

ГЛАВА II

ІНСПЕКЦІЯ ПРАЦІ: ПОЛІТИЧНИЙ АСПЕКТ

Існування ефективної інспекції праці дає найбільш надійну гарантію того, що національні і міжнародні трудові норми сумісні не лише юридично, а й фактично".

Комітет експертів із застосування
конвенцій і рекомендацій, МОП, 1964р.

ДЖЕРЕЛА ПОЛІТИЧНОЇ КОМПЕТЕНЦІЇ

8

8.1 Вступ

Засади політики інспекції праці тісно пов'язані між собою і часто (але не виключно) базуються на відповідних міжнародних трудових нормах²¹. Тому спочатку доцільно було б трохи спинитися на них. Ці норми є підставою повноважень, керівних принципів, захисту і, безперечно, джерелом впливовості інспекції праці. Інші джерела політичної компетенції також будуть розглядатися в цьому розділі.

8.2 Міжнародні трудові конвенції

Як уже відзначалося, Конвенцією № 150 про адміністрацію праці 1978 року на держави-члени МОП покладається зобов'язання створити систему адміністрації праці, яка повинна охоплювати всі аспекти національної трудової політики, а супровідною Рекомендацією № 158 від держав-членів вимагається створення системи інспекції праці, інтегрованої в структуру національної адміністрації праці. Дві спеціальні конвенції і Протокол присвячені лише загальним питанням інспекції праці: Конвенція № 81 про інспекцію праці, Конвенція № 129 про інспекцію праці в сільському господарстві і Протокол 1995 року до Конвенції № 81, у якому йдеться про інспекцію праці у "некомерційних службах", до яких відносять усі інші види діяльності у державній адміністрації і службах. До початку 1999 року Конвенцію № 81 ратифікувало більш як 120 держав, і нині ця Конвенція належить до розряду "технічних норм МОП", ратифікованих найбільшою кількістю держав. Ці міжнародні норми, як і Конвенція № 150, базуються на концепції системного підходу. Конвенція № 178 про інспекцію праці моряків та супровідна Рекомендація № 185 торкаються специфічних питань інспекції праці та умов роботи моряків.

²¹Відповідні положення більшості міжнародних трудових норм, що стосуються інспекції праці, див. у додатку І. Див. також: *ILO: An international labour standards concerned with labour inspection: main provisions* {Міжнародні трудові норми про інспекцію праці: основні положення} (Geneva, 1990).

Міжнародні трудові конвенції є важливим *джерелом повноважень* (див. підрозділ 1.3) для національних інспекцій. У цьому контексті доречно спинитися побіжно на питанні, які саме функції будь-якої інспекції праці відносяться до головних згідно з Конвенцією № 81 (стаття 3, параграф 1):

- a) забезпечення застосування положень законодавства в галузі умов праці та безпеки працівників у процесі їхньої роботи, як, наприклад, положень щодо тривалості робочого дня, заробітної плати, безпеки праці, охорони здоров'я і добробуту, використання праці дітей і підлітків та з інших таких питань, у тій мірі, в якій інспекторам праці належить забезпечувати застосування зазначених положень;
- b) забезпечення роботодавців і працівників технічною інформацією та порадами щодо найефективніших засобів дотримання законодавчих положень;
- c) доведення до відома компетентного органу влади фактів бездіяльності або зловживання, котрі не підпадають під дію чинних законів, законодавчих положень.

Далі у цій же статті у параграфі 2 зазначається:

Якщо на інспекторів праці покладаються інші функції, вони не повинні перешкоджати виконанню їх основних функцій або завдавати будь-яким чином шкоди авторитетові чи неупередженості інспекторів у їхніх стосунках з роботодавцями і працівниками.

Багато інших положень чи норм з цієї Конвенції спрямовані на розширення повноважень інспекції праці стосовно мережі клієнтів. Інші конвенції також забезпечують подібну підтримку через безпосередні посилення на ефективні інспекції праці, наприклад Конвенція № 110 про роботу на плантаціях 1981 року, Конвенція № 155 про безпеку та гігієну праці 1981 року, Конвенція № 176 про безпеку та гігієну праці на шахтах 1995 року і Конвенція № 182 про найгірші форми дитячої праці 1999 року. У країнах, які ратифікували зазначені конвенції, інспекція праці функціонує більш ефективно і продуктивно, ніж у країнах, які не ратифікували їх.

Навіть якщо ці норми не були взяті до уваги, конвенції служать *джерелом керівних принципів*, оскільки представляють моделі, які свідчать про ефективну національну політику, законодавство, організацію, структури і роботу на підприємствах. У багатьох країнах розроблено своє власне законодавство про діяльність інспекції праці, яке діє одночасно з

цими нормами і в яке інколи включено дослівні уривки з них. Держави-члени МОП зобов'язані відповідно до Статуту цієї організації і за вимогою Адміністративної ради МОП періодично доповідати про стан законодавства і практику, які пов'язані з конвенціями, і про те, наскільки ефективно застосовуються чи повинні застосовуватися положення норм через законодавство, адміністративні дії, колективні та інші угоди. Вважається, що така статутна вимога сприятиме реалізації конкретних принципів, які даються в окремих документах.

Більше того, у ряді країн (переважно латиноамериканських) роль міжнародних трудових конвенцій визначається трудовим кодексом, у якому говориться, що випадки, які не врегульовані певними законодавчими положеннями, повинні регулюватися конвенціями, незалежно від того, чи були вони ратифіковані. У деяких країнах (Італія) суди, що діють згідно з нормами статутного і загального права, посилалися на норми МОП під час тлумачення конституційних гарантій соціальних прав.

Норми, у разі їх ратифікації, служать *джерелом захисту* статусу інспекції праці головним чином від дерегуляції, децентралізації, звуження соціальних прав чи ресурсів, а також скорочення повноважень створювати, впроваджувати і захищати інспекції. Жодна держава не може бути примушена через будь-які програми структурного регулювання чи фінансовий тиск до ігнорування правових зобов'язань за *ратифікованими* міжнародними нормами.

Ці норми є *джерелом впливовості*, оскільки в них описано основні компоненти політичної компетенції, важливої для підтримання статусу і функціонування інспекції праці, роботи інспекторів праці та для їх клієнтів.

8.3 Міжнародні трудові рекомендації

Міжнародні трудові рекомендації є міжнародними інструментами і тому важливим джерелом політичної компетенції. Однак вони не ратифікуються державами-членами. З одного боку, це забезпечує більш гнучке їх застосування, а з другого — вони не надають системі інспекції праці тих же повноважень і впливовості. Натомість вони містять вказівки щодо політичних рішень і, як правило, в них викладено важливі політичні принципи, що виходять за межі норм відповідної конвенції, яку вони супроводжують (однак ряд питань висвітлюються лише у рекомендаціях, і навпаки — деякі конвенції не супроводжуються рекомендаціями).

Міжнародні трудові рекомендації є джерелом політичної компетенції і авторитетних інструкцій. Питання інспекції праці насамперед

висвітлено у Рекомендації № 5 щодо інспекції праці у сфері охорони здоров'я 1919 року, Рекомендації № 20 щодо інспекції праці 1923 року, Рекомендації № 81 щодо інспекції праці 1947 року, Рекомендації № 82 щодо інспекції праці на гірничопромислових і транспортних підприємствах 1947 року, Рекомендації № 133 щодо інспекції праці у сільському господарстві 1969 року. Спеціальна Рекомендація № 185 1996 року стосується питань інспекції праці моряків. Давніші рекомендації (№№ 5 і 20) здебільшого були заміщені оновленими нормами, хоча у Рекомендації № 20 викладено цікаву концепцію превентивної ролі інспекції праці, що досі не втратила своєї актуальності. На першій сесії Міжнародної конференції праці у 1919 році (рік заснування Міжнародної організації праці) було схвалено норми діяльності саме інспекції праці. Через 80 років, у 1999 році, було ухвалено Рекомендацію № 190 щодо викоренення найгірших форм дитячої праці, яка містить вказівки щодо запобігання цьому виду праці.

Рекомендація № 81, можливо, найважливіша з усіх, що стосуються інспекції праці, містить ряд положень, пов'язаних з превентивними функціями інспекції праці; співпраці з роботодавцями і працівниками у сфері безпеки і гігієни праці; трудових конфліктів; містить детальні вказівки щодо структури і змісту щорічних доповідей про роботу служб інспекції праці (з урахуванням їх міжнародної порівнюваності). Рекомендація № 82, зокрема, вимагає від держав-членів МОП застосування Конвенції № 81 до гірничодобувних і транспортних підприємств.

8.4 Інші наднаціональні норми

На даний час не існує інших (ухвалених іншою, ніж МОП, організацією) міжнародних чи наднаціональних норм, які стосуються виключно інспекції праці. Однак деякі з великих торговельних об'єднань країн вважають за доцільне розробити наднаціональні норми, які б охоплювали різноманітні аспекти роботи інспекції праці. Європейський Союз ухвалив ряд норм (директив) на виконання статей 100а і 118а Єдиного європейського акта. Хоча ці статті переслідують різні цілі щодо усунення перешкод для торгівлі і гармонізації, директиви, видані згідно з ними, торкаються широкого кола питань інспекції праці, її політики, процедур і методів вступу до Європейського Союзу²² чи інших об'єднань. Держави-члени, що найбільш інтенсивно розвиваються (як, наприклад, країни з перехідною економікою у Центральній і Східній Європі), почали пере-

²²До складу Європейського Союзу входять 15 держав (на 2002 рік).

носити відповідні директиви у національне законодавство для проведення якомога швидше переговорів щодо вступу в Європейський Союз. Справді, такі країни, як Норвегія, Швейцарія та інші торговельні партнери, які утримуються від вступу до Європейського Союзу, на сьогодні вважають, що такі наднаціональні закони лише частково можна використати у формуванні політики охорони праці і політики інспекції праці, особливо згідно з покривленнями Рамкової директиви з безпеки та гігієни праці (89/39/ЕЕС). Ця норма внесла суттєві зміни в систему інспекції праці в багатьох країнах, політику і методи їх роботи, особливо що стосується політики правозастосування. У директиві чітко визначено однозначну відповідальність роботодавців за безпечне і здорове виробниче середовище, а тому нова політика правозастосування зосереджується головним чином на ролі роботодавців. Ця Рамкова директива є головним джерелом політичної компетенції як у межах Європейського Союзу, так і поза ним. Результати цього будуть аналізуватися нижче.

8.5 Інші джерела

Інші джерела політичної компетенції, хоча і не обов'язкові з правової точки зору (навіть для обмеженої кількості держав), справляли в останні роки значний вплив на політику інспекції праці у дедалі більшій кількості країн. Міжнародна організація стандартизації розробила ряд норм, відомих під назвою ISO 9000. Ці норми стосуються переважно контролю за якістю, внаслідок здійснення якого виникло дві концепції: TQM — концепція повного управління якістю і QA — концепція гарантії якості. Інші норми (ISO 14000), що стосуються екологічного менеджменту, дедалі активніше застосовуються до виробничого середовища. Разом з цими стандартами в багатьох країнах (в основному в англо-саксонських: Австралія, Ірландія, Нова Зеландія та Великобританія) прийнято національні, правові обов'язкові норми з управління безпекою і гігієною праці, що, в свою чергу, суттєво змінило напрями розвитку ефективної політики інспекції праці.

Цю концепцію почали застосовувати Норвегія і Швеція, що стало наступним кроком уперед, і запровадили системи, відомі під назвою "Внутрішній контроль", яка бере свої витоки з ISO 9000. Новий системний підхід докорінно змінив принципи роботи інспекторів праці у цих країнах. Більш детально це питання аналізуватиметься у главі III. Важливо відзначити, що існує багато джерел політичної компетенції, які виходять за межі національних, з різним ступенем правової цінності, але, однак, цікаві для керівників інспекції праці з точки зору аналізу в ході постійного пошуку

шляхів підвищення ефективності і результативності. Технічні норми, розроблені іншими органами, що затверджують стандарти, наприклад Європейською комісією стандартизації та Міжнародною електротехнічною комісією, а також такими національними установами, як Британський інститут стандартизації, Канадська асоціація стандартизації, Німецький інститут норм, Японський комітет промислових стандартів чи Американська асоціація стандартизації, доповнюють основні стандарти. Ці організації відіграють провідну роль у поширенні найкращої практики і заохоченні до підвищення рівня стандартів, що важливо для справи безпеки та гігієни праці.

І нарешті, останнє джерело політичної компетенції, яке варто згадати, — це ряд директив та зводи норм і правил, як міжнародних, так і національних, присвячених специфічним трудовим питанням, причому кількість національних стрімко зростає. МОП за час свого існування видала безліч зводів норм і правил та директив, у яких було узагальнено передовий досвід, набутий державами-членами і в яких порушуються питання, типові для певних секторів чи галузей економіки²³. Для прикладу можна навести зводи норм і правил з безпеки і гігієни праці при застосуванні хімічних речовин, визначенні максимальної ваги при навантажуванні, підніманні і перенесенні вантажів; безпеки і гігієни праці на будівництві; безпеки і гігієни праці у лісовому господарстві; реєстрації і повідомлення про нещасні випадки на виробництві та професійні захворювання. На практиці нині широко застосовуються різноманітні зводи норм і правил з різних питань, ще багато їх готується до видання у зв'язку з необхідністю поповнення законодавчої бази. Такі матеріали є дуже корисним джерелом інформації для керівників систем інспекції праці.

²³ Див. бібліографію, розділ 1, перелік зводів норм і правил та директив МОП.

УЧАСТЬ У ФОРМУВАННІ ПОЛІТИКИ

9

9.1 Загальні міркування

Обов'язок інспекції праці — брати участь у формуванні політики і сприяти розвитку або безпосередньо брати на себе такий обов'язок — випливає зі статті 3 Конвенції МОП № 81 про інспекцію праці 1947 року, згідно з якою інспекції праці повинні повідомляти компетентним органам про недоліки чи слабкі сторони існуючої регулятивної структури. Так створюються засади для виконання інспекторами праці ролі прискорювачів соціального прогресу. Ці ініціативи інспекції, якщо вони уважно вивчаються і обґрунтовуються, часто спричиняють продукування нових ідей щодо регулювання. Звичайно, формування політики не обмежується лише участю у розробленні чи перегляді законів або постанов. Нові політичні курси часто необхідно офіційно оприлюднювати для того, щоб вони стали ефективними і функціональними.

Зазвичай поняття "політика" визначають як особливий, ретельно обдуманий перелік дій, схвалених урядом чи суспільним органом (наприклад інспекцією праці), з метою виконання завдань чи розв'язання проблем, що належать до компетенції цього органу. Поняття "політика" в англійській мові містить у собі такий підтекст, як необхідність обережної, стриманої поведінки чи далекоглядності. Політика є важливою частиною і важливим інструментом, що застосовується у ході прийняття рішень. Однак будь-яка політика повинна бути підкріплена правовими повноваженнями, зобов'язаннями та намірами, з яких також випливають певні повноваження.

Перед керівниками інспекцій праці стоїть важливе завдання — робити свій внесок у формування політики діяльності інспекції праці. Цей політичний курс і супровідні йому курси формують ієрархічну політичну "піраміду". На вершині її розміщуються різні компоненти політики соціально-економічного розвитку. Національна політика праці — це складова більш широкої політики чи комплексу політичних курсів. Політика охорони праці — важливий елемент національної соціально-трудової

політики. На цьому рівні політичної ієрархії чи системи керівники системи інспекції праці можуть безпосередньо втручатися і впливати на характер концепції політики чи прийняття рішень. Піраміда свідчить про ступінь зростання, якщо рухатися вниз за ієрархією контролю, який можуть здійснювати керівники інспекції, залежно від форми і змісту відповідної політики. Наступний рівень уже цілком охоплює політику інспекції праці. І, нарешті, політика діяльності інспекції є серцевиною будь-якої політики інспекції праці. Це основний компонент будь-якої стратегії системи інспекції праці і самого процесу інспектування. Від його "якості" найбільшою мірою залежить успіх діяльності інспекції праці. Ось чому керівники інспекцій праці, які успішно функціонують, приділяють так багато уваги формуванню і постійному удосконаленню політичних концепцій правозастосування та необхідних функціональних елементів. Наприклад, у 1996—1997 роках провідна інспекція праці Великобританії — Виконавчий комітет з питань безпеки і гігієни праці, протягом 410 трудових років займалася формуванням політики (хоча не лише у штаб-квартирах і не лише політики правозастосування). Концепцію цієї політики викладено у підрозділі 12.2.

9.2 Процес розробки

Формування політики має два основних аспекти: процес розробки і визначення змісту. Процес розробки політики найкраще відбувається у ході тристоронніх консультацій. У багатьох країнах створено тристоронні органи спеціально з метою ведення соціального діалогу з цих питань. В інших країнах тристоронні органи визначають, керують, відстежують і контролюють процес формування політики та її реалізацію. Так, зокрема діє Шведська національна рада з охорони праці — орган, що займається розробкою державної політики, управлінням процесом реалізації політики на рівні регіональних інспекцій праці; а також Комісія з безпеки і гігієни праці Великобританії, яка виконує аналогічні функції стосовно інспекції праці як виконавчий орган.

Соціальний діалог на різних рівнях будь-якого суспільства з питань охорони праці набуває дедалі важливішого значення для керівників інспекцій праці. Можна було б навести приклади з практики Європейського Союзу, зокрема щодо діяльності Консультативного комітету з питань безпеки, гігієни праці та охорони здоров'я на робочому місці, та, очевидно, механізму ухвалення конвенцій МОП і структур, які цим займаються. Тристоронні консультативні комітети чи ради існують у бага-

тьох країнах, виконуючи обов'язки у сфері охорони праці. У рамках національної політики охорони праці необхідно точно визначити, які завдання повинні виконувати ці органи. Необхідно порушувати питання про створення регіональних чи галузевих рад, а також про їх функціональність. Соціальний діалог на рівні підприємств зазвичай відбувається у формі двосторонньої співпраці, хоча у багатьох країнах інспекція праці більшою чи меншою мірою залучена до такого діалогу. Це більше поширено у франко- та іспаномовних, ніж в англо-саксонських країнах, які обрали цю модель. Однак поширене і ставлення до інспекторів праці як до аніматорів чи активних пропагандистів соціального діалогу на рівні підприємства, а також як до таких, що займаються моніторингом соціальних відносин (див. підрозділ 10.1).

Основні завдання, характеристики, обов'язки і права сторін та служб їх організацій, залучених до дво- і тристоронньої співпраці, повинні визначатися національним законодавством про охорону праці. Відповідні директиви можна відшукати з-поміж усього іншого у Конвенції МОП № 155 про безпеку та гігієну праці 1981 року та у супровідній Рекомендації № 164, а також у рамковій Директиві з безпеки та гігієни праці Європейського Союзу (89/391/ЕЕС).

Залежно від того, наскільки розробка політики охорони праці (дах для подальшого функціонування систем інспекції праці та основа для правозастосування) стосується підготовки законодавчих актів, доречно було б розпочати цей процес з порівняння існуючого законодавства з положеннями відповідних конвенцій МОП, а також іншими рекомендаціями, охарактеризованими у розділі 8. Що стосується безпосередньо керівників інспекцій, то, якщо вони можуть справляти безпосередній вплив, безперечно, потрібно формувати послідовну національну політику охорони праці.

Завданням національної політики з охорони праці є створення такого середовища, яке сприятиме поліпшенню умов праці і виробництва. Така політика повинна формуватися, наскільки це можливо, в усіх сферах економічної діяльності у державному і приватному секторах. За такого розвитку подій усі сторони можуть потребувати консультацій.

При цьому повинні застосовуватися принципи запобігання і негайного усунення професійних ризиків, забезпечення охорони соціальних прав працівників та інші принципи соціально-трудова відносин, виходячи з національного контексту. Політика повинна сприяти поліпшенню загальних умов праці, захисту зайнятості і надійному інформуванню, консультуванню та збалансуванню участі в цій діяльності працівників та

їх представників. Крім того, чітко повинні визначатися функції і обов'язки державних органів влади, роботодавців, працівників, усіх тих, хто може виконувати додаткові функції у сфері охорони праці, з урахуванням національних умов і практики.

Діяльність у сфері охорони праці повинна включати законодавчу діяльність, виконання функцій з охорони праці, організацію охорони праці, співпрацю з іншими структурами, діяльність безпосередньо на підприємстві, а також діяльність, пов'язану з основними аспектами умов праці (робочий час, нещасні випадки, фактори ризику, професійні захворювання, відсутність на роботі).

9.3 Політичний зміст

Національна політика, закріплена у законодавстві, зводах норм і правил, а також у рекомендаціях, повинна проводитися на основі визначених норм і вказувати шляхи досягнення основних цілей та забезпечення функціонування компонентів сучасної служби інспекції праці. Всеохоплююча національна політика охорони праці повинна вирішувати першочергові питання, що стосуються інспекції праці:

- визначення цілей інспекції праці у контексті очікуваних соціально-економічних змін;
- налагодження тристоронньої співпраці на національному, регіональному і галузевому рівнях, на рівні підприємств тощо;
- консультування з правових питань та формулювання положень (у світлі міжнародних трудових норм²⁴);
- чітке визначення загальних зобов'язань роботодавців щодо охорони праці;
- здійснення перевірок загальних умов праці;
- дослідження питань з гігієни праці і медичного огляду та сприяння його проведенню;
- контроль за наданням послуг за договорами (зовнішній);
- підготовка і навчання з питань охорони праці;
- накопичення інформації з питань охорони праці;
- організація та проведення досліджень з питань охорони праці (визначення відповідних закладів та установ);

²⁴Відповідні положення більшості міжнародних трудових норм про інспекцію праці див. у додатку І. Див. також: ILO: *International labour standards concerned with labour inspection: Main provisions* {Міжнародні трудові норми про інспекцію праці: основні положення} (Geneva, 1990).

- розвиток міжнародної співпраці у сфері охорони праці;
- відповідальність за виявлення специфічних проблем у сфері охорони праці та виконання програм дій щодо їх розв'язання.

У сфері безпеки та гігієни праці національна політика з охорони праці повинна реалізуватися шляхом:

- покладання на роботодавців загальних обов'язків, наприклад щодо забезпечення охорони здоров'я, безпеки праці та добробуту працівників; проведення оцінки ризику; здійснення лікувальних заходів; визначення ступеня ризику, якого неможливо уникнути; усунення ризику ще на етапі його можливого виникнення; адаптація роботи до досягнень індивідуального і технічного прогресу; заміна небезпечної роботи безпечною чи менш небезпечною; надання переваг заходам колективного захисту перед заходами індивідуального захисту; забезпечення належної підготовки та інструктажу працівників;
- покладання на працівників загальних обов'язків, наприклад правильного застосування механізмів та інших засобів виробництва; застосування засобів індивідуального захисту; утримання від неправильного застосування засобів безпеки; повідомлення роботодавця про будь-яку ситуацію на виробництві, якщо вона становить серйозну і безпосередню загрозу життю чи здоров'ю; співпраця з роботодавцями з урегулювання питань охорони праці;
- забезпечення вжиття розробниками, виробниками, імпортерами або постачальниками машинного обладнання, устаткування чи речовин, необхідних для роботи, всіх необхідних заходів з охорони праці, у тому числі проведення попереднього тестування, надання інформації про правильне застосування обладнання та устаткування, а також про можливу небезпеку і необхідні запобіжні заходи під час застосування хімічних, фізичних чи біологічних речовин;
- утвердження відповідних систем інспекції, у тому числі із застосуванням законодавчих і нормативних актів, зокрема щодо накладання санкцій;
- вжиття заходів для забезпечення виконання директив і рекомендацій з усіх аспектів безпеки та гігієни праці роботодавцями і працівниками (чи забезпечення їх наявності), надання підтримки малим і середнім підприємствам у підтриманні належного рівня охорони праці;
- створення національних, регіональних і/або галузевих тристоронніх консультативних органів з охорони праці, надання підтримки у забезпеченні ефективності їх роботи;

- урегулювання питань співробітництва управлінців і працівників та/або їх представників на рівні підприємства;
- організація належної підготовки працівників з безпеки та гігієни праці після прийняття їх на роботу, переведення чи зміни місця роботи або у разі введення в експлуатацію нового обладнання, нових технологій, а також у будь-якій іншій ситуації, коли персонал потребує нових знань і вмінь з оцінки та уникнення ризику;
- проведення заходів з нагляду за станом здоров'я працівників;
- координація дій різних органів влади та органів, які займаються питаннями охорони праці, а також співпраця з відповідними навчальними і спеціалізованими закладами;
- забезпечення прозорості, гласності і контактів із ЗМІ.

9.4 Політика інспекції праці

Якщо проводиться всеохоплююча політика у сфері охорони праці, закріплена у досконалому трудовому законодавстві, наступним кроком буде розробка (чи перегляд) політики інспекції праці. Політика повинна визначати засади організації системи інспекції праці та управління нею на основі медичної, технічної і спеціалізованої підтримки, а також визначати, як планується процес інспектування, як розробляється програма і моніторинг інспекції, як визначаються пріоритети, як організовуються спеціальні кампанії і яким чином повинні розподілятися ресурси між проактивним інспектуванням, розслідуванням нещасних випадків і розглядом скарг, а також як висвітлюється консультативна діяльність і діяльність, що сприяє впровадженню в практику інспектування праці.

Цей тип політики інспекції праці базується на кількості робочих місць, які підлягають інспектуванню, наявних ресурсах, кількості запланованих перевірок, їх характері, ролі заходів із правозастосування, кількості наданих юридичних і технічних консультацій та обсягу питань, з яких вони надавалися. У рамках політики можуть також обговорюватися різні підходи до інспектування праці. Наприклад, інспектування може зосереджуватися на "забезпеченості" чи ефективності управління питаннями безпеки та гігієни праці на підприємствах, підходи до якого варіюються залежно від категорії підприємства (мале, середнє) чи від сектора економічної діяльності, а також обговорюються найбільш ефективні шляхи надання підтримки малим і середнім підприємствам та активізації їх зусиль з охорони праці.

Регулювання співпраці та координації з іншими інспекційними органами повинно здійснюватися таким чином, щоб на них покладалася відповідальність за шкідливі технічні механізми та обладнання, шахти і сільське господарство, інспектування електроенергетики, радіації, гігієни праці та охорони здоров'я²⁵ (залежно від національного контексту). Повинно бути визначене і коло питань стосовно інспектування виробничого середовища в цілому чи стосовно відносин з іншими органами, на які покладено обов'язки в цій сфері.

Можуть розроблятися різні концепції інспектування, такі як завчасне повідомлення про проведення перевірки, профілактичне інспектування, цільове інспектування і кампанії, а також регулярне чи несподіване інспектування. Концепція попереднього повідомлення про перевірки може застосовуватися у разі необхідності інспектування устаткування, обладнання і матеріалів до їх прийняття чи монтажу, запуску у виробництво, на етапі їх проектування. У ході профілактичного інспектування інспектори визначають спроможність роботодавця ефективно вирішувати питання охорони праці на підприємстві згідно з визначеними вимогами і нормами. Цільове інспектування — це, як правило, дещо вужча перевірка, яка зосереджується на тих, хто несе відповідальність за той чи інший ризик, або ж на меншою мірою контрольованих факторах діяльності, наприклад на шумові²⁶ чи таких проблемах, як нещасні випадки на певних видах заводів, або ж на галузевих проблемах — на судах і в портах²⁷, на будівництві і в сільському господарстві. Кампанії або спеціальні програми дій зазвичай передбачають поєднання цільових інструментів правозастосування і супроводжуються використанням інформаційних листівок, матеріалів, друкованих видань, WEB-сторінок, відео і, можливо, інформування через місцеве теле- і радіомовлення. На розгляд скарг і розслідування нещасних випадків витрачається чимало часу, але їх також потрібно контролювати. Можна застосовувати й інші механізми, наприклад матеріальне заохочення (чи навпаки) та легалізацію. На великих підприємствах може проводитися інспектування групою інспекторів і спеціалістів, які дають вичерпну оцінку, при цьому необхідно завчасно повідомляти про такі наміри.

²⁵ Див. бібліографію, розділ 1, перелік зводів норм і правил та директив МОП.

²⁶ ILO: *Protection of workers against noise and vibration in the working environment: An ILO Code of practice* {Захист працівників від шуму та вібрації у виробничому середовищі: звід норм і правил МОП} (Geneva, 1984).

²⁷ ILO: *Safety and health in dock work* {Безпека та гігієна праці у портових роботах}, *An ILO code of practice* (Geneva, second edition, 1992).

Політика інспекції праці повинна визначати, яким чином інспектори контактують з працівниками та їх представниками, а також залучають їх до процесу перевірки та отримання інформації. Політика правозастосування визначає, які процедури необхідно проводити у разі виявлення недоліків, і умови, за яких доцільно давати усні консультації, що підтверджуються листом чи офіційним повідомленням, а також (залежно від національної практики), коли необхідно видавати наказ про припинення роботи чи певного процесу, коли накладати адміністративні стягнення чи ініціювати передачу справи на судовий розгляд.

10.1 Моніторинг соціальних відносин

Моніторинг соціальних відносин — зумовлений часом обов'язок, який закріпився за рядом інспекцій праці, що обрали французьку та іспанську модель. Інші інспекції змінюють свою політику у світлі важливих змін у соціально-трудових відносинах на рівні підприємств на традиційні моделі безпеки і гігієни праці та загальних умов праці. Це, в свою чергу, негативно позначається на спроможності систем інспекції праці виконувати свої завдання традиційним чином. Нові форми організації праці — короткотривалі або тимчасові контракти, субпідряди, "залежні незалежні", кількість яких зростає, або псевдосамозайняті — змушують інспекторів, які традиційно зосереджені на питаннях безпеки праці та охорони здоров'я і профілактики, розширювати своє бачення, щоб розуміти і бути поінформованими про зміни у виробничому середовищі.

Деякі країни все ще не визнають моніторинг соціальних відносин підприємстві сферою компетенції інспекції праці. Йдеться про Данію, Німеччину, Великобританію і, за деякими винятками, про Угорщину і Польщу. Однак у ряді країн допускається втручання інспекції праці чи то як третьої сторони, як це робиться у Швеції, чи як у деяких штатах Австралії (Новий Південний Уельс), де нагляд здійснюється разом із соціальними партнерами, чи через необхідність здійснення особливих повноважень, що є складовою звичайної діяльності інспекції праці. Моніторинг соціальних (трудових) відносин є важливою сферою діяльності інспекції праці у багатьох країнах.

У більшості країн, де інспекції мають повноваження з регулювання питань у сфері соціально-трудових відносин, інспекція розглядається як фактор забезпечення злагоди у виробничій сфері, на яку, зпоміж іншого, покладається завдання ознайомлення роботодавців і працівників з трудовим законодавством, механізмами запобігання трудовим конфліктам. Крім того, якщо різні профілактичні заходи не дали очікуваних результатів, інспектори можуть втручатися шляхом примирення і посередництва — з боку інспекції праці і соціальних партнерів.

Становище інспекції праці як системи, яка проводить моніторинг відносин між різними партнерами у світі праці і пом'якшує їх, зумовлює необхідність наділення її широкими повноваженнями щодо забезпечення відповідності захисту персоналу та представників організацій роботодавців і працівників. Захист, що забезпечується державою, вважається обов'язковим у багатьох країнах (хоча способи забезпечення такого захисту можуть бути різними), а інспекція праці зазвичай відповідає за врегулювання життєво важливих питань, часто створюючи умови для ефективної участі сторони працівників у проведенні соціального діалогу на робочих місцях або поза ними.

Одні держави мають окремі служби примирення та арбітражу, інші застосовують примирні процедури через інспекцію праці у разі розв'язання індивідуальних трудових спорів. У разі виникнення колективних спорів інспектори праці повинні вивчати, пропонувати і роз'яснювати методи запобігання конфліктам і прискорення їх урегулювання. Підготовка державних службовців у цій сфері вважається надзвичайно важливою для зміни ставлення й спрямування дій на проведення моніторингу і налагодження збалансованої взаємодії сторін на підприємстві. В Японії, наприклад, практикувалися заходи, які сприяють налагодженню контактів між працівниками і роботодавцями, збереженню і розвитку конструктивних соціальних відносин. У цій країні інспекція праці займається соціальними відносинами на підприємствах. В інших країнах обов'язки працівників інспекції праці обмежуються захистом представників працівників, прав працівників та участю в роботі різних консультативних органів.

В Австралії і Фінляндії політика охоплює й інші сфери. У Фінляндії, наприклад, застосовується широкомасштабна система колективних договорів, завдяки якій трудові конфлікти усуваються протягом терміну дії договору. Переговори відбуваються на різних рівнях, справляючи значний вплив на профспілкового і федеративному рівнях. Інспекція праці повинна здійснювати моніторинг і нагляд за виконанням колективних договорів. Крім того, увага приділяється головним чином працівникам, на яких не поширюється дія колективних договорів, чи профспілкам. Інспекція праці також забезпечує захист представників працівників.

В Австралії на національному рівні Федеральний департамент соціально-трудових відносин відповідає за надання інформації, надання допомоги і проведення консультацій з організаціями роботодавців та працівників щодо змісту і пріоритетів так званих "сертифікованих договорів" та інших, які обговорюються в ході переговорів між роботодавцем

і представником організації працівників. Бюро захисту зайнятості забезпечує нагляд за дотриманням принципу свободи об'єднання і досліджень у галузях, де укладаються такі угоди. Основною метою Акта про відносини на підприємствах 1996 року було створення структури співпраці в інтересах підтримання сприятливих соціально-трудових відносин на підприємствах шляхом сприяння підвищенню конкурентоздатності за умови дотримання прав працівників і надання інформації про права працівників і обов'язки роботодавців і працівників та їх організацій з метою створення можливості ефективно застосовувати ці договори. Інспектори здійснюють моніторинг дотримання законів, чинних у державі чи на певній території. Департамент соціально-трудових відносин, якому вони підлягають, забезпечує співпрацю з роботодавцями, працівниками та їх представниками по-новаторськи, ефективно і справедливо. Той факт, що норми погоджуються з роботодавцями і працівниками, піднімає відповідність (взаємну згоду).

10.2 Галузева політика

У таких країнах, як Великобританія, вважається вкрай важливим визначення галузевих пріоритетів, розроблення програм, директив і рекомендацій за допомогою тристоронніх галузевих консультативних комітетів. Ці комітети, до складу яких входять представники роботодавців, працівників і спеціалісти допоміжних служб, якщо такі є, не лише сприяють досягненню згоди завдяки рекомендаціям і публікаціям, а й забезпечують те, що інспектори при відвіданні галузевих підприємств працюють відповідно до спільних норм і ставляться однаково до всіх роботодавців. Згода за таких умов також досягається значно швидше.

10.3 Інспектування зайнятості

Захист ринку праці, а точніше — захист офіційної зайнятості від різних форм нелегальної праці — останнім часом стає предметом гострих дискусій. Сталося так, що інспекції праці недостатньо підготовлені до врегулювання такого явища, як нелегальна зайнятість мігрантів, "сіра" праця, сумісництво чи нелегальна праця дітей і підлітків, які не досягли мінімального віку, за якого їх можуть приймати на роботу (15 років — згідно з Конвенцією № 138 про мінімальний вік прийому на роботу 1973 року, або 18 років — у разі виконання важких робіт чи робіт, які можуть зашкодити здоров'ю, безпеці чи моральному стану підлітків). Дуже мало інспекцій мають сформовану політику "інспектування зайнятості"; мало інспекцій мають

спеціальні інституціональні чи процедурні угоди, на підставі яких можна регулювати найскладніші аспекти нелегальної зайнятості.

Останнім часом практикується об'єднання інспекцій праці або співробітництво у сфері інспектування праці з державними службами зайнятості, які теж проводять таку роботу (Угорщина, Кенія, Південна Африка), щоб зробити більш ефективними свої втручання. Хоча і не без головного болю, але це дало бажані результати: ступінь забезпечення працівникам захисту підвищився, і в деяких випадках (Угорщина) чисельність працівників, яким надається захист, подвоїлася.

У Нідерландах набув чинності Акт про зайнятість Аліенсу, і визначені в ньому основні принципи реалізації політики заслуговують на більш детальний розгляд.

10.4 Малі і середні підприємства

Малі і середні підприємства дедалі частіше опиняються в центрі уваги інспекцій праці, і керівники інспекцій праці у багатьох країнах вважають за необхідне розробити концепції задоволення дуже специфічних потреб цих підприємств. У даному разі завдання політики — визначити, як сприяти розвитку малого підприємництва, пов'язуючи його з економічною ефективністю і створенням робочих місць згідно з відповідними соціальними нормами, умовами праці та охороною праці.

Інколи погляди законодавців, роботодавців і працівників на застосування загальних умов праці не збігаються, що свідчить про необхідність обмеження втручання з метою врегулювання ситуації, застосування економічних стимулів і збереження справедливих норм зайнятості. МОП відхиляє будь-який вид дерегуляції, що анулює основне захисне законодавство чи надає можливість створювати незадовільні або експлуатуючі умови праці. Однак МОП не заперечує проти відміни положень, у яких немає потреби, і більш гнучкого застосування норм, якщо це компенсується іншими прийнятними заходами.

У звіті Австралії зазначено, що в середньому в малому бізнесі витрачається шістнадцять годин на тиждень для управління та узгодження дій. Це без урахування втрачених можливостей і стримуючих факторів, які виникли через необхідність дотримання законів і норм. Йдеться про час і витрати, які перевищують ті, що мають місце за умови звичайної комерційної діяльності.

У статті 137 Європейського договору передбачено, що будь-яка прийнята відповідно до цього договору директива не повинна "наклада-

ти адміністративні, фінансові чи юридичні обмеження, які можуть стримувати створення і розвиток малих і середніх підприємств". Рамкова Директива з безпеки та гігієни праці Європейського Союзу (89/391/ЄЕС) визначає, що підвищення рівня безпеки та гігієни праці не повинне бути виключно питанням економічної доцільності.

Нещодавно було переглянуто стратегії, політику і заходи із зменшення адміністративного тягаря для малих і середніх підприємств. Виявилось, що держави-члени МОП застосовували різні підходи і стратегії, описані детально у розділі 23 глави IV.

Політика і регулювання повинні надавати підприємствам можливість бути конкурентоздатними і при цьому не заважати досягненню соціальних цілей. У статті 2 тієї ж рамкової Директиви зазначається, що до всіх приватних і офіційних підприємств незалежно від їх розміру застосовуються мінімальні норми. Постійне зміцнення малих і середніх підприємств, де створюються робочі місця, що сприяє підвищенню рівня зайнятості, свідчить про необхідність пошуку шляхів надання підтримки таким підприємствам за умови поєднання комерційної діяльності і конкурентоздатними з належним захистом.

11.1 Обґрунтування і необхідність

Політика правозастосування у сфері інспекції праці належить до іншого, вищого рівня політики і в той же час об'єднує різні компоненти правозастосування, ґрунтується на власних політичних принципах і стосується різних питань, що порушуються у національному контексті.

Причиною пильної уваги до політики правозастосування у системі високоефективної політики інспекції праці є те, що ці системи відображають процедури і практику, які набули розвитку у контексті загальної національної державної адміністрації, що сформувалася у різних країнах. На політичний курс вплинули різні соціальні і культурні характеристики, процедури і практика. Тому слід постійно адаптувати підходи до надзвичайно специфічних процедур і практики правозастосування в інспекції праці.

В одній країні можуть співіснувати неоднорідні, інколи протилежні підходи. У разі, коли існують автономні інспекції праці у різних галузях економіки (сільському господарстві, гірничодобувній промисловості, на транспорті, в торгівлі) чи коли різні інспекції праці здійснюють контроль за різними складовими соціального і трудового законодавства, кожен орган інспекції праці може здійснювати власну політику правозастосування. Інколи, передусім (але не виключно) у федеративних державах, можна зустрітися з різними підходами, що застосовуються в окремій державі, провінціях чи регіонах. У наші дні викликає стурбованість те, що у країнах Європейського Союзу спільні нормативні акти і директиви застосовуються неоднаково ефективно. МОП тривожить той факт, що такі ратифіковані великою кількістю країн документи, як Конвенція № 81 про інспекцію праці 1947 року, не завжди чи недостатньо застосовуються у багатьох державах-членах цієї організації через відсутність адекватної та ефективної політики правозастосування.

Формування всеохоплюючої політики правозастосування у сфері інспекції праці, правильний вибір однієї стратегії правозастосування з великої кількості варіантів, запровадження ефективних процедур право-

застосування і узгодженість практики правозастосування на національному і більшою мірою на міжнародному рівні — першочергове завдання для керівників інспекції праці у багатьох державах-членах МОП. Стратегії, процедури і практика повинні сприяти розв'язанню таких проблем, як визначення пріоритетів через виявлення ризику, досягнення балансу між бажаними і обов'язковими елементами правозастосування, розвиток гнучкої, багаторівневої системи санкцій та їх ефективне застосування, оцінка чинних процедур судового переслідування, ступінь свободи дій інспекторів праці, необхідність підготовки для забезпечення функціональності процедур і шляхів їх проведення, подальші процедури для контролю за проведенням в життя законів чи то в різних галузях промисловості (будівництво, сільське господарство, нафтовидобувна промисловість, підприємства якої функціонують у інших країнах), чи то у структурах різного розміру, чи то у компаніях, які збувають свою продукцію як у межах країни, так і за кордоном.

Найбільш важливим є те, що політика правозастосування повинна базуватися на основоположних принципах, сумісних з основною роллю інспекції праці як соціальної поліції і як структури, що сприяє утвердженню соціальної справедливості.

11.2 Основоположні принципи

У процесі розробки політики правозастосування інспекція праці зобов'язана дотримуватися ряду принципів, які, крім усього іншого, повинні забезпечувати:

- узгодженість критеріїв і норм правозастосування;
- постійне застосування законодавства;
- однаковий захист працівників, які перебувають у аналогічних ситуаціях;
- відсутність для роботодавців переваг, які виникають у результаті невиконання законодавства;
- спільний і узгоджений підхід до подібних проблем;
- логічне і узгоджене визначення пріоритетів;
- узгодженість у наданні коштів;
- узгодженість процедур;
- чіткі вказівки щодо ступеня свободи дій інспекторів праці;
- співпрацю із соціальними партнерами;
- співпрацю з іншими структурами і суб'єктами;

- чіткість, прозорість, взаємозв'язок принципів та відсутність труднощів їх застосування.

Як відзначалося у підрозділі 9.1, політика інспекції, яка безпосередньо спрямована на забезпечення приведення законів у життя, повинна обов'язково включати надзвичайно важливі компоненти.

- **Цільове визначення пріоритетів:** як можна визначити, які саме підприємства перевіряти, наприклад, із створенням банку даних про підприємства і застосуванням рейтингу визначених критеріїв, щоб з'ясувати рейтинг кожного підприємства? За допомогою рейтингового бала можна в подальшому визначити підприємства, на яких необхідно проводити перевірку в першу чергу.
- **Аспекти запобіжних дій:** як інспекція повинна діяти — за принципом реактивного інспектування (вживання заходів після того, як сталися певні події) чи за принципом проактивного інспектування (запобігання виникненню певних небажаних ситуацій)? На практиці у багатьох країнах можуть бути відсутні можливості для вибору між реактивним і проактивним інспектуванням через обмеженість ресурсів, у тому числі людських. Гостра нестача персоналу змушує інспекторів діяти за принципом "усунення наслідків подій" (нещасних випадків), а не організовувати роботу таким чином, щоб передбачити події і запобігти їм. Як можна використовувати звіти про нещасні випадки, про професійні захворювання, інциденти чи індивідуальні скарги, щоб запобігти виникненню аналогічних випадків у майбутньому? Що можна зробити за допомогою інформаційних кампаній, націлених на певні сектори, галузі промисловості і підприємства, аби запобігти нещасним випадкам і порушенням закону?
- **Методи:** відвідування підприємств будуть випадковими (усі приміщення на певній території) чи вибірковими? Інспекція буде проводити аудит систем безпеки праці чи перевірятиме всі виробничі приміщення? З якими людьми *слід* контактувати? З якими людьми *було б доцільно* контактувати?
- **Послуги з надання спеціалізованої підтримки:** які спеціалізовані послуги надаються? Як можна їх отримати? Підтримку надають працівники інспекції чи консультанти з інших установ?
- **Звітування:** який буде зміст і формат звітів? Які будуть часові рамки для звітування? На якому рівні координуватиметься звіт: на рівні району, провінції чи у головному органі управління?

- **Стимулювання підприємств до вжиття ефективних дій:** нові ризики, про які йшлося у підрозділі 6.2 і більш детально — у розділі 28 глави IV, вказують на те, що необхідно проводити підготовку і перепідготовку інспекторів, а також сприяти формуванню здатності підприємств адекватно управляти ризиком. Чи сприяє підготовка підвищенню кваліфікації і застосуванню ноу-хау (див. підрозділ 12.4)?
- **Політика застосування санкцій:** судове розслідування буде проводитися як першочерговий чи останній захід? Чи можливо сформувати піраміду правозастосування таким чином, щоб на першому етапі здійснювалися заходи з переконання/консультування, на другому — надсилалися листи з попередженням про правові наслідки невиконання певних дій, на третьому — робилися попередження про вживання дій за порушення, далі — застосовувалися санкції чи проводилося судове розслідування, і нарешті — анулювалися ліцензії?

Звичайно ж, не існує однозначних відповідей на ці питання. Але важливо те, що ці проблеми відображені в політиці, на основі якої приймаються ретельно обдумані рішення, тобто остаточне рішення не приймається інспектором на власний розсуд.

Зосередження уваги і прозорість — основні вимоги. Зосередження уваги на пріоритетах означає переконатися, що інспекція зосереджена в першу чергу на діяльності, направлених на найбільш небезпечні чи найменш контрольовані ризики. Таким чином, дії спрямовані передусім на осіб, які більшою чи меншою мірою відповідальні за ризик і які мають найбільше можливостей контролювати його²⁸. Органи правозастосування повинні оперувати системою визначення порядку перевірки підприємств за ступенем важливості, яка залежить від ризику, що створюється в результаті діяльності осіб, певною мірою відповідальних за дотримання норм безпеки праці, з урахуванням шкоди, яка може бути заподіяна, характеру і ступеня ризику. Професійність в управлінні має важливе значення, оскільки підприємства з невисоким ступенем ризику виробництва, але з низьким професійним рівнем управління можуть стати більш небезпечними для працівників (чи простих громадян), ніж підприємства з високим ступенем ризику, але з ефективним управлінням і контролем ризику. Однак є підприємства з високим ступе-

²⁸Англ. "duty holder". Це скоріше власник приміщень, постачальник обладнання, проектувальник, архітектор чи замовник проекту, ніж роботодавець працівників, які наражаються на небезпеку.

нем ризику (це ті, що пов'язані з атомною енергетикою, де є обладнання, придбане за кордоном, де здійснюються небезпечні хімічні операції чи діють цілі хімічні заводи), перевірка діяльності яких проводиться регулярно з тією метою, щоб органи правозастосування могли переконатися, що навіть малоймовірні ризики успішно врегульовані.

Прозорість полягає в допомозі особам, певною мірою відповідальним за дотримання норм безпеки праці, усвідомити, чого від них чекають і чого повинні чекати вони від органів правозастосування. Це також означає чітке усвідомлення особами, відповідальними за безпеку виробництва на підприємствах, не лише того, що вони повинні робити, а й того, що вони робити не повинні (якщо це важливо і має відношення до контролю за ризиком). Прозорість також означає конкретне розмежування законних вимог та рекомендацій і інструкцій, яких бажано, але не обов'язково дотримуватися. Особи, відповідальні за дотримання норм безпеки праці, зобов'язані знати, чого чекати, коли до них звертається інспектор, і яке право на оскарження чи позов вони мають. Повинні передбачатися процедури подання позову у разі адміністративних рішень і апеляцій у випадку застосування законних попереджень (часто це робиться згідно з національними законами про загальні адміністративні процедури).

11.3 Санкції

Органи правозастосування зобов'язані докладати всіх зусиль для того, щоб забезпечити дотримання закону. Їх робота з тими, на кого за законом покладається відповідальність (роботодавці, працівники, самозайняті працівники та, можливо, інші особи) має неформальний характер. Інспектори надають інформацію, консультації і підтримку як в усній, так і письмовій формі. Вони також можуть використовувати офіційні механізми правозастосування згідно з вимогами закону, наприклад повідомлення про необхідність внесення змін для усунення порушення, повідомлення про заборону певних дій, якщо вони загрожують серйозним травмуванням людей, скасування ухвалених документів, зміна порядку або умов видачі ліцензій або скасування винятків, подання позовів чи застосування інших форм санкцій.

Застосування законодавства про охорону праці повинне ґрунтуватися на загальних принципах роботи державної адміністрації (виконавчого органу), а саме: пропорційність застосування законодавства і забезпечення дотримання закону; узгодженість підходу; зосередження уваги на правоза-

стосуванні; прозорість діяльності інспекції і очікувань тих, на кого поширюється її діяльність. Виконавчим комітетом з охорони праці Великобританії розроблено норми права, що наведені у Декларації про політику правозастосування:

Пропорційність означає взаємозв'язок заходів з правозастосування та дій з усунення ризику. Ті, кого захищає закон, і ті, на кого він покладає певні обов'язки (особи, відповідальні за дотримання норм безпеки праці), чекають, що заходи із забезпечення дотримання закону, вжиті органами правозастосування, будуть пропорційними ступеню ризику і серйозності порушення закону. Одні обов'язки з охорони праці мають специфічний і обов'язковий характер, інші потребують вживання заходів, наскільки це можливо. Загалом концепція пропорційності включена в регулятивну систему на основі принципу "раціональної практичності". Рішення про те, що є раціонально практичним, залежить від позиції осіб, відповідальних за дотримання норм безпеки праці, і органів правозастосування²⁹.

Узгодженість підходу не передбачає одноманітності. Це означає застосування одного підходу в однакових обставинах для досягнення однакових результатів. Особи, які відповідальні за дотримання норм безпеки праці і управляють схожими ризиками, чекають від органів правозастосування схожих дій у процесі надання рекомендацій, попередження про правозастосування, ведення протоколів і схвалення певних дій, прийняття рішень про застосування санкцій чи проведення судових процедур. На практиці забезпечення узгодженості — непросте завдання. Інспектори часто стикаються з багатьма змінними величинами. Так, ступінь небезпеки, позиція і компетентність керівників, послідовність інцидентів можуть бути різними у компаніях, які опинилися у схожих ситуаціях. Рішення про вживання заходів із правозастосування залежить від суб'єктивної позиції, і службовець, який має повноваження на правозастосування, повинен бути наділений свободою дій, а також мати у разі необхідності ефективні зв'язки з іншими органами правозастосування.

Судове переслідування чи накладання санкцій — ще одне питання, яке висвітлене в політиці правозастосування. Органи правозастосування повинні мати свободу дій у прийнятті рішень про судове переслідування. Інші підходи до правозастосування часто можуть сприяти охороні праці більш ефективно, але якщо обставини гарантують це, судове пересліду-

²⁹HSE: *Enforcement Policy Statement* {Виклад політики правозастосування} (Sudbury, Suffolk, 1995).

вання без завчасного попередження і застосування альтернативних санкцій може також бути доречним і справді важливим.

Якщо необхідно вживати заходи із правозастосування, особа, що винна у виникненні ризику, може нести за це відповідальність. Такою особою, відповідальною за дотримання норм безпеки праці, може бути скоріше власник приміщень, постачальник обладнання, проектувальник, архітектор чи замовник проекту, ніж роботодавець працівників, які наражаються на небезпеку. У разі, коли кілька осіб несуть відповідальність за дотримання норм безпеки праці, органи правозастосування повинні ініціювати процедури стосовно тих, що найбільшою мірою порушили закон.

Більшість керівників інспекції вдаватимуться у разі потреби до процедури судового переслідування, аби привернути увагу до важливості дотримання закону і норм. Судове переслідування буде особливо доречним у тому разі, коли є впевненість, що покарання буде застосовано, і коли завдяки тому, що порушник висловлює свою точку зору і кається, інші утримаються від подібних порушень закону; коли була висока ймовірність заподіяння серйозної шкоди внаслідок порушення закону; коли, з огляду на серйозність звинувачення, зафіксовані факти порушення і поведінку порушника, очевидною була неминучість заподіяння шкоди, наприклад, через явне нехтування нормами, багаторазове порушення законів чи недотримання норм. Деякі системи, такі як Адміністрація з охорони праці у США, запроваджують досить строгий підхід до накладення санкцій за порушення. Інші практикують політику невтручання і рідко застосовують санкції, якщо взагалі їх застосовують. Деякі системи дозволяють інспекторам накладати адміністративні стягнення, протипагою яким (як і в разі попереджень про правозастосування) є право на апеляцію.

11.4 Урівноваження консультаційного підходу і підходу правозастосування

Це визначене часом питання спровокувало багато гострих дискусій, які, однак, часто не давали змоги дійти певних висновків. І все ж таки визначено: якщо мета інспекції — забезпечити дотримання закону, то її діяльність однозначно повинна включати компонент правозастосування і компонент надання рекомендацій. У цьому разі не мається на увазі "одне або друге". Це означає, що є системи (такі як Адміністрація з охорони праці США), які не дають інспекторам повноважень давати рекомендації.

дації з питань проведення несподіваних перевірок (без завчасного попередження), хоча багато з них дають поради та інформують про свій намір відвідати підприємство. Інші системи (як у Нідерландах) можуть стримувати інспекторів від надання рекомендацій роботодавцям на великих підприємствах. Замість цього вони, згідно з законом, зобов'язують останніх оплачувати проведення експертизи (діяти за законами ринку). У Данії, навпаки, інспекторів заохочують до надання безпосередніх рекомендацій малим і середнім підприємствам. Системи інспекції в інших країнах віддають перевагу консультуванню і наданню інформації, застосуванню неконфронтаційного підходу, принаймні за першого контактування чи перевірки з боку інспекції.

Важливо, щоб підхід обирався в результаті прийняття ретельно обдуманого рішення (часто прийнятого у результаті тривалого обговорення і з урахуванням досвіду), також те, щоб підхід застосовувався узгоджено. Якщо у такому разі інспектори тією чи іншою мірою наділені свободою дій, то скоординоване управління цим вибором дій привертає основну увагу керівників інспекції.

Стаття 3 Конвенції № 81 визначає однакову важливість компонента правозастосування і компонента забезпечення рекомендацій. У багатьох країнах інспектори самі вирішують, яких правозахисних заходів вживати. Не без перешкод, але більш активно застосовується підхід надання рекомендацій та інформації перед тим, як вживати "непопулярні" заходи із правозастосування. Інспектори по-різному можуть тлумачити схожі випадки, і роботодавці, що зобов'язані виконувати рішення інспектора, будуть у такому разі скаржитися на несправедливе випадкове ставлення і перешкоди.

Деякі країни розробили політику "договірного дотримання законів і норм", що передбачає надання рекомендацій, але із застосуванням досить інтенсивного тиску. У Данії це призвело до зростання кількості подальших звинувачень, однак цю політику повністю підтримують роботодавці. У Нідерландах теж застосовується подібна система, коли проводиться кілька етапів цільових переговорів з дотримання законодавства, які оформляються протоколами чи попередженнями про правозастосування. У Швеції від інспекторів настійно вимагають проводити на першому етапі втручання спершу переговори, а вже потім, якщо немає інших шляхів, вживати офіційні заходи із правозастосування.

Спроба переконати до того, як офіційно застосовувати санкції, має ряд суттєвих переваг, що можна підтвердити порівняно нечастим проведенням кримінальних розслідувань у більшості країн. Особливо це

помітно, коли, у разі успішного переконання, ситуація на підприємстві змінюється на краще невдовзі після відвідання підприємства інспектором, і постійне перебування інспектора на підприємстві зовсім не потрібне, щоб змусити управління вносити якісь зміни для поліпшення ситуації. Однак важливо, щоб у разі запровадження політики забезпечення дотримання закону за допомогою ведення переговорів ці переговори не тривали безкінечно, щоб зміни вносилися оперативно, а кількість перевірок, вартість яких досить висока, не була надмірною.

В той час як процедура попередження про правозастосування сприяє зосередженню зусиль керівництва підприємства в першу чергу на усуненні недоліків, а не на підготовці до захисту під час кримінального розслідування, покарання все одно може застосовуватися. Передусім це стосується нехтування попередженнями про правозастосування чи про заборону діяльності, коли є серйозні чи небезпечні порушення закону, коли інспекторам праці заважають виконувати свої обов'язки (на жаль, кількість таких випадків зростає, як і прояви насильства проти працівників інспекції праці) і коли необхідно обґрунтувати дії тих, хто не зважає на переконування.

Вибір між наданням рекомендацій і здійсненням нагляду та більш скоординованими діями залежатиме на практиці від мотивацій, переконань і компетенції різних підприємств. Якщо на підприємстві працюють компетентні спеціалісти, але недостатньо мотивацій і зобов'язань, щоб розв'язати проблеми, інспектори праці віддадуть перевагу попередженню про заборону діяльності, можливо, при одночасному застосуванні санкцій, а не надання рекомендацій чи інформації (хоча ці дії також можна поєднувати).

Більшість інспекцій працює між цими двома граничними заходами і надають рекомендації до того часу, поки вони беруться до уваги, і вживають санкції, якщо вони ігноруються. Деякі інспекції, особливо у Нідерландах і певною мірою в Данії, взяли за основу своєї діяльності концепцію саморегулювання. Виявивши недоліки у діяльності підприємства, вони ведуть переговори за програмою усунення недоліків і порушень, яка передбачає вдосконалення управлінських процедур для запобігання повторному виникненню проблеми і зазначення цього у повідомленні про правозастосування. У Нідерландах уряд стоїть на позиції, що завдання інспекторів — не займатися розробкою і наданням рекомендацій, адже їм платять не за це, і якщо підприємство потребує консультацій, воно може отримати їх від консультантів чи радників і заплатити за надані послуги.

Можливо, це крайність, але в цілому поширено логічне запровадження ринкових принципів у сфері правозастосування, що підтримується рамковою Директивою Європейського Союзу (89/391/ЄЕС), яка також вимагає, щоб роботодавці мали доступ до рекомендацій з безпеки та гігієни праці, котрі надаються компетентними особами. Таким чином інспектори можуть знову проводити перевірку на виконання цієї вимоги. Однак у деяких країнах уряди прагнуть обмежити свої зобов'язання щодо виділення ресурсів і, отже, витрат на інспекцію праці. Відбувається це у той час, коли з'являється політична симпатія до малих і середніх підприємств і від інспекторів вимагається бути "корисними", розуміти проблеми цих категорій підприємств і не втручатися надмірно у їх діяльність. Це змушує інспекторів приділяти багато часу наданню рекомендацій і консультацій. І якщо кажуть, що найважливіше — це добитися відвідання інспектором підприємства, і якщо він нарешті прийшов, то безглуздо не скористатися можливістю і не провести експертизу безпеки праці, принаймні скерувати діяльність підприємства у правильному напрямі та порадити застосовувати найбільш доречні критерії оцінки, не виконуючи при цьому роль незалежного консультанта.

Таким чином, інспектори інспекції праці взагалі зазнають два види тиску. Перший — вимога надати можливість отримати рекомендації поліпшеної якості та зробити їх популярними. Другий — вимога до інспекторів бути більш дисциплінованими при поданні допомоги окремим компаніям, в результаті чого експертиза, що проводиться інспекторами, буде ефективнішою.

Якщо другий вид тиску поставити на перше місце, то проблема полягає в тому, що інспектори часто занадто заінтересовані у наданні консультацій певним компаніям, у налагодженні більш тісного контакту з ними, їм подобається давати рекомендації і допомагати розв'язувати проблеми, подобається, коли оцінюють їхню допомогу (навіть якщо результати не виправдали сподівання), тобто інспектори занадто прагнуть досягти досконалості. З точки зору керівників інспекцій більш важливо, щоб, визначивши проблему і давши загальні рекомендації щодо дотримання закону і норм в цілому, а також інформацію про те, де можна отримати більш детальні відомості, інспектори розпочали перевірку інших підприємств, компаній, які, можливо, не перевірялися вже кілька років. Зазвичай інспектори протистоять такому тиску і сприймають його як шахрайство. Однак не варто сприймати цей тиск саме так. Навпаки, інспектор повинен усвідомлювати, що він є цінним джерелом інформації, яке держава може використовувати для максимально ефективно-

го розв'язання максимальної кількості проблем протягом дня чи тижня. І якщо вже існують компетентні джерела консультаційних порад і ретельно підготовлених інструктивних документів, листівок та інформаційних буклетів, то інспекторам легше буде освоїти цей підхід. Це пов'язано з другим видом тиску — необхідністю стимулювати і у разі необхідності формувати джерела популярних рекомендацій у стислій, легкій для розуміння формі, спроможній задовольняти постійно зростаючий попит. Рекомендації можуть готуватися страховими організаціями, торговими асоціаціями, двосторонніми чи тристоронніми органами або ж самою державною інспекцією праці. З огляду на двоїстий характер стратегії, що забезпечує заощадження зусиль інспекції, і в той же час наявність вичерпних популярних рекомендацій, нідерландська модель інспекції праці, орієнтована на правозастосування, дедалі більше приваблює інспекції праці, ресурси яких обмежені. Інспекції і надалі виконуватимуть консультаційну роль, хоча більш вибірково і виважено, скоріше як "третя сторона", ніж як орган, що безпосередньо впливає на реципієнта.

11.5 Процедурні питання

Ряд інших проблем може і повинен розв'язуватися із здійсненням всеохоплюючої політики правозастосування. Деякі з цих проблем існують в окремих секторах (будівництво, сільське господарство, неформальний сектор), інші можуть бути пов'язані із специфічними методами чи процедурами втручання. Інші проблеми вважаються такими, що стосуються центральних органів управління інспекції праці. Для прикладу: більшість інспекцій праці застосовує стандартні процедури у разі прийняття рішення щодо того, чи потрібно повідомляти керівництво підприємства про (регулярні) відвідування чи ні, тобто зберігати елемент несподіваності. Є аргументи і за і проти. Вже зазначалося, що на будь-якому правильно організованому підприємстві лише для однієї особи — охоронця — прихід інспектора може бути несподіваним, адже інформація про перевірку поширюється дуже швидко.

Однак, якщо головна мета інспекції — впливати, стимулювати чи заохочувати роботодавців не лише дотримуватися законів і норм, а й виходити на рівень, що перевищує мінімальні норми, то вкрай необхідно, щоб інспектор праці обговорював з керівництвом підприємства чи його представниками питання, пов'язані з відвіданням ними підприємств. Такі зустрічі — найбільш ймовірний і найбільш ефективний спосіб забезпечен-

ня дотримання норм і законів, а також виходу на рівень, що перевищує мінімальні норми. Відвідання підприємства без попередження також можуть здійснюватися, але дедалі частіше політика правозастосування передбачає завчасне повідомлення про відвідання підприємства, принаймні, про перший візит, що є частиною стандартної процедури.

Може бути бажаним для керівників інспекції праці прийняття подібних політичних рішень стосовно інших процедур, що проводяться інспекцією, та методів втручання. Вони, звичайно, будуть різними у різних системах. Важливо те, що вони відображають зважений вибір, доречний у певних обставинах. Деякі системи надають інспекторам значну свободу дій, що дають змогу застосовувати різні підходи до правозастосування. При застосуванні цієї політики часто посиляються на статтю 6 Конвенції № 81, зазначаючи, що положення "Працівники персоналу інспекції праці повинні бути ... незалежними від змін в уряді і небажаного зовнішнього впливу" передбачає, що інспекція також повинна бути значною мірою незалежною від вказівок вищих органів. У будь-якому разі це хибне тлумачення Конвенції, в статті 4 якої зазначається, що "Наскільки це сумісно з адміністративною практикою держави-члена, інспекція праці повинна перебувати під наглядом і контролем центральної влади".

Для більшості інших систем узгодженість дій і взаємопов'язаність є політичними цілями першочергового значення. Навіть у таких системах інспектори мають свободу дій, але ефективно і скоординоване управління цим вибором стає життєво важливим питанням, вирішенню якого повинна сприяти політика правозастосування. Це виходить за межі досягнення балансу між різними інструментами втручання, а також між наданням рекомендацій і застосуванням санкцій. Політика охоплює всю діяльність інспекції праці і зумовлює застосування дуже складного, але в той же час гнучкого механізму. Крім розробки інструкцій проводиться індивідуальна підготовка інспекторів для розвитку вміння переконувати людей, впливати на них, а також врегульовувати конфлікти. Для цього необхідно, щоб інспекторам праці довіряли, щоб на підприємствах покладалися на їх рекомендації, які повинні бути як досить широкими за змістом, щоб їх можна було застосовувати в конкретних обставинах, так і досить чіткими, щоб забезпечити дотримання норм і законів. І якщо інспектори діють згідно з такими вимогами, то вони можуть бути впевнені в тому, що матимуть підтримку з боку своїх керівників при прийнятті справедливих рішень, незалежно від того, яку протидію вони можуть спричинити. Жодна інспекція не може бути впевненою в тому, що все ідеально в управлінні свободою дій,

але це є особливою проблемою для інспекцій, персонал яких підготовлений у дусі суворого дотримання певних методологій.

Однак інспекція праці може виконувати ці вимоги ефективно лише у разі, якщо рівень кваліфікації, компетенції та підготовки інспекторів праці достатній, а очікування — виправдані. Це питання прав інспекції праці. Воно цікавить інспекції праці у зв'язку з їх внутрішньою адміністративною роллю і тих, для кого повинна розроблятися політика внутрішнього управління.

12.1 Політика системного управління

Як зазначалося в главі I, концепція МОП щодо інспекції праці, відображена в ряді відповідних міжнародних норм, базується на системному підході.

Цей підхід передбачає управління службою інспекції на основі системи організації праці, а не зосередження на окремих проблемах. У центрі уваги — структура організації, розподіл обов'язків, професійна діяльність, процедури, технологічний процес і можливості реалізації та розвитку політики охорони праці. Ця система управління охоплює всю організацію, пов'язуючи інспекцію праці з її середовищем, визначає цілі, комплексні стратегічні плани та плани дій, структуру і норми виробництва, а також запроваджує моніторинг та контроль, в тому числі перегляд і розвиток законодавчої бази. Особлива увага приділяється визначенню завдань та цілей, а також розробленню програм і здійсненню контролю за їх виконанням.

На основі системного підходу можна здійснити моделювання процесу управління та прогнозування його ймовірних результатів, якщо елементи діючої системи не зазнаватимуть змін. Завдання системного управління полягає у висвітленні цих елементів та зв'язку кожного з них з метою, якої система повинна досягти. Наприклад, перед системою управління інспекцією праці можуть бути поставлені конкретні цілі щодо запобігання та контролю за станом професійних захворювань та виробничого травматизму, а процес, за допомогою якого ця мета досягається або не досягається, може бути змодельований.

У цілому системне управління вважається успішним, якщо ефективно і результативно досягаються поставлені цілі. У теорії систем чітко визначається п'ять основних умов, необхідних для ефективного та результативного функціонування системи контролю:

- система повинна мати чітко визначену мету, ряд цілей або ймовірні норми виробництва для того, щоб можна було порівняти фактичні досягнення або результати;

- фактичний результат системи повинен визначатися за допомогою тих самих показників, що й мета, для створення можливості оцінки ступеня досягнення поставлених цілей;
- необхідно змодельовати процес, що підлягає контролю, щоб визначити можливі причини недосягнення тієї чи іншої мети;
- ефективність різних елементів системи повинна співвідноситися з необхідними для цього ресурсами таким чином, щоб можна було визначити пріоритети та, у разі потреби, перерозподілити ресурси;
- система повинна бути здатною належно реагувати та усувати будь-які значні порушення.

Концепція управління комплексними організаціями базується на методах управління якістю, які набули великого поширення (були успішними) у 80-х роках. Серед цих методів, як уже згадувалося, можна назвати концепцію повного управління якістю і гарантії якості, які були домінуючими. Традиційно, концепція повного управління якістю використовувалася для створення структури управління, завдяки якій можливе досягнення якості в кожному аспекті організаційної роботи. Саме стратегія управління є запорукою запланованого постійного вдосконалення діяльності підприємства.

Ряд інспекцій не розробляє принципів комплексної або послідовної політики управління і часто не виявляється готовим до її реалізації. Причини, що стримують цей процес, пов'язані із застосуванням названих вище концепцій у системі державної служби; якщо говорити точніше, визначення поняття управління інспекцією праці у країнах, де окремі інспектори наполягають на квазізаконній незалежності, що начебто підтримується нормами МОП, є спірним. Як уже зазначалося, це завідомо неправильне тлумачення Конвенції МОП № 81 про інспекцію праці 1947 року. Звичайно, за визначенням МОП інспектором праці повинен бути компетентний державний службовець, здатний приймати правильні професійні рішення і користуватися визначеною для нього мірою свободи дій у виконанні своїх обов'язків. Але це не перешкоджає інспектору бути частиною служби або системи, яка належним чином управляється центральним органом, до чіих обов'язків входить оптимальне використання незначних ресурсів для того, щоб досягти цілей загальної політики охорони праці, інспекції праці та правозастосування. А надання керівництвом інструкцій підлеглим є обов'язковим елементом такого процесу управління.

На разі існує велика кількість "готових" моделей політики управління організаціями державного сектора, що безпосередньо

пов'язані з охороною праці. Але важливо обрати одну узгоджену модель, яка б детально визначала цілі, яких слід досягти, заходи, які необхідно для цього здійснити, та методи здійснення цих заходів. Також важливо оцінити цей процес з точки зору забезпечення зворотного зв'язку щодо відповідності початкового ряду цілей та можливості їх досягнення. До того ж ця політика повинна бути спроможна співвідносити результати, виражені у заходах або досягненнях з витраченими ресурсами. Ця політика також повинна відповідати стратегії розвитку організації, що надає особливого значення зобов'язанню керівництва, культурі та індивідуальності організації, а також її ефективній та результативній діяльності, моніторингу, оцінці та контролю. Як зазначили автори цього підходу (в середині 80-х років), у системі з належним управлінням виграє кожен. Доведеним також є той факт, що швидше неадекватно організована політика управління (або взагалі її відсутність), ніж суб'єктивна помилка, стає причиною виникнення більшості проблем в організаціях, а також, що пошук ефективності повинен розпочинатися з реструктуризації системи управління в цілому, процесу, якому постійно передуює обрання найкращої політики управління.

У цьому контексті доречно буде згадати про зростання кількості країн (Ірландія, Нова Зеландія, Норвегія та Великобританія), які ухвалили законні вимоги для підприємств з метою впровадження систем управління безпекою та гігієною праці. У багатьох інших країнах підприємства заохочуються до добровільного впровадження цих систем, але під наглядом інспекції. Однак керівники системи інспекції праці є також у деякому сенсі роботодавцями, а отже повинні критично ставитися до своїх власних систем управління. Тому здається логічним і доречним, що керівники служб інспекції повинні, наскільки це можливо, керуватися тими ж стратегічними концепціями, застосування яких вони очікують від своїх клієнтів. Так вони більш визнаватимуть той факт, що завдання, які вони ставлять перед іншими роботодавцями, часто нелегко виконати.

12.2 Політика вдосконалення організаційної структури

Тема правильної політики вдосконалення організаційної структури для державних органів неодноразово обговорювалась у різноманітних виданнях. Інспекції праці, що не проводять такої політики, часто потерпають від низької продуктивності праці, застою та нестачі цілеспрямова-

ності і мотивації своїх працівників. Їх можна заскочити зненацька, коли через державну службу даної країни повинні реалізуватися важливі реформаторські ініціативи. Активний пошук шляхів створення і сталого розвитку більш функціональної, ефективної та результативної організації не тільки допоможе впоратися з вимогами структурних регулювань, реформуванням державної служби, зменшенням та виснаженням ресурсів, а й зміцнити організацію, усунути недоліки в її роботі, підвищити продуктивність праці та зберегти стабільний рівень якості послуг. Спроможність довести, що наявні ресурси використано найоптимальніше, значно збільшує шанси на успіх звернення до уряду за виділенням додаткових ресурсів.

Мета цієї книги полягає не у пропагуванні якоїсь окремої моделі політики вдосконалення організаційної структури. Керівники інспекцій праці повинні бути обізнані з різноманітними концепціями і оцінити користь від їх застосування. Бажано, щоб ініціатива походила від керівництва інспекції. Найчастіше ж такий вид тиску здійснюється ззовні. Це також може привести до важливих змін та позитивних результатів. Для прикладу можна навести Виконавчий комітет з охорони праці у Великобританії.

У 1995 році за ініціативою уряду у цій країні був здійснений перегляд організаційної структури найвищого рівня керівництва державних департаментів. За його результатами було розроблено рекомендації, де вказувалося, що Виконавчий комітет з охорони праці повинен мати спрощену структуру вищого керівництва, і запропоновано об'єднати усі інспекції у єдину "робочу групу" під лінійним керівництвом єдиного заступника генерального директора. Водночас виконавчий комітет висловив ряд побажань (стосовно комплексних цілей політики) щодо майбутньої діяльності цієї організації:

- заохочувати відкритість людей усередині організації;
- забезпечити ефективність командної роботи;
- забезпечити якість роботи;
- бути менш бюрократичними;
- бути відкритими і збільшити потік інформації;
- навчатися один у одного, ділитися корисними ідеями та прикладами позитивної практики;
- заохочувати особистий розвиток;
- визнавати та оцінювати внесок кожного працівника.

Уряд також виявив бажання зменшити бюрократизм та перегляну-

ти діюче законодавство у сфері охорони праці. У результаті було звернуто увагу на звітність Виконавчого комітету з охорони праці перед різними суб'єктами, відповідальними за дотримання норм безпеки праці, а особливо — на його дії у відповідь на потреби роботодавців. Послідовність та правильне використання інструментів правозастосування були ретельно вивчені і стали початком нової політики в діяльності виконавчого комітету.

Більше того, була створено міжінспекційну групу з метою оцінки результатів застосування в організації цих нових принципів та цілей. В результаті був створений так званий форум виконавчого керівництва, що складається з керівників вищої ланки, для надання підтримки заступникові генерального директора у виконанні таких основних функцій:

- забезпечення послідовності підходу (якщо це необхідно);
- пошук шляхів постійного вдосконалення професійної діяльності;
- визначення стратегії діяльності з постановкою високих цілей із загальних питань, а також засад управління подальшою стратегією;
- обмін ідеями та інформацією не лише в межах робочої групи, а й в межах Виконавчого комітету з охорони праці.

Для вирішення окремих питань робочою групою, таких як розподіл ресурсів, якість та розслідування нещасних випадків, було розроблено ряд нових проєктів. Отримані результати були використані для визначення структурної політики розподілу ресурсів, основних етапів інспекції праці, розслідування, офіційного правозастосування, оцінки аудиту та безпеки праці. З точки зору методології, концепцію, висвітлену в публікації Виконавчого комітету з охорони праці (призначеній для роботодавців) *Успішне управління безпекою та гігієною праці*³⁰ — було з успіхом використано для перевірки відповідності власної внутрішньої політики та заходів вдосконалення організаційної структури. Іншими словами, виконавчий комітет вчиться застосовувати свої ж ліки, і його загальна стратегія розвитку полягає у тому, щоб стати організацією, яка постійно навчається.

Що ж тоді залишається керівництву інспекції? Керівництво повинно забезпечити впровадження стратегії. Бажано спочатку обговорити та пояснити суть персоналу, а також розробити практичні вказівки.

Наступні розділи можуть послужити зручним посібником для керівників, які займаються реалізацією найбільш важливих стратегій.

³⁰HSE: *Successful health and safety management* (London, 1997).

12.3 Прийом на роботу

Кожна країна має свою систему прийому на роботу, але, як правило, легше прийняти на роботу, ніж звільнити невідповідного інспектора, який можливо пропрацював в організації понад 40 років. Тому процес відбору повинен проходити з урахуванням не лише рівня знань кандидатів з технічних, правових чи інших спеціалізованих питань, а й оцінки індивідуальних якостей, мотивації, впевненості у своїх силах, а також здатності поєднувати стійкість та дипломатичність.

Повинен існувати чіткий перелік вимог не тільки до професійних, а й особистих якостей кандидата. Також бажано, щоб під час прийому на роботу нового працівника був присутній представник вищої ланки керівництва, зважаючи на фінансові та адміністративні наслідки невдалого наймання.

12.4 Політика професійного навчання

У контексті політики удосконалення організаційної структури професійне навчання є, напевно, найважливішим інструментом керівників інспекції праці, за допомогою якого можна покращити роботу інспекторів та організації в цілому, а також засобом впровадження змін в організації. Це головна стратегія, що використовується в управлінні для передачі знань, розвитку навичок, зміни ставлення та надання уваги ряду важливих організаційних та суспільних цінностей. Для досягнення ефективності професійне навчання повинно базуватися на чітких комплексних засадах.

Професійне навчання є частиною процесу впровадження змін, призводячи до посилення працездатності працівників, даючи нові знання, навички, нові технології і часто дуже змінюючи їх ставлення, а отже, і поведінку. Однак тут ми не будемо спинятися на тих навчальних послугах, які інспекція може надавати своїм клієнтам. Нас цікавить професійне навчання інспекторів праці, і не просто систематичне початкове ознайомлення працівника з роботою, на яку він приймається, а й, що не менш важливо, концепція постійного та послідовного навчання, що проводиться, як правило, на робочому місці. Отже, професійне навчання може бути як початковим, тобто в період до зайняття працівником посади, так і подальшим — у процесі підвищення кваліфікації, включаючи навчання для взяття на себе більш відповідальних обов'язків, і є важливою складовою діяльності інспекції праці як на колективному, так і на індивідуаль-

ному рівні. На колективному рівні навчання є невід'ємною частиною вдосконалення організаційної структури, на індивідуальному — нерозривно пов'язане з професійним зростанням.

Професійне навчання включає орієнтацію як на робочі завдання, так і на мотивацію. Орієнтація на робочі завдання скорочує розрив між рівнем вимог до виконання певної роботи та рівнем кваліфікації працівника, готуючи його до вирішення більш відповідальних завдань у майбутньому. Метою мотиваційної орієнтації є визначення чітких, характерних та заохочувальних стимулів, що виникають у результаті навчання, урізноманітнення виконуваної роботи та розширення можливостей просування по службі.

Зважаючи на те, що навчання є досить дорогим з точки зору як грошей, так і часу, важливо зробити його максимально ефективним. Але чи зможуть працівники інспекції праці краще виконувати свої функції та братися за нові, більш відповідальні завдання після проходження запланованого навчання? Чи співвідноситься заплановане навчання з роллю, можливостями, функціями та адміністративною культурою інспекційної системи, для якої воно і організовується? Процес оцінки навчання потребує ретельного вивчення, зокрема пропозицій щодо його організації здійснення на етапі формулювання політики з метою визначення, чи будуть ці пропозиції корисними та ефективними з точки зору вартості.

Комплексна стратегія навчання також обов'язково повинна включати питання про його організацію та місце в організації. У багатьох системах інспекції з низьким рівнем продуктивності навчанню інспекторів приділяється недостатньо уваги або й узагалі не приділяється. Часто воно не набуває систематичного характеру. Інколи бракує розуміння провідної ролі навчання як функції управління. Тренери працюють без визначення чіткого профілю роботи і перспективи їхньої кар'єри часто безрадісні. Вони виявляються або застарілими, щоб розпочинати таку роботу, або в подальшому потрапляють у глухий кут. Тому рівень мотивації у них досить низький, а наявні ресурси обмежені і, як наслідок, незначним виявляється їх вплив. Очевидно, краще не мати системи професійного навчання взагалі, ніж погано або неправильно її організувати.

Натомість інспекції високого рівня, як правило, здійснюють значні інвестиції у навчання, особливо у початкове. У багатьох країнах навіть діють спеціальні навчальні установи для інспекторів (наприклад у Франції, Німеччині, Польщі, США), де пропонується широкий спектр навчальних програм. У ряді країн створено департаменти, що відповідають за навчання в межах самих інспекцій (наприклад у Данії та Великобританії). Такі де-

партаменти займаються розробкою навчальних планів і методологій та організовують або фінансують навчальні програми. Усі вони діють на основі комплексної стратегії, що постійно переглядається. Наприклад, головна інспекція праці проводить навчання з питань застосування нового законодавства з використанням мобільних тренерів, які відвідують кожен головний офіс. Інший вид навчання спрямований на ознайомлення з технологічними досягненнями, навпаки, проводиться за допомогою великої кількості різних дводенних курсів, на які запрошуються спеціально призначені інспектори. Питання відвідування таких курсів, як правило, обговорюється та узгоджується інспектором і його керівником на щорічних підсумкових зборах персоналу і є частиною "стипендії" інспектора.

Комітет старших інспекторів праці Європейського Союзу у звіті однієї з його робочих груп наводить цікавий приклад проведення комплексної політики професійного навчання:

{Державам-членам потрібно забезпечити, щоб} інспектори проходили відповідне навчання з метою досягнення рівня компетентності, необхідного для виконання своїх обов'язків. Нові інспектори повинні пройти курс інтенсивного навчання та стажування з метою здобуття знань і навичок, необхідних для {вжиття заходів з проведення інспекції безпеки та гігієни праці на робочих місцях}. Усі інспектори час від часу будуть проходити курс підвищення кваліфікації для ознайомлення з новими технологіями та розвитком законодавства і прикладами позитивної практики³¹.

12.5 Початкове професійне навчання

Як уже зазначалося, зміст і характер різного роду моделей професійного навчання для інспекторів може змінюватись у світлі набутого досвіду та обставин. Навчання повинно охоплювати такі важливі питання, як розуміння законодавства, методи профілактики, потреби у сфері безпеки та гігієни праці, а також захист зайнятості. До програм навчання необхідно також включати пояснення принципів політики інспекції та санкціонування, а також обов'язкових адміністративних процедур, таких як офісний менеджмент та правила звітності. Так само важливо забезпечити, щоб інспектори розуміли поведінку та психологію роботодавців і працівників, а також самі процеси управління.

³¹European Commission, Senior Labour Inspectors Committee (SLIC): *Common principles for labour inspectorates regarding inspection of health and safety at the workplace* {Загальні принципи інспекції праці в інспектуванні безпеки та гігієни праці на робочих місцях} (Brussels, 1997).

Достатній обсяг часу повинен виділятися для розвитку навичок здійснення впливу, управління конфліктами та використання засобів масової інформації. З цією метою бажано залучати зовнішніх спеціалістів, а не покладатися лише на провідних спеціалістів інспекції, оскільки їх внесок також може бути вагомим.

12.6 Навчання після випробного терміну та підвищення кваліфікації

Найбільш ефективні інспекції праці мають програми навчання, які проводяться після випробного терміну та підвищення кваліфікації з метою підготовки персоналу до виконання нових обов'язків або роботи в нових галузях економіки чи ознайомлення з новими технологічними досягненнями. Для якомога ефективнішої реалізації цих програм та підтримки постійного удосконалення кваліфікації працівників деякі інспекції виділяють певну кількість днів для навчання на кожного інспектора в рік або за певний період часу. Програма також включає навчання керівників для тих, хто найближчим часом планує брати на себе нові функції та зобов'язання.

12.7 Політика управління інформацією

У цьому розділі мова буде йти не про інформаційні послуги, які надають інспекції праці мережі своїх клієнтів, а про управління знаннями та інформацією в межах інспекції і питання політики, що повинні бути розглянуті у цьому контексті.

Управління інформацією повинно сприяти більшій ефективності та продуктивності роботи інспекції — незалежно від повноважень інспекційної системи. Відповідні рішення щодо обрання політики управління інформацією потребують об'єктивної оцінки ролі інспекції та інспекторів у контексті соціального та політичного оточення, в якому вони працюють. Наприклад, одна інспекція може займатися переважно скаргами щодо умов зайнятості, а інша — широким спектром питань, включаючи добробут, соціальне забезпечення, безпеку та гігієну праці, примирення, нелегальну зайнятість і тому подібне. Інспекції можуть бути згуртованою громадою, що працює у невеликій кількості офісів, або складатися з кількох урядових департаментів із зовсім незначним рівнем внутрішньої взаємодії. Очевидно, справжня інспекція повинна бути організацією з широким діапазоном формальних та неформальних характеристик.

Оцінювання, хоча й може бути відправним пунктом, саме по собі не вирішує жодного з питань, а лише створює підстави для обговорення керівниками, які виробляють стратегію, тих функцій, що стосуються управління інформацією, організації та міри, до якої вони можуть бути використані. Крім того, оцінювання також може бути використане для збалансування витрат і прибутків, визначення потоків інформації та вимог щодо даних і створення можливостей для прийняття альтернативних рішень. Коротше кажучи, оцінювання допомагає керівникам у визначенні основних цілей для створення інформаційної системи. Рішення щодо впровадження або вдосконалення інформаційних технологій відіграє провідну роль у цьому контексті, а у наступних розділах буде показано, як це можна використати в процесі прийняття рішень.

Елементи, з яких складаються цілі, визначаються згідно з основною метою, яка полягає у сприянні визначенню потреб користувачів. Тому вони повинні бути комплексними, надмірно не виділяючи жоден з аспектів. Важливо визначити, де нестача інформації або складність у доступі до неї гальмує роботу інспекції. Дані можуть бути не такими вичерпними і доступними, щоб інспекція могла їх використовувати у потрібний для неї час та у потрібному місці.

На перший погляд такі проблеми важко помітити, адже організація може прийняти ряд спонтанних рішень, щоб приховати найбільші труднощі або нестачу тих чи інших елементів. Тому тягар рутинних завдань може перешкоджати цій необхідній самоперевірці, але найголовніше, щоб управління інформацією застосовувалося належним чином. Цілі ж будуть використані як норми, на основі яких визначатимуться дані, яких не вистає, а також прогалини, які необхідно ліквідувати.

Якщо інформація, зібрана інспекцією, недоступна, вона не може мати великої цінності. Часто інформаційні активи, замкнені у системі, можуть повністю постачатися лише користувачами, оскільки вони використовують їх для досягнення мети організації. Тобто користувачі в межах інспекції відіграють вирішальну роль. Оцінюючи інспекцію праці з урядової та промислової точок зору, вони можуть оцінити відповідність інформації, що надається керівництвом. Ці люди можуть обговорювати проблеми та можливості, відкидати нездійсненні ідеї та оцінювати результати пропозицій, які вносяться.

Існує ще одна причина вважати персонал інспекції первинними користувачами даних. Адже більша частина інформації надходить у систему саме від інспекторів, у тому числі специфічна (для конкретних умов у приміщеннях) і потребує професійної оцінки. Доки постачальник не по-

бачить певну користь від інформації, доти можуть страждати співробітництво та якість.

Необхідно створити певний метод контролю за пошуком фактів. Наближення до споживачів без визначення політичних рамок, на основі яких визначаються потреби, призведе до плутанини, в якій буде важко розібратись. Набагато ефективніше було б почати із створення певної структури, в межах якої можна обговорити питання про потреби. Звичайно, потреби повинні бути сумісними з метою та цілями інформаційної системи, а постійний перегляд використання даних може сприяти усуненню зайвих елементів. Вище керівництво не повинне піддаватися спокусі наводити довідки лише в інтересах управління, а намагатися працювати на основі даних, уже зібраних для інспекційних, технічних або політичних цілей.

Однак залишається невирішеним питання: як можна привести наявні дані або дані, які можна отримати, у відповідність з інформаційними потребами організації. У цьому контексті слід поставити чотири запитання, відповіді на які допоможуть дизайнерам системи оцінити можливі рішення:

- Яким чином здійснюється рух інформації через інспекцію від її джерела до користувачів?
- Який треба провести аналіз та зіставлення?
- Якими є вимоги щодо постійного накопичення даних?
- Яка служба повинна надавати інформацію користувачам?

Інформаційний потік повинен включати всі джерела інформації і всіх її користувачів, але в усьому іншому він може залишатися досить загальним. Його мета полягає у створенні такої ситуації, коли альтернативи, які розглядаються, задовольняють кожен канал інформаційного потоку.

Це залежить від цілей збирання інформації, від користувачів, від функцій інспекції і т.д. Якщо служба інспекції відіграє основну роль у розвитку політики, аналіз повинен бути достатньо комплексним і глибоким, охоплюючи як стратегію, так і експлуатаційні вимоги. Для виключно статистичних цілей обсяг аналізу та зіставлення може бути меншим, що потребуватиме менших витрат.

Постійне накопичення даних — це паперова робота, пов'язана з підприємствами, з якими працює інспекція. Певні дані накопичуються згідно з правовими вимогами. Заяви, оповіщення про нещасні випадки, а також відомості про спеціалізацію підприємства деякий час повинні зберігатися в паперовій формі. Більше того, інспекція повинна продовжувати працювати навіть під час збоїв у системі.

Визначення служби, яка забезпечує надходження інформації, повністю залежить від методів діяльності інспекції. Найпростіше, коли інспектор щороку отримує перелік організацій, які потрібно відвідати без початкового інструктажу. У даному разі послуги, що надаються, можуть складатися з щорічних друкованих матеріалів без певних вимог щодо методів доступу або термінів виконання.

Фактично інспектори працюють за загальним річним планом, але з частими відхиленнями у зв'язку з необхідністю реагування на запити щодо консультацій, інцидентів та скарг. Тому вони повинні мати найкращу інформацію про підприємства та їх попередню роботу з інспекцією. Це висуває вимоги до швидкості та методів управління інформацією. Потреба у деяких типах даних може бути передбачена, можливо, за тиждень; інші дані можуть бути набагато більш інтерактивними і водночас швидше надходити, а також проглядатися через інформаційні системи.

По суті, політика управління інформацією полягає у прийнятті та аналізі альтернативних рішень, визначенні супутніх обмежень, ризиків, витрат та результатів, а також у плануванні майбутньої діяльності.

Засоби збирання інформації, географічне розташування офісів інспекції, типи аналізу та дані, необхідні користувачам, обсяг цих даних та кількість щоденних операцій дають змогу оцінити вартість технічного обладнання, програмного забезпечення та користування мережею. Деякі аналізи витрат і результатів можуть бути зроблені на основі можливої економії часу інспектора та допоміжного персоналу інспекції; реалізація користі, яку приносять удосконалені інформаційні системи ефективності інспекції, може потребувати часу і тому залишатися прихованою нагородою.

Таким чином, більшість інформації, пов'язаної з потоком даних, вимоги різних користувачів, обсяг інформації і тому подібне можуть бути поширені, розширені та підтверджені. Цього буде достатньо для базового функціонального оформлення та конструювання комп'ютерної системи. Тоді можуть бути впроваджені й інші, не менш важливі для успішного управління інформацією вимоги. Взагалі менеджери намагаються застосувати їх між засобами обробки інформації та користувачем (інспектором) і для довготривалого управління системою.

Нарешті, погоджене рішення має перетворитися у кожному його аспекті в чітку, зручну для користувача заяву. Є ряд шляхів, за допомогою яких належним чином розроблена система управління інформацією може принести користь інспекційній службі, а отже, її клієнтам.

- Усім законодавцям та політикам необхідна первинна інформація — точні факти для підтримки пропозицій та оцінки економічної ефективності нових положень. Однак наявність відповідних даних допомагає визначити, де можуть виникнути проблеми, та визначити шляхи їх розв'язання. Це найнижчий рівень активної співпраці інспекції з інформаційною системою.
- Використання інформаційної системи для більш ефективної комунікації, планування та моніторингу діяльності інспекторів породжує упередженість. Постає питання про те, як розподілити персонал та усі посади лінійного керівництва, необхідні для цього персоналу.
- Інша активна роль, яка відводиться інформаційній системі, полягає у налагодженні зв'язків між технічними знаннями і рішеннями в одній базі даних та проблемами, що виникають у промисловості. Питання досить просте: "Я маю знання, де мені знайти проблему для розв'язання?" Користуватиметься попитом система, що забезпечуватиме збирання інформації і може ефективно спрямувати ресурси інспекції шляхом визначення сфер існування проблеми.
- Належним чином поінформований інспектор, який пройшов відповідний курс професійного навчання, має всі шанси на повагу. Якщо інспектор представляє організацію, здатну працювати за допомогою своїх інформаційних систем об'єктивно, вірогіднішими є і зміни у ставленні до нього. Інспектор — більш ефективний фактор досягнення цілей організації.
- Організація може позитивно відреагувати на таке зростання ефективності. Вона надає можливість змінити політику правозастосування, іншими словами, — урівноважити консультування і контроль, а також скоординовану інспекцію та функції збирання та поширення даних. Все це, в свою чергу, певним чином вплине на завдання, поставлені перед інформаційною системою.
- Останнім кроком стане сприяння інспекторам в оцінці ситуації за допомогою інформаційної системи. Досить важко уявити дію справжньої "експертної" системи, яка може допомогти розібратись у певних факторах стосовно підприємства чи організації, передбачити можливі проблеми та запропонувати шляхи їх розв'язання. Більш передбачуваним є тип системи, яка базується на знаннях і не лише допомагає користувачу вивчити базу даних, а й може запропонувати тип питань, які повинні ставитися в умовах конкретного підприємства, та вказує шляхи знаходження відповідей на ці питання.

Активний потенціал, про який ішлося вище, не може бути реалізований одразу. Цьому перешкодить інерція, характерна для кожної організації, так само, як і будь-яка одна людина не може повною мірою передбачити причини та наслідки будь-якого окремого кроку. Організація повинна змінюватися паралельно з інформаційними системами. Усе, що можна зробити, це постійне вивчення статус-кво і забезпечення достатньої гнучкості дизайну системи для створення інших можливостей.

Напевно, найголовнішим є раціональне управління системою для того, щоб забезпечити сумісність обладнання, застосування нових технологій, у разі необхідності безпеку та максимум користі, що виражається в ефективності та якісному обслуговуванні.

13.1 Планування та програмування інспекційної діяльності

Бажано, щоб після обговорення з керівниками середньої ланки на місцях політика була втілена в щорічну програму на національному, регіональному та місцевому рівнях. У цих програмах повинен визначатися певний обсяг часу для проактивної інспекційної діяльності та спеціальних ініціатив, тобто щоб ця діяльність не ускладнювалася надмірними вимогами реактивної роботи, такої як розслідування нещасних випадків та розгляд скарг. Деякий час може також виділятися на лекції та рекламні заходи. Інспекторам необхідні вказівки щодо меж їх ролі у правозастосуванні та консультуванні. Ці межі можуть відрізнятися на малих, середніх та великих підприємствах. Робочі програми роблять можливим моніторинг прогресу протягом року та оцінку діяльності кожного підрозділу наприкінці року.

13.2 Методика інспектування

Інспекторам необхідно дати чіткі вказівки щодо техніки інспектування, зокрема комплексної оцінки обладнання або хімічних процесів, відбору окремих відділів або сфер діяльності, визначення якості і компетентності керівників у проведенні оцінки ризику, що здійснюється самими роботодавцями, або перевірки систем управління безпекою та гігієною праці. Ідеальної моделі немає, але керівництво інспекції повинне чітко роз'яснити інспекторам, який підхід слід обрати в тій чи іншій ситуації або в різний час. На підприємствах, управління якими здійснюється погано або недосконало, спочатку може виникнути потреба у ретельній перевірці всього обладнання, хоча чимало досвідчених інспекторів можуть шляхом вибіркової перевірки оцінити відповідність обладнання встановленим стандартам. Використання виявлених недоліків для демонстрації неправильної оцінки ризиків або контролю керівництва за безпекою та гігієною праці також може бути ефективним. Інспектори також повинні чітко з'ясувати, що від них очікується, шляхом проведення бесід з найвищим керівництвом або контактів з профспілками та працівниками.

13.3 Свобода дій

У розділі 11.3 описаний ряд санкцій, які можуть застосовуватися інспекторами. Однак повинні існувати чіткі інструкції щодо обставин, за яких та чи інша санкція може бути застосована. Очевидно, необхідно надати інспекторам та їх керівникам значну свободу дій, щоб вони могли пристосовуватися до певних конкретних обставин. Однак межі свободи дій повинні бути чітко окреслені з тим, щоб інспектори та середні керівники були впевнені у підтримці в разі застосування тих чи інших заходів.

13.4 Процедури впливу на виробників, постачальників та імпортерів

Коли інспектор виявляє недостатньо захищену ділянку підприємства або неправильно упаковану чи марковану речовину, виробник, постачальник або імпортер не завжди може дати пояснення, оскільки рідко має свій офіс на місці. Для того щоб помилка була виправлена, тим, хто може це найкраще зробити (виробник або постачальник), необхідно створити систему зіставлення аналогічних порушень, виявлених на інших підприємствах, та узгодження підходу до виробника, постачальника або імпортера, щоб забезпечити виправлення помилок.

13.5 Забезпечення справедливого та однакового ставлення

Хоча роботодавці і зацікавлені в тому, щоб інспектори мали певну свободу дій, а не займалися просто механічним правозастосуванням, усе ж вони дуже турбуються, коли виявляється, що ставлення до їх конкурентів в іншій частині країни більш поблажливе. Це викличе критику на адресу інспекції. Очевидно, ефективна організація повинна мати спеціальні процедури для забезпечення однакового тлумачення та застосування норм в усій країні. Це може здійснюватися спеціалізованими підрозділами або делегуватися конкретним регіонам залежно від галузі економіки.

13.6 Відповідальність за співпрацю з іншими органами влади

Незважаючи на те що найбільше уваги приділяється співробітництву з іншими відомствами та органами, які займаються умовами праці, це пи-

тання не слід розглядати як питання доброї волі або віддавати його на розсуд місцевого керівника. Якщо інспекція надає важливого значення співробітництву з конкретними органами, методи такого співробітництва, її частота і характер повинні бути чітко визначені у вказівках для керівників середньої ланки.

13.7 Робота із засобами масової інформації

Хоча інспекція праці може працювати із засобами масової інформації на засадах загальної політики, з місцевою пресою, радіо та телебаченням можуть виникати проблеми. Це може статися на фоні конфлікту інтересів між сподіваннями громадськості на відкритість і забезпечення інформацією та необхідністю дотримуватися у процесі проведення розслідування конфіденційності стосовно ситуацій або осіб, чи обладнання або процесів, що підлягають комерційному використанню. Місцеві інспектори або керівники можуть раптово зіткнутися з цими конфліктуючими вимогами і тому потребують чітких інструкцій щодо того, як діяти, щоб не перешкоджати діяльності всієї організації.

13.8 Моніторинг якості

Керівництво інспекції не може передбачити, щоб усі заходи в межах програм, розроблені відповідно до визначених вказівок, були виконані. Тому важливого значення набувають розроблені програми моніторингу та оцінки. Ці програми повинні оцінити ефективність підприємства на основі витраченого на інспектування часу або кількості візитів інспекції праці та давати оцінку його діяльності.

На індивідуальному рівні чимало деталей може зібрати керівник вищої ланки, що супроводжуватиме інспектора під час наступної інспекції. Він може оцінити, не лише як інспектор справляється з поточним завданням, а й вплив та ефективність попереднього візиту. Аналогічно старші керівники повинні оцінювати результати роботи регіональних та місцевих відділень не лише шляхом вивчення звітів та статистичних даних, а й під час зустрічей та періодичного інспектування місцевого персоналу. Тобто такий моніторинг є фактично двостороннім процесом, адже старші керівники також дістають уявлення про наявні недоліки чи непорозуміння, на підставі чого можуть внести певні корективи у вказівки чи інструкції. А найголовнішим є те, що належна систематична оцінка та узагальнення результатів роботи, як кількісних так і якісних, підвищує авторитет інспекції в очах міністрів і допомагає забезпечити постійну фінансову та політичну підтримку.

14.1 Питання, висвітлені в цьому розділі

Метою цього розділу є:

- дати інспекторам та відповідальним за інспекцію загальні відомості про те, як у різних країнах намагаються підраховувати витрати у зв'язку з нещасними випадками на виробництві та професійними захворюваннями для національної економіки, роботодавців та працівників;
- підсумувати фактори, які були враховані під час розрахунків;
- сформулювати уявлення про отримані результати;
- описати можливості, що відкриваються перед інспекціями праці завдяки використанню цих даних у процесі інспекційної діяльності та здійсненню заходів правозастосування;
- розкрити проблему за допомогою окремих соціологічних досліджень.

Вартість нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань на національному рівні³²

Щороку понад 10 з 115 млн. працівників у країнах ЄС стають жертвами нещасних випадків на виробництві або професійних захворювань. З них більш як 8 тис. помирають тільки внаслідок отриманих травм. Кількість випадків професійних захворювань із смертельними наслідками, за оцінками, набагато більша, можливо, в 10 і більше разів.

Тільки в країнах ЄС унаслідок нещасних випадків щороку виплачується понад 26 млрд. ЕКЮ. У США, наприклад, порушення безпеки праці на виробництві, за оцінкою Департаменту праці, обходяться більш як у 190 млрд. доларів щороку. За оцінками, економіка Німеччини втрачає

³² Дані у цьому розділі були надані департаментами праці або дирекціями інспекції праці у відповідних країнах.

кожного року близько 52 млрд. марок через недостатній рівень профілактики нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань.

У 1995/96 роках втрати економіки Великобританії у зв'язку з виробничими травмами та професійними захворюваннями становили від 2,9 до 4,2 млрд. фунтів стерлінгів. Якщо включити нещасні випадки, що не спричинили травм, але яких можна було б уникнути, показники зросли б до 4,2—8,6 млрд. фунтів стерлінгів, тобто 0,6—1,2 % ВВП країни. Вартість нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань для роботодавців було оцінено приблизно в 2,5 млрд. фунтів стерлінгів (0,9 млрд. у зв'язку з виробничими травмами та 1,6 млрд. у зв'язку з професійними захворюваннями). Це становить відповідно 4 і 8 % валового прибутку від виробництва промислових та торгових підприємств Великобританії, або від 143 до 297 фунтів стерлінгів на кожного найманого працівника. Підраховано, що за той же період окремі працівники, які постраждали внаслідок виробничих травм та професійних захворювань, втратили понад 558 млн. фунтів стерлінгів через зменшення доходу та додаткові витрати (крім втрат від болю, горя та страждання).

У Німеччині професійні захворювання, пов'язані з використанням азбесту, які перевищують 80 % від загальної кількості захворювань зі смертельними наслідками, забирають понад 1 млн. марок у формі прямих витрат на кожний випадок.

У Норвегії, порівняно невеликій країні з дуже високим рівнем охорони праці, щороку реєструється 2500 випадків професійних захворювань та ще 25 тис. випадків виробничих травм, і це при тому, що за оцінками інспекції, лише одна з чотирьох виробничих травм тут реєструється. Нещодавні дослідження оцінюють соціальні витрати у зв'язку з нещасними випадками у 40 млрд. норвезьких крон щороку, що дорівнює близько 550 млн. доларів США.

Згідно з даними Міністерства праці Фінляндії, витрати у зв'язку з професійними захворюваннями та нещасними випадками на виробництві у 1992 році становили 18,3 млрд. марок (близько 3 млрд. доларів США), майже 4 % ВВП.

Підсумовуючи, слід сказати, що в різних країнах використовувалися різні методи підрахунків, але всі вони охоплюють різні аспекти медичних витрат, вартості продуктивності та інших економічних витрат, людської вартості, заподіяння шкоди власності та обладнанню, адміністративних та страхових витрат.

Витрати на рівні підприємств

Витрати роботодавців включають витрати у зв'язку з відсутністю працівника, вартість його заміни, пошкодження матеріалів та обладнання, а також витрати на компенсацію та страхування. Загалом же зобов'язання роботодавців у разі захворювання працівника та виплати компенсації у зв'язку з цим перед третьою стороною за завдану шкоду покриваються за рахунок страхування. Однак є ще інші витрати у зв'язку з пошкодженням продукції та матеріалів, споруд та приміщень, інструменту або обладнання (вже не кажучи про витрати у зв'язку з найманням та навчанням працівників, які заміщають інших, або тимчасових працівників), можливі додаткові виплати за надурочну роботу та адміністративні витрати, а також судові витрати та штрафи, які не охоплюються страхуванням. За оцінками, ці інші витрати вдвічі або навіть у вісім і більше разів перевищують страхові витрати у зв'язку з нещасними випадками на виробництві.

До того ж втрачаються престиж та репутація підприємства і його працівників, клієнтів та місцевої громадськості, які не піддаються кількісному визначенню і можуть мати довготривалі наслідки для економічного добробуту підприємства, морального стану працівників та продуктивності їх праці.

Витрати працівників

Крім економічних витрат та витрат підприємств, є ще й витрати працівників, які включають: втрачений заробіток, втрату майбутнього доходу, зниження працездатності, додаткові прожиткові витрати, втрату якості життя, біль, горе та страждання. Далі, в підрозділі "Людський фактор", буде розглянуто питання психічного стану працівників.

Розширення економічної перспективи

У країнах Скандинавії спостерігається перемінний інтерес до оцінки впливу робочого середовища на економіку, як на рівні підприємства, так і суспільства в цілому. Навколо питання про можливість неправильного застосування економічних важелів (обмеження втручання у питання безпеки та гігієни праці до прийняття найдешевших рішень, а не їх використання для розв'язання проблем працівників) продовжують точитися дискусії. Однак економіка може діяти як каталізатор, сприяючи формуванню більш здорового способу трудового життя. Основними аргументами на користь цієї перспективи є такі:

- використання економічних помилок не є проблемою додаткової вартості, оскільки інвестування у безпеку та гігієну праці зрештою закінчується значними заощадженнями;
- запобігання нещасним випадкам і професійним захворюванням може заощадити мільярди для державного бюджету, хоча питання безпеки та гігієни праці рідко визначається як пріоритетне у національному фінансуванні;
- у зв'язку з швидкими технологічними змінами, жорсткою конкуренцією і новими політичними потребами зростає попит на кваліфіковану та гнучку робочу силу. Проблеми виробничого середовища частіше проявляються низьким рівнем мотивації, високим рівнем захворюваності і плинності кадрів, унаслідок чого створюється негативний імідж підприємства, який може позначитися на збуті продукції;
- сьогодні сподівання на здорове трудове життя дуже високі; багато людей, знаючи про наслідки роботи у шкідливих умовах, схвалюватимуть будь-які дії, спрямовані на захист їх здоров'я.

Так, інспекція праці Фінляндії явно визнає, що тоді як деякі інвестиції повертаються в короткий термін і є економічно вигідними для підприємства, інші вигідніші для суспільства, але вони не є обов'язковими з точки зору підприємства. Коли підприємство зобов'язане вкладати кошти з юридичних або етичних причин, заклик до захисту власних інтересів та посилення власної мотивації підприємства з економічних причин необхідно закріпити і доповнити роботою інспекції праці у формі традиційного інспектування та правозастосування.

14.2 Роль інспекції праці у превентивній економіці

Внески у національний добробут

У країнах-членах Європейського Союзу і багатьох інших промислово розвинутих країнах проведено дослідження з питань визначення вартості нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань для національної економіки та окремих підприємств і опубліковано результати, але цього недостатньо. Результати досліджень рідко матимуть вплив на рівні підприємства, аж доки вони не відобразатимуться в умовах і масштабах витрат залежно від розміру підприємства, галузі діяльності та економічного добробуту. Прив'язання оцінки цих витрат до управління окремим підприємством є основною функцією інспекції праці. Недостатньо

приймати закони, сприяти саморегулюванню або впровадженню системи "внутрішнього контролю", так само як і недостатньо опублікувати дослідження витрат без провадження інспекційної діяльності та здійснення інспекцією праці заходів правозастосування.

Інспекція праці відіграє провідну роль у розробці та реалізації концепції витрат і результатів у сфері безпеки та гігієни праці, розробленні спеціальної політики і процедур для сприяння співробітництву з іншими ключовими учасниками, такими як виробничі об'єднання і страхові компанії. Мета полягає в тому, щоб концепція скорочення витрат і втрат стала концепцією керівництва, а це, в свою чергу, викликало практичні профілактичні дії.

Дедалі більшого поширення набуває практика, коли уряди вимагають проведення аналізу витрат та результатів або дослідження ефекту регулювання перед тим, як впроваджувати нові правила безпеки та гігієни праці. Хоча оцінка майбутніх результатів, виражених зменшенням втрат і витрат, в жодному разі не є легким завданням, інспекція праці завдяки своєму досвіду, знанням і проведеним дослідженням значно сприяє оцінці витрат у зв'язку з непроведенням профілактичних заходів. Це частково дослідження і дані, надані інспекціями праці, за допомогою яких і стала доступною інформація з усього світу про втрати у зв'язку з нещасними випадками на виробництві та професійними захворюваннями.

Зміни в політиці інспекції праці

Традиційно інспекції праці поєднують "несподівані" звичайні інспекції, розслідування зареєстрованих нещасних випадків на виробництві і професійних захворювань та спеціальні відвідання на прохання роботодавця або за власною ініціативою. Дедалі частіше інспекції праці зосереджуються на тому, щоб керівництво підприємства управляло вирішенням питань безпеки та гігієни праці так само, як воно управляє вирішенням інших організаційних питань. Інформація про вартість нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, а також можливість її зменшення допоможе кожному інспектору ефективніше переконувати керівників підприємств.

Для цього потрібно насамперед переконати інспектора у важливості цього підходу, що, зокрема, є ефективним як з точки зору звернення до власних інтересів керівництва, так і загрози застосування правових санкцій. Другою передумовою є наявність документації, ознайомившись з якою керівництво переконається у правдивості висловів "безпека окуповується" і "міцне здоров'я — ефективна діяльність".

Вплив на керівництво

Впровадження засад інспекційної політики, що потребує економічної, юридичної та моральної аргументації, необхідної для покращення стану безпеки праці і стану здоров'я працівників, є важливим завданням для кожного інспектора. Він чи вона працюють у нових умовах, і економічні докази рідко бувають достатньо переконливими, або такими, що їх неможливо заперечити відразу, тоді коли вони з'являються. Роботодавці будуть знати про їх негайну вартість, наявність необхідного персоналу, потреби споживачів і щоденні проблеми, пов'язані з виробництвом або послугами. Інспектор повинен враховувати ці міркування, висуваючи економічні аргументи на користь покращення стану безпеки та гігієни праці.

Метою інспекції є досягнення постійних позитивних змін у поліпшенні умов праці або методів роботи. Це, в свою чергу, включає мотивацію відповідальних осіб до ініціювання змін за їх власною згодою. Сприяючи такому поліпшенню, інспектори можуть використовувати свої знання і досвід, щоб надавати консультації і підтримувати керівництво у вирішенні питань безпеки та гігієни праці. Продовжуючи обґрунтування економічних доказів, інспектори повинні мати на увазі, що у разі виявлення серйозних неприйнятних умов праці необхідно вжити дій відповідно до закону.

Реальний погляд на витрати та переваги профілактики

Обґрунтовуючи економічну вигоду від застосування профілактичних заходів, не слід забувати, що інспектування, принаймні спочатку, призводить до додаткових витрат. Взагалі керівництво звертає увагу насамперед на витрати, а не на переваги і кінцеві заощадження в результаті здійснення запобіжних заходів. І хоч деякі інспектори застосовують засоби розрахунку та обліку витрат і результатів, слід визнати, що не всі заходи однаково вигідні.

Безпека та гігієна праці не завжди є вигідною. Інспектор повинен обрати найкращий підхід для того чи іншого конкретного підприємства. Зосередження на економічному аспекті може бути недоречним і не є необхідним під час проведення кожної інспекції, особливо якщо економічні переваги здійснення заходів у сфері безпеки та гігієни праці настільки незначні, що це не спонукатиме керівництво до змін. У таких випадках інспектору потрібно апелювати або до працівників, яким треба мати міцне здоров'я, або до норм законодавства.

В Управлінні охорони праці Фінляндії вважають, що створення кращих умов праці ("охайне" робоче місце, підтримання чистоти проходів, підготовка логічної схеми виробництва та технологічних процесів,

збільшення потоку інформації і загальне поліпшення атмосфери на робочому місці), ймовірно, є вигідним. Підвищення рівня безпеки обладнання, розв'язання проблем безпеки роботи з хімічними речовинами, в умовах пилу та випаровувань, зменшення шуму, хоча і є дуже важливими, але не автоматично вигідними. Тому і виконувати накази інспекторів або посадових осіб підприємства, ймовірно, менш вигідно, ніж прислуховуватися до думок працівників, надавати їм право та заохочувати брати участь і нести відповідальність за власну безпеку та здоров'я. Однак дослідження, проведені у Швеції, показали, що зменшення впливу хімічних випаровувань та пилу було порівняно "вигідним".

З іншого боку, служби безпеки та гігієни праці, які виконують лише мінімальні, встановлені законом, вимоги або зосереджуються на медичному лікуванні, можуть отримати ймовірнішу користь від активних дій у сфері безпеки та гігієни праці, спрямованих на профілактику та реабілітацію. Ергономіка, що включає питання поліпшення умов праці на індивідуальних робочих місцях без розгляду технологічних процесів, у цілому буде менш корисною, ніж застосування ергономіки для цілей планування та постачання. Комплексні дослідження, проведені в скандинавських країнах, показали, що витрати на інспектування, у процесі якого виявлені проблеми безпеки та гігієни праці співвідносилися з правовими нормами, були для керівництва найнижчими витратами, але аналіз потрібен був дуже ретельний і остаточне рішення приймалося керівництвом. Підприємство, що інспектувалося, було саме собі інспектором у пошуку найбільш вдалого економічного рішення, а ефективність системи проведення інспекції можна пояснити однозначною чіткістю стандарту, якого треба дотримуватися для виконання вимог закону.

Однак неофіційний стиль інспекції може бути найменш вигідним для підприємства, якщо вона залишає керівництво невпевненим у тому, що необхідно робити. І тому керівництво може нічого не робити або відкласти дії на якийсь час. Дослідження, проведені у Швеції, показали, що ергономічне розв'язання проблем, застосування ергономіки, виявилося порівняно технічно простим та економічно життєздатним.

У присвячених малим та середнім підприємствам брошурах, виданих у Великобританії, говориться про те, що використання порад інспектора часто може сприяти заощадженню коштів підприємства. Наприклад, маючи намір встановити вогнестійку фарбувальну кабінку для займистих речовин, власник маленької фірми пам'ятав про протипожежну сигналізацію та вмикачі. Інспектор порадив власникові дешевший варіант обладнання,

який задовольняв і інспектора: звичайні флуоресцентні лампи та вмикачі, розміщені поза кабіною, що забезпечують освітлення крізь захисні скляні панелі. В іншому випадку власник комбікормового заводу запропонував розмістити сам завод у надійному будинку типу "блокауз". Інспектор запропонував зробити це в будинку з легкою покрівлею, яка могла б забезпечити вентиляцію тиску на випадок будь-якого вибуху у безпечне місце, що давало підприємству економію 60 тис. фунтів стерлінгів.

Людський фактор

Психічний стан працівників має дуже важливе, якщо не головне, значення в досягненні виробничих та економічних результатів для більшості підприємств та організацій. Свідченням задовільного психічного стану працівників є їх позитивний досвід роботи в трудовому колективі, високий рівень мотивації до праці, незначна кількість невиходів на роботу, терплячість до конфліктів та невпевненості, незначна плинність кадрів і здатність сприяти продуктивному співробітництву. Належні умови праці, вдале управління і взаємодія справляють позитивний вплив на психічний стан та мотивацію працівників, а отже, на якість і продуктивність діяльності самого підприємства.

Незадовільне психічне здоров'я може проявитися в різноманітних порушеннях технологічних процесів та виробництва, негативному впливі на ефективність роботи та рентабельність підприємства. Безпосереднім його наслідком може бути значна кількість невиходів на роботу, плинність кадрів, готовність до передчасного виходу на пенсію, збільшення кількості звертань працівників за допомогою до медичного центру підприємства, повторення складних конфліктів, розкол працівників на угруповання, а також загальне почуття невпевненості та незахищеності. Проблеми психічного здоров'я працівників мають серйозні наслідки не тільки для окремих осіб, а й для продуктивності всього підприємства.

Незадовільні фізичні умови праці ускладнюють виконання завдань та спричиняють зайве напруження. Ресурси також поглинаються стресами, виснаженням, конфліктами в трудовому колективі, дискримінацією, переслідуванням і загрозою насилля на робочому місці (див. розділ 28). Сприяння психічному здоров'ю — це, швидше, питання внесення простих змін у стратегію дій та сприяння ефективній взаємодії, ніж його вирішення шляхом значних економічних вкладень. Акцентування уваги на економічному значенні як позитивних, так і негативних наслідків може в подальшому стимулювати вжиття заходів, необхідних для поліпшення стану робочих місць.

Продуктивність і прибутковість залежать від багатьох факторів. Дослідження, проведене в Швеції, свідчить, що метод управління і відносини керівництва та працівників, вид роботи та індивідуальна мотивація, атмосфера робочого місця, міра, якою при виконанні завдань застосовується ергономіка, навчання та професійна орієнтація були основними факторами впливу на стан робочих місць, а такі фактори, як чистота, освітлення, температура та шум — другорядними у впливі на плинність кадрів та кількість невиходів на роботу.

Такі основні вимоги включають задовільні фізичні умови праці, гарні стосунки як між самими працівниками, так і між працівниками та керівництвом, справедливий розподіл роботи, забезпечення роботою і відповідну заробітну плату. Будь-яке тривале зростання продуктивності праці потребує позитивної мотивації до роботи, належної оцінки внеску окремих працівників і почуття єдності з підприємством. Якщо інспектори здатні розглянути ці фактори, вони можуть позитивно вплинути і на продуктивність підприємства.

Аналіз основної причини

У попередніх розділах увага приділялася витратам, яких можна уникнути, і досягненню мінімальних зайвих витрат. Виконавчим комітетом з охорони праці Великобританії було розроблено модель управління питаннями безпеки та гігієни праці і методику розрахунку витрат у зв'язку з нещасними випадками на виробництві. Нещодавнім дослідженням встановлено зв'язок між цими двома розробками, а також було розроблено метод тестування оцінки витрат у зв'язку з нещасними випадками та інструменти аналізу основної причини конкретного нещасного випадку з метою надання можливості підприємствам ефективніше справлятися з витратами на безпеку та гігієну праці. Якщо вартість нещасних випадків була б чітко визначена і пов'язана з певними невдачами в управлінні, підприємства були б у змозі спрямувати свої зусилля на ефективні, з точки зору витрат, дії, зосереджуючись на чітко визначених сферах управлінської діяльності.

Було проведено два випробування: одне з метою якомога простішого отримання даних про витрати, пов'язані з нещасними випадками, і друге — з метою розроблення "інструментів аналізу основної причини" на основі першопричин. Фінансові витрати складаються з матеріальних витрат і витрат на оплату праці, тоді як приховані витрати включають витрати, спричинені працівниками, які змушені не працювати або не спроможні виконувати свою звичайну виробничу норму, оскільки на них

покладено обов'язки з усунення наслідків нещасного випадку. Крім того, існують звичайні адміністративні та судові витрати.

Базова модель аналізу основних причин включає шість процедур оцінювання інцидентів і нещасних випадків та враховує принципи якості і найкращі приклади з практики підприємства, зокрема політику, організаційну структуру, планування, вимірювання результатів, перегляд діяльності та аудит, що розглядаються нижче (підрозділ "Державна лікарня").

Комплексний огляд літератури з цього питання свідчить про поширення базової моделі загального аналізу причин нещасних випадків, пов'язаних з перешкодами, яка враховує такі фактори:

- знання про існування ризику;
- усунення перешкод;
- люди або предмети, що зустрічаються на шляху.

Ця модель пізніше лягла в основу більш системного процесу — так званого аналізу MORT (англ.: *management oversight and risk tree* — контроль керівництва і "дерево ризику"), який дозволяє визначити основну причину нещасного випадку і фактори впливу у найбільших інцидентах. До основних причин нещасних випадків відносяться: неадекватне формулювання політики; неправильна організація з точки зору контролю, співробітництва, комунікацій або розподілу трудових ресурсів, невідповідне планування роботи, виконання завдань чи облік результатів, або неспроможність переглянути весь процес діяльності.

У двох послідовних дослідженнях було чітко показано слабкі місця у власній системі обміну інформацією підприємства і в розподілі функціональних обов'язків його працівників, а також його здатність до планування, хоча у здійсненні запланованого спостерігаються великі успіхи. В іншому дослідженні, яке проводилося на основі матеріалів державної лікарні, що описується нижче, рівень політики та організаційної структури був вищим від середнього, а планування та виконання — нижче прийнятної норми, за повної відсутності процесу перегляду діяльності. Аналіз дав можливість підприємству виправити недоліки та зменшити витрати, пов'язані з нещасними випадками.

Економічний внесок в оцінювання ризику і програми діяльності підприємств

У країнах ЄС і дедалі більше в інших країнах підприємства повинні розробляти програми дій щодо оцінювання ризику. Таким чином, ступінь серйоз-

ності ризику може бути визначений не тільки на основі наслідків нещасного випадку (шкода або професійне захворювання), а також на основі економічних наслідків інциденту. Наприклад, розрахунок витрат у зв'язку з припиненням електропостачання може виявити необхідність вчинення негайних дій, навіть якщо ризик фізичного ушкодження як наслідку порівняно незначний. Економічні висновки, які виникають з аналізу ризику у сфері безпеки та гігієни праці, можуть ефективно сприяти розробки програм дій, що сприятиме мінімізації втрат від травмування. Так само можна оцінити економічний ефект усунення або зменшення ризику для здоров'я — наприклад затрат та результатів у зв'язку з травмуванням від розтягнення.

Так, у Великобританії повсюдне встановлення підйомників, засобів пересування і ліжок з пристроєм регулювання висоти, разом із здійсненням стратегії "відмови від підняття важкого" у лікарні, призвело до зменшення випадків травмування медсестер і до значних заощаджень коштів в окремих установах. Знання фінансового боку наслідків забезпечує інспектора важливою додатковою інформацією під час пошуку методів мотивації підприємств до проведення оцінки ризику і управління цими ризиками за допомогою профілактичних методів.

14.3 Окремі соціологічні дослідження

Автомобільний бізнес

Фінська модель ТУТА — це комп'ютерна програма, за допомогою якої можна пояснити й оцінити витрати в зв'язку з захворюваннями, нещасними випадками, плінністю робочої сили та інвалідністю, а також вхідні витрати на безпеку та гігієну праці на щорічній основі. Ця модель особливо добре зарекомендувала себе на великих підприємствах з великою кількістю відпусток у зв'язку з хворобою і нещасних випадків на виробництві. Інспектор може при цьому звернути увагу роботодавця на витрати, що виникають у зв'язку з ризиком на робочих місцях і стимулювати його до зосередження на поліпшенні умов праці.

На одному з підприємств, яке займається торгівлею автомобілями, з високим рівнем нещасних випадків і відпусток у зв'язку з хворобою ця модель застосовувалася протягом 3 років і причинні фактори були успішно вивчені. Підприємці вирішили зосередитися на поліпшенні умов праці, задоволенні працівників у роботі та вжитті аналогічних заходів для запобігання їх непрацездатності. Як наслідок, кількість відпусток у зв'язку з хворобою і нещасних випадків зменшилися на дві третини, а їх рівень став нижчим від середнього на інших підприємствах, які брали участь у проєкті.

Оптовий бізнес

Модель застосовувалася інспекцією праці Фінляндії для пояснення витрат і переваг покращення умов робочого середовища для забезпечення безпеки та гігієни праці. Якщо можна визначити витрати на профілактичні заходи, то можна підрахувати і вигідність інвестицій, а також і визначити період повернення витрат.

Інспектування робочих місць засвідчило високий рівень нещасних випадків на виробництві в оптовому бізнесі. Модель була застосована для демонстрації економічних наслідків цих нещасних випадків, а також результатів інвестування у здійснення профілактики. Окремо стояло питання про персонал та автовантажників, маршрути пересування яких перетиналися, і ризик ковзання людей під час ходьби. Підприємство вирішило побудувати пішохідний міст, попередньо підрахувавши витрати і переваги. Витрати були пов'язані з плануванням, закупівлею матеріалів і проведенням будівельних робіт. Перевагами стало зменшення кількості невиходів на роботу, прискорення темпів робіт, заощадження електроенергії, збільшення періоду експлуатації автовантажників і раціональне використання складських приміщень. Період повернення витрат становив 25 місяців.

Будівельний майданчик А

На невдало організованому з точки зору роботи будівельному майданчику потенційна вигідність від поліпшення умов праці була підрахована за допомогою аналізу витрат та результатів, який показав, що втрати, спричинені недоліками в організації, були втричі вищими, ніж інвестиційні витрати. Тому було переглянуто план загального розташування майданчика і його структуру з метою послідовного покращення стану самого майданчика.

Водне господарство

Застосування стандартних категорій для обчислення вартості нещасних випадків (втрачений час працівника, час на розслідування, експлуатаційні недоліки, витрати на прибирання, на лікування / скарги / адміністративні витрати) як у зв'язку із зареєстрованими травмами (протягом трьох днів), так і у зв'язку з нещасними випадками, що спричинили тимчасову втрату працездатності, дало змогу органу водного господарства зосередитися на основних причинах нещасних випадків (падіння з висоти, ручне транспортування, ковзання і удар від об'єкта, що рухається).

Підприємство також екстраполювало витрати у зв'язку з нещасними випадками, що не спричинили травмування, або інцидентами. Просте-

живши ці витрати і запровадивши нову систему управління безпекою та гігієною праці протягом 6 років, керівництво підрахувало, що сума заощаджень від профілактики нещасних випадків на виробництві досягла майже 25 млн. фунтів стерлінгів.

Щодо професійних захворювань підприємство зосередило увагу на функціональних розладах верхніх кінцівок, пов'язаних з виконанням певних функцій, синдромі тремтіння рук, професійному стресі і втраті слуху внаслідок шуму. Зібравши дані про витрати у зв'язку з професійними захворюваннями, підприємство розробило профілактичну програму. Були проведені індивідуальні співбесіди з кожним користувачем обладнання з дисплеями. На місці було обговорено заходи контролю стосовно усіх аспектів, пов'язаних з робочими місцями, на яких у працівників фіксувалися випадки функціональних розладів верхніх кінцівок, такі як направлення працівників до служб гігієни праці, додаткова професійна підготовка та вдосконалення програмного забезпечення. Загальні витрати за 10 років становили близько 30 тис. фунтів стерлінгів; скарги на розлади верхніх кінцівок, пов'язані з трудовою діяльністю, зросли як кількісно, так і щодо складності їх врегулювання. Підприємство розраховувало запобігти майже 175 зверненням, компенсаційна вартість кожного з яких становить понад 5 тис. фунтів стерлінгів, що за 10-річний період дорівнює понад 900 тис. фунтів стерлінгів. За оцінками, витрати у зв'язку з програмами відповідності нормам досягли 34 тис. фунтів стерлінгів за 10 років, які легко покриваються за рахунок десятирічних заощаджень з компенсаційних витрат.

У випадку захворювань на тремтіння рук внаслідок роботи з інструментами, що вібрують, і обладнання, яке застосовується при ремонтно-відновних роботах на дорогах, підприємство зосередилося на виготовленні брошур, нагляді за станом здоров'я і застосуванні антивібраційного обладнання. Загальні витрати за програмою відповідності нормам, включаючи допомогу на технічне обслуговування, становили 50 тис. фунтів стерлінгів. Оскільки у 10-ї частини з 200 працівників вже з'явилися симптоми, керівництво підрахувало, що на наступні 10 років вдалося уникнути понад 20 випадків захворювань, середній розмір витрат на кожен з яких становив би 11 500 фунтів стерлінгів. Таким чином, за 10 років буде заощаджено близько 230 тис. фунтів стерлінгів.

Будівельний майданчик Б

Це дослідження стосується будівництва супермаркету, договірна вартість якого становила близько 8 млн. фунтів стерлінгів, а термін виконання

робіт становив 18 тижнів. У будівництві були задіяні близько 29 субпідрядників. Усі нещасні випадки, вартість яких перевищила граничну межу 5 фунтів стерлінгів і які розглядалися підрядчиком як такі, що їх можна уникнути, були зареєстровані на всьому будівельному майданчику. Поняття нещасного випадку визначалося таким чином: "будь-який незапланований випадок, що призводить до травмування або захворювання працівника, або заподіяння йому шкоди чи шкоди власності, обладнанню, матеріалам, навколишньому середовищу, або втрати можливості продовжувати справу".

Загалом було зареєстровано 3620 нещасних випадків, які трапились за 18 тижнів і підпадали під це визначення, що призвело до прямих фінансових втрат у розмірі 87 тис. фунтів стерлінгів та прихованих втрат — основним чином з виплати заробітної плати у період простою, що становили 158 тис. фунтів стерлінгів, тобто загальна сума витрат досягла 245 тис. фунтів стерлінгів. Враховуючи, що усі випадки, які сталися у період дії контракту, мали таку ж вартість, загальні витрати становили 700 тис. фунтів стерлінгів, або близько 8,5 % тендерної вартості будівництва, яка оцінювалася у 8 млн. фунтів стерлінгів.

Загалом було зареєстровано 56 незначних ушкоджень і 3570 випадків, що завдали шкоди власності. Протягом періоду дослідження ніяких тяжких травмувань або нещасних випадків, які б спричинили відсутність працівника на роботі понад три дні, не сталося всупереч даним національної статистики нещасних випадків на будівництві, у яких зафіксовано принаймні один серйозний нещасний випадок, внаслідок якого працівник понад три дні не виходив на роботу. Співвідношення застрахованих та незастрахованих витрат склало 1:11. Характер цього дослідження, тобто його обмеженість у часі, не дала змоги зробити порівняльний аналіз "до і після", однак його результати стосовно витрат та втрат повинні переконати керівництво будівельних компаній у тому, що у цій галузі існують великі можливості для заощаджень.

Державна лікарня

За методом аналізу основної причини нещасних випадків, описаним нижче, під час дослідження в лікарні, що тривало 13 тижнів, було визначено загальну суму витрат у зв'язку з нещасними випадками у розмірі 26 тис. фунтів стерлінгів (майже 2 тис. — на тиждень або 104 тис. — на рік). Кожен випадок мав би бути незапланованою подією, над якою керівництво могло б здійснювати контроль; призводити до заподіяння шкоди працівнику або загрози такої шкоди і спричиняти витрати, що перевищують мінімальну межу — 5

фунтів стерлінгів, або 15 хвилин часу працівника, що є безпосереднім наслідком інциденту.

У ході подальшого розслідування було зібрано інформацію про окремі інциденти і здійснення контролю за ризиками. Випадки і причинні фактори було відображено у таблиці, щоб відтворити послідовність подій та визначити основну причину ("основну причину, яку правильно можна визначити і яка може контролюватися керівництвом").

Корінна, або основна, причина, в свою чергу, була описана в публікації Виконавчого комітету з охорони праці під назвою "Успішне управління безпекою та гігієною праці"³³. Цей документ пропонує такі компоненти системи управління безпекою та гігієною праці:

- **політика** — визначення чіткого напрямку діяльності організації;
- **організаційна структура** — створення структур та системи ефективного управління з метою проведення політики, включаючи контроль, шляхом призначення відповідних функцій та обов'язків, забезпечення відповідної компетенції, створення ефективних механізмів обміну інформацією і співробітництва всіх працівників;
- **планування і виконання** — забезпечення контролю за ризиками для безпеки та гігієни праці, що виникають у результаті трудової діяльності, за допомогою офіційної письмової оцінки ризику, поширеної у практиці підприємства;
- **вимірювання результатів діяльності** — погодження стандартів, на основі яких вимірюються результати;
- **аудит та перегляд діяльності**.

При оцінці витрат у дослідженні не враховувалися довгострокові розлади здоров'я, спричинені, наприклад, уколом від голки, пошкодження обладнання (у зв'язку з небажанням працівників повідомляти про це), витрати на управління (які розглядалися як уже враховані) або можливість судового розгляду. Аналіз визначив найсильніші аспекти лікарняної системи — її політика, комунікація, співробітництво і інтенсивність праці. Сфери подальшого удосконалення включають контроль, планування і виконання. На думку керівництва, такі досягнення є високо інформативними і, як результат, ним було розроблено деталізований план дій. Дані були також переконливими і для зміни позитивного ставлення до безпеки та гігієни праці на підприємстві у бік його посилення.

³³HSE: *Successful health and safety management* (London, 1997).