

საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტი

ხელნაწერის უფლებით

ირაკლი არაბიძე

საქართველოს სახელმწიფო პოლიტიკა შრომის უსაფრთხოების
სფეროში, პრობლემები და გამოწვევები

სადოქტორო პროგრამა – საჯარო მმართველობა

შიფრი – 1109

დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად წარდგენილი
დისერტაციის

ავტორეფერატი

თბილისი

2020 წელი

სამუშაო შესრულებულია საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტში
ბიზნესტექნოლოგიების ფაკულტეტი
საჯარო მმართველობისა და ელექტრონული ბიზნესის დეპარტამენტი

ხელმძღვანელი: ასოცირებული პროფესორი
ნუნუ ოვსიანიკოვა

რეცენზენტები: -----

დაცვა შედგება 2020 წლის ——— თებერვალს, ——— საათზე
საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის ბიზნესის ადმინისტრირების, საჯარო
მმართველობის და მენეჯმენტის საუნივერსიტეტო სადისერტაციო საბჭოს
სხდომაზე.

კორპუსი -----, აუდიტორია -----

მისამართი: 0175, თბილისი, კოსტავას 77

დისერტაციის გაცნობა შეიძლება სტუ-ს ბიბლიოთეკაში,
ხოლო ავტორეფერატისა - სტუ-ს ვებგვერდზე.

სადისერტაციო საბჭოს მდივანი:

პროფესორი

ლელა კოჭლამაზაშვილი

Abstract

Since independence, Georgia has experienced significant social and economic changes, which further strengthened individual institutions and the rule of law. In this regard, important is the management of the state's labor security policy, which is characterized by significant changes over time, the strengthening of legislative and institutional mechanisms and, in some cases, the full liberalization of approaches. These changes make it important to evaluate the state approaches to the labor security system to see what the underlying trends are and what their development dynamics are.

Bearing in mind the fact that Georgia's independence has been around for only three decades, we must mention the steps and changes that are made to build a democratic and strong state. Change and refinement mean all areas, from the financial point of view, even the country's investment, which undoubtedly guarantee the country's credibility in the international market, ending in the areas of health and education that are closer to European standards. Since its independence from the Soviet Union, Georgia on the periphery of Europe has undergone significant socio-economic and political changes, but it should also be noted that the above-mentioned positive trends are accompanied by difficulties and barriers that depart from high standards. Take, for example, the of labor and employment fields and Georgia's state policy in the field of labor security, where the changes in the country over the last 25 years have been less analogous to their dramatic and ineffective ways, not to mention the development of labor security inspection mechanisms by the state, which has become active and prioritized only this year.

Creating a safe work environment in the workplace remains a major challenge in Georgia for years. This is mainly due to the fact that the awareness of the business sector in the area of labor security is not yet in place. In response to this problem, the country's authorities created a Department of Labor Inspection in 2015, but the move was considered ineffective as the department's mandate was limited to labor security matters, also, the department needs an employer's permit for labor inspections at the workplace, and its recommendations after inspections do not have binding force, which contradicts ILO minimum standards. After all, the restoration of the labor inspection has made some progress in terms of clearly defining and setting the boundaries of responsibility for both the state and business as well as for employees this year.

The purpose of the newly developed law is to define the basic requirements of labor safety issues and the general principles of preventive measures.

Overall, occupational safety is a complex system with many components, and labor inspection is only one of those components. For the proper functioning of the system, critical factors are education programs, technologies, employee qualifications, health care systems, labor culture and, of course, business involvement and -most importantly - responsibility in all of these fields are crucial. Occupational safety management is a systematic approach that consists of many components and involves a control mechanism - including labor inspection. It is of particular importance to assess what political will is in place to implement labor safety standards in the country, how the government will govern this system and whether legislative acts are being implemented in practice.

ნაშრომის ზოგადი დახასიათება

საკვლევი თემის აქტუალობა. უკანასკნელ წლებში სამუშაო ადგილებზე მზარდი უბედური შემთხვევების, საზოგადოების მასობრივი უკმაყოფილებისა და შრომის უსაფრთხოების სფეროში ბუნდოვანი სახელმწიფო პოლიტიკის გატარების ფონზე, განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს შრომის უსაფრთხოების სფეროს შესწავლა სახელმწიფო მართვის ნაწილში და თანმდევი ანალიზი. საინტერესოა, თვალი მივადევნოთ დემოკრატიული და განვითარებული ქვეყნისთვის დამახასიათებელ ამ კომპონენტს, რომელიც კანონით განისაზღვრება შრომის ბაზარზე ეკონომიკური საქმიანობის ყველა დარგში არსებული საწარმოებისთვის შრომის უსაფრთხოების კუთხით ოპერირების ერთიანი სტანდარტით. ასევე, თამამად შეგვიძლია განვაცხადოთ ის ფაქტიც, რომ აღნიშნული ახლად დანერგილი თუ დანერგვის პროცესში მყოფი სტანდარტები, გადაწყვეტილების მიღების პროცესის გაუმჭვირვალობა, დაგეგმვისა და განხორციელების არასრულყოფილი მექანიზმები და აღსრულების ბერკეტის არასათანადო გამოყენება, სახელმწიფო მართვის მთავარი კომპონენტების შეუსაბამობებზე მიგვითითებს. სწორედ ამ საკითხების შესწავლა წარმოადგენს წინამდებარე ნაშრომისა და მასში ასახული კვლევის მთავარ, როგორც ადამინის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის საერთაშორისო სტანდარტის დაცვის ღირებულებას.

კვლევის მიზანი. კვლევის მიზანია, შრომის უსაფრთხოების ეროვნული სტრატეგიის არქონის ფონზე, საქართველოს სახელმწიფო პოლიტიკის განსაზღვრა შრომის უსაფრთხოების სფეროში, ასევე შრომის ინსპექტირების მექანიზმების შეფასება. აგრეთვე, მეცნიერულად დამუშავებული პოლიტიკურ-სტრატეგიული მახასიათებლების საბაზისო ჩარჩოს შემუშავება. გამოვავლინოთ და ხაზგასმით აღვნიშნოთ შრომის უსაფრთხოების სახელმწიფო პოლიტიკის არსი და საქართველოში მიმდინარე ტენდენციები, მათი რეგულირების ბერკეტები როგორც ეკონომიკური, ისე პოლიტიკური კუთხით. ასევე მნიშვნელოვანია ნაშრომმა გამოკვეთოს შრომის ინსპექციის ეფექტურობის განმსაზღვრელი მთავარი პრინციპები და შემუშავებული

მიდგომები.

კვლევის დასახული მიზნის მისაღწევად დასახულია შემდეგი **ამოცანების** განხორციელება:

1. კვლევის თეორიულ-მეთოდოლოგიური ბაზის ჩამოყალიბება;
2. შრომის უსაფრთხოების საერთაშორისო აღიარებული სტანდარტების თეორიული საფუძვლების შესწავლა და მათი შედარება ეროვნულ სისტემასთან.
3. შრომის უსაფრთხოების ეროვნული პოლიტიკის მართვის საბაზისო საკითხების შესწავლა და ანალიზი.
4. ლატვიისა და დიდი ბრიტანეთის შრომის უსაფრთხოების და შრომის ინსპექტირების მექანიზმების შესწავლა და წარმატებული მიდგომების დანერგვის ხელშეწყობა.
5. საქართველოს ეროვნული შრომის უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვაში გამოვლენილი პრობლემატიკის შესწავლა;
6. კვლევის შედეგების საფუძველზე დასკვნების გაკეთება და რეკომენდაციების შემუშავება.

კვლევის საგანი და ობიექტი: კვლევის საგანია სახელმწიფო შრომის უსაფრთხოების პოლიტიკის მართვისა და ინსპექტირების მექანიზმების ეფექტიანობის საკითხი. კვლევის ობიექტია სახელმწიფო შრომის უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისას მმართველობითი გადაწყვეტილებები და მისი თავსებადობა საერთაშორისოდ აღიარებულ მიდგომებთან.

თეორიული და მეთოდოლოგიური საფუძველი. ნაშრომის თეორიულ და მეთოდოლოგიურ საფუძველს ქმნის ის სამეცნიერო ნაშრომები და დარგში წამყვანი საერთაშორისო ორგანიზაციების პუბლიკაციები, რომლებიც განსაზღვრავენ სახელმწიფო მართვის ძირითად პრინციპებს. კვლევის შედეგების სანდოობა ეფუძნება სამეცნიერო ნაშრომებსა და საკანონმდებლო ხასიათის ოფიციალურ დოკუმენტებს. კვლევის მიზნისა და ამოცანების სპეციფიურობის გათვალისწინებით, კვლევის მეთოდოლოგია კომბინირებულია. კვლევის მეთოდის ძიებისას პრიორიტეტი მიენიჭა პირველადი კვლევის მეთოდს, იქიდან გამომდინარე, რომ მსგავსი საკითხები საქარ-

თველოში ამ ეტაპზე არცთუ ისე ფართოდ არის გაშლილი და განხილული, მხოლოდ მეორადი კვლევის შედეგების გამოყენება ამ შემთხვევაში არცთუ ისე მკაფიო სურათს იძლევა. კვლევის ფარგლებში ჩვენს მიერ ინდივიდუალურად შედგა კითხვარი როგორც დამსაქმებლებისთვის, ასევე დასაქმებულთათვის, სადაც წინ წამოწეული იყო ისეთი საკითხები, რომლებიც მიზნად ისახავდა მათი დამოკიდებულების დადგენას სახელმწიფო პოლიტიკის მიმართ შრომის უსაფრთხოების სფეროში, რა პერსპექტივებს ხედავენ ქართულ რეალობაში შრომის ინსპექტირების მექანიზმების ეფექტურობის კუთხით. აღსანიშნავია, რომ გამოყენებულ იქნა ინდუქციური მეთოდი, რაც ზოგადი დასკვნების გამოტანის საშუალებას იძლევა.

კვლევის საფუძველზე, ნაშრომში წარმოდგენილია **მეცნიერული სიახლის** მქონე შედეგები:

1. სახელმწიფო დონეზე შრომის უსაფრთხოების პოლიტიკის ფორმირება ეფუძნება გადაწყვეტილების მიღებას მხოლოდ სამთავრობო დონეზე და გამორიცხავს სხვადასხვა დაინტერესებული ინსტიტუციების პროცესში ჩართვას, რაც ქმნის წარუმატებელი შედეგების დადგომის წინაპირობას. კრიტიკულად მნიშვნელოვანია პოლიტიკის ფორმირების პროცესი იყოს ღია სფეროში ჩართული პირებისა და ორგანიზაციებისათვის. განსხვავებული აზრების არსებობის პირობებში საფუძველი ეყრება მდგრად სისტემას, რომლის მართვა პასუხისმგებლობების განაწილებაზეა აგებული.

2. ძალაუფლების გამოყენებით კონტროლსა და ეფექტური აღსრულებას შორის თანაზომიერების პრინციპის დაცვის უზრუნველყოფა წარმოადგენს შრომის უსაფრთხოების მაკონტროლებელი ორგანოს მნიშვნელოვან გამოწვევას, რომლის საპასუხოდაც ქმედით ნაბიჯად ჩაითვლება საზოგადოების წინაშე მუდმივი ანგარიშგება. ამ მიზნით განხილულ უნდა იქნას შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტის ყოველწლიური ანგარიშგებები, რომელიც უნდა მოიცავდეს შრომის ინსპექტორთა შემოწმებული კომპანიების, გამოვლენილი დარღვევებისა და მთელი ქვეყნის მასშტაბით შრომის უსაფრთხოების არსებული მდგომარეობის ანალიზს.

3. შრომის პირობების ინსპექტირება ეფუძნება საწარმო/ორგანი-

ზაციათა შემოწმებას გეგმიური და არაგეგმიური კონტროლის საფუძველზე, ხოლო თავად შემოწმების შედეგები წლების განმავლობაში დახურულია საზოგადოების ფართო სპექტრისათვის, რაც ზრდის გაუმჭვირვალობისა და უფლებამოსილი პირ(ებ)ის მიერ მათთვის სასურველი გადაწყვეტილების მიღების ალბათობას. მნიშვნელოვნად მიგვაჩნია შემოწმების შედეგების საჯაროობა, რაც გააჯანსაღებს ინსპექტირების შედეგებსა და აამაღლებს პასუხისმგებელი პირების სამუშაოს შესრულების ხარისხს.

4. კონკრეტული სახელმწიფო უწყების საბიუჯეტო სახსრების ოდენობა და მისი მართვა დამოუკიდებლობის გარანტიების არსებობასთან მნიშვნელოვნად არის დაკავშირებული. ILO-ს სტანდარტის მიხედვით, სახელმწიფოებმა უნდა მიიღონ ყველა აუცილებელი ზომა იმისათვის, რომ უზრუნველყონ შრომის ინსპექცია მისი ფუნქციების შესასრულებლად საჭირო ფინანსური რესურსით. ფინანსური რესურსის საკმარისობის მიზანს არამხოლოდ შრომის ინსპექციის გამართული და სრულყოფილი საქმიანობა წარმოადგენს, არამედ უპირველესად გულისხმობს შესაბამისი ხარისხისა და მოცულობის დამოუკიდებლობის გარანტიების შექმნას, ერთი მხრივ, თითოეული შრომის ინსპექტორის, მეორე მხრივ კი, თავად შრომის ინსპექციისათვის. არასაკმარისი საბიუჯეტო სახსრები, თავის მხრივ, გულისხმობს ინსპექციისათვის არასაკმარისი დამოუკიდებლობის გარანტიების არსებობას. როგორც წესი, ქვეყნების უმრავლესობაში, შრომის ინსპექციის ბიუჯეტი მოცემულია იმ სამინისტროს ძირითადი ბიუჯეტის ფარგლებში, რომლის სტრუქტურულ ერთეულსაც მიეკუთვნება ინსპექცია.

5. ეფექტიანი შრომის ინსპექციის არსებობისათვის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია შრომის ინსპექტორთა სათანადო რაოდენობა. აღნიშნულს პირდაპირ შეეხება შესაბამისი კონვენციები, რომლებიც ადგენს შრომის ინსპექტორთა საკმარისი რაოდენობის მოთხოვნას და ამას ინსპექციის მიერ ფუნქციების ეფექტიანად შესრულებას უკავშირებს. ამ პროცესში მნიშვნელოვანია, გათვალისწინებული იყოს ინსპექტორთა საქმიანობის შინაარსი, მათ შორის, შესამოწმებელ საწარმოთა ან/და დასაქმებულთა რაოდენობა, შესამოწმებელ საკითხთა ბუნება, დასაქმების ადგილების მოცულობა და

კომპლექსურობა იმ სამართლებრივი რეგულაციებისა, რომელთა აღსრულებაზეც შრომის ინსპექციას პასუხისმგებლობა აქვს; ასევე ის პრაქტიკული პირობები, რომელთა ფარგლებშიც შრომის ინსპექტორები ვალდებულნი არიან, აწარმოონ ინსპექტირება, შრომის ინსპექტორთა განკარგულებაში არსებული მატერიალური საშუალებები და სხვა. გარდა აღნიშნულისა, შრომის ინსპექტორთა რაოდენობა უნდა გაიზარდოს შრომის ინსპექტირების იმგვარ მოდელებში, სადაც ინსპექტორთა ფუნქციაში შედის მათ ძირითად უფლებამოსილებებს მიღმა არსებული სხვა დამატებითი საკითხები.

6. ქვეყნის პოლიტიკური კურსი განსაზღვრავს ეროვნულ სტრატეგიებსა და მიდგომებს შრომის უსაფრთხოების კუთხით, ეროვნულ პროგრამა შეგვიძლია გამოიხატოს შემდეგი ფორმულით: „ დაგეგმვა - გაკეთება - შემოწმება - მოქმედება“, რომელშიც თითოეული ციკლის ელემენტის ეფექტური და გამართული შესრულება საციცოცხლოდ მნიშვნელოვანია.

კვლევის პრაქტიკული მნიშვნელობა. სახელმწიფო შრომის უსაფრთხოების პოლიტიკის მართვის მეცნიერული კვლევა ღირებულია სახელმწიფო მართვისა და მისგან მომდინარე პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის გამოუმჯობესების თვალსაზრისით, რადგან მიღებული დასკვნები და შემუშავებული რეკომენდაციები მნიშვნელოვან დახმარებას გაუწევს სახელმწიფო უსაფრთხოების მართვაში მონაწილე სახელმწიფო ინსტიტუტებს ერთიანი სტრატეგიული სამთავრობო მიდგომის პრინციპზე დაყრდნობით აღმოფხვრან სახელმწიფო პოლიტიკის დაგეგმვაში არსებული ნაკლოვანება და შეიმუშაონ შრომის უსაფრთხოების გრძელვადიანი სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა.

ნაშრომში ჩამოყალიბებულია სახელმწიფო შრომის უსაფრთხოების მართვაში - პოლიტიკის დაგეგმვაში არსებული ნაკლოვანების აღმოფხვრისა და გაუმჯობესების ხელშემწყობი რეკომენდაციები.

1. მნიშვნელოვნად მიგვაჩნია სახელმწიფომ შექმნას შესაბამისი საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ბაზა, რაც გარდაქმნის საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის შრომის პირობების ინსპექტი-

რების დეპარტამენტს დამოუკიდებელ ორგანიზაციულ ერთეულად - შრომის ინსპექციად და გაითვალისწინებს მისი დამოუკიდებლობის და ეფექტიანობის ინსტიტუციურ შესაძლებლობას, ასევე შექმნის ინსპექტორთა ინდივიდუალური დამოუკიდებლობის გარანტიებს;

2. ქვეყანაში არსებული შრომის უსაფრთხოების კანონმდებლობა ვერ პასუხობს საერთაშორისო სტანდარტებსა და არსებულ გამოწვევებს. სანქციების ნაწილში განსაკუთრებით ხარვეზულად მოსჩანს კანონმდებლობა, ვინაიდან მკაფიოდ არაა განსაზღვრული თუ რომელ დარღვევაზე რა ტიპის ადმინისტრაციული სახდელი შეიძლება დაედოს კომპანიას, ასევე მინიმალური დარღვევის ოდენობა 200 ლარი, საკმაოდ არაადეკვატურ ოდენობად მოსჩანს ევროპული ქვეყნების პრაქტიკის კვალდაკვალ. თამამად შეიძლება ითქვას, რომ პრევიული და რეაგირებითი ეფექტის მქონე სანქციების სისტემა არ გააჩნია აღმასრულებელ ორგანოს.
3. სახელმწიფომ უნდა მიმართოს ე.წ „Name and Shame” პრინციპს, რაც გულისხმობს ადმინისტრაციული სამართალდამრღვევი პირების საჯარო გამოქვეყნებას სამინისტროს ინტერნეტ პლატფორმაზე (საიტზე) და შემოწმებულ კომპანიებში გამოვლენილი დარღვევების აფიშირებას. წარმოდგენილი მოდელი კიდევ უფრო გაზრდის შრომის უსაფრთხოების კულტურის ჩამოყალიბებისა და განვითარების შესაძლებლობას კომპანიებში.
4. შრომის პირობების მაკონტროლებელ ორგანოს აუცილებელია გააჩნდეს კოორდინაცია და თანამშრომლობა სხვა მაკონტროლებელ ორგანოებსა თუ ამ საქმეში ჩართულ ინსტიტუტებთან. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ შრომის ინსპექციას უნდა შეეძლოს სხვადასხვა სახელმწიფო უწყებებიდან მიიღოს მისთვის ყველა სასურველი ინფორმაცია (მონაცემი), რაც მას ხელს შეუწყობს შემოწმების პროცესის გაუმჯობესებაში.
5. საქართველოში შრომის უსაფრთხოების პოლიტიკის გატარება წარ-

მოადგენს საკანონმდებლო აქტების, ინსტიტუციური ბერკეტების და საზოგადოების გავლენების შედეგად ფორმირებულ პროცესს, რომლის წარმატებით დასრულება შესაძლებელია მხოლოდ საერთო კოორდინაციითა და საერთაშორისო გამოცდილების გაზიარებით. ამ მიზნით ალბათ უპრიანი იქნება ლატვიის მაგალითის დასახელება, რომელმაც შეძლო და დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ განავითარა საკუთარი შესაძლებლობები ყველა ასპექტში, განსაკუთრებით კი საკვანძო ღირებულებად აქცია ადამიანის უსაფრთხო შრომის უფლება.

ნაშრომის მოცულობა, სტრუქტურა და ძირითადი შინაარსი: მოცემული დისერტაცია მოიცავს 115 გვერდს. ნაშრომი შედგება შინაარსის, რეზიუმეს, ლიტერატურის მიმოხილვის, შესავლის, 4 (ოთხი) თავის, დასკვნისა და რეკომენდაციის, გამოყენებული ლიტერატურის ჩამონათვალისგან. ნაშრომს თან ახლავს გამოყენებული ლიტერატურის სია 42 ერთეული.

ნაშრომის სტრუქტურა და ძირითადი შინაარსი შემდეგია:

შესავალი.

ლიტერატურის მიმოხილვა.

თავი I. შრომის უსაფრთხოების სახელმწიფო პოლიტიკის არსი და მისი მნიშვნელობა.

1.1 შრომის უსაფრთხოების პოლიტიკის ძირითადი არსი და ტენდენციები.

1.2. შრომის უსაფრთხოების რეგულირების ეკონომიკური და პოლიტიკური ასპექტები.

1.3 სამმხრივი სოციალური დიალოგის როლი შრომის უსაფრთხოების პოლიტიკის განსაზღვრაში.

თავი II. შრომის უსაფრთხოების სახელმწიფო პოლიტიკის რეგულირების ეროვნული მექანიზმები .

2.1 შრომის ინსპექტირების ეროვნული პოლიტიკური კონტექსტი.

2.2 შრომის უსაფრთხოების საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების პოლიტიკის რეგულირების მიმოხილვა ქვეყნის

დამოუკიდებლობიდან დღემდე.

2.3 მოქმედი შრომის ინსპექციის ფორმირების პროცესის მიმოხილვა.

2.4 შრომის ინსპექციის ეფექტურობის განმსაზღვრელი ძირითადი პრინციპები და მიდგომები.

2.4.1 შრომის ინსპექციის ორი ფუნქცია: რეგულირების სისტემა და სანქციონების მექანიზმები.

თავი III. შრომის უსაფრთხოების პოლიტიკის რეგულირების საერთაშორისო გამოცდილება.

3.1 დიდი ბრიტანეთისა და ლატვიის ქვეყნების გამოცდილება.

3.2 შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის რეკომენდაციები და მისი რეალიზების ასპექტები.

თავი IV. კვლევის ანგარიში /აღწერა .

დასკვნები და რეკომენდაციები .

გამოყენებული ლიტერატურა

ნაშრომის ზოგადი შინაარსი

ნაშრომის შესავალში დასაბუთებულია თემის აქტუალობა და მოცემულია პრობლემის შესწავლის მდგომარეობა, დასახულია კვლევის მიზანი და ამოცანები, კვლევის საგანი და მეთოდები. წამოდგენილია ნაშრომის მეცნიერული სიახლე და პრაქტიკული მნიშვნელობა

ნაშრომის ლიტერატურის მიმოხილვაში აღნიშნულია, რომ შრომის უსაფრთხოების პოლიტიკის მართვა წარმოადგენს მნიშვნელოვან გამოწვევას ყველა ქვეყნისათვის, ვინაიდან საჭიროებს განსაკუთრებულ და სფეციფიკურ მიდგომას, ხოლო შეცდომების შემთხვევაში დიდი რისკია ადამიანური დანაკარგის. ამ საკითხებზე საზღვარგარეთის სამეცნიერო ლიტერატურა და ნაშრომებია წარმოდგენილი, რომლებიც ნათლად ასახავს მართვის ხედვას და გადაწყვეტილებების მიღების თავისებურებებს. სამწუხაროდ, კვლევის პროცესში დადგინდა, რომ საქართველოს დამოუკიდებლობის მოპოვებიდან დღემდე არ შექმნილა არანაირი სამეცნიერო ნაშრომი, რომელიც მიემდგინება აღნიშნულ თემატიკას, შესაბამისად, რომ

ვერ იქნა მოძიებული საკითხის მეცნიერულად კომპლექსური შესწავლის ამსახველი სამეცნიერო ლიტერატურა. თუმცა ცალკეული არასამთავრობო ორგანიზაციები ბოლო რამდენიმე წელია იკვლევენ შრომის პირობების ინსპექტირების მექანიზმების ეფექტურობას ქვეყანაში და შესაბამის ანალიზსაც აქვეყნებენ პერიოდულად, რაც ცალსახად კვლევის პროცესში მიზნობრივ ლიტერატურად უნდა შეფასდეს.

პირველ თავში – „შრომის უსაფრთხოების სახელმწიფო პოლიტიკის არსი და მისი მნიშვნელობა“- განხილულია შრომის უსაფრთხოების სახელმწიფო მიდგომების ჩამოყალიბების ძირითადი საწყისები, მისი დაარსებისა და განვითარების ეტაპები და ის სირთულებები რაც თან ახლავს ამ პროცესს. ამავე თავში მოცემულია ინფორმაცია პოლიტიკის საკვანძო როლისა და მის განხორციელებაში ჩართული პირების შესაძლო აქტივობების შესახებ.

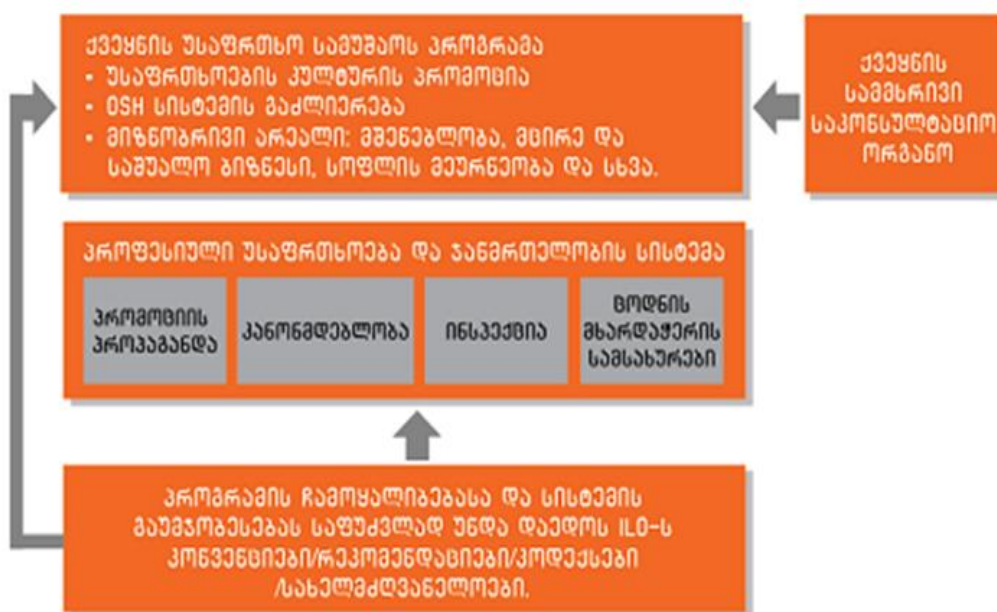
შრომის უსაფრთხოების პოლიტიკა ვითარდებოდა სოციალურ, პოლიტიკურ, ტექნოლოგიურ და ეკონომიკურ ცვლილებებთან ერთად. უდავოა გლობალიზაციის როლი მსოფლიო ეკონომიკის ტემპის აჩქარებაში რამაც თავის მხრივ ხელი შეუწყო შრომის ბაზრის მოთხოვნათა ფორმირებას, შრომის უსაფრთხოების პოლიტიკის დახვეწასა და მისი ინსპექტირების მექანიზმების ფართო მასშტაბებით განვითარებას. შრომის უსაფრთხოება არ უნდა განვიხილოთ მხოლოდ დასაქმებულის უსაფრთხო გარემოს შექმნის კრილში, არამედ იგი ქმნის მდგარ განვითარებულ სამუშაო პირობებს და აყალიბებს ორგანიზაციულ კულტურას, რომლისთვისაც უსაფრთხო შრომის გარემო და პირობები ორგანულად პრიორიტეტია. თუმცა, გლობალიზაციის პროცესს ასევე გააჩნია თავისი უარყოფითი შედეგები. აშშ-ში გლობალიზაციის დამახასიათებელმა მიგრაციამ, დიდწილად გამოიწვია შრომის უსაფრთხოების ნორმათა თითქმის სრული უგულებელყოფა, გასულ საუკუნეში, როცა ამერიკამ მიიღო მიგრანტთა ნაკადი მექსიკიდან, მათ უწევდათ დათანხმება ნებისმერ სამუშაოზე, იქიდან გამომდინარე, რომ მათ ვერ აუწყვეს პროგრესულ ტექნოლოგიებს ფეხი, იძულებულნი იყვნენ შეესრულებინათ ყველაზე დაბალი საფეხურის ე.წ „შავი მუშის“ სამუშაო, სადაც სამუშაო საათების ხანგრძლივობის, ღამის

ცვლის თუ უსაფრთხო გარემოს ცნება უბრალოდ არ არსებობდა.

შრომის უსაფრთხოების პოლიტიკის არსის გაცნობის ერთ-ერთი გზაა გავეცნოთ საერთაშორისო შრომის ორგანიზაციის ფუნქციას, პრინციპებსა და მოთხოვნებს. დასაწყისში უნდა აღინიშნოს ის მნიშვნელოვანი ფაქტი, რომ შრომის საერთაშორისო ნორმები ჩამოყალიბდა, როგორც შრომისა და სოციალური პოლიტიკისადმი მიძღვნილი დოკუმენტების ყოვლისმომცველი სისტემა კონტროლის საკუთარი მექანიზმით, რომელიც მოწოდებულია, უპასუხოს ეროვნულ დონეზე ამ ნორმების გამოყენების პროცესში წარმოქმნილ ყველა შესაძლო პრობლემას. ეს ნორმები სამართლებრივი ნაწილია შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის სტრატეგიისა, რომელიც მიმართულია გლობალიზაციის მართვის, მდგრადი განვითარების ხელშეწყობის, სიღარიბის აღმოფხვრისა და იმ მიზნის მიღწევისაკენ, რომ ადამიანებს შეეძლოთ შრომა ღირსეულ და უსაფრთხო პირობებში. 1919 წელს ვერსალის ხელშეკრულების ხელმომწერმა ქვეყნებმა ნათლად დაინახეს შრომის მძიმე პირობები, რომლებსაც მსოფლიო შესაძლოა დიდ მღელვარებამდე მიეყვანა, ამ მზარდი ტენდენციის საპასუხოდ კი დააფუძნეს შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია შემუშავებული შრომის ნორმათა სისტემებით, რომლის უმთავრესი მიზანი იყო ეკონომიკური პროგრესი განუყრელად ყოფილიყო დაკავშირებული ყველა ადამიანისთვის სოციალური სამართლიანობასთან. უნდა აღინიშნოს ის ფაქტიც, რომ შრომასთან დაკავშირებული ყველა საკითხის რეკომენდაციად თუ კონვენციად შემუშავების პროცესში ჩართულია როგორც სახელმწიფოები, ისე დასაქმებულები და დამსაქმებლები მთელი მსოფლიოდან.

შრომის საერთაშორისო ნორმების ნაციონალური სტრატეგიები და პროგრამები ბუნებრივია მოიცავს დაინტერესებულ მხარეთა ფართო სპექტრს, სადაც უპირობოდ მოიაზრება შრომის ინსპექციის სამსახური, რომლის როლი, ქვემოთ დიაგრამით გამოსახული, გვაძლევს საშუალებას დავასკვნათ რომ საკვანძო და გადამწყვეტია.

უსაფრთხოების პოლიტიკის საკვანძო როლი:



შრომის ინსპექტირების ინტეგრირებული მიდგომა გულისხმობს ადმინისტრაციულ, პროცედურულ და ტექნიკურ ინტეგრაციას, რომლის მიზანია უზრუნველყოს უკეთესი მომსახურება და ინსპექტორთა მნიშვნელობის ფართო საზოგადოებამდე მიტანა. აღნიშნული ინტეგრაციის პროცესი კი მოიცავს შემდეგ ეტაპებს:

- გლობალური პოლიტიკის ეტაპი /Global policy level/, როდესაც ხდება შრომის ინსპექტირების დანერგვის და განვითარების ჩარჩოს შექმნა შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის და ევროკავშირის წევრ ქვეყნების სტანდარტების მიხედვით.
- წევრი ქვეყნის სტრატეგიული ეტაპი / Member States strategic level/, როდესაც ხდება ტრიპარტიზმის ჩამოყალიბება ქვეყანაში, და სახელმწიფო სტრუქტურების, დამსაქმებელთა და პროფესიულ კავშირთა მჭიდრო ურთიერთობის ჩამოყალიბება. ასევე ტრენინგ ცენტრების დაარსება, რათა საზოგადოების თითოეული დაინტერესებულ წევრს ჰქონდეს წვდომა ინფორმაციაზე.
- სექტორული სტრატეგიის ეტაპი /Sectoral Strategic level /, როდესაც ქვეყანაში შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის კონვენციები და შრომის ინსპექციის კონვენცია განიხილება სახელმწიფო დონეზე და

ფოკუსირება ხდება არ მხოლოდ მათ სწორ იმპლემენტაცია- დანერგვაზე, არამედ მათ პრაქტიკაში მოყვანა- განხორციელებაზე.

- ოპერაციული ეტაპი /Operational level/, როდესაც ინსპექტორებს აქვთ საზოგადოებაში დამკვიდრებული ნიშა და ლეგალურად ეძლევათ სამუშაოს და დაკისრებული მოვალეობების შესრულების საშუალება. ამ ეტაპზე განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება შრომის ინსპექტირების სწორად წარმართვის პოლიტიკას. შრომის ინსპექციის ინსტიტუტი ასრულებს არა მარტო შრომის უსაფრთხოების ნორმების დაცულობის როლს, არამედ იგი იცავს ადამიანების უფლებებს, ქმნის სოციუმის კეთილდღეობის სტანდარტებს და გვთავაზობს ბევრ პრობლემატურ საკითხების გადაჭრის გზებს.

მეორე თავში - „შრომის უსაფრთხოების სახელმწიფო პოლიტიკის რეგულირების ეროვნული მექანიზმები“ (*შრომის ინსპექტირების ეროვნული პოლიტიკური კონტექსტი*) განხილულია საქართველოში არსებული შრომის უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვისა და განხორციელების ეტაპი, ის ძირითადი წინააღმდეგობები და პრობლემები, რომელიც ხელს უშლის თავად სახელმწიფოს შექმნას ერთიანი სტრატეგიული მიდგომა და განახორციელოს ის მთელი ქვეყნის მასშტაბით.

შრომის ინსპექცია, მისი საყოველთაოდ აღიარებული ფუნქციების მნიშვნელობიდან და მასზე დაკისრებული ამოცანების ხასიათიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვან როლს ასრულებს შრომითი უფლებების დაცვისა თუ შრომით საქმიანობასთან დაკავშირებული სხვა საკითხების კანონმდებლობასთან შესაბამისობის გარანტირების პროცესში. ამდენად, ფუნქციური დატვირთვა განაპირობებს მის ადგილს ზოგადად სახელმწიფო მოწყობისა და შრომის ადმინისტრირების სისტემაში. მისი ფუნქციური მნიშვნელობა ასევე განსაზღვრავს იმ მინიმალურად აუცილებელ გარანტიებს, რომლებიც საბოლოოდ შრომის ინსპექციის დამოუკიდებელი და ეფექტიანი მუშაობის შესაძლებლობას ქმნის. აღნიშნული კი დიდ წილად არის დამოკიდებული ინსპექციის კონტროლისა და ზედამხედველობის, აგრეთვე, მისი დაფინანსებისა თუ მაკონტროლებელი ორგანოს

მიმართ ანგარიშვალდებულების ფორმებზე. ინსტიტუციურ მოდელში არანაკლები ფუნქცია აკისრია ინსპექციის თანამშრომლობას სხვა ორგანოებთან, განსაკუთრებულად კი – სოციალურ პარტნიორებთან.

საქართველოში ბოლო წლებში განხორციელებული სისტემური ცვლილებების ფონზე, შრომის ინსპექტირების მექანიზმი იქნა საზოგადოების მთავარ მოთხოვნად სამთავრობო გუნდის მიმართ. გახშირებულმა უბედურმა შემთხვევებმა ერთგვარი კატალიზატორის როლი შეასრულა შრომის უსაფრთხოების ახალი კანონმდებლობის ფორმირების პროცესში და დააჩქარა შრომის უსაფრთხოების კანონის მიღება.

პროცესი კრიზისში შევიდა როდესაც ერთმანეთის წინააღმდეგ აღმოჩნდა საპარლამენტო უმრავლესობის ბიზნეს სექტორისა და სოციალისტური მიდგომების მქონე პარლამენტართა ინტერესები, რაც ართულებდა გადაწყვეტილების მიღების პროცესს. შედეგად 2015 წელს დაწყებული პროცესი პარლამენტის ბიზნეს სექტორისა და ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს აქტიური წინააღმდეგობის ფონზე გაიწელა 2018 წლის მეორე ნახევრამდე. გადაწყვეტილების ფორმირებაში ლომის წვლილი დაიდო სახალხო დამცველის, არასამთავრობო ორგანიზაციათა და შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მწვავე განცხადებებმა თუ მითითებებმა, ქვეყანას შეექმნა ღირსეული შრომის პირობების გარანტი საკანონმდებლო აქტებისა და ძლიერი აღმასრულებლის მეშვეობით.

განსაკუთრებით აღნიშვნას იმსახურებს სამთავრობო თუ ოპოზიციურ ძალთა განწყობები შრომის უსაფრთხოების კანონმდებლობის მიღების პერიოდში. ჩანდა, რომ ეს საკითხი წარმოადგენდა გადაუდებელ აუცილებლობას, გამოწვეული სხვადასხვა შეუსაბამობებით და არა დასაქმებულთა შრომის პირობების გაუმჯობესების მცდელობას, სოციალური სახელმწიფოს განვითარების გზაზე გადადგმულ ნაბიჯს.

მესამე თავში - „შრომის უსაფრთხოების პოლიტიკის რეგულირების საერთაშორისო გამოცდილება“ (დიდი ბრიტანეთისა და ლატვიის ქვეყნების გამოცდილება)“ განხილულია საერთაშორისო გამოცდილება ამ თვალსაზრისით წარმატებული მოდელებისა, ისეთი როგორცაა ლატვია და დიდი

ბრიტანეთი.

შრომის უსაფრთხოების ეროვნული პოლიტიკის საკითხის განსაზღვრისას გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება საერთაშორისო გამოცდილების გაზიარებას და შესაბამისი ხელშემწყობი ინსტრუმენტების იმპლემენტირებას. ჩვენ მიერ ხვადასხვა ქვეყნის გამოცდილების შესწავლის მიზანს არ წარმოადგენდა ამ მხრივ არსებული საუკეთესო პრაქტიკის კვლევა, არამედ, ამ ნაწილში კვლევის მიზანს წარმოადგენდა, აღეწერა და ეჩვენებინა შრომის უსაფრთხოების პოლიტიკის არსებობისა და მისი კონკრეტული მახასიათებლებით ფუნქციონირების გამოცდილება, განსხვავებული ისტორიული, პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური კონტექსტის მქონე სახელმწიფოებში.

ამ მიზნით საკვლევ ობიექტებად განისაზღვრა, როგორც ე.წ. განვითარებადი, ისე განვითარებული ეკონომიკის ქვეყნები და იქ ჩამოყალიბებული შრომის უსაფრთხოების სისტემები. განვითარებადი ეკონომიკის მაგალითად კვლევის დასაწყისში შეირჩა პოსტსაბჭოთა ახალი საბაზრო ეკონომიკის ქვეყანა ლატვია. მაღალი შემოსავლის მქონე ქვეყნებიდან (მშპ-ის ერთ სულ მოსახლეზე \$12,476 გაანგარიშებით და ზევით) ერთ-ერთია დიდი ბრიტანეთი, როგორც ძლიერი ლიბერალური საბაზრო ეკონომიკის მქონე ქვეყანა.

ლატვიის მაგალითის განხილვა განსაკუთრებულ ყურადღებას იპყრობს საქართველოს დარი განვითარებადი ქვეყნებისათვის, როგორც მეტ-ნაკლებად მსგავსი პოლიტიკური და დემოგრაფიული კულტურის მქონე ქვეყნები, ხოლო საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ ამ ქვეყნების მიერ გადადგმული ნაბიჯები ქვეყნის ეკონომიკურად განვითარებისა და ადამიანის ფუნდამენტური უფლებების დაცვის ხელშემწყობის მიზნით, წარმოადგენს მნიშვნელოვან ღირებულებას კვლევის პროცესში.

შრომის უსაფრთხოებისა სისტემა ლატვიაში ბოლო წლების განმავლობაში დიდი გარდაქმნების პირობებში ყალიბდებოდა. ეს ცვლილებები მოიცავდა ფორმირების ფართო სპექტრს, ისეთებს როგორცაა: ფუნდამენტურად განსხვავებული კანონმდებლობის შემუშავება, ახალი მოთხოვნების იმპლემენტირება ეროვნულ კანონმდებლობაში, პროფესიული განათლებისა

და სწავლებების თანამედროვე პრინციპების გაზიარება, ცნობიერების ამაღლების კამპანიების ჩატარება სოციალურ პარტნიორებთან ერთად, საექსპერტო საქმიანობის გაუმჯობესება შრომის ინსპექციაში და სხვა. ამავდროულად, ლატვიის სოციალურ-ეკონომიკური სიტუაცია იცვლება რადიკალურად და ყალიბდება ახალი კომერციული ორგანიზაციები, რომელსაც თან ახლავს გარკვეული ინდუსტრიული სექტორების დომინირება. შრომის უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვის სისტემის ცვლილებამ გამოწვია საწარმო/დაწესებულებების დონეზე შიდა უსაფრთხოების სისტემების ცვლილების აუცილებლობა და მისი თანამედროვე სტანდარტებზე მორგება. სწორედ ამ პერიოდში ვითარდება პრევენციული მიდგომა, რომელიც ეფუძნება საფრთხეების იდენტიფიცირებისა და რისკების შეფასების პრინციპებს.

ლატვიაში ახალი კანონმდებლობის შემუშავება და მიღება ერთ-ერთ მთავარი გამოწვევას წარმოადგენდა ბიზნესისთვის. შრომის უსაფრთხოება არ წარმოადგენდა ადვილად ადაპტირებად სიახლეს კომპანიებისათვის და მისი მიღებისთვის 10-15 წლიანი შუალედიც კი გახდა საჭირო. ახალი პოლიტიკური ხედვის ჩამოყალიბების პირობებში შექმნილი საკანონმდებლო პროექტები ითავლისწინებდა არსებულ მოთხოვნებსა და საჭიროებებზე ადექვატურ რეაგირებას ასევე, საერთაშორისო სტანდარტების მაქსიმალურად გაზიარებას. გარდაქმნების პერიოდში გადაწყვეტილების მიმღებნი ხვდებოდნენ, რომ გასათვალისწინებელი იყო კომპანიის ისტორიული წარსული და იმ მიდგომებზე დაფუძნება, რომელთა დახმარებითაც იმართება კომპანიის შიდა შრომის უსაფრთხოების სისტემა.

ეროვნული პოლიტიკა. შრომის უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვაზე საუბრისას, განსაკუთრებული ყურადღება მიექცა შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის 2003 წლის „შრომის უსაფრთხოების გლობალურ სტრატეგიას“ და 1994 წლის „შრომის უსაფრთხოების დეკლარაცია ყველასათვის“, რითაც განისაზღვრა შრომის უსაფრთხოების სისტემის მიზანი: ხელი-სუფლებამ დაადგინოს საკანონმდებლო რეგულაციები საწარმოო დონეზე, რათა უზრუნველყოფილი იქნას სოციალური, ეკონომიკური, ტექნიკური და

ნორმატიული აქტებით გათვალისწინებული მოთხოვნების შესრულება. ამასთან, შრომის უსაფრთხოების სისტემის ამოცანას წარმოადგენდა სამუშაო გარემოს რეაბილიტაცია, უსაფრთხო სამუშაო გარემოს შექმნა, უბედური შემთხვევების შემცირება, პროფესიული დაავადებების თავიდან აცილება და სტაბილური სისტემის შექმნა.

ლატვიის შრომის უსაფრთხოების სისტემის გაუმჯობესებისათვის მნიშვნელოვანი ნაბიჯები 2000-იანი წლების დასაწყისში გადაიდგა, რაც აისახა ახალი ნორმატიული აქტების შემუშავებით, ცნობიერების ამაღლების კამპანიებით, სამმხრივი კომისიებით, სოციალურ პარტნიორებთან ურთიერთობით, ევროკავშირის დაფინანსებით განხორციელებული პროექტებითა და შრომის ინსპექტორთა ეფექტური მუშაობით.

ლატვიის შრომის უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვის საკანონმდებლო ბაზა განსაზღვრულია 2001 წლის 20 ივნისის „შრომის დაცვის შესახებ“ კანონით, რომელიც ძალაში შევიდა 2002 წლის პირველ იანვარს. „შრომის დაცვის შესახებ“ კანონის შესაბამისად, მოხდა ევროკავშირის ჩარჩო დირექტივის შრომის უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვის შესახებ ძირითადი მოთხოვნების ტრანსპოზიცია ეროვნულ კანონმდებლობაში. ახალმა შრომის დაცვის კანონმა ჩაანაცვლა 1993 წლის 4 მაისის „შრომის დაცვის“ კანონი. ძველი კანონის ახლით ჩაანაცვლების აუცილებლობა განსაზღვრული იყო არა მხოლოდ ლატვიის მისწრაფებით, დაახლოებოდა ევროკავშირის მოთხოვნებსა და სტანდარტებს, არამედ იმ ფაქტით რომ ძველი კანონმდებლობის პრინციპები უკვე მოძველებული იყო ტექნოლოგიების განვითარების პირობებში და მისი ძირითადი მიზნები და ამოცანები ვერ უზრუნველყოფდა სამუშაო ადგილებზე დასაქმებულთა სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის სრულ დაცვას. ახალი კანონმდებლობა მთელი შრომის უსაფრთხოების სისტემის კრილში დაეფუძნა რისკების პრევენციის პრინციპებს (უსაფრთხო და ჯანსაღი სამუშაო გარემოს ჩამოყალიბება, საფრთხეების იდენტიფიცირება და რისკების შეფასება, სამუშაო ადგილების დასაქმებულთა საჭიროებებზე მორგება და ა.შ).

ლატვიაში ფიქრობდნენ, რომ შრომის უსაფრთხოების სისტემის რეგუ-

ლირება და მისი ჰარმონიზაცია შესაბამის ევროკავშირის მოთხოვნებთან წარმოადგენდა აუცილებელ ნაბიჯებს პროგრესის მისაღწევად, თუმცა ეს ვერ იქნებოდა განხილული როგორც ერთადერთი და გადამწყვეტილი მექანიზმი შრომის უსაფრთხოების სისტემის ჩამოყალიბებისთვის ეროვნულ და საწარმოო დონეზე. მნიშვნელოვანი იყო, რომ მიღწეული ყოფილიყო კანონმდებლობის პრაქტიკული გამოყენების შესაძლებლობა. ამ მიზნით, ლატვიაში გადაიდგა შემდეგი ნაბიჯები:

- ✓ შემუშავდა ნორმატიული აქტები შრომის უსაფრთხოების დაცვის მიზნით;
- ✓ შესაძლებლობის ფარგლებში ამაღლდა დამსაქმებელთა და დასაქმებულთა ცნობიერება შრომის უსაფრთხოების საკითხებში;
- ✓ ყველა შესაბამისი სამთავრობო უწყება ჩაერთო ევროკავშირის მოთხოვნების ჰარმონიზაციის პროცესში;
- ✓ დასაქმებულებს გაეწიათ კონსულტირება და საჯარო ინფორმაციის გავრცელებით უზრუნველყოფილ იქნა შრომის უსაფრთხოების პოლიტიკის კრიტიკულად მნიშვნელოვნად აღიარება

იმისათვის, რომ მიეღწიათ ბიზნესთან თანამშრომლობა შრომის უსაფრთხოების სფეროში, ლატვიის მთავრობამ, ეროვნული სამმხრივი სოციალური დიალოგის პლატფორმის ქვეშ, ჩამოაყალიბა საკონსულტაციო საბჭო, რომლის მთავარ მიზნად განისაზღვრა შრომითი უფლებებისა და შრომის უსაფრთხოების საკითხებზე შესაბამისი პოლიტიკის შემუშავება. საკონსულტაციო საბჭოში წარმოდგენილნი იყვნენ კეთილდღეობის სამინისტროს, იუსტიციის სამინისტროს, შრომის სახელმწიფო ინსპექციის, ლატვიის თავისუფალი პროფესიული კავშირების კონფედერაციისა და ადგილობრივი დამსაქმებელთა ფედერაციის წარმომადგენლები. სამმხრივი სოციალური დიალოგის ფორმატში მხარეები შეიმუშავებდნენ საკანონმდებლო ინიციატივებს, ხოლო უშუალოდ სოციალური პარტნიორები ჩართულნი იყვნენ ნორმატიული აქტების გადამუშავების პროცესშიც. მიმდინარე ეტაპზე, ლატვიის კეთილდღეობის სამინისტრო ახდენს შრომის უსაფრთხოების სისტემის ადმინისტრირებას მთელი ქვეყნის მასშტაბით. სამი-

ნისტრო პასუხისმგებელია შრომის უსაფრთხოების პოლიტიკის დაგეგმვა, განვითარება და კოორდინირებაზე, ხოლო მისი სტრუქტურული ერთეული შრომის სახელმწიფო ინსპექცია ზედამხედველობას უწევს შრომის დაცვის საკითხებს ქვეყანაში.

მესამე თავში - „კვლევის ანგარიში/აღწერა“ კვლევის მეთოდის მიებისას პრიორიტეტი მიენიჭა პირველადი კვლევის მეთოდს, იქიდან გამომდინარე რომ მსგავსი საკითხები საქართველოში ამ ეტაპზე არც თუ ისე ფართოდ არის გაშლილი და განხილული, მხოლოდ მეორადი კვლევის შედეგების გამოყენება ამ შემთხვევაში არც თუ ისე მკაფიო სურათს იძლევა. კვლევის ფარგლებში ჩვენს მიერ ინდივიდუალურად შედგა კითხვარი დამსაქმებლებისთვის და საზოგადოების სხვა წევრთათვის, ნაშრომის ფარგლებში ჩატარებული კვლევის შედეგების დამუშავებისა და ანალიზის საფუძველზე მიღებული დასკვნები შესაძლებელია გახდეს ის დამხმარე მექანიზმი რომელიც გათვალისწინებული და გამოყენებული იქნება შრომის უსაფრთხოების სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავებისას და შრომის ინსპექტირების დახვეწისას. საქართველოში შრომის უსაფრთხოების და მისი ინსპექტირების საკითხი ჯერ კიდევ განვითარების ეტაპზეა და მისი მნიშვნელობა არაა სათანადოდ გააზრებული და მხარდაჭერილი სახელმწიფოს მხრიდან. კვლევის შედეგები უდაოდ გამოავლენს ამ სფეროს ნაკლოვანებებსაც და ღირსებებსაც. კვლევის პროცესში მოსალოდნელია რიგი პრობლემების წამოჭრა, მაგალითად დამსაქმებელთა სექტორის აქტიურობის ნაკლები ინტენსიობის დაფიქსირება თუმცა აქვე უნდა ავღნიშნოთ, რომ ნაკლოვანებებიც შეიძლება სასარგებლო აღმოჩნდეს თუ მოხდება მათი გააზრება და შემდგომი პრევენცია. ერთი საკითხი უდაოა, ჩვენი კვლევა მიეკუთვნება გამოყენებით (ემპირიულ) კვლევათა სფეროს, ამდენად, მისი შედეგების საფუძველზე ჩამოყალიბებული დასკვნები და რეკომენდაციები სასარგებლო იქნება როგორც ყველა მხარისთვის, იქნება ეს დამსაქმებელი, დასაქმებული თუ სახელმწიფო.

ჩვენი ნაშრომის თეორიული საფუძვლების განხილვისას ხაზგასმით ავღნიშნეთ რომ სახელმწიფოს არჩეულ მიდგომებში და პოლიტიკის კურსში

ცვლილებები არა სასურველი არამედ აუცილებელიცაა. მასში გამოწვეული ცვლილების თანამონაწილენი თანაბრად არიან როგორც დამსაქმებელნი ისე დასაქმებულნი. პირველ რიგში განვიხილოთ დამსაქმებელთა კვლევის შედეგები, რადგან მათი წვლილი შრომის უსაფრთხოების ნორმების დაცვაში, როგორც ზევით ავლნიშნეთ, მნიშვნელოვან ფაქტორად გვევლინება. აქვე ავლნიშნოთ, რომ კვლევაში სულ 30 დამსაქმებელმა მიიღო მონაწილეობა, მოცემული ციფრის სიმცირე კი თავის მხრივ გვაფიქრებინებს რომ მათი მხრიდან მსგავსი საკითხებისადმი ღიაობა არც თუ ისე დიდია. საინტერესოდ გადანაწილდა პროცენტული მაჩვენებელი რომელიც ასახავდა საჯარო და კერძო სექტორში დასაქმებული რესპოდენტების რაოდენობას, დამსაქმებულთა უმრავლესობა, კონკრეტულად 90% წარმოადგენდა კერძო სექტორს და მხოლოდ 10 % იყო საჯარო სექტორის წარმომადგენელი. რაც შეეხება საზოგადოების სხვა წევრებს მათი რაოდენობა შეადგენს 40 ადამიანს.

დასკვნები და რეკომენდაციები

მნიშვნელოვნად მიგვაჩნია სახელმწიფომ შექმნას შესაბამისი საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ბაზა, რაც გარდაქმნის საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტს დამოუკიდებელ ორგანიზაციულ ერთეულად - შრომის ინსპექციად და გაითვალისწინებს მისი დამოუკიდებლობის და ეფექტიანობის ინსტიტუციური შესაძლებლობას, ასევე შექმნის ინსპექტორთა ინდივიდუალური დამოუკიდებლობის გარანტიებს;

ამ მხრივ განსაკუთრებით აღსანიშნავია, რომ კრიტიკულად მნიშვნელოვანია შემუშავდეს „შრომის ინსპექციის შესახებ“ საქართველოს კანონი, რომელიც თავს მოუყრის ინსპექციის ინსტიტუციურ წყობას, უფლებამოსილებასა და ვალდებულებებს ერთ დოკუმენტში და წარმოადგენს ერთიან ხედვას შრომის ბაზარზე მაკონტროლებლის საქმიანობის შესახებ.

ძალაუფლების გამოყენებით კონტროლსა და ეფექტური აღსრულებას შორის თანაზომიერების პრინციპის დაცვის უზრუნველყოფა წარმოადგენს

შრომის უსაფრთხოების მაკონტროლებელი ორგანოს მნიშვნელოვან გამოწვევას, რომლის საპასუხოდაც ქმედით ნაბიჯად ჩაითვლება საზოგადოების წინაშე მუდმივი ანგარიშგება შესრულებული სამუშაოების შესახებ. ამ მიზნით განხილულ უნდა იქნას შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტის ყოველწლიური ანგარიშგებები, რომელიც უნდა მოიცავდეს შრომის ინსპექტორთა შემოწმებული კომპანიების, გამოვლენილი დარღვევებისა და მთელი ქვეყნის მასშტაბით შრომის უსაფრთხოების არსებული მდგომარეობის ანალიზს. ეს მიდგომა კიდევ უფრო გამართულს გახდის სახელმწიფო ინსტიტუტს და დაანახებს შრომითი ურთიერთობის სუბიექტებს, რომ სახელმწიფო ღიაა ბაზარზე მოქმედებისას და ოპერირებს გამჭვირვალობის პრინციპით.

„შრომის უსაფრთხოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი ვერ პასუხობს საერთაშორისო სტანდარტებსა და ქვეყანაში არსებულ გამოწვევებს. სანქციების ნაწილში განსაკუთრებით ხარვეზულად მოსჩანს კანონმდებლობა, ვინაიდან მკაფიოდ არაა განსაზღვრული თუ რომელ დარღვევაზე რა ტიპის ადმინისტრაციული სახდელი შეიძლება დაედოს კომპანიას, ასევე მინიმალური დარღვევის ოდენობა საკმაოდ არაადეკვატურ ოდენობად მოსჩანს ევროპული ქვეყნების პრაქტიკის კვალდაკვალ. თამამად შეიძლება ითქვას, რომ პრევენციული და რეაგირებითი ეფექტის მქონე სანქციების სისტემა არ გააჩნია აღმასრულებელ ორგანოს. შესაბამისად, აუცილებლად მიგვაჩნია სახელმწიფომ გადახედოს სანქციების მექანიზმს და პროცესში ჩართოს საზოგადოება, რათა დაინახოს თუ რა მოთხოვნები და ხედვები გააჩნიათ მათ.

დასავლეთ ევროპის ქვეყნების გამოცდილება გვაჩვენებს, რომ სამხრივი სოციალური დიალოგი წარმოადგენს ქვაკუთხედს შრომის უსაფრთხოების პოლიტიკის მართვაში და დიდ როლს თამაშობს გადაწყვეტილებების ფორმირებაში. ამ მხრივ ქვეყანაში საკმაო კრიზისია, ვინაიდან ეს პლატფორმა გაგებულია როგორც საერთაშორისოდ შესასრულებელი ვალდებულებების ფორმალური კომპონენტი და მას ეფექტი მართვის პროცესში არ გააჩნია. აუცილებელია სახელმწიფომ გააძლიეროს მუშაობა ამ

ფორმატში, რაც წარმატებული შედეგების დადგომის ერთ-ერთი წინაპირობა იქნება. სახელმწიფო დონეზე შრომის უსაფრთხოების პოლიტიკის ფორმირება ეფუძნება გადაწყვეტილების მიღებას მხოლოდ სამთავრობო დონეზე და გამორიცხავს სხვადასხვა დაინტერესებული ინსტიტუციების პროცესში ჩართვას, რაც ქმნის უარყოფითი შედეგების დადგომის წინაპირობას. კრიტიკულად მნიშვნელოვანია პოლიტიკის ფორმირების პროცესი იყოს ღია სფეროში ჩართული პირებისა და ორგანიზაციებისათვის. განსხვავებული აზრების არსებობის პირობებში საფუძველი ეყრება მდგრად სისტემას, რომლის მართვა პასუხისმგებლობების განაწილებაზეა აგებული.

შრომის პირობების ინსპექტირება ეფუძნება საწარმო/ორგანიზაციათა შემოწმებას გეგმიური და არაგეგმიური კონტროლის საფუძველზე, ხოლო თავად შემოწმების შედეგები წლების განმავლობაში დახურულია საზოგადოების ფართო სპექტრისათვის, რაც ზრდის გაუმჭვირვალობისა და უფლებამოსილი პირ(ებ)ის მიერ მათთვის სასურველი გადაწყვეტილების მიღების ალბათობას. მნიშვნელოვნად მიგვაჩნია შემოწმების შედეგების საჯაროობა, რაც გააჯანსაღებს ინსპექტირების შედეგებსა და აამაღლებს პასუხისმგებელი პირების სამუშაოს შესრულების ხარისხს. ამასთან სასურველია სახელმწიფომ მიმართოს ბრიტანეთში აპრობირებულ მეთოდს ე.წ. „Name and Shame” პრინციპს, რაც გულისხმობს ადმინისტრაციული სამართალდამრღვევი პირების საჯარო გამოქვეყნებას სამინისტროს ინტერნეტ პლატფორმაზე (საიტზე) და შემოწმებულ კომპანიებში გამოვლენილი დარღვევების აფიშირებას. წარმოდგენილი მოდელი კიდევ უფრო გაზრდის შრომის უსაფრთხოების კულტურის ჩამოყალიბებისა და განვითარების შესაძლებლობას კომპანიებში.

კონკრეტული სახელმწიფო უწყების საბიუჯეტო სახსრების ოდენობა და მისი მართვა დამოუკიდებლობის გარანტიების არსებობასთან მნიშვნელოვნად არის დაკავშირებული. ILO-ს სტანდარტის მიხედვით, სახელმწიფოებმა უნდა მიიღონ ყველა აუცილებელი ზომა იმისათვის, რომ უზრუნველყონ შრომის ინსპექცია მისი ფუნქციების შესასრულებლად საჭირო ფინანსური რესურსით. ფინანსური რესურსის საკმარისობის მიზანს არა

მხოლოდ შრომის ინსპექციის გამართული და სრულყოფილი საქმიანობა წარმოადგენს, არამედ უპირველესად გულისხმობს შესაბამისი ხარისხისა და მოცულობის დამოუკიდებლობის გარანტიების შექმნას, ერთი მხრივ, თითოეული შრომის ინსპექტორის, მეორე მხრივ კი, თავად შრომის ინსპექციისათვის. არასაკმარისი საბიუჯეტო სახსრები, თავის მხრივ, გულისხმობს ინსპექციისათვის არასაკმარისი დამოუკიდებლობის გარანტიების არსებობას. როგორც წესი, ქვეყნების უმრავლესობაში, შრომის ინსპექციის ბიუჯეტი მოცემულია იმ სამინისტროს ძირითადი ბიუჯეტის ფარგლებში, რომლის სტრუქტურულ ერთეულსაც მიეკუთვნება ინსპექცია.

შრომის პირობების მაკონტროლებელ ორგანოს აუცილებელია გააჩნდეს კოორდინაცია და თანამშრომლობა სხვა მაკონტროლებელ ორგანოებსა თუ ამ საქმეში ჩართულ ინსტიტუტებთან. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ შრომის ინსპექციას უნდა შეეძლოს სხვადასხვა სახელმწიფო უწყებებიდან მიიღოს მისთვის ყველა სასურველი ინფორმაცია (მონაცემი) რაც მას ხელს შეუწყობს შემოწმების პროცესის გაუმჯობესებაში.

ეფექტიანი შრომის ინსპექციის არსებობისათვის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია შრომის ინსპექტორთა სათანადო რაოდენობა. აღნიშნულს პირდაპირ შეეხება შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის N81 კონვენცია, რომელიც ადგენს შრომის ინსპექტორთა საკმარისი რაოდენობის მოთხოვნას და ამას ინსპექციის მიერ ფუნქციების ეფექტიანად შესრულებას უკავშირებს. ამ პროცესში მნიშვნელოვანია, გათვალისწინებული იყოს ინსპექტორთა საქმიანობის შინაარსი, მათ შორის, შესამოწმებელ საწარმოთა ან/და დასაქმებულთა რაოდენობა, შესამოწმებელ საკითხთა ბუნება, დასაქმების ადგილების მოცულობა და კომპლექსურობა იმ სამართლებრივი რეგულაციებისა, რომელთა აღსრულებაზეც შრომის ინსპექციას პასუხისმგებლობა აქვს; ასევე ის პრაქტიკული პირობები, რომელთა ფარგლებშიც შრომის ინსპექტორები ვალდებულნი არიან, აწარმოონ ინსპექტირება, შრომის ინსპექტორთა განკარგულებაში არსებული მატერიალური საშუალებები და სხვა. გარდა აღნიშნულისა, შრომის ინსპექტორთა რაოდენობა უნდა გაიზარდოს შრომის ინსპექტირების იმგვარ მოდელებში, სადაც ინსპექტორთა

ფუნქციაში შედის მათ ძირითად უფლებამოსილებებს მიღმა არსებული სხვა დამატებითი საკითხები.

განსაკუთრებულ ყურადღებას იპყრობს ინსპექტირების განმახორციელებელი პირების სწავლება და პროფესიული გადამზადება შრომის უსაფრთხოებისა და კრიტიკული სიტუაციების მართვის საკითხში. ეფექტიანი შრომის ინსპექცია მეტწილად დამოკიდებულია იმ სამართლებრივ რეგულაციათა აღსრულებაზე, რომლებიც მიიზიდავს და შეინარჩუნებს კვალიფიციურ და მოტივირებულ შრომის ინსპექტორთა აუცილებელ რაოდენობას.

საერთაშორისო სტანდარტი ადგენს, რომ გამორიცხული უნდა იყოს შრომის ინსპექტორთა რაიმე სახის დაინტერესება იმ საწარმოებთან მიმართებით, რომელთა შემოწმებაც მათ კომპეტენციას მიეკუთვნება, აგრეთვე, ნებისმიერი კომერციული თუ საიდუმლო ინფორმაციის გამჟღავნება. მნიშვნელოვანია, რომ ინტერესის ცნება და შინაარსი არ იქნეს გაგებული მხოლოდ როგორც ცხადად დანახული დაინტერესება ინსპექტორთა მხრიდან, რომელსაც აშკარა და ობიექტური გამოხატულება აქვს, არამედ მასში უნდა იგულისხმებოდეს ნებისმიერი სხვა სახის გარემოებები, რომელზეც არსებობს გონივრული მოლოდინი, ინსპექტორისათვის ინტერესთა კონფლიქტის წარმოშობის შესაძლებლობაზე. ხოლო ინსპექტორთა პროფესიულ საიდუმლოებად შესაბამისი კონვენციები მიიჩნევა მათი საქმიანობის განმავლობაში მათთვის გაცხადებულ კონფიდენციალურ ინფორმაციას. კონვენციები მიუთითებს წარმოებით ან კომერციული საიდუმლოების დაცვაზე მას შემდეგაც, რაც კონკრეტული ინსპექტორი დატოვებს თანამდებობას. მნიშვნელოვანია, ინსპექტორები სრული კონფიდენციალობის დაცვით ეპყრობოდნენ საჩივრის წყაროს და არ გაამჟღავნონ დამსაქმებელთან რაიმე ისეთი ინფორმაცია, რომელიც საშუალებას მისცემს ამ უკანასკნელს, ინსპექტირების ფაქტი დააკავშიროს კონკრეტულ პირთან. არსებობს შემთხვევები, როდესაც შესაძლოა ამგვარი კონფიდენციალობის მოთხოვნიდან გადახვევა, როდესაც კონკრეტული ინდივიდუალური შემთხვევის საგამომიებო ორგანოებისთვის გადაცემა ხდება საჭირო. ამ შემთხვევაში კონკრეტული მსხვერპლის დაცვის ინტერესი გადაწონის კონ-

ფიდეიციალურობის მოთხოვნას. ასევე მნიშვნელოვანია, ეროვნული კანონმდებლობა განსაზღვრავდეს დეფინიციებს ისეთი ტერმინებისა, როგორც არის „ინტერესი“, „საიდუმლოება“ და „კონფიდენციალურობა“. ამასთან, საჭიროების შემთხვევაში, უნდა განისაზღვროს ის საგამონაკლისო გარემოებები, რომელთა არსებობაც შრომის ინსპექტორებს ათავისუფლებს გაწერილი ვალდებულებებისა და პასუხისმგებლობისაგან.

მნიშვნელოვნად მიგვაჩნია, შრომის ინსპექტირების მექანიზმსა და სხვა რელევანტურ უწყებებს შორის შეიქმნას ინფორმაციის გაცვლისა და გადამისამართების, რეფერალის ეფექტიანი სისტემა. განხორციელდეს მასშტაბური საინფორმაციო კამპანია, რაც უზრუნველყოფს ფართო საზოგადოებისათვის შრომის ინსპექტირების მექანიზმის მანდატისა და საქმიანობის შესახებ ინფორმაციის მიწოდებას.

ქვეყნის პოლიტიკური კურსი განსაზღვრავს ეროვნულ სტრატეგიებსა და მიდგომებს შრომის უსაფრთხოების კუთხით, ეროვნულ პროგრამა შეგვიძლია გამოიხატოს შემდეგი ფორმულით: „დაგეგმვა - გაკეთება - შემოწმება - მოქმედება“, რომელშიც თითოეული ციკლის ელემენტის ეფექტური და გამართული შესრულება საციცოცხლოდ მნიშვნელოვანია.

საქართველოში შრომის უსაფრთხოების პოლიტიკის გატარება წარმოადგენს საკანონმდებლო აქტების, ინსტიტუციური ბერკეტების და საზოგადოების გავლენების შედეგად ფორმირებულ პროცესს, რომლის წარმატებით დასრულება შესაძლებელია მხოლოდ საერთო კოორდინაციითა და საერთაშორისო გამოცდილების გაზიარებით. ამ მიზნით უპრიანი იქნება ლატვიის მაგალითის დასახელება, რომელმაც შეძლო და დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ განავითარა საკუთარი შესაძლებლობები ყველა ასპექტში, განსაკუთრებით კი საკვანძო ღირებულებად აქცია ადამიანის უსაფრთხო შრომის უფლება. საქართველოსთვის უმნიშვნელოვანისია შექმნას შრომის უსაფრთხოების ეროვნული სტრატეგია და შესაბამისი სამოქმედო გეგმა, რომელზეც დააფუძნებს სისტემის მართვას, ხოლო პროცესში ჩართავს დაინტერესებულ მხარეებს. სწორედ ასეთი მიდგომები ხდის სისტემას ჯანსაღს და ეფექტურს.

ნაშრომის აპრობაცია

სადისერტაციო ნაშრომის ძირითადი დებულებები გამოქვეყნებულია ავტორის შრომებში, სტატიებში, კონფერენციაზე და გადმოცემულია ინფორმაციის სახით ავტორის მიერ შესრულებულ კოლოქვიუმებში:

1. კოლოქვიუმი I - “თანამშრომლობა შრომის ინსპექტირების სფეროში საერთაშორისო და ეროვნულ დონეზე”
2. კოლოქვიუმი II – “კერძო და საჯარო სექტორების პარტნიორობაზე დაფუძნებული მიდგომა, ეროვნული სამმხრივი სოციალური დიალოგი”
3. კოლოქვიუმი III – “შრომის ინსპექციის სისტემა და შრომის უსაფრთხოების პოლიტიკა ლატვიაში”

ნაშრომში ფორმულირებული ძირითადი დებულებები ასახულია ავტორის მიერ გამოქვეყნებულ შემდეგ პუბლიკაციებში:

სტატიები:

1. ნუნუ ოვსიანიკოვა, ირაკლი არაბიძე, „შრომის უსაფრთხოების პოლიტიკის ფორმირება ლატვიაში“, ჟურნალი „ეკონომიკა და ბიზნესი“ ტომი XI, N1 2019. გვ.
2. ნუნუ ოვსიანიკოვა, ირაკლი არაბიძე, „სახელმწიფო საინსპექციო სამსახურები და რისკები ბიზნესისთვის“, ჟურნალი „ეკონომიკა და ბიზნესი“ ტომი XI, N2 2019. გვ.
3. „ნუნუ ოვსიანიკოვა, ირაკლი არაბიძე, „ძირითადი თეორიები სამუშაო ადგილზე უბედურ შემთხვევების გამომწვევ მიზეზებზე“, სამეცნიერო ჟურნალი „ხელისუფლება და საზოგადოება“ თბილისი, საქართველო, 3(51)2019, გვ.

სამეცნიერო კონფერენცია

1. სახელმწიფო საინსპექციო სამსახურები და რისკები ბიზნესისათვის. XII საერთაშორისო სამეცნიერო კონფერენცია ხელისუფლება და საზოგადოება, თბილისი, 2018