

СИСТЕМИ ІНСПЕКЦІЇ ПРАЦІ:
ОРГАНІЗАЦІЯ ТА УПРАВЛІННЯ

15.1 Загальні зауваження

Соціальний діалог прирівнюється до тристороннього співробітництва на різних рівнях. Тристороннє співробітництво є основним засобом досягнення компромісів між економічними та соціальними потребами, прийнятних для усіх заінтересованих сторін. Хоча тристороннє співробітництво не може функціонувати без ринкової економіки, воно спрямоване на певне обмеження вільних дій ринкових сил.

Різні форми тристороннього співробітництва (включаючи неформальні процедури) є особливо важливим і — на момент глибокої кризи — невід'ємним засобом забезпечення того, щоб пильніша увага приділялася соціальним рішенням на національному рівні. Соціальний діалог може значно сприяти створенню міжнародної соціальної бази для глобалізації економіки. Тристороннє співробітництво також може сприяти врегулюванню питань занепокоєння щодо підвищення конкурентоздатності підприємств з дотриманням вимог соціальної справедливості та солідарності.

У багатьох країнах Центральної та Східної Європи та у деяких країнах, що розвиваються, основною проблемою, що перешкоджає ефективному втіленню в життя неофіційних та офіційних тристоронніх угод, є повільна поява справді незалежних організацій роботодавців і працівників з чітким розподілом функцій незалежних та державних організацій.

У країнах, де тристороннє співробітництво дає позитивні результати, воно ґрунтується на усвідомлених зусиллях організацій роботодавців і працівників, спрямованих на вироблення спільної позиції, навіть в умовах ідеологічного протистояння як між конкуруючими групами що представляють одну сторону, так і між працівниками та роботодавцями. Держава повинна бути відкритою для отримання користі від внеску соціальних партнерів у діалог, а організації роботодавців і працівників повинні створити потенціал ефективного партнерства.

По суті рівень дієвості служб інспекції буде значно підвищуватися, якщо вони отримуватимуть підтримку з боку роботодавців і працівників,

їх організацій та представників. Така тристороння концепція не нова і фактично слугує підґрунтям діяльності МОП. Вона не лише відображає склад самої Організації, а й впроваджена у процедуру, за допомогою якої готуються та представляються міжнародні інструменти. Прикладом цієї концепції є Конвенція № 144 про тристоронні консультації (міжнародні трудові норми) 1976 року.

Як і кожна форма співробітництва, трипартизм потребує певної довіри між соціальними партнерами, що, в свою чергу, обумовлюється бажанням обмінюватися достовірною інформацією з тих чи інших питань. Наприклад, працівники і роботодавці зобов'язані володіти інформацією про ті фактори, на яких уряд будує свою політику, і кожен з соціальних партнерів повинен бути готовим до визначення своєї власної позиції стосовно продуктивності праці, організації виробництва, безпеки та гігієни праці, структури соціальних відносин на рівні підприємства, і інших подібних питань. Тут мета полягає у визначенні чіткої власної позиції, вивченні спільних інтересів та, наскільки це можливо, усуненні розбіжностей у поглядах.

15.2 Співробітництво в межах підприємства

У зростаючій кількості країн запроваджується законодавство, що передбачає створення об'єднаних комітетів на промислових, комерційних і навіть на некомерційних підприємствах з певною мінімальною чисельністю працюючих, хоча ця тенденція не однакова на сільськогосподарських підприємствах. Ці комітети виконують деякі функції інспекції праці, проводять перевірки умов праці і передусім стану безпеки та гігієни праці на підприємстві та загалом сприяють профілактиці професійних, соціальних та економічних ризиків, кількість яких постійно зростає. Паралельно поширюється практика призначення представників, відповідальних за безпеку та гігієну праці, які обираються працівниками на підприємствах, зазвичай на підприємствах з чисельністю 10 і більше працюючих (навіть іноді починаючи з 5 осіб) або, зрідка (наприклад у Великобританії), але все ж таке трапляється, призначаються профспілками. Останній підхід не позбавлений проблем, оскільки профспілкове суперництво може виникнути серед працівників в контексті охорони праці, і нерідко на її шкоду. Про визнання важливості об'єднаних комітетів з безпеки та гігієни праці і відповідних представників свідчить те, що уряди можуть надавати їм дедалі ширші повноваження, як, наприклад, дозвіл на вільний від виконання основних

обов'язків час (згідно із законом) для супроводу інспекторів праці під час відвідань підприємств (а це важливий момент, оскільки вони можуть вказати на ризики, які в іншому разі могли б залишитися поза полем зору інспектора, і взагалі підсилюють присутність інспектора на робочому місці).

Співробітництво служб інспекції з представниками працівників не обмежується питаннями безпеки та гігієни праці. У ряді країн законодавство проголошує, що делегати від профспілок та інші представники персоналу на підприємстві повинні нести особливу відповідальність за умови наймання і праці. Ці представники та делегати передусім відповідають за подання інспекції праці скарг та зауважень щодо застосування положень законів та підзаконних актів.

15.3 Співробітництво на галузевому, регіональному та національному рівнях

Багато урядів створили передбачені законом тристоронні органи, відповідальні за охорону праці на національному, регіональному та галузевому рівнях. Ці органи займаються широким колом питань, що включають законодавство про охорону праці, політику оплати праці, її безпеку та гігієну, професійні ризики, соціально-трудові відносини і навіть професійну підготовку. У більшості випадків придатність для членства визначається регламентом і зазвичай обмежується стосовно представників працівників чи роботодавців або членів професійних організацій, які набули права з обговорюваних питань. Державний департамент, відповідальний за адміністрацію праці, незмінно надає адміністративну підтримку і його ефективність безпосередньо пов'язана з якістю цієї підтримки.

Галузеві органи можуть бути особливо ефективними в тлумаченні законодавства для процесів або діяльності певної галузі чи сектору шляхом узгодження та опублікування детальних інструкцій. Це переконує роботодавців у тому, що для всіх конкурентів висуваються однакові вимоги, а також сприяє застосуванню погоджених стандартів.

Логіка трипартизму не потребує доведення, бо її переваги очевидні. Співробітництво приносить кращі результати, ніж конфронтація, принаймні у формі соціального миру, і чим більше інспекція праці може зробити для прискорення співробітництва між роботодавцями, працівниками та урядом, тим більшим буде її внесок у економічний та соціальний добробут держави. Співробітництво може бути також й двостороннім.

Роботодавці і працівники часто неформально консультуються з інспекцією праці щодо своїх проблем. Слід заохочувати таку взаємодію за умови, що інспектор діє об'єктивно і не стає упередженим радником однієї сторони. Інспектори праці також зобов'язані підтримувати зв'язок з представницькими органами роботодавців і працівників. Інспектори помітять користь у регулярних контактах з ними не лише з метою обговорення якогось конкретного питання, а й з метою обговорення питань загального інтересу у сфері трудових відносин і умов праці. Потрібно дати оцінку доцільності таких дій та їх потенційній вигоді.

15.4 Членство в консультативних органах та органах, що приймають рішення

Працівники інспекції праці часто беруть участь у роботі консультативних органів (крім того, що забезпечують функціонування їх секретаріату). Вони можуть бути призначені поіменно як представники міністра, перед яким окремий орган несе відповідальність. У такому разі їх призначення ґрунтується на громадському характері їх обов'язків, рангу в національній державній службі або їх індивідуальній спроможності представляти департамент. В інших випадках інспекції праці можна запропонувати делегувати разом з іншими технічними підрозділами представників на засідання для надання інформації, яку інспекція отримала в процесі щоденної роботи. Така інформація може стати найбільш важливою під час обговорення або прийняття рішень щодо стратегії дій. Іноді доцільно скористатися знаннями працівників інспекції праці щодо трудових відносин в окремій сфері чи галузі або розглянути труднощі, які можуть виникати під час практичного застосування правових документів в ході підготовки. У таких випадках представник інспекції праці виступатиме просто як спостерігач або експерт і не братиме активної участі у прийнятті рішень. При цьому надання ним консультацій обмежується. Складається зовсім інша ситуація, коли участь представників інспекції у цих органах є частиною їхніх повсякденних обов'язків та коли тут представлена сама служба інспекції праці з огляду на її технічні обов'язки (як, наприклад, у Франції та інших країнах, які наслідують французьку систему). Це, зазвичай, передбачає участь працівників інспекції у спільному прийнятті рішень.

Іноді виникає потреба у схваленні інспекцією праці остаточного рішення з конкретного питання перед тим, як його прийняти. Така форма участі є звичайною у випадку створення органів з метою перевірки і

прийняття нових приміщень та обладнання і комітетів безпеки та гігієни праці на місцевому, регіональному та національному рівнях. За таких обставин інспектор праці може звернути увагу на неадекватність запропонованих запобіжних заходів, запропонувати інші або вказати на практичні труднощі застосування окремої процедури. Завдання інспектора полягає в тому, щоб представляти технічні та практичні позиції органів, відповідальних за виконання рішення або текстів норм після їх складання. Роль інспекційної служби в галузевому плановому комітеті спрямована на зосередження зусиль на проблемах праці, які належить розглянути ще до того, як буде вирішено питання щодо вжиття певних заходів, а також на проблемах, які можуть виникнути в результаті проведення таких заходів.

16.1 Інспекція праці як урядовий департамент

Створення інспекції праці в структурі центрального органу, такого як департамент міністерства, сприяє розробці та реалізації уніфікованої політики інспекції праці та правозастосування на території всієї країни. Саме тому в пункті 1 статті 4 Конвенції № 81 про інспекцію праці 1947 року та в пункті 1 статті 7 Конвенції № 129 про інспекцію праці в сільському господарстві 1969 року наголошується на тому, що бажано, щоб інспекція праці перебувала під наглядом і контролем центрального органу "наскільки це сумісно з адміністративною практикою" держави-члена МОП³⁴. Це положення неодноразово ставало приводом для спірних тлумачень, незважаючи на те, що його зміст може здатися зрозумілим. Питання полягає у тому, чи зазначена адміністративна практика стосується лише організації служби інспекції або будь-якої (подібним чином структурованої) частини виконавчої системи, іншими словами, державної адміністрації країни та її підрозділів або децентралізованих служб. У першому випадку така організаційна структура системи інспекції насправді може бути історично несумісною з поняттям одного державного департаменту або центрального органу, відповідального за інспекцію праці (випадок федеративних держав розглядатиметься далі). Однак у більшості країн інші державні служби (наприклад, податкова інспекція) підпорядковані центральному органу.

Тут слід звернути увагу на декілька важливих зауважень, одним з яких є аспект міністерської відповідальності. У державах, де інспекція праці існує як головна державна установа, зазвичай з децентралізованими службами на місцях, що перебувають безпосередньо під її наглядом та контролем, інспекція, як правило, буде частиною міністерства праці або іншого відповідного міністерства (міністерство соціальних справ, зайнятості і тому подібне). В цьому разі легко запровадити політичну (міністерську) відповідальність та належну політичну підтримку всіх питань, пов'язаних з інспекцією праці. Така політична підтримка є

³⁴Відповідні положення Конвенцій № 81 та № 129 див. у додатку 1.

вирішальною для щоденного управління інспекційною системою, політичної та структурної реформи, а також для накопичення (але в жодному разі не гарантування) необхідної підтримки у пошуку додаткових ресурсів.

Ця форма організації може поставити управління інспекцією праці поза межі політичної уваги, але вона прагне забезпечити досягнення показників стабільності та цілісності, необхідних для реалізації існуючої та нової політики. Досвід МОП у різних державах, які є її членами, свідчить про те, що може пройти від трьох до п'яти років до того, як важлива нова політична ініціатива справді охопить працівників на підприємствах, а це означатиме, що вона зрозуміла і ефективно реалізовується. Так, у 1981 році Нідерланди продемонстрували визнання цього принципу, схваливши нову політику охорони праці шляхом прийняття Закону про виробниче середовище. Однак закон набув чинності поступово: спочатку положення про безпеку праці, з якими користувачі були вже досить ознайомлені, через три роки — положення, що стосуються гігієни праці, узгодження з якими потребувало найбільше часу для соціальних партнерів. Нарешті, через 7 років набули сили закону положення стосовно "добробуту працівника", зовсім нової, перспективної політичної концепції, що включає, з-поміж інших, такі питання, як задоволення роботою, з механізмами вирішення та контролю яких інспекція повинна бути ознайомлена.

На сьогодні загальний курс спрямовано на повне відокремлення політичної функції інспекції праці (розробка, моніторинг, оцінка), як було описано у підрозділах 9.2 та 9.4, від функції "надання послуг", тобто інспектування праці як такого. Протягом останніх років проведено реформи такого спрямування в Австралії, Новій Зеландії та інших країнах. Як найкраще організувати надання таких послуг, залишається предметом постійних дискусій. Наприклад, в Бельгії інспекція праці функціонує в складі трьох різних державних департаментів (технічна інспекція, медична інспекція та інспекція соціальних законів), які підпорядковані одному центральному органу — міністерству праці. У такому разі координація є досить проблематичною. У більшості англomовних африканських та деяких азійських країн дві служби (інспекція праці, яка відповідає за загальні умови праці та соціально-трудові відносини, та фабрична інспекція, яка відповідає за безпеку та гігієну праці) функціонують паралельно як державні департаменти відповідного Міністерства праці. Координація або співробітництво, як правило, не досить розвинуті; тому недостатньо узгоджені дії в сфері охорони праці та забезпечене послідовне застосовування відповідної стратегії.

У країнах Центральної та Східної Європи з перехідною економікою діють паралельно два окремих державних департаменти, один з яких відповідає за безпеку праці (в структурі міністерства праці), а другий займається питаннями гігієни праці (в структурі Міністерства охорони здоров'я). Інституціональна координація та співробітництво практично відсутні. Натомість мають місце конкуренція та значні збитки, зумовлені протиріччями та дублюванням заходів. Це негативно позначається на ефективності та результативності діяльності інспекції. У таких країнах, як Фінляндія, Нідерланди та Норвегія, де функціональні обов'язки інспекції праці об'єднані в одну інспекційну систему в державному департаменті, що входить до складу Міністерства праці, навпаки, спостерігається тенденція до запровадження сильних, належним чином організованих, узгоджених, сталих, ефективних та результативних послуг, що надаються інспекцією праці. Можливо, вони все ще мають організаційні проблеми на вищому рівні, але у них є кращі можливості розв'язувати такі проблеми. І не дивно, що велика кількість ефективних інспекцій праці обирає саме цю модель.

16.2 Тристороннє управління системами

У дедалі зростаючій кількості країн інспекція праці утворена в структурі тристороннього органу, департаменту або комісії, які, в свою чергу, здійснюють контроль за інспекцією, формують політику, контролюють її реалізацію, оцінюють результати, розподіляють ресурси та беруть на себе всю відповідальність за належну діяльність інспекційної служби. Цей тристоронній орган може бути політично підзвітний міністру (у порівняно вільній формі) або, як у деяких країнах, безпосередньо парламенту.

Великобританія є типовим прикладом держави з тристоронньою структурою управління. Комісія з охорони праці розробляє проект законодавства та контролює діяльність служби інспекції — Виконавчого комітету з охорони праці. У Швеції тристороння національна рада з охорони праці здійснює нагляд за діяльністю інспекції праці у семи регіонах цієї держави.

В інших країнах діють тристоронні органи, що займаються охороною праці. В Угорщині та Нідерландах ці органи виконують консультативну функцію та, хоча вони популярні, їх керівники не можуть діяти, як голови виконавчого органу. У системах, де інспекційна служба знаходиться в системі соціального забезпечення (Німеччина та Швейцарія), нагляд за діяльністю органів соціального забезпечення та їх превентив-

ною діяльністю може бути обмежений до двосторонніх органів або управління, та це швидше за все є винятком.

Тристоронні структури управління можливі лише в таких системах, в яких є сильні, належним чином організовані та незалежні соціальні партнери, які заінтересовані у питаннях охорони праці та визнані урядом як партнери в питаннях інспекції праці. За таких обставин можлива значна передача повноважень міністерства. Це можна показати на прикладі Комісії з охорони праці Великобританії. Мета Комісії з охорони праці та Виконавчого комітету з охорони праці, чие існування та функції визначені Законом про охорону праці 1974 року, полягає у захисті здоров'я, безпеки та добробуту працівників, а також інших осіб, переважно тих, котрі можуть наражатися на небезпеку.

Основну відповідальність покладено на тих, хто безпосередньо залучений до цих питань: переважно на роботодавців, але також на самозайнятих та постачальників. Роль комісії та виконавчого комітету полягає в інформуванні, стимулюванні та спрямуванні осіб, чиїм обов'язком є дотримання техніки безпеки³⁵, та інших осіб, що займаються охороною праці, на вжиття заходів з метою підвищення стандартів і, зокрема, на:

- встановлення стандартів, з-поміж інших заходів, за допомогою:
 - внесення пропозицій щодо реформування чинного законодавства, через підзаконні акти та ухвалення норм і правил згідно із Законом про охорону праці;
 - видання посібників;
 - налагодження співробітництва з іншими нормотворчими органами;
- участь шляхом ведення переговорів у встановленні відповідних стандартів в Європейському Союзі та в інших міжнародних органах з урахуванням принципів Закону про профспілки та трудові відносини 1974 року;
- сприяння приведенню стандартів у відповідність із зазначеним законом 1974 року та іншими відповідними законами, зокрема, шляхом:
 - інспектування, консультацій та правозастосування на підприємствах, де виконавчий комітет має повноваження правозастосування;

³⁵Англ. "duty holder". Це скоріше власник приміщень, постачальник обладнання, проектувальник, архітектор чи замовник проекту, ніж роботодавець працівників, які наражаються на небезпеку.

- пропонування заходів, спрямованих на розмежування відповідальності за дотримання законів між Виконавчим комітетом з охорони праці та іншими органами правозастосування, і здійснення контролю за їх вжиттям, з метою встановлення задовільних та сталих стандартів;
- проведення та сприяння проведенню наукових досліджень та опублікування їх результатів; розслідування нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, поширення у разі потреби інформації про результати цього розслідування;
- надання спеціальних послуг, пов'язаних з основними функціями комісії, таких як послуги медичної консультаційної служби на підприємстві;
- сприяння процесові відкритого та демократичного прийняття рішень, їх прозорості, підвищенню відповідальності та системності підходів до питань здоров'я, безпеки, гігієни праці та добробуту шляхом:
 - надання у разі потреби консультацій та інформації міністрам;
 - забезпечення доступу громадськості до якомога більшого обсягу інформації;
 - налагодження співробітництва з регулятивними органами в суміжних сферах;
 - представлення інтересів Великобританії в Європейському Союзі та інших міждержавних форумах; та
 - заохочення до проведення тематичних громадських обговорень щодо характеру, обсягу та допустимості ризику.

Завдання комісії та виконавчого комітету полягає у забезпеченні здійснення належного контролю за ризиками для здоров'я та безпеки праці у спосіб, що відповідає конкретному ризику, врахування технологічного прогресу та приділення належної уваги оцінці витрат і результатів. Ці два органи працюють постійно, консультуючись з тими, на кого спрямована їх діяльність, і в усьому, що роблять, вони намагаються сприяти кращому управлінню безпекою та гігієною праці, використовуючи при цьому системний підхід до визначення ступеня небезпеки, оцінки та контролю за ризиками.

У Швеції національна рада з охорони праці має аналогічні функції. Вона отримує кошти від міністерства праці, але, фактично, це єдиний метод здійснення контролю з боку уряду.

Хоча переваги організації системного управління на тристоронній основі очевидні, в тому що у безпосередньо заінтересованих осіб є реаль-

не право голосу в формулюванні та реалізації тих політичних питань, які безпосередньо їх стосуються, але це не означає, що проблем немає. Політична підтримка на міністерському рівні може бути недостатньо міцною, якщо департамент не входить безпосередньо до структури міністерства. У Великобританії відповідальність за результати діяльності комісії та виконавчого комітету неодноразово переходила від одного міністерства до іншого. Якщо один із соціальних партнерів вирішує відмовитися від тристороннього співробітництва на національному рівні з політичних причин (як деякий час було в Швеції), реалізація усієї концепції знаходиться під загрозою. У Фінляндії раніше інспекція праці була утворена в структурі тристоронньої національної ради з питань охорони праці, потім вона була ліквідована і перетворена у центральний державний департамент, спочатку в структурі міністерства праці, а сьогодні вона підпорядкована міністерству соціальних справ та охорони здоров'я. Однак тристороннє управління залишається важливою концепцією організації інспекції праці, тому й інші країни приєднуються до цих, в цілому високоефективних, систем. Можна навести ще один приклад: у 1995 році Австралія створила національний комітет з охорони праці. Цей комітет має такі завдання:

- щороку досягати основних запланованих результатів;
- щороку звітувати перед міністром (який відповідає за трудові відносини);
- співпрацювати з департаментом постійного комітету праці, що відповідає за порівняльну оцінку діяльності у федеративних одиницях;
- виробляти рекомендації раді міністра праці (федеративних територій та територій штатів) щодо ухвалення будь-яких положень та стандартів;
- проводити наради з консультативними органами та іншими заінтересованими сторонами;
- контролювати діяльність національного комітету з охорони праці, який має ряд виконавчих зобов'язань.

16.3 Необхідність у створенні інтегрованих систем

Як уже відзначалося, у багатьох країнах з різних історичних, політичних та функціональних причин у різні часи утворювалися окремі служби інспекції праці. Ці служби часто мають різні функціональні обов'язки, іноді вони частково збігаються, а іноді є паралельними. В країнах з

"подвійними" системами необхідність в координації та співробітництві загальноновизнана. Однак на практиці співробітництво майже не існує, а в кращому разі воно часто покладається на добру волю або особисті зв'язки працівників різних служб. Навіть якщо співробітництво узаконене указами міністра або "агентськими угодами" між керівництвом служб, немає ніякої гарантії того, що це співробітництво буде ефективно реалізуватися. Подвійні або паралельні системи інспекції праці, які зазвичай організовані в одному і тому ж самому міністерстві (як правило, у міністерстві праці), поки що дорого коштують. Дублювання адміністративних функцій, окремі банки даних та недостатньо узгоджене використання людських і матеріальних ресурсів (яких завжди обмаль) призводить до збитків та зниження ефективності діяльності. До того ж одержувачам послуг завжди важко зрозуміти відмінності в сфері втручання окремих систем. Іноді інспектори з різних служб надають несумісні поради з питань охорони праці. Часто вони виявляються байдужими до питань, які не підпадають під їх вузькі законні повноваження.

Усе ж таки ці питання мають настільки безпосереднє відношення до відповідних роботодавців і працівників, що формується невидиме ціле. Ось як сучасні високоефективні системи прагнуть віднайти підходи до питань охорони праці: використовуючи глобальне бачення, намагаючись зрозуміти, передбачити та вирішити різноманітні взаємопов'язані питання охорони праці як технічного, медичного, соціального, правового, так і економічного характеру. Цілісний підхід дедалі частіше вважається найбільш типовим для успішного розвитку та проведення превентивної політики у сфері праці. Інтегровані системи інспекції праці, що поєднують у собі головні функціональні обов'язки у сфері охорони праці (такі як трудові відносини, безпека та гігієна праці, її загальні умови та боротьба з незаконними формами зайнятості) створюються у зростаючій кількості країн. З початку 1990-х років держави-члени МОП утворили декілька типових груп.

Ряд країн, особливо серед колишніх британських колоній, перейняли невдалий досвід розподілу служб інспекції на інспекцію праці, що відповідає за соціально-трудові відносини, загальні умови праці та її оплату та фабричну інспекцію (безпека та гігієна праці). Коли між цими системами існували інституціональні зв'язки (до закінчення колоніального періоду), фабрична інспекція була частиною департаменту праці. У 1980-х роках посилювався процес відокремлення цих систем, та в багатьох країнах фабрична інспекція стала окремим державним департаментом.

У більшості англomовних країн Африки (та й інших країнах)

адміністрація праці отримує не більше ніж 1 відсоток національного бюджету (у деяких випадках — 0,1 %, хоча в багатьох інших — приблизно 0,25 %). Інспекція праці, в свою чергу, отримує лише частину цих коштів. Як наслідок, її статус надзвичайно низький. Інспекції праці, як правило, страждають від нестачі персоналу, обладнання, низького рівня професійної підготовки та заробітної плати. Більше того, вони мають у своєму розпорядженні незначний бюджет на транспортне обслуговування та відрядження, недостатній рівень можливостей професійної підготовки персоналу та застарілі засоби зв'язку. Всі ці фактори призводять до відсутності мотивації та напряду діяльності інспекцій.

Концепція інтегрованої інспекції праці не нова в країнах Африки, але просто на більшій частині континенту ще не завжди ефективно застосовується. Тому у більшості країн її впровадження супроводжується значними політичними змінами.

У країнах Африки, навіть у формальному секторі, відвідання інспекторами праці підприємств нечисленні і відбуваються з великими інтервалами у часі. У більшості країн інспектори (будь-якої служби) щороку відвідують менш ніж 10 % офіційних приватних підприємств у містах, іншими словами, вони відвідують кожне підприємство один раз на 10 років. Підприємства офіційного сектору, що знаходяться у сільській місцевості, інспектуються ще рідше. Таким чином, коли інспектор праці або фабричний інспектор відвідує робоче місце, неприпустимим є той факт, що він повинен залишатися байдужим до скарг або сліпим до порушень тільки тому, що скарги (порушення) не належать до його правової або технічної компетенції. Для відповідних працівників інспектор є єдиним представником адміністрації інспекції праці, з яким вони можуть зустрітись. Неприпустимо, щоб інспектори праці залишалися байдужими до порушень у сфері безпеки та гігієни праці або щоб інспектори на підприємствах не зважали на скарги, спричинені невилатою заробітної плати, як зараз відбувається у багатьох країнах регіону. Це не лише перешкоджає досягненню мети інспекції праці, якою є захист працівників і сприяння кращим умовам праці та виробничого середовища, а й підриває авторитет обох служб інспекції та системи адміністрації праці в цілому.

Такий стан справ спричиняє значну втрату коштів. Менеджери з охорони праці знають, що найбільш дорогою частиною організації проведення інспекції праці є відвідання інспекторами підприємств. У такому разі інспектор має бути уповноважений та компетентний у розгляді та вирішенні усіх питань охорони праці, на які звертається його увага. Крім

того, інспектори підприємств є висококваліфікованими спеціалістами і відправляти їх на підприємства безсистемно, як це часто трапляється, гадаючи, що вони завжди щось виявлять, це найменш ефективний та найбільш дорогий метод організації інспекції безпеки та гігієни праці. Для них є марним витрачання часу і коштів на відвідання малих та середніх підприємств з тим, щоб звернути увагу на деталі незначних проблем безпеки та гігієни праці (які все ж, повинні розглядатися роботодавцем). З іншого боку, вилучення безпеки та гігієни праці із загальної діяльності інспекції праці є невинуватим, оскільки це занадто серйозне питання, щоб зневажати ним у такий спосіб.

Більш дієва організація системи інспекції визначила б інспекторів праці як "інстанції першого контакту" з працівниками на робочому місці, відповідальних за всі аспекти охорони праці, включаючи ретельне вивчення основних або нескладних питань безпеки та гігієни праці (і основних питань соціально-трудових відносин). Тоді складніші питання можуть бути передані на розгляд спеціалістів з охорони праці з місцевих відділень або регіонів з високим рівнем концентрації промисловості. Прикладом цього підходу можна назвати Кенію, де у 1993 році департамент праці провів понад 26 000 інспекційних відвідань із залученням 182 працівників інспекції; цього ж року департамент безпеки та гігієни праці здійснив 3 000 інспекцій із залученням 85 інспекторів. Можна розмірковувати над тим, як різке змінився б стан безпеки та гігієни праці в цій країні, коли б інспектори праці були уповноважені (і, звичайно, відповідно підготовлені) вирішувати основні питання, пов'язані з безпекою та гігієною праці, також і під час їх візитів. Саме в цьому і полягає підхід, що базується на об'єднанні систем (англ. "one-stop-shop") та оптимізує використання наявних, але завжди обмежених ресурсів інспекційної системи.

До іншої групи належать країни Центральної та Східної Європи, що успадкували колишню радянську систему інспекції праці. У багатьох з них розподіл між інспекцією праці, відповідальною за охорону та безпеку праці, і місцевими органами санітарного нагляду, відповідальними за гігієну праці та професійне здоров'я, продовжує існувати і в XXI столітті. Тоді як інспекції праці, за деякими винятками, підзвітні міністерству праці, органи санітарного нагляду є частиною мережі регіональних та місцевих санітарно-гігієнічних підрозділів, що відповідають за охорону здоров'я, зокрема дітей, та вакцинацію і підпорядковуються міністерству охорони здоров'я.

Ця система за радянських часів була створена при гострій потребі у комплексному підході до охорони здоров'я людей з урахуванням

взаємодії професійних та загальних ризиків. На жаль, хоча значні медичні та наукові ресурси були виділені на проведення періодичних обстежень, вимірювання вмісту забруднюючих речовин на робочих місцях та класифікацію робочих місць за групами ризику, майже нічого не було зроблено для зміни самих процесів, зміцнення контролю за умовами праці або для зменшення ризиків, вже не кажучи про припинення процесів, небезпечних для здоров'я.

Однією з найнеобхідніших структурних реформ є інтеграція санітарно-гігієнічної інспекції та інспекції, що відповідає за безпеку та загальні умови праці майже в усіх країнах, крім трьох прибалтійських держав та Болгарії, де вже було вжито певних заходів. Хоча у більшості країн Центральної та Східної Європи персонал державної епідеміологічної та санітарної інспекції представлений лікарями, гігієністами та вченими, які проводять лабораторні аналізи, вони не є інспекторами і тому не можуть досягти поліпшення умов виробничого середовища. Як правило, інспектори не є кваліфікованими лікарями, а лікарі не є кваліфікованими інспекторами. Це дві різні професії, що потребують різних знань та умінь.

Основні недоліки виникають у результаті цієї розподіленої відповідальності та плутанини, яку вона створює. Найбільш важливо те, що для органів інспекції не є логічним пояснювати роботодавцям необхідність важливого ставлення до здоров'я, безпеки та охорони праці, якості та ефективності як до невід'ємного компоненту їх загальної діяльності, якщо, пропагуючи цей підхід, їх функції самі розподілені нелогічно.

Головним аргументом на користь змін є те, що системам в країнах Центральної та Східної Європи за останні 40 років не вдалось належним чином захистити здоров'я працівників і для будь-якого уряду було б безвідповідально не визнати необхідності в прийнятті іншого підходу. Можливо, керівний принцип полягає у тому, що кожен зобов'язаний робити те, що він вміє робити найкраще. Лікарі повинні обстежувати людей, гігієністи — визначати вміст шкідливих речовин, вчені повинні аналізувати результати, а інспектори — інспектувати та застосовувати закони. У більшості промислово розвинутих країн інспектори звертаються до лікарів, гігієністів та вчених та посиляються в своїй роботі на їх знання, і ця підтримка є вирішальною, справді необхідною для достовірності їх дій (відповідні положення знову ж таки містяться у статті 9 Конвенції № 81). Інспектори повинні робити висновки, надавати превентивні поради або втілювати в життя рекомендації і у разі виникнення опору виправдовувати свої дії за допомогою доказів, наданих лікарями,

гігієністами та вченими, перед судом або трудовим трибуналом, якщо це необхідно.

Звичайно, інтегрована інспекція не означає, що кожна країна наслідуватиме одну модель. Як вже зазначалось, системи майже всіх промислово розвинутих країн дещо відрізняються між собою. Одні надаватимуть перевагу найманню лікарів, гігієністів та вчених до штату інспекції праці. Інші покладатимуть законні або договірні обов'язки з надання послуг лікарями та гігієністами, а також з надання аналітичної підтримки інспекції праці згідно з вимогою персоналу санітарно-гігієнічними станціями та органами охорони здоров'я. Інший підхід полягає у тому, що інспекція праці вимагає від роботодавця забезпечення послуг, що надаватимуться акредитованими лікарями та гігієністами (із сплатою за них), для проведення відповідних обстежень, тестів та вимірювань, які надаватимуть можливість роботодавцю та інспектору вирішувати, чи потрібно вживати заходів, і якщо так, то яких.

Проблема полягає в укладенні угод про співробітництво, які можуть бути (і, ймовірно, будуть) проігноровані ще на початковій стадії. Крім того, є властиві цьому процесові труднощі, які полягають у тому, що витрати на координацію та співпрацю розподіляються між державними відомствами, які або підпорядковуються одному міністерству, або, що значно гірше, різним міністерствам, оскільки чималі додаткові ресурси, витрачені на випробування методів ефективного співробітництва, у разі необхідності будуть вилучені з мізерних ресурсів, які призначаються для діяльності інспекції на місцях. Державна інспекція праці в країнах Центральної та Східної Європи повинна мати чіткі, комплексні, закріплені законом обов'язки із забезпечення дотримання положень стосовно умов праці та захисту працівників згідно із статтею 3 Конвенції № 81 і намагатися стати цілком інтегрованою системою. Це не означає, що вона не може реалізувати на практиці поради спеціалістів з інших департаментів.

Ще два фактори нещодавно посприяли посиленню інтеграції систем. Перший полягає у тому, що внаслідок зростаючого рівня безробіття у багатьох країнах проблема контролю та значного зменшення нелегальних форм зайнятості отримала широкий політичний резонанс. Це призвело до того, що міністерства праці активізували пошуки більш ефективних та результативних підходів до усунення правопорушень, пов'язаних з експлуатацією людини. Нелегально зайняті працівники особливо уразливі, чи то діти або молодь, чи нелегальні іммігранти, жінки, зайняті на небезпечних роботах, чи громадяни країни, залучені

до "чорних робіт" або праці за сумісництвом. Це лише найпоширеніші форми експлуатації.

У багатьох країнах боротьба з нелегальною зайнятістю є основним або принаймні одним із завдань державних соціальних служб зайнятості, але це, як правило, неефективно. Результатом у зростаючій кількості країн таких різних, як Угорщина та Кенія) є те, що інспекційні або контролюючі функції служб зайнятості об'єднані або передані державним службам інспекції праці, а це значно посилило останніх, особливо в питаннях здійснення контролю за нелегальною зайнятістю.

Іншим фактором нещодавніх змін у напрямі інтеграції систем є зв'язок між діяльністю інспекції праці у сфері безпеки та гігієни праці та аналогічною діяльністю, зокрема у сфері профілактики, здійснюваною інститутами соціального забезпечення, які відповідають за страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань або за виплату компенсацій працівникам.

Як відзначалось у главі I, у ряді країн були утворені, переважно з історичних причин, служби інспекції праці, що займаються питаннями безпеки та гігієни праці (часто виконують й інші функції), та паралельні компенсаційні системи, які управляють окремими службами інспекції, які іноді є парадержавними (Франція, Німеччина, Люксембург) та іноді організовані згідно з законодавством, що діє відносно приватних осіб (Австралія, Швейцарія). Ці системи фінансуються за рахунок внесків роботодавців та мають зазвичай повноваження з проведення профілактичних заходів, оскільки загалом запобігти нещасним випадкам чи професійним захворюванням значно дешевше, ніж потім компенсувати їх наслідки.

У Новій Зеландії та в австралійських державах Нового Південного Уельсу і Вікторії інспекція безпеки та гігієни праці і служба виплати компенсацій працівникам (орган соціального страхування) нещодавно об'єднались в єдину організацію. Інспектори праці залишаються державними службовцями, але їх заробітна плата та інші виплати зараз виплачуються за рахунок внесків роботодавців в систему соціального страхування, так само як і проводяться витрати на діяльність інспекції. Сьогодні інспекція праці має вільний доступ до комплексної бази даних системи соціального забезпечення про нещасні випадки на виробництві та професійні захворювання. Це факт визнаний найважливішим для проведення ефективної комплексної превентивної стратегії за умови інтегрованої системи інспекції праці.

16.4 Ситуація в федеральних державах

Пункт 2 статті 4 Конвенції № 81 містить положення, призначені для пристосування поняття "центрального органу", відповідального за інспекцію праці у федеральних державах-членах МОП. Центральний орган може діяти на рівні федерального уряду або кожної окремої федеративної одиниці. Країни з федеративним устроєм опрацювали значну кількість різних рішень з цього питання, а також основні проблеми узгодженості та послідовності запровадження національної (федеральної) політики правозастосування в усій країні. Практично три очевидні "моделі" злилися в одну: центральний орган на федеральному рівні; окремі центральні органи на рівні кожної федеративної одиниці; та поєднання цих двох варіантів. У ряді країн ситуація навіть більш ускладнена існуванням паралельних або подвійних служб інспекції, які можуть бути організовані інакше, ніж загальна (державна) система інспекції праці. Велика кількість держав-членів МОП можуть мати галузеві (наприклад сільськогосподарські) чи функціональні (наприклад соціально-трудові відносини) обов'язки або можуть лише інспектувати федеральні підприємства чи застосовувати певні (федеральні) закони.

Бразилія, Нігерія, Російська Федерація та Венесуела входять до переліку країн, де центральний орган існує на федеральному рівні. Німеччина — типова країна, в якій немає центрального органу на федеральному рівні, але є такий орган в кожній землі федерації.

Усі країни третьої групи (як з федеральним, так і з державним центральним органом) можна поділити на дві підгрупи. До першої підгрупи слід віднести країни з центральним органом на федеральному рівні та з центральними органами в деяких федеративних одиницях, як, наприклад, в США. У цій країні федеральне агентство, адміністрація з охорони праці³⁶, безпосередньо відповідає за інспекцію безпеки та гігієни праці у 27 з 50 штатів та на шести з восьми територій. В інших штатах та на територіях адміністрація затвердила державні програми, що відповідають структурі, розробленій федеральною владою, згідно з якими штати створюють свої власні інспекційні служби та управляють ними (наприклад, адміністрація з охорони праці у Каліфорнії, у Нью-Йорку). Однак США є типовим прикладом країни з подвійною системою, оскільки там діє окрема, федеральна, система інспекції праці — адміністрація стандартів зайнятості³⁷, що

³⁶Англ. OSHA — Occupational Safety and Health Administration (прим. перекладача).

³⁷Англ. ESA — Employment Standards Administration (прим. перекладача).

фактично є найдавнішим та найбільшим органом з двох служб інспекції, який здебільшого втілює в життя та застосовує закони щодо заробітної плати та умов праці як один центральний орган країни.

Індію також слід віднести до першої підгрупи. У цій країні працюють інспекція безпеки та гігієни праці, якою керує національний центральний орган, та інспекції праці, відповідальні за трудові та соціальні питання на кожній території.

Друга підгрупа складається з країн з федеральною інспекцією праці для підприємств, що перебуває під федеральною юрисдикцією, та для федеральних працівників і певних "стратегічних" секторів та/або спеціальних (федеральних) законів, що підлягають винятковому федеральному виконанню; а також країн, у яких є центральні органи на рівні федеративних одиниць для підприємств та працівників, які не підпадають під федеральну юрисдикцію. Це стосується таких країн, як Аргентина, Австралія, Канада (для інспекції безпеки та гігієни праці), Мексика та Швейцарія (для всіх функціональних обов'язків). Практика Швейцарії ускладнена тим фактом, що там діє третя інспекційна служба зі своїми власними представниками, яка перебуває під управлінням системи соціального страхування (подібна подвійна система діє в Німеччині, вона розподілена за галузями промисловості, а її представники мають статус, повноваження та обов'язки інспекторів). До компетенції системи соціального страхування належить сфера запобігання професійним захворюванням на підприємствах. Інспектори цієї системи контролюють дотримання положень закону, що стосуються безпеки праці на підприємствах з особливими ризиками (хімічна промисловість, будівництво тощо). Державні (кантональні) інспекції відповідають як за безпеку праці на всіх інших підприємствах, так і за вирішення всіх загальних питань, пов'язаних з охороною здоров'я працівників (наприклад, тривалість робочого часу та відпустки).

Нарешті, є країни які, згідно із своєю конституцією не є федеральними державами, але в яких організація інспекції праці має деякі "федеральні" риси. В Іспанії, наприклад, діє центральний орган інспекції праці, підпорядкований національному міністерству праці. Однак 17 автономних об'єднань у країні мають обов'язки інспекції праці, узгоджені з їх регіональними управліннями праці. Насправді важко досягти узгодження та співробітництва між цими різними органами на інституціональній основі, і проведення єдиної неупередженої національної політики правозастосування (як описано в розділі 11), що розглядається як вирішальний фактор успіху керівників ефективних систем інспекції, може бути проблематичним.

17.1 Співробітництво в межах складових служб

Зазвичай не виникає якихось специфічних проблем з вертикальними відносинами в межах однієї галузі інспекційної служби. Але все ж центральний орган повинен пам'ятати, що він зобов'язаний координувати діяльність та сприяти її провадженню. Слід протистояти намаганням центральних відомств схилитися лише до механічного виконання щоденних обов'язків. Навпаки, вище керівництво повинне використовувати своє широке бачення питань, з якими до нього звертаються, для надання вказівок та інструкцій. Не слід допускати, щоб працівники, які зобов'язані реалізовувати акти виконавчої влади, відчували себе забутими або їх вимоги проігнорованими, і вищі посадові особи завжди повинні бути готовими задовольняти їх прохання щодо консультування, пояснення, ознайомлення з документацією та захисту від неналежного зовнішнього втручання або, у разі виникнення конфлікту, розглянути питання, які непокоїть роботодавців, профспілки та інші громадські органи. Щоб бути в курсі всіх подій на місцях, вище керівництво повинне активно сприяти та заохочувати надання зворотного зв'язку у формі пропозицій щодо нових ініціатив або у формі критичної оцінки існуючих процедур.

Хоча спостерігається тенденція відмежування центрального органу від діяльності його функціональних зовнішніх підрозділів на місцях, іноді трапляється й навпаки. Іншими словами, центральний орган може втручатися несвоєчасно і без потреби, і знову ж таки це несумісне з ефективним управлінням системами інспекції праці. Відповідальний інспектор місцевого або регіонального відділення повинен нести повну відповідальність за стан його організації та діяльності з урахуванням місцевих вимог та умов у межах національної політики правозастосування та відповідно до щорічного плану дій, описаного в главі II.

На галузевому рівні можуть з'являтися у повсякденній роботі горизонтальні зв'язки, наприклад, коли інспектор однієї регіональної служби вважає за корисне провести обговорення спільних проблем із своїм колегою з сусіднього регіону. Такі зв'язки повинні заохочуватися і таке

співробітництво практикується у багатьох країнах, коли керівники вищого рівня проводять регулярні зустрічі для проведення спільних обговорень та обміну думками щодо робочих процедур, наявних труднощів та заходів, яких слід вжити. Цей інструмент управління постійно використовується в проактивних дієвих службах інспекції праці. Навпаки в низькоєфективних службах керівники регіональних і місцевих служб не часто зустрічаються офіційно з керівниками головних відділень, а представники головних відділень не відвідують регіональні та місцеві служби. Внаслідок цього нехтується важливий інструмент управління, можливість обговорення важливих питань, розв'язання проблем і загального розвитку організації.

Керівники вищої ланки повинні планувати на початку року відвідання різних регіональних служб. Тут вони обов'язково дізнаються про щось дуже важливе, чого вони раніше не знали. Але якщо ці відвідування не будуть заплановані, вони здаватимуться менш важливими, ніж нагальні щоденні проблеми, і не відбудуться.

Співробітництво між окремими службами інспекції повинно бути організоване та наділене законним статусом на найвищому рівні, особливо це стосується спільного розгляду проблем, які представляють інтерес для кожної із служб, незалежно від її функцій. На нижчих рівнях зв'язки між службами можуть бути налагоджені неформально, хоча співробітництво між службами інспекції знову ж таки найефективніше, якщо воно закріплене законом. Наприклад, у деяких країнах, де інспектування безпеки праці в шахтах є функцією спеціальної технічної служби, працівники, відповідальні за інспекцію, згідно із законом зобов'язані інформувати інспекторів праці про результати перевірок. В інших країнах за законодавством міністерство праці та соціального забезпечення співпрацює у своїй діяльності з іншими міністерствами, наприклад з міністерством охорони здоров'я, або національною системою соціального страхування.

Незвичним, але ефективним засобом сприяння співробітництву для інспекції праці є організація дводенних технічних нарад з питань, що стосуються, наприклад, визначення рівнів шуму або застосування програмованих електронних систем, і надсилання запитів про отримання інформації з різних відділень організації. Підсумкові обговорювання між політиками та вченими і між інженерами, лікарями та дослідниками не лише сприяють кращому взаєморозумінню, а й ініціюють нові стратегічні пропозиції.

17.2 Співробітництво з іншими органами

У пункті "а" статті 5 Конвенції № 81 про інспекцію праці 1947 року та пункті 1 статті 12 Конвенції про інспекцію праці в сільському господарстві 1969 року зазначається, що слід вживати відповідних заходів для того, щоб сприяти ефективному співробітництву між службами інспекції та іншими урядовими службами, а також державними й приватними установами, які здійснюють аналогічну діяльність³⁸.

Співробітництво передусім повинно бути налагоджене між різними підрозділами служби, що займаються різними видами інспектування або різними секторами зайнятості. Досвід свідчить, що часто таке співробітництво відсутнє. У той час коли посилюється тенденція до міжнародного обміну з проблем та досвіду національних служб, у деяких країнах навряд чи встановлені контакти між підрозділами системи інспекції праці, незважаючи на той факт, що майже всі уряди визнають важливість співробітництва між службами інспекції та іншими органами.

Відсутність належного взаємозв'язку можна пояснити відсутністю центрального координуючого органу. Тому коли обов'язки служб визначаються за економічними секторами, інспектори праці, відповідальні за промисловість та торгівлю, можуть не підтримувати зв'язки із своїми колегами, відповідальними за сільське господарство, які можуть підпорядковуватися міністерству сільського господарства або вугільної промисловості (часто підпорядковані міністерству промисловості, енергетики чи аналогічним міністерствам). Ізоляція окремих підрозділів системи інспекції є неприпустимою, коли всі вони входять до одного і того ж державного департаменту чи міністерства. За таких обставин, здається, немає очевидного пояснення недостатній центральній координації. Навіть якщо ізоляція не призводить до розбіжностей у поглядах щодо сфер впливу чи компетенції, це неодмінно зашкодить репутації системи інспекції праці в цілому.

Інші підрозділи в структурі департаменту / міністерства праці

Усі підрозділи департаменту праці мають певні спільні інтереси та спільну сферу діяльності. Цей факт сприяє тісному співробітництву та ефективній взаємодопомозі. Співробітництво може здійснюватися на різних рівнях та набувати різноманітних форм. У складі центрального

³⁸Відповідні положення Конвенцій №№ 81 та 129 див. у додатку 1.

органу підрозділи, що займаються технічними і правовими питаннями та документацією, повинні консультуватися з іншими підрозділами департаменту. Обмін інформацією між підрозділами дуже корисний. Наприклад, служба інспекції праці, безумовно, може належним чином оцінити результати досліджень, проведених підрозділом трудових ресурсів. Інспекція праці, в свою чергу, може зробити значний внесок в проведення цих досліджень. Крім того, всі підрозділи будуть спроможні заощадити ресурси за умови об'єднаного використання таких засобів, що застосовуються для роздрукування та тиражування документації, обладнання та транспортних засобів.

Співробітництво повинне бути ефективним на місцевому рівні. Навіть якщо не існує положень щодо налагодження офіційних зв'язків між інспекцією праці та державними службами зайнятості, неофіційні зв'язки повинні здійснюватися на постійній основі. Таким чином установа, що займається іноземними працівниками та працівниками-мігрантами, буде підтримувати тісні зв'язки з інспекторами праці, завдання яких часто полягає в тому, щоб забезпечувати працевлаштування цих працівників згідно із законодавством, та вивчати умови запропонованої зайнятості.

У разі існування спеціальної служби, що займається питаннями соціально-трудова відносин, така служба повинна співпрацювати з інспекцією праці та вести обмін інформацією з таких питань, як соціально-трудова відносини, політика, здійснювана на підприємствах, які відвідують інспектори, або, можливо, першопричини чи обставини, за яких виникли трудові конфлікти. Подібним чином тісно зобов'язані співпрацювати інспекція праці та інші технічні підрозділи департаменту праці, наприклад відділ професійного навчання або реабілітації інвалідів.

Органи соціального забезпечення

З огляду на те, що служба інспекції праці та органи соціального забезпечення примножують свої зусилля у певних важливих питаннях, установлення належних відносин між ними має особливе значення. Тому у головних відділеннях керівництво інспекції праці та органи, відповідальні за прийняття політичних рішень з питань соціального забезпечення (передусім у галузі страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань та запобіжних заходів), повинні мати можливість здійснювати регулярний обмін думками. Так, коли у певному секторі економіки розробляється програма запобігання виробничому

травматизму та професійним захворюванням, органи, що відповідають за технічні питання, не можуть працювати, не маючи знань, накопичених за допомогою системи інспекції праці у таких питаннях, як умови зайнятості та відношення працівників до цих умов.

В окремих країнах (Іспанія та деякі країни Латинської Америки) служба інспекції праці здійснює певний нагляд за фондами соціального забезпечення. Взаємовідносини між службами на різних рівнях за межами національних служб здебільшого ґрунтуються на обміні інформацією та певній взаємодопомозі. Якщо складаються гарні стосунки, інспектор соціального забезпечення інформує інспектора праці про факти, виявлені в ході розслідування, які, ймовірно, свідчать про необхідність надання допомоги на пізнішій стадії. І навпаки, інспектори праці можуть скористатися нагодою, щоб звернутися за допомогою до спеціалізованих інспекційних відділень адміністрації соціального забезпечення, які можуть бути краще оснащені, щоб притягнути порушника до відповідальності.

Згідно із статтею 14 Конвенції № 81 та статтею 19 Конвенції № 129 інформація про нещасні випадки на виробництві та професійні захворювання передається інспекції праці. Іноді роботодавець повинен інформувати інспекцію безпосередньо, але часто інформація надходить до інспекції через органи соціального забезпечення, особливо коли компенсація за травмування на виробництві сплачується з фондів соціального забезпечення.

Фонди соціального забезпечення переважно займаються здійсненням виплат. Вони володіють інформацією про кількісні показники, яка відсутня в інспекції праці, та мають доступ до комп'ютерних програм, що дають можливість постійно користуватися зібраними даними. Заходи, спрямовані на налагодження співробітництва між інспекцією праці та органами соціального забезпечення, повинні, якщо це можливо, враховувати спільні інтереси в процесі обробки даних, взятих із заяв про наявність професійних ризиків на підприємствах. На цій основі доцільно спланувати спільні дії, передусім стосовно:

- вибіркового перевірок умов безпеки та гігієни праці;
- дослідження основних ризиків на виробництві, їх частоти та тенденцій;
- визначення (за результатами аналізу скарг) нових професійних ризиків, які ще не охоплені чинними розпорядженнями, з метою налагодження профілактичної роботи;

- надання роботодавцям і працівникам, їх організаціям консультацій із забезпеченням необхідною інформацією;
- розподілу діяльності комітетів з охорони праці.

Стаття 19 Конвенції № 129 також передбачає співробітництво, правда, в іншій формі, уточнюючи, що "інспектори праці беруть участь в міру можливості в будь-якому розслідуванні на місці причин найбільш серйозних нещасних випадків на виробництві або професійних захворювань". Таке співробітництво надзвичайно бажане і повинно здійснюватися завжди, коли з причини нещасного випадку виникає потреба у діях інспекції праці та органів соціального забезпечення.

Агентства з планування

Важливо, щоб центральні органи інспекції праці зберігали тісні контакти з органами, відповідальними за розробку національного плану або регіональних планів. У деяких країнах ефективні відносини вже існують і можуть реалізовуватися у таких межах — від консультації у її найпростішій формі (наприклад, щодо питання про заробітну плату) до дій у ситуації, коли органи інспекції праці залучаються до роботи, виконаної комітетами або підкомітетами з планування (наприклад такими, що займаються плануванням трудових ресурсів та професійною підготовкою). Центральні органи інспекції праці повинні брати на себе ініціативу у висуненні вимоги щодо надання їм можливості впливати у цих питаннях у країнах, де вони не беруть участі у національному процесі планування, на чому завжди зосереджується увага на міжнародних зустрічах та конференціях з адміністрації праці.

Організації роботодавців і працівників

Згідно із статтею 5 Конвенції № 81 "компетентний орган влади вживає відповідних заходів для того, щоб сприяти співробітництву між службами інспекції праці та роботодавцями і працівниками або їх організаціями". Крім цього, в параграфі 6 Рекомендації № 81 щодо інспекції праці 1947 року передбачено, що співробітництво між службовими особами інспекції праці та організаціями роботодавців і працівників повинно здійснюватися шляхом організації нарад чи утворення об'єднаних комісій або інших таких органів для забезпечення можливостей діалогу між різними сторонами. У одній з країн кожні два роки проводиться конференція служб інспекції праці, на яку запрошуються представники роботодавців і працівників.

У деяких країнах роботодавці і працівники або їх представники незалежно проводять консультації із службою інспекції праці щодо власних проблем. Однак інспектори праці контактують з роботодавцями і працівниками переважно в межах об'єднаних або тристоронніх комітетів. Ці комітети можуть бути заснованими спонтанно або відповідно до певної процедури, передбаченої законодавством; або вони можуть виступати як консультативні органи, створені на національному, регіональному, галузевому або місцевому рівнях, наприклад консультативні трудові ради, наглядові ради з питань колективних угод та національні консультативні органи з охорони праці. У разі, коли уряд забезпечує функціонування секретаріату для цих органів, їх мета полягає в організації регулярних нарад з чітко визначеним порядком денним та забезпеченні виконання прийнятих рішень. Наслідком низького рівня організації нарад буде втрата інтересу з боку представників роботодавців і працівників, а комітети, що діють неефективно, на нарадах обговорюватимуть лише вузькопрофесійні питання, якщо вони взагалі будуть проводити такі заходи.

Інспектори праці співпрацюють з профспілками в проведенні для працівників освітніх заходів, організовуючи читання лекцій, відкриваючи курси підвищення кваліфікації або беручи участь у семінарах та кампаніях з безпеки праці.

Інші державні або приватні органи

Виконуючи свої обов'язки, інспектори праці співпрацюють з органами та установами згідно з національними процедурами. Це органи юстиції, суди та поліція, коли проводиться розслідування нещасного випадку на виробництві або, можливо, тоді, коли інспектори змушені до них звернутися, наприклад, щоб застосувати своє право на відвідання підприємства.

Інспектор праці постійно підтримує контакти з місцевими або регіональними органами, відповідальними за охорону здоров'я та містобудування. За умов, коли не вимагається дозвіл від служби інспекції праці на відкриття нових промислових об'єктів, можна досягти угоди, згідно з якою установа, відповідальна за контроль над будівництвом, подає заявки до служби інспекції праці на дозвіл планування промислових будівель. Іноді ця практика визнається законом. Інспектор праці може також відігравати важливу роль у наданні консультацій органам планування щодо того, чи можливе житлове або інше будівництво поблизу небезпечних промислових об'єктів. І навпаки, консультації можуть надава-

тися стосовно того, чи може бути дозволене будівництво додаткових приміщень на промислових об'єктах, що вже збудовані поблизу житла або комерційних підприємств.

Інспектор праці також підтримує тісні зв'язки з офіційно визнаними органами, які покликані проводити інспекцію підприємства у разі, коли така інспекція, за своїм характером, високотехнічна, або коли співробітники інспекції праці не мають необхідних технічних експертів. Органи, що спеціалізуються на інспекції бойлерів, піднімальних пристроїв, електричного обладнання і т.п. або на запобіганні пожежам, звичайно повинні бути офіційно визнаними міністерством праці, і позитивне рішення приймається лише після консультації з керівництвом інспекції праці. Інспекція може звертатися до цих органів за допомогою і наділятися правом коментувати їх діяльність. Межі цього права іноді дуже широкі, і в одній країні служба інспекції праці може бути представлена в окремих наглядових комітетах з кожного технічного питання, щодо якого "визнані органи" проводять інспекцію. Ці визнані органи зобов'язані звітувати про свою діяльність і фінансове управління перед наглядовими комітетами. Комітети наділені правом вносити пропозиції щодо скасування або продовження чинності цього визнання.

17.3 Спеціалізація інспекторів

Різноманітні функції в межах однієї інспекційної служби можуть виконуватися усіма працівниками на певному рівні або лише тими працівниками, які покликані їх виконувати. Така схема розподілу функцій має назву технічної або горизонтальної спеціалізації. Існує також вертикальна спеціалізація, оскільки обов'язки конкретних працівників змінюються відповідно до їх посадового рангу.

У деяких країнах спеціалізація визначається згідно з предметом інспекції. Можуть бути:

- інспектори, що забезпечують дотримання правил безпеки та гігієни праці;
- інспектори, які спеціально призначені для забезпечення дотримання умов зайнятості, встановлених законом або визнаних колективними угодами;
- інспектори, що відповідають за заробітну плату;
- інспектори, що забезпечують дотримання законів про зайнятість жінок або дітей;

- медичні інспектори, покликані забезпечувати відповідність нормам санітарно-гігієнічних умов.

Крім медичних інспекторів, деякі інспекції наймають професіональних медсестер, гігієністів, хіміків, мікробіологів, радіологів та інженерів з механіки, електроенергетики та хімії. Оскільки ці фахівці можуть мати такі ж повноваження, як і інспектори праці, вони в основному діють як технічні консультанти останніх, а також вивчають досягнення у своїй спеціалізації, готують інструкції. Однак іноді інспектори, що займаються усіма аспектами умов праці, діють у межах певних економічних секторів, і у такому разі вони часто підпорядковані іншим державним відомствам.

Деякі країни настільки розширюють межі спеціалізації, що за аспектом зайнятості і економічним сектором одне підприємство може інспектувати ряд інспекторів з окремих підрозділів інспекції. Це можуть бути, наприклад, інспектори, що спеціалізуються на вибухонебезпечних речовинах, безпеці праці, охороні здоров'я, застосуванні законів та підзаконних актів або виконанні арбітражних рішень. З іншого боку, дедалі більше країн утворюють єдину (інтегровану) службу інспекції (про що йшлося вище), відповідальну за інспекцію всієї економіки; у її складі інспектори вповноважені врегульовувати будь-які проблеми відповідно до компетенції служби.

В окремих латиноамериканських країнах, а також в Австрії, Франції та Німеччині спеціалізовані інспектори займаються сільським господарством. Будівельна галузь, металургійна та текстильна промисловість, транспортний сектор, як і сільське господарство, можуть, з технічної точки зору або точки зору зайнятості, настільки відрізнятися від інших галузей промисловості, що виправдовується передача інспекційних обов'язків у цих секторах спеціалізованим інспекторам. Така система дає змогу детальніше ознайомлюватися з проблемами в певному секторі і, відповідно, робить можливим вжиття більш узгоджених та компетентних дій. Проте вона також має недоліки, оскільки ці інспектори, будучи найманими з певного сектора, недостатньо критично ставляться до загальноприйнятої практики. У Великобританії найбільша інспекція (що діє на місцях) відповідає за підприємства, а також за сферу будівництва, сільського господарства та охорони здоров'я. Підрозділ хімічного та небезпечного обладнання відповідає за хімічну промисловість, вибухонебезпечні речовини та нафтопроводи. Також до складу Виконавчого комітету з охорони праці входять інспекції атомної енергетики, офшор-

них компаній, залізниць та шахт. Існуючи як незалежні організації, вони все ж таки звітують перед одним заступником директора та отримують користь від проведення загальної політики, процедур і допоміжних служб, обмінюються досвідом та інформацією.

Іншим прикладом може бути спеціалізація за технічною галуззю та спеціальними обов'язками жінок-інспекторів згідно з Конвенцією МОП № 81. Практика багатьох держав-членів МОП у цьому відношенні відрізняється. У більшості країн жінки-інспектори виконують ті ж самі обов'язки, що й їх колеги-чоловіки. В інших країнах їх робота відрізняється. В Австрії жінки-інспектори мають спеціальні обов'язки у сфері загальних умов праці, життя та інспекції підприємств, на яких більшість працівників є жінками та підлітками. У деяких латиноамериканських країнах жінки-соціальні працівники або інспектори з соціального забезпечення виконують аналогічні функції, не беручи до уваги те, що їм не завжди надаються однакові з чоловіками-інспекторами статус та повноваження.

Інша форма спеціалізації прирівнює функції працівників до рангу, коли вони виконують спеціальні обов'язки, що відповідають їх посадам як стосовно діяльності служби, так і стосовно представлення її у відносинах із зовнішніми департаментами або іншими державними чи приватними органами. Застосування цього рівня спеціалізації можна також пояснити різноманітністю завдань, поставлених перед службою інспекції, оскільки не всі вони потребують однакового рівня досвіду та навичок.

Керівництво інспекції праці відповідає за загальну діяльність системи інспекції і повинне забезпечити, щоб використовувані методи і тлумачення законних положень узгоджено відображали єдину мету. Воно зобов'язано вирішувати, яким програмам (чи проблемам) слід надати пріоритетного значення, як їх необхідно здійснювати та яким чином оцінювати досягнуті результати. Аналізуючи регулярні звіти та використовуючи особисті контакти на місцях, керівництво повинне контролювати діяльність працівників за межами центрального відділення і у разі потреби надавати їм підтримку, використовуючи свій авторитет.

Керівники звичайно займаються зовнішніми відносинами і будуть покликані брати участь у діяльності консультативних органів найвищого рівня, мати справу з вищими посадовими особами державних відомств (що займаються плануванням, трудовими ресурсами, соціальним забезпеченням, охороною здоров'я тощо). Вони часто забезпечують уряд проектами законів, підзаконними актами та бюджетними пропозиціями з ме-

тою поліпшення умов праці служби або підвищення її ефективності.

У багатьох країнах керівництво інспекційної служби є інстанцією, до якої повинні подаватися усі оскарження рішень інспектора праці. Воно відповідає за видачу обов'язкових приписів щодо роботодавців або надання дозволу на судове переслідування у разі, коли підлеглі на це не уповноважені. У технічних питаннях керівники можуть звернутися за допомогою до спеціалістів у таких галузях, як безпека та гігієна праці, заробітна плата, трудові ресурси та соціально-трудові відносини.

Безпосередньо за директором ідуть голови регіональних чи місцевих відділень з аналогічними обов'язками у питаннях, що перебувають в межах їх повноважень. Ці посадові особи підтримують зв'язок між регіональними чи місцевими відділеннями та центральним управлінням, якому вони подають звіти з питань, що потребують вирішення на вищому рівні. Вони здійснюють контроль за підлеглими і намагаються доповнювати інформацію, викладену у звітах, використанням особистих зв'язків. Фактично ці посадові особи більше дізнаються про умови зайнятості у своєму регіоні завдяки візитам на підприємства, а не за допомогою читання численних звітів. Наприклад, заступник Генерального директора Виконавчого комітету з охорони праці у Великобританії раз на місяць супроводжує одного із своїх інспекторів протягом інспекційного візиту. Регіональні директори приймають рішення з питань, що виносяться на розгляд управління (окрім тих, що потребують вказівок центрального управління), таких як проблеми, що виникають на окремих підприємствах, або конфлікти, до яких залучені підприємства різних галузей промисловості у межах їх регіону. У деяких випадках вони повинні контролювати або інспектувати інші адміністративні підрозділи в межах їх відповідальності.

Місцеві відділи зазвичай представлені одним інспектором, якому може допомагати один або кілька підлеглих, хоча в окремих випадках місцева служба може складатися тільки з одного інспектора. Якщо інспектори мають підлеглих, вони контролюють їх діяльність, консультують і підтримують їх, подеколи супроводжують їх під час відвідань підприємств у зв'язку зі специфічними проблемами або для того, щоб перевірити методи проведення інспекції, які вони використовують. Інспектори перевіряють звіти про інспекцію та розслідування, передусім ті, що призводять до судових процесів, і займаються більш складними питаннями. Вони особисто присутні на засіданнях, що проводяться комітетами безпеки та гігієни праці на великих підприємствах. Інспектори повинні особисто розслідувати серйозні нещасні випадки на

підприємствах, бажано у співробітництві з спеціалістами, де це можливо, а також консультуватися з центральними або регіональними відділеннями з питань, що створюють судовий прецедент або які не можуть бути вирішені самостійно. Інспектор повинен готувати періодичні звіти про діяльність місцевої інспекції із відображенням найважливіших питань, порушених у звітах асистентів інспектора. Такі лінійні функції керівництва вже потребують певного рівня спеціалізації (додаткової). Тому дедалі частіше інспекції організовують різні форми навчання для інспекторів, і не лише з технічних та адміністративних питань, а й з питань менеджменту.

17.4 Співробітництво працівників у виконанні інспекційних функцій

Як зазначалося вище, на початку двадцять першого століття у деяких країнах Центральної та Східної Європи, у минулому з централізованою плановою економікою (наприклад, Чеська республіка, Угорщина, Польща, Словаччина та багато країн СНД), діяльність організацій працівників все ще ототожнювалася з виконанням функцій інспекції праці. Зростаюча кількість інших країн з перехідною економікою, таких як Албанія, держави Балтії, Болгарія та Угорщина, скасували цю подвійну систему. У країнах, де вона ще збереглася, державна інспекція працює паралельно з іншою інспекцією праці, якою керують профспілки, і діяльність державної інспекції доповнюється на рівні підприємства діяльністю соціальних інспекторів. Профспілкові інспектори, крім іншого, все ще мають право на інспекцію методів, за допомогою яких підприємства виконують свої зобов'язання у сфері безпеки та гігієни праці, і на проведення регулярних перевірок робочих місць та об'єктів, а також мають повноваження контролювати підприємства на предмет проведення ними розслідувань нещасних випадків, брати участь у цих розслідуваннях та у відповідних випадках проводити розслідування самостійно. Вони можуть надавати підприємствам вказівки обов'язкового характеру щодо усунення неполадок у функціонуванні машинного та іншого обладнання, у разі наявної небезпеки — наказати негайно припинити роботу. Такі дії можуть бути оскаржені за клопотанням підприємства у державній інспекції безпеки праці, але наказ профспілкового інспектора залишається в силі до прийняття остаточного рішення.

Однак в умовах ринкової економіки профспілки не можуть діяти від імені держави із квазівиконавчими повноваженнями, якщо вони зобов'язані належним чином представляти інтереси працівників. Для дер-

жави нелогічно платити профспілкам, щоб найняти інспекторів на додаток до державних інспекторів, яких часто є надзвичайно мало, так само як нелогічно для профспілок діяти як єдиний роботодавець інспекторів праці, як досі відбувається у деяких країнах СНД. Як роботодавець може бути впевнений в об'єктивності та справедливості інспекторів, якщо їх найняли профспілки? Неупередженість та незалежність є основними елементами діяльності будь-якої інспекції, яка виконує положення Конвенції МОП № 81. Існує також небезпека того, що профспілки не будуть достатньо вимогливими, добиваючись поліпшення умов праці, оскільки вони займаються захистом робочих місць або рівня заробітної плати. Це може призвести до того, що профспілки змиряться з неналежними умовами, отже, не виправдають сподівання працівників на їх захист та підірвуть вимогливість державних інспекторів праці.

Однією з найважливіших функцій профспілки в умовах ринкової економіки є надання її членам рекомендацій та консультацій з питань зайнятості та охорони праці. Профспілки у цих країнах наймають спеціалістів у сфері трудового права, соціально-трудових відносин, безпеки та гігієни праці, які забезпечують надання консультацій місцевим відділенням, представникам профспілок на підприємствах, відповідальним за безпеку праці, або навіть окремим членам профспілки. Робота цих спеціалістів оплачується з внесків для надання послуг членам, і вони не діють як служба правозастосування держави. Роль профспілок (що виявляється як через їх спеціалістів-консультантів, так і через призначених на місцевому рівні службовців) полягає не тільки у тому, щоб привернути увагу державних інспекторів праці до відчутних порушень законодавства, що регулює питання зайнятості та захисту працівників, до скарг та недоліків, так і у здійсненні тиску на інспекцію праці з метою підвищення її відповідальності, активності та ефективності. Профспілки, звичайно, в змозі представляти факти порушень безпосередньо роботодавцям, і це може швидше дати результати, залишаючи в резерві можливість звернення до інспекції праці.

Профспілки повинні бути здатні продемонструвати успіхи у захисті інтересів своїх членів, а інспекція праці може допомагати у цьому процесі, схвально реагуючи на правомірні скарги, а також удосконалювати (йдучи від окремого до загального) політику і процедури та визначати пріоритети інспекції, щоб запобігти істотним порушенням законодавства або появі інших проблем.

Таким чином профспілки можуть найкраще використовувати свої знання, досвід і вплив та демонструвати членам профспілок, не намага-

ючись підмінити або навіть доповнити роль держави в інспекції праці, а замість цього діючи як "вуха та очі" інспекції на рівні підприємства, підкріплюючи та визначаючи присутність державної інспекції, а також стимулюючи її до ефективних дій на захист інтересів працівників. Працівники не повинні вносити плату за те, щоб стати чи залишитися членами профспілки, керуючись лише почуттями. Вони повинні бути зацікавлені і в тому переконані, що вартість членства компенсується послугами та підтримкою, що надаються профспілками. Це, зокрема, стосується галузі охорони праці і важливої ролі профспілок та їх представників у забезпеченні ефективної роботи інспекції праці.

18.1 Стандартизація

Важливість ухвалення стандартних форм та процедур, а також відбору загальних критеріїв забезпечення порівнянності інформації та статистики не можна переоцінити³⁹. Коли узгодженість не розглядається як політичне питання, значна частина важливого інформаційного матеріалу, що має безперечну практичну користь, не може бути використана для сприяння досягненню глобальних політичних цілей служби інспекції праці.

Насамперед керівництво системи інспекції праці повинно забезпечувати відповідність звичайних та спеціальних звітів та доповідей інспекції, повідомлень про виробничі травми та професійні захворювання, статистичних таблиць, пов'язаних з травматизмом, офіційних доповідей, що подаються юридичним органам стосовно порушень закону, документації про процедури примирення та інших матеріалів стандартним для всієї служби формам. Такі форми можуть охоплювати лише найважливіші питання або ж вдаватися в подробиці, залежно від рівня індустріалізації та розвитку даної країни, наявних адміністративних і фінансових ресурсів та ряду інших факторів. Спільною вимогою до всіх форм та процедур є те, що вони повинні бути оформлені таким чином, щоб можна було легко вилучати та зіставляти інформацію, яку вони містять, особливо якщо подальша обробка даних повинна здійснюватися за допомогою електронного обладнання (EDP).

У разі необхідності до консультацій щодо розроблення звітних форм слід залучати інші органи. Статистичні установи, медичні експерти та органи соціального забезпечення можуть отримати користь від консультацій з приводу форм, наприклад для реєстрації виробничих травм та на-

³⁹ Докладнішу інформацію можна знайти в ILO/EASMAT: *Labour statistics based on administrative records: Guidelines for compilation and presentation* {Статистика праці на основі адміністративних протоколів: рекомендації щодо складання та подання} (Bangkok, 1997).

дання відповідних таблиць. Промислові трибунали (суди) або інші органи, відповідальні за розв'язання трудових конфліктів, можуть захотіти використати зареєстровану інформацію про порушення законодавства, розслідування нещасних випадків, судові процеси або конфлікти, включені до відповідних звітів чи доповідей. Суть полягає в тому, що кожна національна доповідь повинна містити усі дані, що вимагаються згідно з положеннями статті 20 Конвенції № 81 про інспекцію праці 1947 року, і ці дані повинні подаватися в однаковій та порівнянній формі.

Однак узгодженість презентації матеріалу сама по собі не гарантує можливості зіставлення: критерії, використані для збирання даних, також повинні бути ідентичними. Наприклад, дуже важко (однак бажано) робити міжнародні порівняння даних про нещасні випадки на виробництві, тому що у деяких країнах до таких даних включають усі зареєстровані випадки, тоді як в інших — лише нещасні випадки, що призводять до втрати працездатності протягом одного, трьох або чотирьох днів. Крім того, певні види діяльності можуть бути класифіковані у різних економічних секторах на основі різних критеріїв, і нещасні випадки, що сталися по дорозі на роботу чи з роботи, можуть бути включені як виробничі або ні.

Це свідчить про те, наскільки важливо використовувати міжнародні стандартні класифікації, якщо вони існують. З поширенням електронної обробки даних зростає необхідність у прийнятті системи стандартної класифікації для полегшення кодування. Цей підхід має такі переваги:

- полегшення збору та застосування статистики на національному рівні;
- зростання довіри до статистичної інформації, наданої службами інспекції праці іншим департаментам (наприклад, департаментам планування розвитку);
- удосконалене зіставлення даних з країн, які є частиною основних географічних регіонів (наприклад, країни Латинської Америки, англомовні країни Африки);
- можливість використання даних для світового зіставлення з метою надання допомоги керівникам систем інспекції праці в інших країнах або міжнародних організаціях та інститутах у вирішенні пріоритетних питань дослідницького або технічного співробітництва.

Тому рекомендовано, щоб збирання економічних та соціальних даних, що вміщуються в щорічних доповідях служб інспекції, здійснювалося на основі нижче поданих основних міжнародних стандартних класифікацій:

- Міжнародна стандартна промислова класифікація усіх видів економічної діяльності, ухвалена Бюро статистики департаменту економічних та соціальних справ Організації Об'єднаних Націй; та
- класифікація нещасних випадків на виробництві згідно з типом випадків та згідно з причинами, через які вони сталися, ухвалена Адміністративною радою МОП на 273-й сесії у листопаді 1998 року.

Нарешті, в різних країнах відрізняються не лише критерії та форма подання даних, а й звітний період. У деяких випадках існує розбіжність навіть між регіонами та провінціями у складі однієї держави, особливо у федеративних державах. Цінність доповідей, особливо як джерел інформації про діяльність системи інспекції праці, як доказу її ефективності та впливу та як посібників у плануванні (у межах самої служби та в інших органах), безперечно, зменшується через ці розбіжності. Тому дуже важливо, щоб керівництво інспекції праці видавало чіткі інструкції, визначаючи однаковий період, який повинні охоплювати періодичні доповіді регіональних або обласних відділень. За відсутності такої практики надзвичайно важко використовувати інформацію і дані доповідей для зіставлення на рівні країни (не кажучи вже про міжнародний рівень).

Очевидно, що потреба у стандартизації звітних періодів стосується і міжнародного рівня, а саме — зобов'язань згідно з Конвенцією № 81 про інспекцію праці 1947 року та Конвенцією № 129 про інспекцію праці в сільському господарстві 1969 року, про подання щорічних доповідей Міжнародному бюро праці. Використанню національних доповідей Міжнародним бюро праці перешкоджає той факт, що фінансовий рік, який використовується як базовий період для збирання даних, може дуже відрізнятися у різних країнах. Хоча в більшості країн обраний період триває з 1 січня до 31 грудня, а в інших — з 1 квітня по 31 березня або з 1 липня по 30 червня, а іноді доповіді охоплюють дворічний період (що суперечить положенням Конвенцій №№ 81 та 129). Цю проблему можна розв'язати лише шляхом підготовки всіх річних доповідей на основі стандартного базового періоду, бажано календарного року — з січня по грудень. Такий підхід вже широко застосовується в багатьох країнах.

18.2 Індивідуальні звіти інспекції

Про важливість схвалення стандартних форм звіту інспекцій для використання всією службою інспекції даної країни вже говорилося: тільки

за виконання цієї умови можливе забезпечення збирання і аналіз даних на національному (а потім і міжнародному) рівні.

Хоча форма подання звітів значно відрізняється у різних країнах, можна виділити певні спільні риси. Загальноприйнятою вважається форма звіту обсягом 3-4 сторінки. Легше заповнювати і читати звіт, коли в ньому пронумеровано розділи, в кожному з яких подається якась окрема інформація. Звіти, як правило, включають таку інформацію:

- напрям діяльності та особливості організації: прізвище роботодавця, назва торгової марки, характер та опис діяльності підприємства (промисловість, торгівля, сільське господарство); назва підприємства, якому підпорядкована організація; кількість працівників з розподілом за статтю та професійними категоріями, з окремо винесеним показником щодо кількості працюючої молоді;
- умови праці: робочий час, заробітна плата та інші виплати; щотижневі вихідні дні та відпустки; умови безпеки та гігієни праці (іноді за окремою формою або контрольною таблицею); класифікація підприємства на основі професійних ризиків; медичне обслуговування;
- трудові відносини і виробниче середовище: стан трудових відносин; чи є на підприємстві колективна угода; представництво профспілки або персоналу (цехові представники профспілок тощо); частота страйків; склад комітетів з ведення переговорів, комітетів з безпеки, гігієни праці та соціального забезпечення;
- безпека та гігієна праці дуже часто оцінюються за спеціальними процедурами, часто з використанням детальних контрольних таблиць, які іноді складаються для окремих галузей промисловості;
- деталі інспектування: тип інспекції (звичайна, цільова, часткова або у відповідь на скаргу); виявлені порушення: порушення законів або положень; вжиті заходи (консультування, попередження, офіційне попередження, інструкції щодо негайного вжиття заходів для ліквідації наслідків порушень, попередження про заборону, доповідь судовим органам, включаючи будь-які рекомендації щодо судового розгляду);
- прізвища старших керівників та представників працівників, з якими відбулися зустрічі;
- прізвища спеціалістів (зовнішніх) служб безпеки та гігієни праці;
- дата наступного відвідання.

Звіт також повинен містити дату відвідання, а також прізвище та підпис інспектора.

У звіті про перше відвідання підприємства повинна відображатися вся вищезазначена інформація. Під час наступних відвідань у звіті можуть робитися посилання на інформацію з попереднього звіту, яка все ще є актуальною, та включатися до нього лише дані, що стосуються цього візиту або будь-якої іншої ситуації, що виникла після попередньої. Однак для статистичних цілей у кожному звіті слід зазначати кількість зареєстрованих працівників за професійними категоріями. Використання позначок для відміток відповідей у звітних формах інспекції праці, що попередньо кодуються, забезпечить інспектору необхідний рівень детальності інформації і полегшить процес обробки даних та їх зведення в таблиці.

Інший тип форм слід використовувати для спеціалізованих інспекційних візитів. Ці форми повинні містити лише такі відомості:

- назва та адреса підприємства;
- причина проведення інспекції (спеціальне розслідування, інспекція після офіційного попередження або розслідування скарги);
- розслідування скарги;
- дані, отримані інспектором;
- опис методів виконання попередніх наказів та будь-яких інших дій, пов'язаних з поточним звітом.

Звіти про розслідування нещасних випадків на виробництві повинні бути більш детальними і включати таку інформацію:

- причини нещасного випадку (прямі і непрямі) та його наслідки;
- стан управління безпекою та гігієною праці і застосування (чи не застосування) визначених заходів щодо забезпечення безпеки та гігієни праці на підприємстві;
- будь-які рекомендації інспектора;
- результати розслідування;
- вжиті заходи (офіційний звіт, судова справа).

З метою спрощення подальшого використання статистичного матеріалу слід застосовувати одні й ті ж міжнародні класифікації для цих форм, а також для форм реєстрації нещасних випадків.

Однак розслідування інспекторами причин нещасних випадків і їх бажання показати, що вони провели вичерпне розслідування, призводить до того, що вони складають непотрібні довгі та детальні звіти, які

просто передаються до архівів одразу після вжиття необхідних заходів. Подання повних звітів є обов'язковим, якщо ведеться судова справа або якщо нещасний випадок спричиняє нові ризики, технічні чи медичні проблеми. Можна навести приклад, як одна високо комп'ютеризована інспекція вимагає підготовки звичайних звітів про нещасні випадки обсягом 85 слів. Таким чином пошук документів з повної бази даних про нещасні випадки, що розслідувалися протягом останніх кількох років, може здійснюватися за допомогою вільного пошуку за текстом.

Звіти інспекції забезпечують базу для збирання статистичних даних та подання інформації. Однак методи збору інформації і даних повинні давати можливість визначити, чи застосовуються положення закону:

- у даній галузі промисловості;
- у межах географічного регіону, на яких поширюється юрисдикція окремої служби інспекції;
- для збирання інформації про умови праці в даній сфері діяльності, наприклад про частоту нещасних випадків, спричинених окремим видом обладнання, або вибухи чи отруєння, зумовлені окремими виробничими процесами.

На проміжному (регіональному, місцевому) та національному рівнях, звіти інспекції дають змогу оцінити діяльність підпорядкованих підрозділів і у разі потреби розробити для них необхідні вказівки. Однак будь-які документи, що містять особисту оцінку підприємства інспектором, а також усі записи або звіти про такі обставини, за допомогою яких можна легко визначити підприємство на місцевому чи регіональному рівні, повинні розглядатися як конфіденційні. Інспектори зобов'язані дотримуватися вимог про конфіденційність інформації, отриманої ними в процесі виконання службових обов'язків, згідно з пунктом b) статті 15 Конвенції № 81 та пунктом b) статті 20 Конвенції № 129, положення яких часто відображаються у національному законодавстві та правилах. У ряді інших країн, для яких названі статті не є обов'язковими, інспектори, як державні службовці, повинні утримуватися від розголошення змісту звітів інспекції або інших аналогічних документів, крім статистичної інформації, яка повинна подаватися таким чином, щоб окремі підприємства не могли бути розпізнані.

18.3 Щорічні доповіді

Відповідно до статті 19 Конвенції № 81 та статті 25 Конвенції № 129 інспектори праці та місцеві інспекційні бюро подають центральному ор-

ганові інспекційної служби періодичні доповіді про результати своєї діяльності через певний проміжок часу на основі вказівок цього органу, який також може визначати перелік питань, що повинні висвітлюватися у цих доповідях.

Зазначені статті надають державам-членам МОП значну свободу вибору форми та змісту цих доповідей, а також часового інтервалу їх подання. Частота подання доповідей в різних країнах різна — від одного тижня до одного року, але у більшості випадків доповіді подаються щомісяця або щокварталу. Залежно від повноважень інспекції у доповідях можуть висвітлюватися такі питання:

- діяльність протягом звітного періоду: кількість інспекційних перевірок; відрядження; установи, що були відвідані більш як один раз; інші види діяльності, такі як участь у переговорах про укладення колективних угод та процедурах посередництва або у вирішенні трудових конфліктів; відвідання конференцій, засідань і проведення навчальних курсів та семінарів;
- будь-які важливі події, що мали місце на території, підпорядкованій інспекції: страйки та загрози страйків із зазначенням ступеня їх серйозності (тривалість, кількість залучених працівників), їх причин, наслідків для працівників (припинення зайнятості, задоволення скарг), а також економічних наслідків (кількість втрачених робочих днів, ймовірні наслідки для підприємства (підприємств), а також відображення цього на рівні регіону);
- будь-які особливо значущі нещасні випадки із зазначенням подробиць та висновків інспектора;
- відповідні дані про всі види діяльності стосовно безпеки та гігієни праці, зокрема стосовно профілактики нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань;
- результати усіх судових розглядів або оскарження виконавчих листів;
- результати будь-яких розслідувань, проведених на замовлення вищого органу, або будь-яких важливих проектів, реалізованих протягом звітного періоду;
- результати участі в реалізації національної програми дій або в кампаніях;
- перелік значних нових ризиків або технологічних проблем;
- особливо вдалі ініціативи в сфері управління або профілактичних заходів з боку окремих підприємств.

Щомісячні та щоквартальні звіти, що, як правило, містять статистичні дані, також включають базову інформацію, необхідну центральному бюро інспекції для підготовки щорічної доповіді про результати її діяльності.

Підготовка періодичних звітів, однак, може потребувати від інспекторів багато часу, який можна було б присвятити безпосередньо роботі підприємств. Тому деякі інспекції вимагають від місцевих та регіональних служб подання доповідей лише раз на рік. Проміжні звіти можуть подаватися щомісяця із зазначенням даних про кількість відвіданих підприємств та працівників, зайнятих на кожному з них, вжиті після проведення інспекції заходи і загальним описом діяльності протягом звітного періоду.

Зобов'язання інспекційної служби готувати щорічну доповідь та надсилати її до МОП чітко викладене у статті 20 Конвенції № 81 та у статті 26 Конвенції № 129. Метою цієї доповіді є здійснення оцінки впливу ратифікації та застосування конвенцій на ефективність діяльності національних служб інспекції праці та отримання якомога докладнішої інформації про діяльність цих служб у державах-членах МОП, які ратифікували конвенції. Не менш важливим є значення цих доповідей у відповідних країнах. Організація публікування щорічної доповіді та забезпечення її доступності для громадськості, особливо для роботодавців і працівників, належить до обов'язків інспекції праці.

Хоча відповідність обсягів щорічної доповіді потребам держави є загально визнаною, основна мета її полягає у висвітленні комплексної картини діяльності і справжнього значення інспекційної служби. Тому уніфікація основного змісту доповіді та її подання є настільки ж важливою, як і інших вищезгаданих звітів. Міжнародні трудові конвенції містять положення про зміст щорічних доповідей, і необхідність отримання урядових доповідей в однаковому та порівнянному форматі є очевидною. Однак конвенціями висуваються певні вимоги щодо тривалості звітного періоду та інформації, яка повинна бути включена до щорічної доповіді. Про мінімальний обсяг інформації, яку слід подати згідно з положеннями статей 21 і 27 відповідно до конвенцій №№ 81 та 129, сказано нижче в ході викладення цих положень конвенцій.

Законодавство і правила з питань діяльності служби інспекції праці

Кожна доповідь не обов'язково повинна містити повний перелік законів та підзаконних актів, на підставі яких діє служба інспекції праці. Для дотри-

мання міжнародних зобов'язань достатньо у першій доповіді, що подається МОП згідно з конвенцією, подати повний перелік цих законів та підзаконних актів, а в наступних — лише дані про зміни, що відбулися з часу подання попередньої доповіді (прийняття нових та скасування раніше прийнятих). Однак було б бажано час від часу здійснювати перегляд усіх законів та підзаконних актів в офіційних доповідях, скажімо, раз на 5 або 10 років.

Слід зазначити, що в статтях конвенцій, де визначаються обов'язки інспекції праці, є вимоги щодо дотримання норм законодавства, а також виконання арбітражних рішень та колективних угод. Це відображає небажання надмірно обтяжувати уряди необхідністю подання численних текстів обмеженого обсягу. Однак у країнах, де умови праці визначаються переважно колективними угодами, деякі з котрих охоплюють сотні тисяч працівників, необхідно назвати, принаймні, найбільш важливі угоди з метою уникнення формування неправильного уявлення про повноваження інспекції праці.

Персонал служби інспекції праці

Висвітлюючи це питання, слід враховувати норми міжнародних актів. Ці акти обумовлюють, що "кількість інспекторів праці повинна бути достатньою для забезпечення ефективного здійснення функцій інспекційної служби" (функцій, які можуть значною мірою відрізнятися за обсягом та характером в різних країнах). Існує потреба у поданні переліку усіх працівників служби, однак слід включити таблицю кількості зайнятих інспекторів як у центральному бюро, так і в місцевих відділеннях, класифіковану за рангами і, якщо можливо, за функціями, тобто з розподілом між спеціалістами-інспекторами.

Звідси виникає цікаве запитання: яку норму слід розглядати як "адекватну кількість персоналу" (у значенні статті 10 Конвенції № 81)?

МОП не встановлює такої норми. Однак Європейське агентство з охорони праці презентувало попереднє дослідження (під час зустрічі у Варшаві на честь святкування десятої річниці інспекції праці Польщі), за результатами якого приблизно в одній третині його держав-членів приблизне співвідношення інспекторів та працівників становить 1:7500, у другій третині — 1:10000, а в решті країн — співвідношення коливається від 1:12000 до 1:15000 працівників⁴⁰. Така спроба встановити нор-

⁴⁰European Agency for Safety and Health at Work: *Economic impact of occupational safety and health in the Member States of the European Union* {Європейське агентство з охорони праці. Економічний вплив на безпеку та гігієну праці у державах-членах Європейського Союзу} (Bilbao, 1999).

му, як і будь-яка інша подібна спроба, супроводжується політичними, технічними та методологічними труднощами, але вона все-таки визнає орієнтир, що примушує замислитися. На основі цих показників можна пропагувати аналогічні граничні норми для країн з перехідною економікою — не менш ніж 1 інспектор на 40000 працівників (у формальному та неформальному, сільському та міському секторах). Знову ж таки це може бути лише орієнтир. Однак для такої країни, як В'єтнам (де загальна чисельність працюючого населення становить близько 34 млн.), кількість інспекторів праці мала б дорівнювати 1000 (нині їх 350); для такої країни, як Кенія (приблизно 12 млн. працівників), кількість інспекторів мала б становити 300 (сьогодні їх налічується 150); і в такій країні, як Угорщина, чисельність працюючого населення якої складає приблизно 4,5 млн., 220 інспекторів праці, які працюють на сьогоднішній день, задовольняють прийнятний мінімум.

Статистика

Від інспекції праці вимагається подання декількох категорій статистичних даних:

- підприємства, що підлягають інспектуванню, і кількість працівників, зайнятих на цих підприємствах;
- інспекційні відвідування підприємств;
- заборонні заходи та попередження про примусові дії;
- судові справи та застосовані штрафні санкції;
- нещасні випадки на виробництві та їх причини;
- кількість та види порушень законодавства про працю (або кількість та тип підприємств, на яких були порушені закони).

Під час вивчення доповідей, отриманих МОП, може скластися враження, що збирання таких показників не викликало жодних труднощів. Однак статистика професійних захворювань часто не відображається в щорічних інспекційних доповідях або відображається не повністю.

Цьому є різні причини. У деяких країнах відповідальність за статистику безпеки та гігієни праці, а отже, і статистику професійних захворювань, покладено на окрему (медичну) інспекцію праці (або інспекцію гігієни праці), тоді як безпека праці та нещасні випадки на виробництві є питаннями служби інспекції праці. Через невідповідність координації служба, відповідальна за підготовку щорічної доповіді (в кінцевому результаті міністерство, відповідальне за інспекцію праці), часто не має до-

ступу до статистики професійних захворювань. У деяких країнах кожна служба публікує окрему доповідь.

На зауваження про відсутність статистики професійних захворювань уряди іноді відповідають, що протягом звітного періоду жодного випадку професійного захворювання не було зареєстровано. Це не дивно для країн, що розвиваються, де робота з виявлення та діагностики професійних захворювань часто проводиться не систематично. І про це слід чітко зазначити в доповіді. Іншою складністю в порівнянні статистики професійних захворювань є те, що кількість та характер захворювань, які класифікуються за походженням як професійні, значно відрізняється в різних країнах. Відмінності трапляються у даних стосовно стану розвитку, наявних фінансових та медичних ресурсів, діючих систем соціального забезпечення та видів провадження промислової, сільськогосподарської та комерційної діяльності. Також частішають випадки, коли захворювання, що цікавлять інспекцію, такі як астма, порушення функцій верхніх кінцівок, дерматит або стрес, є багатофакторними і можуть бути викликані і професійною діяльністю, і будь-якою іншою. У деяких країнах законодавством не передбачається реєстрація службою інспекції праці випадків професійних захворювань, тоді як реєстрація нещасних випадків на виробництві, як правило, є обов'язковою. У таких сферах інспекції праці не завжди легко отримати необхідну для доповіді інформацію. Керівники служби інспекції повинні відшукати шляхи виправлення такого стану речей.

В одній з промислово розвинутих країн під час обстеження робочої сили за 1995 рік було проведено вибіркове опитування 40000 осіб з приводу того, чи страждали вони на захворювання, інвалідність або інші фізичні проблеми, що виникли або ускладнилися внаслідок трудової діяльності протягом останніх 12 місяців. Із 7 % респондентів, які відповіли "так", 70 % дали згоду на подальше опитування та ознайомлення із записами їх лікаря. Кілька випадків було виключено з матеріалів опитування через невпевненість у тому, що ці захворювання були пов'язані з трудовою діяльністю. Якщо ця шкала невизнаної професійної непрацездатності у країні, яка розглядає створення здорового робочого середовища як пріоритетне завдання, є багато в чому типовим для інших країн, тоді служби інспекції праці справді зіштовхуються з дуже складним завданням у ХХІ ст.

Подання інформації

Уся вищезазначена інформація може бути подана просто у формі таблиць. Передання статистичної інформації може виявитися достатнім для

виконання вимог Конвенцій № 81 та № 129, але немає сумніву в тому, що коментар, у якому підсумовуються основні тенденції та найбільш важливі події року, тлумачаться цифри, робляться висновки з минулого досвіду, вказується шлях для майбутніх досягнень, буде важливим доповненням до таблиць.

На національному рівні також набагато краще, якщо ці базові факти супроводжуються додатковою інформацією щодо діяльності самої інспекції, а також результатами вивчення окремих проблем та доповідей щодо виконання пріоритетних проектів протягом звітного періоду. Доповідь також може включати інформацію і пропозиції щодо окремих економічних та соціальних питань, зокрема:

- коментарі щодо економічної ситуації та її впливу на умови зайнятості (припинення трудових відносин та безробіття після впровадження нових методів виробництва або децентралізацію певних галузей промисловості; дефіцит робочої сили в певному секторі тощо);
- розділи про будь-які досягнення у сфері безпеки та гігієни праці і профілактики нещасних випадків на виробництві та звіти про будь-яку допомогу, отриману від організацій роботодавців і працівників з цих питань; будь-які недоліки у відповідних положеннях;
- рівень, яким керівники підприємств визначають позитивні сторони активного належного управління безпекою та гігієною праці і соціально-трудовими відносинами та відведення цим питанням ролі основного елементу повного управління якістю;
- коментарі щодо стану трудових відносин із зазначенням будь-якого факту поліпшення або погіршення; сюди може входити інформація щодо діяльності спільних консультативних органів, профспілкове представництво на підприємстві, та будь-які основні страйки або локаути протягом звітного періоду, їх причини та наслідки.

Стиль доповіді повинен бути чітким і лаконічним. Економічна та технічна інформація, що в ній міститься, повинна достатньою мірою задовольняти інтерес спеціалістів, але водночас доповідь повинна бути зрозумілою для загальної аудиторії читачів. Слід уникати повторення рік за роком нечітких узагальнень у висвітленні адміністративних питань або потреб соціального прогресу.

Значення доповіді зменшиться, якщо вона готуватиметься лише з метою звітування про історичну діяльність. Мета повинна полягати у наданні інформації, на основі якої державні органи влади та керівники мо-

жуть ухвалювати рішення і використовувати минулий досвід для стимулювання думок та дій, сприяючи тим самим проведенню майбутньої політики.

18.4 Доповіді, що надсилаються до Міжнародного бюро праці

Вимога міжнародних трудових конвенцій щодо публічного характеру доповіді, чітко зрозуміла з положення статті 20 Конвенції № 81, де, зокрема, зазначається, що "центральный орган інспекції оприлюднює щорічні доповіді загального плану діяльності служб інспекції, які перебувають під його контролем". Однак шляхи оприлюднення доповідей не визначені конвенціями і практика оприлюднення відрізняється в різних країнах. Більшість урядів оприлюднюють окрему друковану доповідь, яку можна отримати за гроші або безоплатно у відповідному державному відомстві. В ряді країн доповідь подається як окремий розділ загальної доповіді міністерства праці. Деякі країни щорічно публікують свої доповіді в економічному або соціальному журналі чи в огляді статистики праці. Цей метод не завжди себе виправдовує: подана інформація часто є неповною і видання може відкладатися з одного випуску до іншого і навіть залишатися неопублікованим протягом кількох років. У деяких країнах доповідь публікується як документ для парламенту і в такій формі обговорюється, що, як правило, є вдалим способом висвітлення досягнень (та недоліків) інспекційної системи.

Особливі проблеми виникають у федеративних державах. Якщо відповідальність за інспекцію праці покладена виключно або частково на федеративні одиниці, в кожній з яких може готуватися своя щорічна доповідь, причому часто із значними відмінностями у часі, сфері застосування, змісті та викладі. Тому робити порівняння досить складно, якщо не неможливо, навіть на національному рівні. У результаті часто вичерпної національної доповіді взагалі немає.

Нарешті, в деяких країнах (що мають більш обмежені ресурси) доповіді видаються у формі дублікату документа і робиться стільки копій, скільки необхідно для того, щоб донести їх до відома широкого загалу на виконання зобов'язань згідно з конвенціями. Але це не той випадок, коли доповіді видаються у формі внутрішніх документів відомства, оскільки метою їх підготовки є постійне інформування керівництва, працівників та органів влади щодо діяльності інспекції праці, що здійснювалася протягом попереднього року.

Щорічна доповідь повинна бути надіслана до Міжнародного бюро праці протягом трьох місяців після її опублікування і не пізніше ніж протягом 15 місяців після закінчення звітного року, якого вона стосується (стаття 20 Конвенції № 81 і стаття 26 Конвенції № 129). Слід чітко дотримуватися таких кінцевих термінів з тим, щоб інформація, яка є актуальною і представляє інтерес для МБП, надходила вчасно.

ОЦІНКА ВПЛИВУ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ІНСПЕКЦІЇ ПРАЦІ 19

19.1 Вступ

Кожна інспекція праці ознайомлена з процесом аудиту, принаймні, як його об'єкт або реципієнт. Як правило, проводиться фінансовий аудит різних видів, і майже завжди — аудит персоналу, призначень, політики та практики інспекції праці. У багатьох урядових апаратах створено підрозділи з вивчення ефективності діяльності відомств, яке здійснюється по чергову. Деякі випадки передаються на розгляд омбудсмена або іншого відповідного органу на національному рівні, і час від часу парламентський слідчий комітет може зосередити увагу на деяких аспектах діяльності інспекції праці.

Цей розділ присвячений аудиту, ініційованому самою інспекцією праці з метою оцінки свого впливу та діяльності, систематичного визначення ефективності кожного відділу, заходів та результативності своєї роботи. Інспекція праці без складнощів може стати самодостатньою — призначати на посади, розробляти системи, ініціювати стратегію дій, давати інструкції, видавати звіти та відповідати перед політиками та громадськістю, не будучи впевненою у тому, що всі ініціативи або розпорядження дають бажані результати. Аудит проводиться з метою оцінки таких процедур.

У цьому розділі розглядаються такі питання:

- які аспекти внутрішніх процедур заслуговують перевірки;
- різні шляхи проведення такої оцінки;
- хто може бути залучений;
- наскільки часто повинні проводитися такі перевірки.

Мета полягає не у забезпеченні "правильних" відповідей або наданні вказівок, а у пропонуванні питань, сфер, орієнтирів для дослідження та можливих підходів до процесу аудиту, проведення якого керівництво інспекції праці може вважати доцільним.

19.2 Зовнішня оцінка ефективності

Інспекція праці існує по своїй суті з метою поліпшення умов праці, що включає в себе багато різних елементів, але найбільш вагомим аспектом є оцінка позитивних змін у сфері охорони праці, що є спільною функцією усіх інспекцій праці.

Крім того, що статистика смертельних і не смертельних нещасних випадків на виробництві, професійних захворювань, частоти захворюваності та кількості невиходів на роботу дає приблизні показники тенденцій, вона ще й дуже спотворена через можливе заниження показників, неможливість визначення професійних причин та через те, що такі статистичні дані вимірюють лише негатив, а не позитив. На менших підприємствах нещасні випадки є порівняно рідкісним явищем.

Покладання на керівництво обов'язків з розвитку політики, проведення оцінки ризику, розробки планів дій та організації навчання не лише дає підприємствам засоби проведення аудиту своєї діяльності, а й забезпечує інспекцію праці новими інструментами оцінки діяльності підприємств відповідно до основоположних правових вимог. Межа, до якої на підприємстві здійснюється комплексна політика, проводиться оцінка ризиків, готуються і реалізуються плани дій, проводяться внутрішні перевірки та переглядається загальна діяльність, є обґрунтованим свідченням виконання ним зобов'язань та компетентності, що створює базу для оцінки досягнення під час чергової перевірки.

Чи здійснює інспекція праці такі заходи стосовно своєї діяльності? Чи досягаються певні показники ефективності інспекції праці? Чи існують шляхи підвищення ефективності?

Оцінка відповідності конкретним вимогам

Час від часу інспекція хоче дізнатися, наскільки задовільним є рівень захисту від окремої небезпеки і наскільки успішно вона проводила інформування та консультації щодо того, як дотримуватися нових правил техніки безпеки. Вона також хоче дізнатися про те, наскільки успішними були її кампанії або ініціативи щодо повного усунення або принаймні зменшення кількості нещасних випадків на виробництві чи професійних захворювань певного типу або в певній галузі промисловості. Такі програми, спеціальні або вибіркові візити не просто оціночні, а ще мають і практичну мету, оскільки висувають нові вимоги до роботодавців, які не вживали необхідних заходів. Це, в свою чергу, може призвести до правових дій, бо у разі розголошення на підприємства, де такі

візити не відбулися, чинитиметься тиск, а суспільство буде більш обізнаним з ефективністю діяльності інспекції праці. Такі інспекційні програми можуть бути необхідними як підґрунтя для майбутніх і минулих аналізів витрат та результатів.

Проблеми

Однією з постійних проблем, на які наштовхуються інспекції праці, є те, що чим ефективніше вони проводять роботу, пов'язану із зменшенням кількості нещасних випадків та професійних захворювань, тим менш імовірним є обґрунтування збереження або збільшення їх ресурсів. На жаль, іноді стимулювання політичної волі відбувається ціною значних катастроф.

Однією із сфер, у якій особливо важко публічно показати ефективність, є контроль за основними ризиками. У розділ 27 глави IV цієї книги аргументовано показано, що аудит звітів про запобіжні заходи вимагає значних ресурсів, хоча результати, зазвичай, досягаються швидше шляхом ретельного опитування та переговорів, ніж шляхом вчинення правових дій.

Проаналізувавши 23 офіційні звіти щодо серйозних інцидентів, 10 з яких були пов'язані із серйозними пожежами на складах, одна з інспекцій праці віднесла до загальних недоліків управління такі:

- невдале проведення оцінки ризику під час зміни обладнання або виробничого процесу;
- недостатнє технічне забезпечення багатьох складських приміщень;
- неспроможність підтримувати та контролювати оснащення підприємства;
- невідповідність схеми та розміщення сусідніх приміщень;
- невідповідність засобів боротьби з вогнем.

За результатами дослідження було визначено, де контроль інспекції міг би бути посилений безпосереднім зосередженням на тих чи інших питаннях під час проведення перевірок. Завдяки цьому дослідженню також був створений посібник із проведення розслідування нещасних випадків, у якому висвітлювалися такі питання:

- необхідність створення структури управління інспекцією праці, яка відповідала б рівню складності інциденту;
- вимоги щодо формування багатодисциплінарних груп з необхідним досвідом у проведенні розслідування;

- використання незалежного компоненту як засобу контролю за якістю;
- визначення обсягів збирання інформації та реєстрації інцидентів.

Становище малих та середніх підприємств, включаючи сільськогосподарські, кардинально відрізняється. У розділах 23 і 24 описано особливі проблеми, які на них виникають. Оцінка ефективності інспекції праці на них є також проблемною, зважаючи на неорганізований план дій.

Одним з можливих підходів є визначення цілей конкретної політики або практичної ініціативи (кількості охоплених підприємств, стану їх обізнаності з окремими видами безпеки чи іншими питаннями, або тим, як це відобразилося в діях). Ці "виміри", навіть якщо вони інколи є суб'єктивними, також можуть бути використані як основа для оцінки майбутнього прогресу та показників ефективності.

Оцінка відносної ефективності різних видів діяльності

Зовнішня діяльність інспекції праці може бути:

- проактивною (інспекція підприємств як суб'єктів господарювання загалом або певного конкретного аспекту їх діяльності);
- реактивною (розслідування інцидентів, нещасних випадків, захворювань та скарг, а також оцінка звітів про засоби безпеки);
- представницькою (використання засобів масової інформації, участь у конференціях, семінарах та брифінгах, а також залучення до участі у процесі соціальних та професійних партнерів); та
- адміністративною (ліцензування, видання дозволів та застосування санкцій).

Дослідницьких даних недостатньо для спрямування управління інспекцією праці на використання найбільш ефективного методу досягнення впливу. Як правило, керівники повинні контролювати реактивну роботу, яка інакше могла б забрати весь час інспекторів. Смертельні випадки та серйозні інциденти потребують уваги, оскільки у разі розголошення інформації про такі випадки громадськість очікуватиме на повідомлення про певну кару. Коли стверджується, що мало місце серйозне порушення, яке призвело до порівняно незначного нещасного випадку, наявних ресурсів, як правило, вистачає лише на розслідування незначної кількості таких зареєстрованих порушень. Після надзвичайно серйозних інцидентів пріоритетними повинні бути будь-які ознаки но-

вого ризику або ризику, що перевищує вже визначений, з тим, щоб за допомогою розслідування можна було змінити існуючу стратегію дій.

Тому за допомогою аудиту можна здійснити перегляд окремих нещасних випадків, відібраних слідчим відділом за певний проміжок часу, та дати оцінку звітам, які були підготовлені після цих випадків. Це, в свою чергу, належним чином виявить адекватність існуючих вказівок керівництва та розуміння інспекторами таких вказівок, а також свідчитиме про можливість розширення або збереження аспектів, які можуть бути політично чутливими у розслідуванні.

19.3 Внутрішня оцінка діяльності

Рациональне використання часу інспекторів

Якщо попередній розділ присвячено ефективності інспекції праці в частині її впливу на реальну ситуацію, цей розділ стосується ефективності, за допомогою якої досягається такий вплив, співвідношення між вкладом (вираженням вартістю і часом) і віддачею (вираженою продуктивною діяльністю) та досягненням цілей. Жодна інспекція праці ніколи не мала достатніх ресурсів, щоб здійснити все заплановане. Тому дуже важливо, щоб жодні ресурси, чи то грошові чи людські, і зусилля не витрачалися даремно. А для цього необхідно порушити ряд питань (зрозуміло, що ці питання є лише прикладом однієї чи кількох можливостей). Деякі країни (наприклад, Австрія) обрали підхід повного управління якістю, що базується на стандарті ISO 9000 (серія управління якістю), але цей підхід тут детально не описується.

Контрольні переліки питань, подані нижче, призначено для використання інспекціями праці в оцінці своєї діяльності.

Управління персоналом

- Чи мають інспектори, яких ми беремо на роботу сьогодні, рівень знань та якості, що відповідають вимогам майбутнього?
- Коли востаннє переглядалася та поновлювалася наша навчальна програма для інспекторів?
- Чи повним та відповідним є навчання без відриву від роботи стосовно кількості осіб, які його проходять?
- Чи маємо ми доступ до відповідних консультацій спеціалістів з технічних та наукових питань?
- Чи використовується персонал відповідно до потреб сьогодення?

Адміністративні процедури

- Чи є легкодоступними та справді необхідними інструкції, що призначаються для інспекторів?
- Чи можемо ми спростити або виключити деякі форми, звіти та процедури?
- Чи на повну потужність ми використовуємо потенціал нашого допоміжного персоналу? Чи міг би допоміжний персонал звільнити інспекторів від певних функцій за допомогою проведення брифінгів або навчання?
- Чи є максимально ефективними та економічними наші правила щодо відряджень?
- Чи повністю та ефективно використовуються комп'ютери, електронна пошта та мережа Інтернет?

Проактивне інспектування

- Чи спрямовується базова програма на справжні пріоритети стосовно, наприклад, ризиків, неефективної діяльності та окремих секторів?
- Чи мають інспектори стимул/свободу дій щодо завершення інспекції одразу після визначення основних проблем з тим, щоб мати змогу перевірити якомога більше підприємств протягом робочого дня?
- Чи використовуються спеціальні програми інспекції або кампанії для зосередження на особливих ризиках та отримання підтримки громадськості в окремих ініціативах?
- Чи є ефективними заходи забезпечення узгодженості у тлумаченні та застосуванні правил і норм в усій країні?

Реактивне інспектування

- Чи існують чіткі вказівки щодо відбору нещасних випадків для проведення розслідування?
- Чи не надто багато часу витрачається на підготовку великих і детальних звітів та доповідей, які насправді не використовуються?
- Чи попереджають інспектори про причини захворювань та чи мають вони доступ до санітарних і медичних консультацій?
- Чи найбільш економічним шляхом задовольняються запити на консультативні візити на початковій стадії, наприклад за допомогою телефону, посібників у формі брошур?

Агітаційна діяльність

- Чи достатньо ретельно розглядаються прохання до інспекторів виступати на конференціях, навчальних семінарах і засіданнях та чи задовольняються такі прохання лише за умови обґрунтування потреби у їх присутності?

Стиль управління

- Чи більш детально, ніж необхідно, проводиться повна або вибіркова перевірка роботи інспекторів, але достатньо для того, щоб їм довіряти?
- Чи регулярно вище керівництво інспекції праці відвідує периферійні відділення, щоб про щось дізнатися та висловитися?
- Чи проводить вище керівництво консультації з персоналом щодо нових пропозицій та чи схвалює коментарі, пропозиції і нові ініціативи?
- Чи сприймаються керівництвом такі ініціативи з боку персоналу?

19.4 Оцінка: як, ким і коли вона проводиться

Зовнішня оцінка: за і проти

Обирати слід головним чином між зовнішньою та внутрішньою оцінкою. Звичайно, державний аудит і підрозділи ефективності можуть примусити інспекцію праці до проведення розслідувань. У такому разі найкращою стратегією є спроба дістати якомога більше користі з процесу розслідування, зважаючи на вхідну вартість часу інспектора. Загалом же за допомогою зовнішнього консультування можна дати відповіді на основні питання.

Основним несприятливим моментом у зовнішній оцінці є її висока грошова вартість і те, що вона включає детальний інструктаж та/або прикріплення інспектора до команди. Інспекція праці зв'язана зобов'язаннями за контрактом, хоча гарантії у його ефективності чи користі немає.

Перевагами зовнішньої оцінки є те, що вона є об'єктивнішою, не бере до уваги "загальноновизнану мудрість", неперевірені припущення та традиційні підходи та вносить нову перспективу, часто застосовуючи набутий досвід аналізу і шляхи вирішення суміжних проблем в аналогічних або навіть різних організаціях.

Внутрішня оцінка: за і проти

Така оцінка особливо важлива для проведення порівняно обмежених оцінок, які потребують особливих знань інспектора або є частиною пілот-

ної програми для зовнішньої комісії. Недоліком є те, що у ній використовуються ресурси інспектора: особи, обрані для проведення оцінки, можуть бути не підготовлені відповідним чином для такої роботи, і результати можуть бути з точки зору статистики ненадійними. Переваги полягають в тому, що така оцінка може бути організована достатньо швидко, припинена у разі виявлення відсутності будь-якого прогресу або принести миттєву користь у разі вдалого її проведення, а також стати вагомим часткою трудового досвіду відповідної особи або групи осіб.

Застереження

Управління інспекцією праці повинно бути самодисциплінованим і не потребувати надання безкінечних спеціальних відомостей та довідок, які часто є неефективними з точки зору витрат часу інспекторів на місцях. Вище керівництво повинне, наскільки це можливо, здійснювати моніторинг та оцінку, використовуючи та зіставляючи дані, які місцеві відділення регулярно збирають та які вони вважають важливими для місцевого керівництва.

Інакше, як описано вище (оцінка відповідності спеціальним вимогам), збирання інформації може бути поєднано із спеціальними ініціативами у сфері правозастосування. Якщо це неможливо, розслідування повинно бути повністю обґрунтованим, а його мета пояснена місцевим відділенням інспекції.

Як часто?

Це залежить від питання. Стан виконання річної програми найкраще визначається на основі квартальних звітів. Частіше звітування створює зайві труднощі, тоді як рідше — залишає надто мало часу для виправних дій у разі виникнення проблем.

Більшість інспекцій праці повинні готувати щорічну доповідь і у цьому зв'язку обов'язково повинна проводитися оцінка діяльності на місці. Чим детальніше у такій доповіді описується та обґрунтовується вплив окремих ініціатив, тим кориснішою вона буде для міністрів, у яких ймовірно складеться позитивна думка щодо інспекції праці.

Перегляд системи розподілу персоналу, навчальних програм та політики інспекції очевидно повинен здійснюватися через триваліші проміжки часу, оскільки отримання наслідків таких змін потребує більше часу.

20.1 Загальні положення

У пункті 1 статті 3 Конвенції МОП № 81 про інспекцію праці 1947 року дуже чітко зазначається, що забезпечення відповідності вимогам національного законодавства, що застосовується інспекторами праці, є основною функцією інспекції праці, як і надання консультацій та інформації роботодавцям і працівникам щодо кращих методів узгодження їх діяльності з нормами законодавства. Насправді постійні поради та консультування з нагоди інспекційного візиту або інших зв'язків із "мережею клієнтів" є частиною щоденної роботи інспекцій (хоча, за певних обставин, є винятки, наприклад Служба з охорони праці США та Інспекція праці Нідерландів).

Цей розділ присвячено шляхам організації інформаційних та консультативних послуг як стратегічного інструменту управління в будь-якій сучасній превентивній системі інспектування праці. Інформаційні, публікаційні та документаційні послуги (далі — ІПДП) відіграють провідну роль у будь-якій політиці охорони праці або превентивній стратегії. Цьому є ряд причин, а найважливішою є нестача інформації з норм у сфері охорони праці та прийнятних методів їх узгодження.

ІПДП є стратегічним інструментом виконання головної функції інспекції праці — сприяння її місії та політиці і допоміжної функції — поліпшення її іміджу та результатів діяльності серед заінтересованих сторін, якими є інші державні агенції, соціальні партнери та громадськість у цілому. Ці послуги відіграють особливу роль у здійсненні інспекцією праці впливу на сектор малого та середнього бізнесу як засобу інформування роботодавців, працівників та їх представників щодо нових законодавчих ініціатив та досягнень у сфері безпеки та гігієни праці в різних галузях промисловості, а також щодо шляхів інтеграції управління охороною праці в систему загального управління малим чи середнім підприємством.

Тоді як рівень розвитку ІПДП середній в Австралії, Канаді, Японії, Новій Зеландії, Західній Європі та Сполучених Штатах Америки, в

інших країнах, включаючи Аргентину, Чилі, Туніс, Гану та Зімбабве, а також країни Східної Європи, накопичується досвід у їх застосуванні.

20.2 Різні типи організації

ІПДП у державах-членах МОП можна віднести до чотирьох категорій:

- ІПДП не виконують основну функцію інспекції праці і загалом відіграють або дуже другорядну роль, або практично не існують у її системі; у таких випадках відповідальність за ІПДП може нести інший орган;
- відповідальність за ІПДП розподілена між кількома, іноді багатьма різними органами влади, парадержавними та/чи громадськими органами та організаціями;
- відповідальність за ІПДП концентрується насамперед у системі міністерства праці стосовно усіх функцій адміністрації праці, включаючи охорону та інспекцію праці, а також політику зайнятості та соціальне забезпечення;
- ІПДП є основним завданням самої інспекції праці незалежно від інших функцій у сфері адміністрації праці.

Ці аспекти докладніше описано у наступних розділах.

20.3 Інформаційні, публікаційні та документаційні послуги за межами інспекції праці

У ряді країн з дуже компетентною та ефективною системою інспекції праці ІПДП надаються іншим органом. Наприклад, в Австрії це Асоціація загального страхування від нещасних випадків, яка має законні повноваження щодо запобігання нещасним випадкам і поширює інформацію щодо безпеки та гігієни праці. Однак центральна інспекція праці нещодавно створила свій підрозділ, відповідальний за зв'язки з громадськістю, який і готує документи з питань безпеки та гігієни праці для підприємств.

У Франції більша частина матеріалів з безпеки та гігієни праці готується Національним дослідним інститутом охорони праці (фр: *Institut national de recherche et de sécurité, INRS*), а також фондами страхування від захворювань (фр: *Caisses régionales d'assurance maladie, CRAMs*), з яких 20

або більше підпорядковуються державним органам влади. Однак дуже важливою є інформація, що надається працівникам стосовно ризиків, на які вони наражаються, і запобіжних заходів, яких вони повинні вживати. Роботодавці повинні подавати щорічний план дій комітетам з охорони праці на підприємстві, а Національний інститут охорони праці виділяє 35 % свого бюджету на забезпечення інформацією і навчання працівників та студентів технікумів.

20.4 Багато гравців – слабка координація

Данія, Німеччина та Швейцарія — це країни, де відповідальність за ІПДП розподілена серед достатньо великої кількості учасників. Інспекції праці незначною мірою впливають на більшість таких заходів або і зовсім не мають такого впливу, або не роблять свого внеску у їх реалізацію.

У Німеччині ситуація ускладнюється тим фактом, що розвиток політики охорони праці і законодавства у цій сфері перебуває здебільшого в межах відповідальності Федерального міністерства праці та соціальних справ, в той час як адміністрація або практичне виконання є винятково функцією федеральних земель (*Länder*). Більше того, система охорони праці Німеччини характеризується розрізненням інформаційних та публікаційних обов'язків. Тому координація та послідовність надання ІПДП є значною проблемою.

У Данії хоч інспекція праці, зокрема Служба захисту виробничого середовища, несе основну відповідальність за надання ІПДП, вона не є єдиною установою, що займається цими питаннями. Фонд захисту виробничого середовища Данії також є основним постачальником матеріалів і документації. Цей фонд відповідає за поширення інформації, навчання та проведення досліджень у сфері умов праці. Іншими учасниками є Національний інститут охорони праці і галузеві ради з охорони праці. Незважаючи на велику кількість учасників, можна простежити порівняно чіткий розподіл ролей. Датська система становить значний інтерес для міжнародних спостерігачів, оскільки значна частина ІПДП фінансується переважно не з державного бюджету, а через фонд захисту виробничого середовища.

В Аргентині, наприклад, страхові компанії зобов'язані подавати допомогу у поширенні інформації, навчанні та технічному забезпеченні. У цьому допомагає Агенція з контролю за професійними ризиками, на яку покладено аналогічні функції, а її ресурси можуть використовуватися з метою виконання первинного законодавства.

20.5 Проблема поєднання функцій

Нідерланди та Фінляндія є типовими прикладами країн третьої категорії централізованої відповідальності.

У Нідерландах за публікування інформаційних документів, досліджень, директив та періодичних видань відповідає Центральне управління громадської інформації. У боротьбі за ресурси з іншими департаментами функціями інспекції праці часто втрачає контроль за питаннями, які звичайно є більш політично пріоритетними. Однак в бюджеті є статті, призначені для основної діяльності інспекції праці, а саме:

- підтримка ролі інспекції у правозастосуванні;
- зміцнення потенціалу інспекції щодо дій у відповідь на скарги та запити про інформацію та звіти щодо нещасних випадків на виробництві.

На сьогодні ситуація у Фінляндії подібна до ситуації в Нідерландах.

20.6 Роль інформаційних, публікаційних та документаційних послуг

Серед країн, в яких ІПДП у сфері охорони праці є основною функцією державної інспекції праці, заслуговують особливої уваги Ірландія, Норвегія та Великобританія.

В Ірландії ІПДП поділяються за такими ознаками:

- інформація і навчання;
- законодавство і ресурси;
- спеціалізовані послуги;
- процеси виробництва.

Тоді як загальна політика спрямована на забезпечення доступу до інформації та консультацій з питань охорони праці, іншим ключовим фактором є необхідність накопичення даних, які дають змогу урядам, роботодавцям і профспілкам оцінювати економічну вартість нещасних випадків на робочому місці та професійних захворювань.

У Норвегії, де загальна ситуація певною мірою схожа на датську, відповідальність за ІПДП покладено на Дирекцію Департаменту інспекції праці, відповідального за зв'язки з громадськістю.

Департамент відповідає за такі питання, як:

- зв'язок із засобами масової інформації;
- збирання інформації;
- організація роботи центральної служби відповідей на запитання по телефону;
- збирання внутрішньої інформації;
- видання інформаційних матеріалів;
- видання журналів;
- розроблення сторінки в Інтернеті;
- підготовка інформаційного плану;
- організація спеціальних інформаційних кампаній.

Остання категорія найкраще представлена у Великобританії. В системі державної інспекції праці відповідальність за ІПДП у сфері безпеки та гігієни праці покладена передусім на Виконавчий комітет з охорони праці. В структурі цього органу діє відділ інформаційних та консультативних послуг. Слід зазначити, що цілями та завданнями Виконавчого комітету з охорони праці є сприяння іншим його підрозділам у досягненні поставлених цілей, "підсилюючи їх комунікаційну та інформаційну діяльність шляхом надання високоякісної, професійної і експертної інформації та консультативних послуг, забезпечуючи цільове використання коштів та здійснюючи контроль від імені виконавчого комітету".

Конкретнішими цілями відділу інформаційних та консультативних послуг, як центрального механізму виконавчого комітету у напрямі сприяння втіленню його основної стратегії, є такі:

- відігравати першочергову роль у виконанні вимог Закону про охорону праці 1974 року;
- інформувати громадськість про те, що Комісія з охорони праці та Виконавчий комітет з охорони праці є незалежними національними органами, що відповідають за охорону праці на робочому місці, а також про те, як такі зобов'язання виконуються;
- шляхом постійного рекламування, інформування та публікування підвищувати рівень знань усіх заінтересованих сторін щодо важливості правильних норм безпеки та гігієни праці, ознайомлюючи їх з цими нормами та методами їх дотримання.

Відділ інформаційних та консультативних послуг досягає цього, організовуючи свою діяльність в таких відділах:

- прес-офіс;
- відділ публікацій;
- відділ реклами;
- інформаційні служби; (як допоміжний відділ)
- фінансовий і плановий відділи.

Згадані відділи готують річний план, який подається на затвердження керівництвом Виконавчого комітету з охорони праці.

Попит на послуги визначається діловими потребами виконавчого комітету, тобто його потребою відповідати сучасним вимогам, розвивати свою діяльність і підтримувати свою значущість разом із стійким корпоративним іміджем.

Найбільш важливими зовнішніми користувачами цих послуг є:

- роботодавці і промислові об'єднання, включаючи невеликі фірми;
- працівники (і профспілки)
- засоби масової інформації;
- професійні установи і організації;
- спеціалісти у сфері охорони праці;
- представники органів охорони праці;
- особи, що формують громадську думку;
- місцеві органи влади (і працівники охорони навколишнього середовища);
- міжнародні партнери.

Нарешті, заява Виконавчого комітету з охорони праці щодо його публікацій є цікавим прикладом лаконічного вираження "корпоративної місії" щодо ПІДП: завдання Виконавчого комітету з охорони праці полягає у забезпеченні належного контролю за ризиками, на які наражаються працівники під час виконання своїх трудових обов'язків, і його публікації відіграють важливу роль у загальній стратегії. Дуже часто ми знаємо, що необхідно зробити для дотримання законодавства, але як регулюючий орган виконавчий комітет зобов'язаний забезпечувати передачу знань іншим у чіткий і простий спосіб з тим, щоб інші знали, як їм діяти. Ми видаємо багато посібників, тому повинні бути впевнені,

що відомості, які вони містять, є необхідними, адекватними, лаконічними, інформативними та достовірними. Для досягнення оптимального результату ми повинні вживати заходів для того, щоб наші поради відповідали потребам читачів. Ми хочемо, щоб люди читали наші видання, зрозуміли, що їм необхідно робити, і могли діяти на основі наших порад⁴¹.

⁴¹HSE: *Enforcement policy statement* {Виклад політики правозастосування} (Sudbury, Suffolk, 1995).

СТАНДАРТИ СИСТЕМ УПРАВЛІННЯ ІНСПЕКЦІЄЮ ПРАЦІ, БЕЗПЕКОЮ ТА ГІГІЄНОЮ ПРАЦІ

21

21.1 Вступ

Протягом останнього десятиліття XX ст. зростаюча кількість країн з ринковою економікою почала прогресивно пристосовуватися до інших підходів до охорони праці на середніх та великих підприємствах. У деяких країнах цей процес прискорений правовими положеннями, що вимагають від підприємств підготовки письмової заяви щодо їх політики, організаційної структури та заходів для досягнення безпечних умов праці, а, у деяких випадках підготовки річних планів заходів, які повинні вживатися для цього. Дедалі більше країн доповнили своє законодавство, чим зобов'язали роботодавців забезпечувати безпеку і гігієну праці своїм працівникам за будь-яких обставин.

Раніше національне законодавство більшості країн або основні закони чи допоміжні підзаконні акти, накази, розпорядження та інші офіційні документи містили дуже багато зобов'язань (і в окремих — донині). Особлива увага приділялася досягненню їх відповідності спеціальним, часто дуже обмеженим або вузьким вимогам, а не визначенню комплексного, орієнтованого на запобіжні заходи підходу до проблем безпеки та гігієни праці. У багатьох країнах, якщо справи йшли не дуже добре або якщо була помічена недостатня відповідність нормам, відповідальність за це покладалася на невдалого керівника, старшого працівника або службовця, який карався за це, і всі звинувачення стосувалися порушень дуже специфічних вимог.

З поширенням узагальнених та комплексних зобов'язань, наведених у Конвенції МОП № 155 про безпеку та гігієну праці 1981 року та положеннях Директиви Європейського Союзу щодо охорони праці (89/391/ЄЕС), такий підхід до безпеки та гігієни праці вже не є адекватним або прийнятним. Новий підхід до законодавства дав чітко зрозуміти, що керівництво вищої ланки несе першочергову відповідальність за досягнення прийнятних норм та що єдиним прак-

тичним шляхом успішного виконання такого складного зобов'язання було застосування системного підходу.

У 1999 році представники уряду та соціальні партнери держав-членів ЄС виробили Європейські директиви щодо організації безпеки та гігієни праці. У квітні 2001 року на тристоронній зустрічі експертів були офіційно ухвалені *Директиви МОП з питань управління системами безпеки та гігієни праці*⁴².

21.2 Проведення аналогії між менеджментом якості та екологічним менеджментом

Не потрібно було багато часу, щоб усвідомити необхідність системного підходу, аналогічного з тим, який вимагається для менеджменту якістю (і тому для захисту довкілля). У 90-х роках у ряді країн були розроблені рекомендації для подання допомоги керівництву у створенні сталої, логічної, практичної та самовдосконалюваної системи досягнення та підтримки прийнятних норм безпеки та гігієни праці і, насправді, у сприянні стійкому прогресу. У більшості випадків ці рекомендації були швидше консультативними, ніж обов'язковими, але їх дотримання сприяло діалогу керівництва з інспекторами.

В окремих країнах така система самоконтролю або внутрішнього контролю стала обов'язковою і до кінця XX ст. системи управління безпекою та гігієною праці зазнавали зростаючого тиску для приведення їх у відповідність з системами менеджменту якості та екологічного менеджменту, а також для комплексної їх реалізації. Дехто бачив переваги у системах, що дають змогу проводити добровільну сертифікацію третьою стороною, як досягнення, що ведуть до акредитованої сертифікації, добровільної чи обов'язкової.

Стандарти менеджменту якості та гарантії якості

Серія стандартів менеджменту якості та гарантії якості ISO 9000 з часу свого опублікування набуває важливості не лише для покупців, які хочуть бути впевненими у тому, що вони отримають товар чи послугу, яку вони справді замовили, а й для виробників, постачальників або контракторів, які заінтересовані показувати та рекламувати свою ефективність і зобов'язання працювати високоякісно. Таким чином, оскільки в державному регулюванні дедалі більше популяризується позиція, що досягнення

⁴²ILO: *Guidelines on occupational safety and health management systems*, ILO-OSH 2001 (Geneva, 2001).

високих стандартів безпеки та гігієни праці є лише ще одним аспектом зобов'язання будь-якого прогресивного та успішного підприємства щодо його ефективності та компетентності, зростає інтерес в інтеграції управління безпекою та гігієною праці в систему менеджменту якості.

По суті, такі стандарти потребують документованої системи для реалізації політики якості, а також організації, планування та процедур створення системи якості: перегляд контрактів; контроль за документацією і даними; перевірка кінцевого продукту; управління виробничим процесом; інспекція та тестування і контроль за виробами, що не відповідають технічним характеристикам. Крім того, слід зберігати звіти про якість продукції, проводити внутрішній аудит якості та створювати умови для відповідної професійної підготовки. Простий перелік основних елементів системи гарантії якості свідчить про важливість тісного зв'язку з управлінням безпекою та гігієною праці.

Системи екологічного менеджменту

Аналогічним чином стандарти ISO 14001, що охоплюють системи належного екологічного менеджменту, розглядаються з часу свого опублікування у тісному зв'язку із системами управління безпекою та гігієною праці. Підхід, що ґрунтується на ISO 14001, складається із шести компонентів:

- перегляд початкової ефективності та результативності систем управління безпекою та гігієною праці та екологічного менеджменту організації у світлі відповідного законодавства, директив та прикладів позитивної практики у галузі;
- політика, яка визнає екологічний менеджмент та управління безпекою та гігієною праці невід'ємною частиною діяльності організації і першочерговою відповідальністю лінійного керівництва, починаючи з вищої ланки до нижчої, що дає змогу забезпечити його розуміння та здійснення на всіх рівнях організації із залученням та консультуванням працівників, періодичним переглядом політики і системи управління, перевіркою на відповідність стандартам;
- планування як стосовно загальних планів та завдань підприємства, так і його оперативного планування з метою встановлення контролю за ризиками, визначеними шляхом проведення оцінки ризиків, та вжиття заходів, необхідних для приведення діяльності у відповідність з правовими та іншими вимогами;
- реалізація запланованих заходів, включаючи інформування працівників про їх обов'язки та забезпечення відповідної про-

- фесійної підготовки і ефективної комунікаційної системи, систематичної документації, а також здійснення контролю за діяльністю;
- виправні дії, включаючи оцінку запобіжних заходів, моніторинг відповідності нормам шляхом здійснення нагляду та активна оцінка діяльності у сфері контролю за нещасними випадками на виробництві, професійними захворюваннями, інцидентами і т.п. На додаток періодичні перевірки повинні критично оцінювати всі елементи системи управління;
- перевірка керівництвом загального функціонування системи екологічного менеджменту та результатів аудиту, внутрішні і зовнішні досягнення.

Схема екологічного менеджменту та аудиту

Положення Системи аудиту і екологічного менеджменту ЄС (анг: Environmental Management and Audit Scheme — EMAS) набули чинності у квітні 1995 року. Вони пов'язані з ISO 14001, але містять жорсткіші вимоги стосовно використання найсучасніших технологій та зовнішніх контактів підприємства з громадськістю з питань його діяльності у сфері охорони навколишнього середовища. Основна увага системи зосереджена на:

- сприянні екологічному менеджменту в промислових компаніях;
- заохоченні керівництва до постійного вдосконалення екологічного менеджменту;
- сприянні застосуванню більш екологічно чистих технологій;
- заохоченні зовнішніх аудитів системи екологічного менеджменту;
- сприянні тіснішому зв'язку компаній з громадськістю.

Усі ці міркування можуть безпосередньо бути застосовані у сфері безпеки та гігієни праці і тісно пов'язані з Директивою ЄС щодо контролю за основними ризиками, 1996 року⁴³ та правилами внутрішнього контролю, як це практикується у скандинавських країнах.

21.3 Останні досягнення

Стандарт BS 8800

Цей стандарт, опублікований у Великобританії у 1996 році, призначений для поліпшення заходів у сфері безпеки та гігієни праці підприємств шля-

⁴³Council Directive 96/82/EC of 9 December 1996 on the control of major-accident hazards involving dangerous substances.

хом надання вказівок щодо того, як управління охороною праці може бути інтегровано в управління іншими аспектами діяльності підприємства. У ньому містяться ті ж самі принципи системи управління, що й у стандарті ISO 9000 (менеджмент якості) та ISO 14001 (екологічний менеджмент). Він також сумісний з директивами у сфері охорони праці Великобританії під назвою "Успішне управління безпекою та гігієною праці", що описані у розділі 21.4.

Оскільки це видання містить вказівки та рекомендації, у ньому не наводяться специфікації, які можуть використовуватися з метою сертифікації третьою стороною.

Універсальний механізм оцінки

У 1997 році в Мічиганському університеті був розроблений механізм оцінки системи управління безпекою та гігієною праці (далі — СУБГП), що складається з п'яти категорій, 27 розділів, 118 принципів системи управління безпекою та гігієною праці та 486 критеріїв оцінки. В центрі уваги аналізу знаходиться оцінка наявності або відсутності 27 загальних величин цієї системи (на основі розглянутих 24 модулів та підходів). На додаток до чотирьох стандартів або нормативних документів, які не підлягають аудиту (включаючи австралійський/новозеландський стандарт AS/NZS 4804 і великобританський стандарт BS 8800), аналіз виявив близько шести стандартів СУБГП, які підлягають аудиту, включаючи ISO 14001, навіть якщо це, власне кажучи, не є стандартом СУБГП, але використовується як зразок багатьма організаціями для вдосконалення системи.

Внутрішній контроль та інші системи управління

У багатьох відношеннях система внутрішнього контролю також використовує стандарт екологічного менеджменту ISO 14001. Чи можна було б внутрішній контроль рівноцінно інтегрувати в систему управління, таку як серія ISO 9000 стосовно гарантії якості? Немає однозначної відповіді на це запитання, оскільки гарантія якості не є передумовою для внутрішнього контролю і навпаки, хоча концепція гарантії якості значно впливає на впровадження та розроблення системи внутрішнього контролю.

Найбільш важливими причинами інтеграції є аналогії у двох концепціях:

- внутрішній контроль та гарантія якості побудовані на одній категорії вимог, законів, правил, стандартів, норм, вимог покупця та вимог підприємства;

- наслідки невідповідності вимогам подібні в тому, що врешті-решт призводять до зниження ефективності підприємства;
- внутрішній контроль та гарантія якості побудовані на одних і тих самих базових принципах — запобігання, розслідування та виправлення — і тому на внутрішній контроль часто робиться посилення як на гарантію якості безпеки та гігієни праці;
- внутрішній контроль та гарантія якості потребують аналогічного закритого аудиторського циклу.

Заперечення щодо інтеграції полягають у тому, що:

- на багатьох підприємствах гарантія якості зосереджується на контрактах, товарах чи послугах, а серія ISO 9000 недостатньо охоплює систему внутрішнього контролю;
- ті, хто працює із системою гарантії якості, не завжди компетентні у питаннях безпеки та гігієни праці, якими займаються спеціалісти, і це може призвести до плутанини в обов'язках та зниження ефективності підприємства;
- гарантія якості не сприймається керівництвом як доказ відповідності вимогам внутрішнього контролю в основному тому, що вона не бере до уваги психосоціологічне виробниче середовище, не передбачає обов'язкової участі працівників та не забезпечує використання служб безпеки та гігієни праці;
- для підприємств, на яких вже не діє документально підтверджена система гарантії якості, запровадження інтегрованої системи з нуля потребуватиме значних ресурсів.

На шляху до оптимального рішення

Оптимальне рішення може полягати швидше всього у використанні технології знань, досвіду та моніторингу якості у застосуванні внутрішнього контролю, ніж в інтеграції систем. Ключовими елементами внутрішнього контролю та подібних підходів повинні залишатися процес оцінки ризиків та підготовка і реалізація планів дій для зменшення таких ризиків.

Як уже було відзначено, не вистачає принаймні двох ключових змінних із стандарту гарантії якості: участь працівника і відповідні програми безпеки та гігієни праці/медичні програми та контроль за ними, які, так відчувається, потрібно включати до будь-якого міжнародного документа.

У наведеному вище аналізі систем більшість моделей виявилася

ефективною у подоланні традиційних проблем управління, таких як контроль за ризиком, навчання, оцінка ризику. Однак усі моделі мають загальний недолік у питаннях, які розглядаються як головні у системах управління, спрямованих на інтегровану превентивну стратегію безпеки та гігієни праці в управлінні компанією: зобов'язання управління; розподіл ресурсів; постійне вдосконалення; інтеграція СУБГП та перегляд системи управління.

З цього аналізу видно, що слід вирішити ряд питань до того, як буде досягнуто угоди на міжнародному рівні щодо комплексного інтегрованого стандарту безпеки та гігієни праці, якості та екології.

На шляху до комплексного стандарту системи управління безпекою та гігієною праці

У 1996 році відбулися дискусії між Міжнародною організацією із стандартизації (МОС), МОП та іншими сторонами, такими як роботодавці та профспілки, які дали змогу зробити висновок стосовно того, що МОС повинна розпочати стандартизацію СУБГП. Основними аргументами проти цього були різноманітні регуляторні та інституціональні аспекти безпеки та гігієни праці у різних країнах і той факт, що це не відносини між підприємствами типу "бізнес — бізнес" або питання міжнародної торгівлі. МОС розглядалася як менш адекватна організація для розробки цього стандарту, ніж МОП із своєю тристоронньою структурою, у якій безпосередньо заінтересовані сторони, якими є роботодавці та працівники, мають важливе право голосу у розробці стандартів. У 1997 році МОС вирішила відкласти це питання.

У 1998 році МОП розпочала роботу з підготовки необов'язкових *Директив з управління безпекою та гігієною праці*. Ці директиви розроблені з метою забезпечення основних вимог щодо розвитку і реалізації національної та виробничої політики і принципів, роботи з ключовими елементами міжнародних стандартів СУБГП, відповідності системного підходу до стандартів управління безпекою та гігієною праці і започаткування процесу за допомогою тристоронньої структури МОП.

Одним із побоювань промисловців було те, що коли МОС розпочне розробці іншого стандарту, несумісного з існуючими стандартами систем управління, це призведе до різних процесів впровадження та виникнення додаткової вимоги щодо сертифікації третьою стороною. Однак така точка зору не була універсальною, а тим часом у відповідь на потреби ринку у сертифікації СУБГП деякі сертифікаційні організації та органи, що розробляють стандарти, ініціювали розробку узгодженого "стандарту *de facto*"

під назвою "Специфікація системи управління безпекою та гігієною праці", серії стандартів оцінки безпеки та гігієни праці (OSHAS) 18001. Потім на початку 2000 року була опублікована серія OHSAS 18002, яка містить вказівки до застосування OHSAS 18001⁴⁴.

Хоча чіткий формат будь-якої остаточної інтегрованої системи СУБГП не визначений, важливість цього підходу не піддається сумніву, оскільки він:

- узгоджує цілі безпеки та гігієни праці з цілями діяльності підприємства;
- інтегрує програми безпеки та гігієни праці у системи бізнесу;
- створює логічну структуру, на основі якої розробляється програма безпеки та гігієни праці;
- встановлює універсальну множину ефективніших комунікаційних стратегій, процедур, програм та цілей;
- може бути застосований та врахований для регулювання культурних та інших відмінностей між країнами;
- включає постійне удосконалення в межах концепції;
- забезпечує основу для проведення аудиту діяльності в усьому світі.

21.4 Приклади стандартів системи управління безпекою та гігієною праці на робочих місцях

Приклад успішного управління безпекою та гігієною праці (Великобританія)

Публікація під назвою "Успішне управління безпекою та гігієною праці" підготовлена Виконавчим комітетом з охорони праці Великобританії (видання доопрацьовано у 1997 році), призначена для керівників підприємств, а також спеціалістів у сфері охорони праці та представників працівників. У ній описані принципи та практика управління, що служать основою для ефективного управління безпекою та гігієною праці, порушено питання, що потребують вирішення. Публікація може бути використана для розробки програм удосконалення, самостійного аудиту та самооцінки.

Ці принципи універсальні, але наскільки ті чи інші заходи будуть необхідними, залежить від розміру організації, ризиків, які існують в її діяльності, товарах або послугах, та адекватності існуючої практики. Де-

⁴⁴OHSAS: *Occupational health and safety management systems. Guidelines for the implementation of OHSAS 18001* (Hitchin, Herts., 2000).

які із заходів, про які йдеться у виданні, виходять за межі чітких вимог законодавства (наприклад, немає загальної законної вимоги проводити аудит), але вони отримали схвалення, оскільки містять вказівки щодо позитивної практики управління безпекою та гігієною праці на усіх типах підприємств.

У документі зазначені п'ять основних елементів успішної системи: стратегія, організація, планування та реалізація, оцінка виконання та перегляд виконання, і кожен з цих елементів підлягає систематичному аудиту.

У разі розробки стратегії ключовим моментом є те, що ефективна політика безпеки та гігієни праці робить внесок в успішну діяльність підприємства шляхом:

- підтримки розвитку людських ресурсів;
- мінімізації фінансових втрат, зумовлених з незапланованими заходами, яких можна уникати;
- визнання того, що нещасні випадки, професійні захворювання та інциденти виникають у результаті невдалого контролю з боку керівництва і трапляються не завжди з вини конкретних працівників;
- визнання того, що підвищення культури профілактики безпеки та гігієни праці є необхідним для досягнення відповідного контролю за ризиками;
- забезпечення системного підходу до визначення ризиків та розподілу ресурсів з метою їх контролю;
- підтримки раціональних ініціатив, спрямованих на постійне вдосконалення.

Ефективна політика безпеки та гігієни праці може впливати на:

- корпоративну стратегію та соціальну відповідальність стосовно іміджу компанії або її екологічної політики;
- фінансування, наприклад, стратегії боротьби з втратами, зниження витрат та інвестиційних рішень;
- людські ресурси, а саме приймання на роботу, навчання, розвиток та структурування організації з метою сприяння підвищенню культури безпеки та гігієни праці;
- маркетинг, дизайн продукції та відповідальність за якість продукції з метою забезпечення її відповідності стандартам безпеки та гігієни праці, правовим вимогам;
- виробництво та робочу стратегію стосовно вибору дизайну,

будівництва та технічного обслуговування приміщень, обладнання та іншої власності, закупівельної політики, включаючи добір підрядників;

- систему управління інформацією.

Чотири "К" можуть бути досягнуті з урахуванням таких структур та процесів:

- організація та підтримка адміністративного контролю на підприємстві;
- сприяння кооперації (співробітництву) між працівниками, представниками служб безпеки та гігієни праці групами забезпечення безпеки праці з тим, щоб безпека та гігієна праці стали спільною справою;
- забезпечення комунікації (передачі) необхідної інформації в межах організації;
- забезпечення компетентності працівників.

Контроль повинен здійснюватися лінійним керівництвом із залученням спеціалістів як радників. Успішні організації активно заохочують та підтримують кооперацію (співпрацю) із залученням працівників до розробки стандартів діяльності, операційних систем та процедур, а також моніторингу та аудиту. Ефективна комунікація щодо безпеки та гігієни праці включає інформацію, яка надходить на підприємство, поширюється в межах підприємства та виходить з нього. Компетенції слід досягати шляхом прийняття системних рішень щодо цілей та методів, визначення потреби у навчанні, ефективного проведення цього навчання і оцінки його ефективності.

Планування відіграє основну роль в реалізації політики безпеки та гігієни праці таким чином, щоб система контролювала ризики, реагувала на потреби, що змінюються, та підтримувала високий рівень культури профілактики. Необхідно обирати системний підхід для того, щоб дати відповідь на три ключові питання:

- 1) якою є поточна ситуація;
- 2) чого ми хочемо досягти;
- 3) що нам необхідно для цього зробити.

Відповіді на ці запитання вкажуть на те, що необхідно зробити, щоб реалізувати та підтримувати ефективні системи контролю за ризиками.

Перегляд діяльності підприємства у сфері безпеки та гігієни праці включає як "активні системи", що контролюють виконання планів та ступінь відповідності із стандартами, так і "реактивні системи", що контролюють нещасні випадки, професійні захворювання та інциденти.

Нарешті, існує потреба в аудиті структурованого процесу збирання незалежної інформації стосовно продуктивності, ефективності та надійності кожного елемента загальної системи управління безпекою та гігієною праці та у розробці планів для вжиття виправних заходів.

Внутрішній контроль

У 1992 році в Норвегії, а у 1993 році у Швеції були впроваджені системи внутрішнього контролю або саморегулювання (іноді вони називаються системами "самоперевірки"). Нідерланди успадкували цей приклад кількома роками пізніше із своєю власною концепцією "системи контролю", що є певною варіацією підходу скандинавських країн. У Норвегії внутрішній контроль став обов'язковим, за його правилами роботодавець повинен визначити цілі, обов'язки та заходи у сфері безпеки та гігієни праці, проводити аналіз ступеня ризику, розробляти плани дій та контролювати ефективність системи. Підприємство несе практичну відповідальність за здійснення внутрішнього контролю на місці, в той час як державна інспекція праці не лише перевіряє хід провадження системи, а й у разі потреби спонукає підприємство до вжиття необхідних заходів. Тому регульальне агентство відіграє як контролюючу, так і просвітницьку роль у процесі аудиту системи. Інспектори спочатку вивчають документацію, підготовлену підприємством для свого плану дій, організації та процедур контролю за безпекою та гігієною праці.

Система, що функціонує у Швейцарії, подібна до норвезької. Швейцарські підприємства також повинні реалізовувати превентивну концепцію, що включає в себе внутрішній контроль. Більш того, інспектори віддають перевагу "системному підходу" (контролю за належним функціонуванням системи охорони праці), а не традиційному, детальному інспектуванню. У цьому контексті прийняття спеціальних рішень на рівні галузі або сектору відкриває цікаві можливості для спільних дій, раціонального використання ресурсів та ефективності. Цей підхід видається таким, що особливо підходить, коли певний сектор представлений переважно малими та середніми підприємствами.

Основна філософія полягає у тому, що підтримання сприятливого виробничого середовища є передусім питанням управління. Безпека, гігієна, умови та продуктивність праці — невід'ємна частина життя

підприємства і, відповідно, важлива частина технологічних процесів, тому також повинна бути частиною системи гарантії якості підприємства.

Система гарантії якості і, відповідно, безпеки та гігієни праці повинна:

- ґрунтуватися і посилатися на цінності та цілі, визначені культурою, етикою та філософією підприємства, законодавством та правилами, програмами та інструкціями;
- керуватися надійними та прийнятними нормами, стандартами, критеріями і методами оцінки;
- ґрунтуватися на найсучаснішій технології, методології та обладнанні;
- керуватися компетентним та заінтересованим персоналом;
- підлягати ефективному регулюванню.

Згідно з Актом про охорону навколишнього середовища Норвегії 1990 року роботодавець зобов'язаний систематично поліпшувати умови праці на кожному робочому місці підприємства та реалізувати концепцію внутрішнього контролю. Тому роботодавець повинен:

- систематично вживати заходів з метою дотримання вимог керівництва;
- документувати заходи, передбачені для забезпечення належних умов праці.

Таким чином, органи влади Норвегії віддали перевагу "системному підходу", а не традиційному детальному інспектуванню на місці. Мета таких змін полягала у переході від детального інспектування до саморегульованого виробничого середовища, коли моніторинг проводиться роботодавцем. Для досягнення цієї мети необхідно виконувати системні та постійні дії на рівні підприємства з метою здійснення заходів, визначених в адміністративних процедурах. Особлива увага приділялася також відповідній документації.

Для забезпечення успіху роботодавці були зобов'язані усіма можливими способами сприяти системі внутрішнього контролю. Цей процес потребував демократичного діалогу з працівниками з метою сприяння їх участі у його здійсненні. Однак у результаті до 1999 року в цілому на 64 % підприємств із загальною чисельністю працюючих понад 100 працівників була впроваджена концепція внутрішнього контролю, і ли-

ше на 34 % підприємств — чисельністю 10 працівників і менше. Частково зрозумілим є той факт, що великі підприємства, які мають більше ресурсів, кращі системи і більш ознайомлені з системами гарантії якості, мали більше можливостей пристосуватися та краще осмислити переваги цих систем не лише для безпеки та гігієни праці, а й для її продуктивності та ефективності.

Основними перешкодами на шляху до ширшого застосування концепції внутрішнього контролю є такі:

- внутрішній контроль був сприйнятий як велика і складна система, коли підприємствам важко визначити правила та вимоги, яких слід дотримуватися, та яка спричиняє великий обсяг роботи з паперами;
- керівництво (особливо інспекція) не займалося впровадженням, роз'ясненням та сприянням внутрішньому контролю і насправді не розуміло реалій, в яких працює підприємство;
- якщо ні керівництво, ні працівники не беруть на себе відповідних зобов'язань і не бачать жодних переваг системи, не буде також і внутрішньої мотивації.

У 1996 році через труднощі, з якими зіштовхувалися малі підприємства, виконуючи розпорядження, уряд спростив вимоги, водночас зберігши концепцію саморегулювання та відповідальності роботодавця за організацію систематичної роботи у сфері безпеки та гігієни праці.

Основні зміни полягали у тому, щоб:

- процедури були спрощені з метою зробити їх доступнішими для підприємств і чітко визначити, що система внутрішнього контролю повинна бути пристосована до розміру, діяльності, ризиків та типу відповідного підприємства;
- увага зосереджувалася на важливості та цінності внутрішнього контролю як корисного та необхідного інструменту для підприємства, а також існувала чітка вимога, що підприємства повинні проводити оцінку ризиків;
- вимоги до документації дещо спростилися, хоча вона повинна була включати цілі підприємства стосовно безпеки та гігієни праці, опис організаційної структури та розподілу обов'язків, заходи, яких слід вжити для гарантії безпечних умов праці працівників на основі оцінки ризиків, процедури внутрішнього моніторингу та систематичного нагляду за системою внутрішнього контролю з метою забезпечення її належного функціонування.

На додаток було вжито заходів з метою збільшення внеску інспекції праці, страхових компаній та соціальних партнерів. Як результат останніми роками концепція внутрішнього контролю ширше застосовується у секторі малих та середніх підприємств.

У багатьох випадках правова база все ще залишається неадекватною і потребує пристосування до нетипових форм роботи та гнучкості робочого часу. Наприклад, у Швейцарії нещодавно запроваджено новий закон, що охоплює не лише фізичне, а й психологічне здоров'я працівників та визначає обов'язки роботодавців стосовно ергономіки, організації праці, а також психологічного та сексуального переслідування. Це нове законодавство вважається дієвим інструментом для профілактичної роботи інспекторів праці.

Досвід Швеції

У 1992 році набрав чинності Закон про внутрішній контроль за виробничим середовищем у Швеції. З тих пір уряд поставив перед собою такі цілі:

- спонукати компанії і керівництво до досягнення значного скорочення кількості нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань;
- спонукати компанії і керівництво до створення та підтримки ефективної системи внутрішнього контролю;
- забезпечити стабільність прогресу, що досягається у виробничому середовищі.

Аналогічно з норвезькою системою досвід Швеції також дав змогу спростити підходи до виконання указу на малих та середніх підприємствах, так званого проекту "Внутрішній контроль на малих підприємствах (англ.: "IC-small"). Однак схвалення та повна реалізація концепції внутрішнього контролю і інтеграції безпеки та гігієни праці в управління компанією в секторі малих та середніх підприємств Швеції все ще здаються вкрай незначними.

Досвід землі Гессен, Німеччина

У Гессені обрано різноманітні форми втручання щодо визначення ступеня ризику, досягнення поставленої мети або конкретного випадку. Цей підхід відомий як "висхідний" (в рамках програми перевірки стану безпеки праці на робочих місцях (ASCA) проводиться аудит, пов'язаний з кон-

кретним випадком), тоді як "низхідний" підхід (системний аудит) спрямований на тривале поліпшення умов праці (Баварське державне агентство з охорони праці розробило аналогічну систему під назвою OHRIS — система управління безпекою та гігієною праці і контролю за ризиками).

Програма ASCA спрямована на удосконалення систем управління та перевірки тривалої відповідності таких систем визначеним нормам. Це допомагає підприємствам створювати внутрішню систему управління з метою запобігання недолікам у сфері безпеки та гігієни праці та виявляти недоліки, що зумовлені порушеннями. Використана структура програми включає:

- перелік критеріїв для інспекції праці підприємств;
- запитальники для керівників та інших осіб, відповідальних за безпеку та гігієну праці на підприємстві; та
- різноманітні інструменти оцінки внутрішньої організації.

Класифікуючи організаційні аспекти згідно із структурою та виробничим процесом, можна провести детальну оцінку внутрішньої системи безпеки праці та її походження за допомогою причинного аналізу, що дає змогу визначити організаційні недоліки, які спричинили перебої у роботі системи.

Оскільки програма ASCA модульна, вона може бути застосована до підприємств незалежно від розміру або структури. У деяких організаціях вона просто потребує певної деталізації існуючої системи управління безпекою та гігієною праці, а в інших — фундаментальної реструктуризації.

Був опублікований посібник для сприяння підприємствам у реалізації систем управління безпекою праці. Тісний зв'язок між посібником та програмою ASCA означає, що збирання інформації, аналіз та заплановане підвищення рівня внутрішньої безпеки підприємства можуть проводитися разом, усуваючи в значних обсягах причини нещасних випадків та професійних захворювань. Як виявилось, це сприяє якісному та кількісному поліпшенню роботи розпорядчого органу Гессена, а моніторинг може проводитися більш системно, ефективно і результативно. ASCA надає можливість інспекторам консультувати підприємства з тим, щоб вони мали змогу розробляти більш прийнятні системи управління безпекою та гігієною праці.

Підхід на основі системного контролю, Нідерланди

Проведення державної політики щодо умов праці повинно покладатися

на роботодавців, що обирають активний підхід та співпрацюють із своїми працівниками з метою включення системи безпеки та гігієни праці в систему управління підприємством. У Нідерландах кожен роботодавець зобов'язаний згідно із законодавством дотримуватися багатьох стандартів у сфері безпеки та гігієни праці та розробляти і реалізовувати політику у цій сфері. Роботодавці сприймають такий підхід не лише тому, що це їх законні обов'язки. Насправді, системна інтеграція управління охороною праці у загальне управління надзвичайно заохочується (у практиці Нідерландів), і роботодавці переконані, що так діяти вигідно. Інспекція праці Нідерландів підготувала перелік таких "семи причин на користь активного підходу":

- безпека та гігієна робочих місць запобігає нещасним випадкам, шкоді здоров'ю працівників та інвалідності; а також етнічні та фінансові причини;
- стимулювання працівників сприяє більш якійсній роботі. Чим краще працівники можуть організувати свою роботу, тим вищим буде рівень їх мотивації;
- позитивні соціально-трудова відносини на підприємстві;
- кращий імідж — не лише з метою поліпшення відносин із покупцями та клієнтами, а й з метою отримання та утримання досвідчених, кваліфікованих працівників;
- надання більшого значення контролю за якістю виробничих процесів та пристосування цих процесів та обладнання до працівників, які ними управляють з метою запобігання нещасним випадкам на виробництві та досягнення більшої ефективності та екологічної чистоти виробництва і, таким чином, якісніших товарів та послуг;
- уникнення збитків та скарг — нещасні випадки, катастрофи та інциденти — призводять до погіршення якості товарів, заподіяння шкоди навколишньому середовищу, втрати продукції та зниження питомої ваги підприємства на ринку, підбивають репутацію підприємства;
- скорочення відпусток у зв'язку з хворобою, у результаті запобігання випадкам несправностей у виробничих процесах і, таким чином, зменшення витрат.

На додаток до "семи причин на користь активного підходу" роботодавці Нідерландів вимагали більших стимулів. Кількість невиходів на роботу була там найвищою серед західних країн. Щоб спонукати робо-

тодавців до скорочення відпусток у зв'язку з хворобою, спричиненого фінансовою необхідністю, уряд Нідерландів вирішив покласти більший фінансовий тягар на підприємства з високим рівнем таких відпусток. З 1996 року кожен роботодавець Нідерландів повинен сплачувати заробітну плату працівникам, які хворіють, протягом перших 52 тижнів. Такий підхід став рушійною силою для профілактики. Іншим фінансовим стимулом став податковий стимул, що є сприятливим для тих роботодавців, які інвестують кошти в обладнання та інструментарій, безпечний для працівників (аналогічна система впроваджується у Франції регіональним інспекційним та страховим органом у сфері охорони праці).

Підхід, обраний Нідерландами, свідчить про те, що правильне управління у сфері безпеки та гігієни праці і запобігання захворюванням — це питання організації та роз'яснення усім працівникам, які цілі у сфері охорони праці поставлені їх роботодавцем, як досягти цих цілей та які є для цього фінансові і технічні ресурси.

Формулюючи цілі та розробляючи плани, роботодавець повинен враховувати три основні моменти:

- консультування та співробітництво з радою колективу підприємства з таких питань, як нові інвестиції, нові приміщення, нові матеріали або методи роботи та плани, що ґрунтуються на оцінці ризиків;
- покладення функцій контролю на працівників, особливо менеджерів. Роботодавець також зобов'язаний надавати цим працівникам повноваження та засоби, необхідні для належного виконання цих функцій;
- урахування порад експертів (зазвичай зовнішніх) у сфері безпеки та гігієни праці. У Нідерландах діє система, що охоплює радників-консультантів (*Arbodiensten*) для надання таких послуг. За останні чотири роки державною інспекцією праці було сертифіковано понад 100 таких консультантів. Кваліфікаційний процес не простий, оскільки вимоги консультаційних служб до якості виконання роботи та робочих характеристик дуже високі.

Підхід Нідерландів — циклічний процес, що складається з чотирьох етапів: отримання інформації, складення планів, їх здійснення та контроль. Є п'ять важливих моментів, що потребують постійної уваги:

- систематичне упорядкування робочого місця;

- відповідальна поведінка працівників;
- ефективний контроль;
- відповідальна закупівля матеріалів;
- відповідальне оформлення робочих місць.

У цьому процесі роль уряду полягає у застосуванні збалансованого поєднання використовуваних засобів. Це поєднання, крім регулювання, повинне складатися з таких компонентів:

- *управління*: вдала консультативна інфраструктура, спрямована на визначення переваг належних умов праці, на сприяння та стимулювання систем управління охороною праці;
- *фінансові заохочення*: податкові заохочення, фінансово підтримані угоди, штрафи за високий рівень відпусток у зв'язку з хворобою;
- *співробітництво*: між урядом (інспекцією праці) і соціальними партнерами на національному та галузевому рівнях; та між роботодавцями і працівниками на рівні підприємства;
- *втілення в життя*: системний контроль за ходом реалізації політики на робочих місцях, зосередження на роботодавцях, які не бажають її реалізовувати, та застосування санкцій з метою підкреслення серйозності наслідків;
- *моніторинг*: повинен бути постійним та послідовним з метою відстеження та документування впливу і наслідків цієї політики.

21.5 Наслідки системи управління безпекою та гігієною праці для інспекції праці

"Висхідний" чи "низхідний" підхід

Запровадження у багатьох країнах або обов'язкової вимоги впроваджувати внутрішній контроль, а вказівки керівництву середніх та великих підприємств задіяти СУБГП має велике значення для процесу інспекції. Традиційний підхід, згідно з яким інспектори прагнули лише виявити правові порушення і потім давати консультації або застосовувати санкції (залежно від серйозності порушення), дедалі більше ставиться під сумнів. У деяких країнах інспекції праці офіційно забороняється давати консультації і в багатьох — керівництво зобов'язане вишукувати власні шляхи для розв'язання проблем або оплачувати незалежні консультації.

У той час як малі підприємства представляють окремий випадок (див. підрозділ 21.6), інспекції праці не мають ресурсів або часто не володіють достатньою інформацією про процес, щоб діяти як неоплачувані консультанти з питань охорони праці в промисловості та торгівлі.

Новий підхід до управління дає можливість, навіть зобов'язує інспекторів праці обрати інший підхід, що часто називається "системним аудитом". Системний аудит — це комплексна, систематична та структурована оцінка систем визначення, оцінки та контролю за ризиками на підприємстві. Він включає вивчення організації управління на підприємстві, рівень компетенції персоналу та способи планування, впровадження систем контролю за ризиком та моніторинг їх ефективності.

В процесі аудиту, який може бути дуже ефективним на корпоративному рівні, коли розглядаються розвинуті системи управління, у разі нагальної потреби може застосовуватися тиск. Однак це технологія, що потребує ресурсів, тому виникає питання обрання "висхідного" чи "низхідного" підходу.

"Низхідний" підхід

Як приклад "низхідного" підходу можна вважати практику Швеції, де проактивне правозастосування проводиться з урахуванням педагогічних або інструктивних аспектів. Прогрес у реалізації ефективного внутрішнього контролю вбачається як східці з чотирьох сходинок та починається з першого рівня, де ще не встановлений внутрішній контроль. Другий рівень означає, що він теоретично прийнятий, що ризики визначено, план дій розроблено та завдання розподілено, але на практиці щоденні заходи не вживаються. На третьому рівні ці заходи вживаються на практиці, стратегію розроблено, оцінку ризику проведено, щоденні функції розподілено, заходи сплановано і проведено перший аудит. На четвертому рівні внутрішній контроль, ймовірно, позитивно впливає на фізичне та психологічне середовище, зменшуючи кількість виробничих травм та невиходів на роботу через захворювання.

До процесу "системного інспектування" залучаються два інспектори, що зустрічаються з представниками керівництва та експертами з охорони праці для проведення інспектування за "круглим столом". Зазвичай про інспекційне відвідання повідомляється за два-три місяці, тому значна частина заходів вживається безпосередньо перед ним. Мета зустрічі полягає у визначенні вимог забезпечення прогресу від теорії до практики.

У процесі розвитку внутрішнього контролю роль інспектора змінюється. Приблизно на третьому рівні мета полягає у тому, щоб пе-

ревірити, чи працює система. На цьому етапі інспектори проводять індивідуальні інтерв'ю з представниками керівництва та служби охорони праці. Про такий вид інспектування оголошується заздалегідь, зазвичай за місяць, і інтерв'ю надають інспекторам можливість порівняти відповіді директора-розпорядника з відповідями керівників середньої ланки і представників служби охорони праці. Тому інспекторам легко можна виявити, чи реальною є система.

Подібним чином у Норвегії "системний аудит" спочатку проводиться інспектором шляхом вивчення документації, підготовленої підприємством, у якій йдеться про його організаційну структуру, плани діяльності та процедури моніторингу безпеки та гігієни праці. Інспектор не лише перевіряє дотримання процедури, а й спонукає підприємство до заходів, яких необхідно вжити. Тому інспектор діє і як працівник контролюючого органу, і як вчитель. Це підхід, реалізація якого потребує часу, і через тиск на ресурси інспекції більше проводиться інспекцій, що спеціалізуються на визначенні ризиків, першочерговість яких установлюється відповідно до ступеня професійного ризику на підприємстві.

Будь-який процес повинен підкріплюватися оглядом устаткування, приміщень та обладнання, виробничих процесів і документації, а також опитуванням керівників вищої та середньої ланок і рядових працівників, навіть якщо це робиться вибірково. Досвідчений інспектор праці знає: те, що за інформацією, існує, навіть якщо керівництво чесно вірить у це існування, чи йдеться про обладнання, процедури або взаєморозуміння, часто дуже відрізняється від реальності.

"Висхідний" підхід

Прикладом "висхідного" підходу може бути підхід інспекції праці Швеції до розслідування серйозних нещасних випадків. Він також може бути представлений чотирма рівнями. Після того як інспектор відстежить хід нещасного випадку (рівень перший) і шляхом взяття інтерв'ю та вивчення фактичного робочого місця виявить його причини (рівень другий), він починає з'ясовувати першопричини (рівень третій). Вони включають умови, притаманні не лише конкретним, а й більш загальним умовам праці, включаючи методи роботи, шкідливі речовини та обладнання. На четвертому рівні визначаються недоліки в управлінні і відповідно у внутрішньому контролі на рівні керівництва.

"Висхідний" підхід так само може застосовуватися до проактивного інспектування і, можливо, передусім для подальших інспектувань. Використовуючи цей підхід, інспектор праці проводить порівняно швидкий

огляд на місці, зосереджуючись на відділах, обладнанні, виробничих процесах, процедурах та особах, що мають безпосереднє відношення до забезпечення безпеки та гігієни праці, яких не було під час попереднього інспектування або в роботі яких було виявлено недоліки. Будь-які порушення потім можуть бути обговорені з вищим керівництвом як доказ того, що управління безпекою та гігієною праці здійснюється неефективно. Однак увага зосереджена не на безпосередніх причинах (таких як, наприклад, недостатній захист або неврахування людського фактору), а на визначенні першопричини як неадекватного аналізу ризиків, планування, виправних дій, навчання, нагляду або контролю.

Порушенням може бути не лише правове порушення (що призводить до покарання), а й недотримання підприємством своєї власної системи охорони праці. Якими є в такій ситуації наслідки для маркетингу, якості або фінансових систем? Керівництво повинне вживати необхідних заходів.

Стимулювання самомотивації

Традиційний підхід до інспекції праці ніколи не сприятиме швидкому підвищенню стандартів, оскільки керівництво докладає мінімальні зусилля для того, щоб задовольнити інспектора праці, а потім зітхає з полегшенням з думкою, що цей інспектор не повернеться протягом кількох років.

Сучасний підхід покликаний закликати до комерційного або, політичного інтересу керівництва (у державних органах), і, демонструючи переваги ефективності та продуктивності, сприяти досягненню самомотивації керівництва. Розумне керівництво, будучи впевненим, відразу забезпечить підтримку належного рівня СУБГП, а інспектор праці може запропонувати різноманітні методи, застосування яких не потребує великих витрат, з метою підтримки рівня обізнаності та аудиту (реклама, конференції, обстеження та запити на проведення розслідування). Такі системи також можуть бути сертифіковані третьою стороною, і у майбутньому сертифікаційний орган сам зможе набути кваліфікацію для проведення акредитації у цій сфері.

21.6 Застосування системи безпеки та гігієни праці на малих підприємствах

Практика обов'язкового внутрішнього контролю

Досвід Норвегії свідчить про те, що існують практичні відмінності у переконанні роботодавців малих підприємств у запровадженні внутрішнього контролю. Зазвичай роботодавець особисто відповідає за кожен

аспект діяльності підприємства і не має часу або достатньої енергії для впровадження будь-якої системи, якщо вона не є надзвичайно простою. Навіть маючи первинну документацію, на практиці роботодавець сам нестиме відповідальність з усіх перелічених в ній питань.

Інспекція праці Швеції займає таку позицію: на малих підприємствах найкращим методом інспекції праці залишається традиційний підхід, однак вона намагається визначити методи внутрішнього контролю для малих підприємств з урахуванням таких п'яти мінімальних елементів:

- доступ до Закону про внутрішній контроль за виробничим середовищем 1992 року та відповідних постанов;
- обізнаність з існуючими ризиками та законодавчою базою;
- організація постійної оцінки ризиків;
- організація розслідування виробничих травм;
- плани дій щодо заходів з ліквідації наслідків нещасних випадків.

З метою активізації малих підприємств до проведення інспектування праці іноді їм надсилаються брошури, в яких описується мета внутрішнього контролю та визначаються ці мінімальні вимоги. Інформаційні семінари проводяться також з метою посилення інспекційного процесу.

Практика, коли система управління безпекою та гігієною праці не є обов'язковою

Очевидно, багато інспекцій праці погодяться з тим, що традиційний підхід придатний для більшості малих підприємств, але водночас вони будуть впроваджувати велику кількість різних додаткових методів підвищення стандартів на таких підприємствах (див. глава IV, розділ 23).

21.7 Наслідки для управління інспекцією праці

У разі, коли впровадження системного аудиту внутрішнього контролю або СУБГП має для інспекційного процесу безпосередні наслідки, що описані в підрозділі 21.3, воно також значною мірою впливає на управління інспекцією праці, а саме під час приймання на роботу, початкового навчання, підвищення кваліфікації та перекваліфікації, здобуття знань, управління свободою дій інспекторів і внутрішнього моніторингу.

Наслідки для приймання на роботу

У разі, коли роль інспектора праці полягає дедалі більше у тому, щоб вимагати, переконувати та спонукати керівництво обирати комплексний

підхід до управління безпекою та гігієною праці, то здатність роз'яснити ключові елементи, що до нього входять, і проводити моніторинг розуміння та реалізації керівництвом підприємств цих процесів та процедур не обов'язково вимагатиме від інспекторів бути інженерами, хіміками або юристами.

Усі передові інспектори повинні вміти переконувати керівництво підприємства у доцільності запровадження систем управління та їх важливості для безпеки та гігієни праці. Інспектори праці також повинні мати здатність ефективно інспектувати велику кількість різних малих підприємств та надавати відповідні консультації, але це те, що вони завжди робили, і, звичайно, інспектори повинні мати доступ для спілкування з інженерами, хіміками, юристами та спеціалістами у різних питаннях.

Особи, яких прийматиме на роботу сучасна інспекція праці, повинні мати відповідні базові знання і вміння переконувати, спонукати і вкрай рідко, чинити тиск.

Наслідки для професійного навчання та професійної орієнтації

Наслідки для професійного навчання очевидні. Небагато з нових працівників вивчали управління бізнесом, але принципи чітко визначені, і повне їх розуміння у контексті управління сучасним підприємством (і не лише у сфері безпеки та гігієни праці) є основою бази знань інспектора. Найважливіше завдання управління інспекції праці може полягати у необхідності змінити напрям мислення інспекторів, особливо тих, хто знаходиться на середніх щаблях своєї кар'єри або хто не бажає змінити свої методи роботи. Їх слід переконати в обранні нового підходу і дати можливість повірити у свою здатність його впровадити.

Більша свобода дій

Нарешті управління інспекції праці може вимагати нового визначення меж свободи дій інспекторів. Жорсткий інструктаж стосовно того, який з методів слід обрати, призвів би до зворотних результатів. Якщо будуть існувати великі та подекуди середні підприємства, які правильно розуміють системи управління і швидко оцінять переваги інтеграції управління безпекою та гігієною праці у ці системи, будуть й інші, досить великі організації, де невідкладність усунення ризиків та неадекватність поточного управління потребуватиме першочергового застосування більш традиційного підходу.

Навпаки, в той час як більшість малих підприємств може працювати на основі традиційних підходів за підтримки додаткових методів, будуть і деякі підприємства, які відгукнуться на підхід, що ґрунтується на системах управління, та зможуть підтримувати систему самомотивації та самоаудиту. Наприкінці робочого дня інспектор лише зможе визначити, використовуючи свій досвід, чи слід продовжувати використовувати існуючу систему управління, чи слід (і коли) припинити вживати заходів переконання й повернутися до "висхідного" підходу.

Керівництво інспекції праці повинне забезпечувати створення таких умов, щоб персонал мав свободу діяти у спосіб, який, на його думку, є найефективнішим.