнение (новых) трудовых рисков» (Гаага, 2000)*
- Системы управления профессиональной безопасностью и здравоохранением. Руководство по выполнению (Хитчян, 2000)*
- Старший комитет трудовой инспекции (SLIC), Европейский Союз. Общие принципы трудовых инспекций, касающиеся инспекции труда и безопасности рабочего места (Брюссель, 1997)*
- Департамент здравоохранения США. Защита здоровья 80 миллионов рабочих – Национальная цель профессионального здравоохранения (Вашингтон, 1996)*
- ВОЗ. В направлении наилучшей практики управления здравоохранением, средой и безопасностью на промышленных и других предприятиях (Копенгаген, Региональный европейский офис, 1999)*
- МОТ. Умственное здоровье и работа: Воздействие, проблемы и наилучшая практика (Женева, 2000).*
- Министерские круглые столы: Умственное здоровье, 54-оя Всемирная ассамблея здоровья, Женева, апрель 2001*

VI. Избранные периодические издания, содержащие соответствующие статьи

- Международный обзор по труду (Женева, МОТ)*
- Африканский информационный бюллетень по профессиональному здравоохранению и безопасности (Хельсинки, МОТ/СНГ + FINNIDA).*
- Журнал американской ассоциации промышленной гигиены*
- Журнал американской промышленной медицины*
- Анналы промышленной гигиены*
- Азиатско-Тихоокеанский информационный бюллетень по профессиональной безопасности и здравоохранению (Хельсинки, МОТ/СНГ + FINNIDA)*
- Здравоохранение и безопасность*
- Форум МАИТ (Висбаден, Германия, Международная ассоциация инспекции труда)*
- Промышленное здравоохранение*
- Международный журнал промышленной эргономики*
- Международный журнал промышленной безопасности и эргономики*
- Журнал исследования безопасности*

Новости (Информационный бюллетень европейского агентства по безопасности и здравоохранению на работе)

Промышленная гигиена

Безопасность и здравоохранение на работе (Женева, МОТ/СНГ)

Безопасность и здравоохранение на практике

Полезные веб-сайты

- 1) МОТ: www.ilo.org
- 2) Программы МОТ, напрямую относящиеся к инспекции по труду:
 - Бюро библиотеки и информационных служб: www.ilo.org/bibli
 - Условия рабочего отдела: www.ilo.org/condit
 - В фокусе программы содействия Декларации фундаментальных принципов и прав на работе: www.ilo.org/declaration
 - Программа помощи полам: www.ilo.org/genprom
 - Департамент по работе с Правительством, трудовым законодательством и администрацией: www.ilo.org/gllad
 - Международная программа исключения детского труда: www.ilo.org/iprc
 - Безопасная работа – Программа профессиональной безопасности и здравоохранения: www.ilo.org/safework
 - Международный информационный центр профессиональной безопасности и здравоохранения: www.ilo.org/cis
- 3) Африканский региональный административный центр по труду (Хараре, Зимбабве): www.africaonline.co.zw/arlac.org
- 4) Arbetslivsinstitutet (Швеция): <http://www.niwl.se/>
- 5) Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) (Германия): <http://www.baua.de/>
- 6) Канадский центр профессионального здравоохранения и безопасности: <http://www.ccohs.ca/>
- 7) Европейское агентство профессионального здравоохранения и безопасности (Бильбао, Испания): www.europe.osha.int
- 8) Европейский фонд улучшения условий жизни и работы (Дублин, Ирландия): www.eurofound.ie
- 9) Европейский Союз, Главный комитет инспекций труда (Люксембург): www.europa.eu.int/comm/dg05/hands/committ/insp.htm
- 10) Финский институт профессионального здравоохранения: <http://www.occuphealth.fi/e/>
- 11) Исполнительный орган по безопасности и здравоохранению (Великобритания): <http://www.hse.gov.uk/hsehome.htm>

- 12) Международная ассоциация инспекций труда (Женева, Швейцария): www.iall.org
- 13) Ибероамериканская конфедерация инспекций труда (Монтевидео, Уругвай, только электронная почта): ciit.@multi.com.uy
- 14) Международная ассоциация социальной безопасности (Женева, Швейцария): www.issa.int
- 15) Национальный институт профессиональной безопасности и здравоохранения (США): <http://www.cdc.gov/niosh/homepage.html>
- 16) Национальный институт безопасности на рабочем месте (Франция): http://www.inrs.fr/index_fla.html
- 17) Национальная комиссия профессиональной безопасности и здравоохранения (Австралия): <http://www.nohsc.gov.au>
- 18) Администрация профессиональной безопасности и здравоохранения (США): <http://www.osha.gov/>
- 19) Schweizerische Versicherungsanstalt; Caisse national suisse d'assurance (SUVA)[Switzerland]: http://www.suva.ch/scripts/suva/index_f.asp
- 20) XVI Всемирный конгресс по безопасности и здравоохранению на работе (Вена, Австрия): www.safety2002.at

**ИНСПЕКЦИЯ
ТРУДА**

ISBN 92-2-412710-X

web pdf version 92-2-415539-1

МЕЖДУНАРОДНОЕ БЮРО ТРУДА • ЖЕНЕВА