



Міжнародна
організація
праці

Навчальний курс МОП «Розбудова сучасних і ефективних систем інспекції праці»

Модуль

3

► Політика і планування інспекції праці

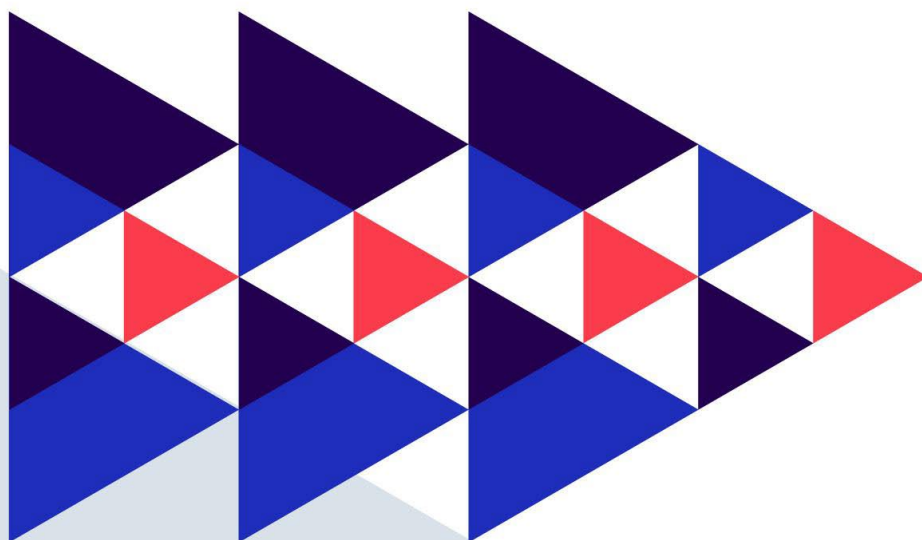


Українською мовою перекладено за підтримки Проєкту МОП за фінансування ЄС
[«На шляху до безпечної, здорової та задекларованої праці в Україні».](#)

Навчальний курс МОП
«Розбудова сучасних і ефективних
систем інспекції праці»

► Модуль 3

Політика і планування інспекції праці





► Про що цей модуль

У цьому модулі розглядаються три важливі теми: політика в галузі інспекції праці та питання, які повинні бути включені до неї; стратегічне планування діяльності, моніторинг і контроль; оцінювання результативності та впливу служби інспекції праці.



► Цілі

Мета цього модуля — ознайомити учасників із процесом розроблення політики в галузі інспекції праці та планування, моніторингу, контролю й оцінювання діяльності служби інспекції праці. Наприкінці цього модуля учасники зможуть:

- описати потребу в ухваленні політики інспекції праці, її призначення і зміст;
 - вивчити основні аспекти, що визначають методику інспектування, та обговорити їхні переваги та недоліки;
 - висвітлити важливість цього процесу, а також головні фактори належного планування інспекції праці;
 - пояснити роль моніторингу, контролю й оцінювання інспекції праці для покращення її результативності в майбутньому, а також процес звітування.
-

► Зміст

► 1. Розроблення політики в галузі інспекції праці	1
1.1. Загальний політичний контекст	2
1.2. Деякі принципи ефективного інспектування	2
1.3. Розроблення й ухвалення політики	3
► 2. Визначення підходу	5
2.1. Питання, які слід розглянути	5
2.2. Формати політики	6
2.3. Завдання інспекції праці	8
2.4. Підхід, орієнтований на санкції, та підхід, орієнтований на додержання	9
2.5. Інформування та консультації	11
2.6. Випереджувальне та реагувальне інспектування	12
2.7. Періодичність інспектування	12
2.8. Пріоритети інспекційної роботи	15
2.9. Свобода дій в інспекційній роботі	20
2.10. Узгодженість в інспекційній роботі	22
► 3. Оперативне планування	25
3.1. Важливість планування	25
3.2. Стратегічне планування	25
3.3. Планування дій	27
3.4. Програми інспекційних відвідувань	28
3.5. Індивідуальні програми роботи	29

► 4. Моніторинг, оцінювання і звітність	31
4.1. Моніторинг і контроль діяльності	31
4.2. Оцінювання	32
4.3. Звітування про діяльність у сфері інспекції праці	36
► Резюме	39
► Вправи	40
► Бібліографія та додаткові джерел	44
► Додаток 1. Порівняння — «Скандинавське табло»	45

► 1. Розроблення політики в галузі інспекції праці

Інспектори праці відвідують підприємства в усьому світі ще з початку дев'ятнадцятого століття, і можна було б очікувати, що мета їхніх відвідувань чітка й очевидна. Проте це не завжди було так, і навіть зараз у деяких країнах картина плутана.

Загалом кажучи, спосіб, у який діє служба інспекції праці, повинен визначатися політикою. Згідно з поширеним визначенням терміна «політика», це конкретний, цілеспрямований порядок дій, який ухвалений урядом або державним органом (як-от служба інспекції праці) та який допомагає йому виконувати покладені на нього завдання. Будь-яка політика повинна ґрунтуватися на формальних юридичних повноваженнях та обов'язках, отже, вона є важливим інструментом ухвалення рішень.

Важливо зазначити, що політика в галузі інспекції праці забезпечує більшу відкритість і прозорість способу, в який служба інспекції праці та її інспектори здійснюють свої функції, та надає певні гарантії (роботодавцям, працівникам і населенню загалом) того, що інспектори, як державні службовці, відповідають за свою роботу. Хоча інспектори завжди зможуть користуватися певною свободою дій, у сучасному світі праці дедалі важливішою стає необхідність бачити, що вони працюють у широких політичних рамках і в міру можливості забезпечують узгоджений підхід, чесність і справедливість.

На практичному рівні політика в галузі інспекції праці визначає спрямованість діяльності в конкретних сферах, відповідаючи на такі запитання:

- Які ресурси слід виділяти підрозділам, що безпосередньо виконують інспекційну роботу на місцях, порівняно з тими, що здійснюють функції адміністративної підтримки та управління?
- Яким має бути баланс між інформуванням, консультаціями та правозастосуванням? Чи зосередяться інспектори тільки на правозастосуванні, а роботодавцям доведеться діставати поради та інформацію з інших джерел?
- Якими критеріями інспектори користуються для ухвалення рішень про те, як і коли ініціювати формальні правозастосовні заходи — судове переслідування або накладення санкцій?
- Як інспектори вибирають підприємства для випереджувальних (профілактичних) відвідувань і для реагувальних (слідчих) відвідувань?
- На яких питаннях інспектори праці повинні зосередитися під час відвідувань? Чи повинні вони приділити увагу тільки певним пріоритетним питанням або ж їм слід спробувати охопити всі питання, що належать до сфери їхньої компетенції?
- Який ступінь свободи дій слід надати інспекторам, і як це можна проконтролювати? Як служби інспекції забезпечують узгодженість, чесність, прозорість і підзвітність у їхній роботі?

- ▶ Які в зацікавлених сторін є гарантії того, що інспектори працюватимуть за високими стандартами сумлінності та етичної поведінки?

Уряд, служба інспекції праці та її персонал, роботодавці та працівники й населення загалом — усім їм потрібні чіткі політичні настанови з цих питань, щоб задати загальний напрям діяльності служби інспекції, допомагати в ухваленні рішень і закласти основу для оперативних планів як на центральному, так і на місцевому рівнях.

1.1 Загальний політичний контекст

Служби інспекції праці не діють самотужки, тож під час розроблення національної політики в галузі інспекції їм необхідно враховувати ширші питання. Зокрема, вони входять до загальної системи адміністрації праці, яка підзвітна урядам їхніх країн, тому їм треба усвідомлювати загальні державні пріоритети та політику, особливо з питань праці. Крім того, їм потрібно консультуватися та співпрацювати із соціальними партнерами та іншими зацікавленими сторонами в розробленні національної політики, як і у вирішенні інших питань, що мають загальнодержавне значення. Отже, на розроблення політики в галузі інспекції праці впливають декілька факторів, зокрема:

- ▶ національне законодавство з питань соціального захисту, на яке, своєю чергою, впливає низка міжнародних трудових норм. Це, зокрема, конвенції та рекомендації МОП, що конкретно стосуються інспекції праці¹ та інших суміжних питань, як-от адміністрація праці, дитяча праця, безпека та здоров'я на роботі². Ці норми містять широкі положення, що стосуються функцій служб інспекції праці, ресурсів, звітності про діяльність тощо й задають загальний напрям при розробленні національного законодавства про соціальний захист та політики в галузі інспекції праці;
- ▶ ширша національна політика з питань зайнятості, соціального захисту, соціально-економічних та інших питань. Служби інспекції праці діють у межах сфери повноважень своїх урядів і повинні враховувати ширші політичні інтереси. Наприклад, їм, можливо, слід приділяти більшу увагу таким питанням, як ВІЛ/СНІД або примусова праця, ніж зазвичай, тому що ці проблеми, як виявилось, є питаннями першорядного національного значення.

1.2 Деякі принципи ефективного інспектування

В основі роботи інспекторів як професійних державних службовців повинні лежати певні базові принципи, тож важливо, щоб політика в галузі інспекції праці визнавала й підтримувала ці принципи. Ці принципи, ґрунтовані на міжнародних трудових нормах, а також на іншій належній практиці, визнаній на міжнародному рівні, стисло можна викласти так:

¹ Зокрема, Конвенція 1947 р. про інспекцію праці (№ 81) та Конвенція 1969 р. про інспекцію праці в сільському господарстві (№ 129).

² Наприклад, Конвенція про адміністрацію праці (№ 150), Конвенція про найгірші форми дитячої праці (№ 182) та Конвенція про основи, що сприяють безпеці та здоров'ю на роботі (№ 187).

1. Незалежність і неупередженість: служба інспекції та інспектори повинні бути спроможними виконувати свою роботу незалежно від неналежного політичного або фінансового зовнішнього впливу.
2. Чесність: прийняття найвищих стандартів професійної сумлінності.
3. Конфіденційність: інспектори повинні зберігати конфіденційність усієї наданої їм інформації.
4. Повноваження за законом, достатні для того, щоб інспектори виконували свої функції належним чином.
5. Ясність: надання чітких настанов щодо того, як виконувати свої обов'язки з інспектування і правозастосування.
6. Свобода дій: певний розсуд в ухваленні рішень.
7. Соціальний діалог: взаємодія із соціальними партнерами на всіх рівнях.

1.3 Розроблення й ухвалення політики

Отже, головним завданням політики в галузі інспекції праці буде чітке визначення кола повноважень служби інспекції з урахуванням ширшого контексту національної політики та пріоритетів у галузі праці, необхідності забезпечення підзвітності, професіоналізму тощо.

Розробляючи цю політику, необхідно консультуватися із соціальними партнерами, щоб забезпечити широку тристоронню згоду щодо цієї політики на національному рівні, інакше інспектори не матимуть міцного підґрунтя для практичної роботи на об'єктах і для забезпечення додержання цієї політики на рівні підприємств. Розроблений проєкт політики слід представити на національній тристоронній (або багатосторонній) зустрічі для обговорення, уточнення й ухвалення.



► Тристоронні комітети³

(...) Ці комітети можуть створюватися спонтанно або в певному порядку, передбаченому законом, чи бути дорадчими органами, створеними на національному, регіональному, галузевому або місцевому рівні, як, наприклад, консультативні трудові ради, ради з нагляду за виконанням колективних угод і договорів, національні консультативні ради з питань безпеки та здоров'я на роботі. Якщо уряд надає послуги секретаріату для цих органів, мета повинна полягати в організації регулярних зустрічей зі змістовним порядком денним, а також у забезпеченні втілення ухвалених рішень у життя. Погана адміністрація призведе до втрати інтересу з боку представників роботодавців і працівників, і неефективні комітети стануть просто балаканиною — якщо вони взагалі проводитимуть засідання.

³ МОП, 2002 р., [Інспекція праці: введення в професію](#)

У разі ухвалення політики їй слід надати якнайсильнішу політичну підтримку та широко розповсюдити серед усіх носіїв обов'язків та інших ключових зацікавлених суб'єктів. Усі діючі та новоприйняті інспектори праці, звичайно, повинні ознайомитися з цією політикою та всіма змінами до неї — за потреби за допомогою тренінгу та (або) інструктажу.

► 2. Визначення підходу

Хоча загальні принципи інспекції праці залишаються однаковими в усьому світі, однозначно вказувати, що саме повинна містити конкретна національна політика в галузі інспекції, неможливо. Як згадувалося вище, політика в галузі інспекції праці відображатиме ширший контекст і пріоритети політики в галузі праці, тож, оскільки вони істотно варіюватимуться в різних країнах, будуть помітні відмінності й у політиці в галузі інспекції праці. Важливими факторами у визначенні підходу служби інспекції до розроблення політики будуть також різні сфери повноважень і різні організаційні структури та рівні забезпеченості ресурсами. Однак, часто є певні спільні риси в політичних пріоритетах і політичному впливі на органи інспекції праці, і політика інспекції в різних країнах може на практиці охоплювати схожі питання попри відмінності в організації, ресурсах тощо.

2.1 Питання, які слід розглянути

Загальний спектр питань, які можна розглядати в політиці в галузі інспекції праці, є широким і часто включає нижченаведені аспекти.

Організація й управління

- Структури для консультацій та ухвалення рішень, наприклад, через тристоронні органи із соціальними партнерами.
- Поточні національні пріоритети та цілі в галузі інспекції праці.
- Поточні національні інспекційні кампанії та програми (у таких сферах, як нелегальна зайнятість, безпека та здоров'я на роботі, дитяча праця і примусова праця).
- Порядок моніторингу й оцінювання процесу інспектування та інших заходів втручання для забезпечення максимальної ефективності й результативності.
- Заходи із забезпечення узгодженості, справедливості, прозорості та підзвітності служби інспекції праці

Інспекційна та правозастосовна робота

- Критерії відбору для випереджувальних і реагувальних інспекційних відвідувань.
- Баланс між інформуванням, консультаціями та правозастосуванням під час інспекційних відвідувань (наприклад, чи зосереджується служба інспекції майже повністю на правозастосуванні, через що роботодавцям доводиться отримувати інформацію та поради з інших джерел).
- Коли й за яких обставин інспектори можуть вдаватися до офіційних правозастосовних дій.

- ▶ Порядок надання технічної та фахової підтримки інспекторам.
- ▶ Інші види інспекційної діяльності (наприклад, освіта, професійна підготовка, роз'яснювальна чи інша діяльність із підвищення рівня обізнаності).

Кадрові питання

- ▶ Розподіл ресурсів між інспекційною, управлінською та допоміжною функціями, включно з утриманням офісу та транспортними послугами.
- ▶ Політика набору та підготовки кадрів.
- ▶ Заходи із забезпечення стандартів чесності та етичної поведінки в масштабах усієї організації (вони можуть бути елементом загальноурядової ініціативи).

Дуже важливо, щоб політика в галузі інспекції розроблялася на основі консультацій із соціальними партнерами — зокрема з національними організаціями роботодавців і працівників — для забезпечення якнайширшого схвалення. Необхідно також консультиватися щодо політики з колегами з адміністрації праці, а також з іншими міністерствами, у сферу інтересів яких входять питання інспекції праці, наприклад, з міністерством охорони здоров'я та міністерством сільського господарства.

2.2 Формати політики

Національна політика в галузі інспекції праці може бути представлена в різних форматах, як зазначалося вище. Більш політично чутливі питання можна висвітлювати в програмних заявах, які оприлюднюються та поширюються звичайними каналами (наприклад, на вебсайті служби інспекції). Так часто буває з питаннями правозастосування, які завжди були чутливими й щодо яких служби інспекції повинні наочно демонструвати, що вони діють справедливо та узгоджено.

Менш чутливі питання, які є так само важливими, можуть бути вирішені через внутрішні інструкції, накази та інші засоби. Їх також можна оприлюднювати для населення, якщо це диктує загальна урядова політика. Уряди дедалі частіше ухвалюють політику більшої відкритості, тому внутрішні інструкції або інші документи служби інспекції в будь-якому разі можуть бути відкритими для населення (на вимогу).

Можна навести декілька прикладів заяв із важливих питань національної політики, зроблених останнім часом. Зокрема, Пакистан у 2006 році ухвалив національну політику в галузі інспекції праці, в якій висловлено прихильність уряду країни до інспекційної та правозастосовної діяльності, визначено ролі, цілі та стратегічні завдання, а також наведено керівні принципи, підходи та засоби дії⁴.

⁴ Labour Inspection Policy, Ministry of Labour, Manpower and Overseas Pakistanis, 2006 [Політика інспекції праці, Міністерство праці, робочої сили та закордонних пакистанців]

Велика Британія⁵ і Нова Зеландія⁶ також розробили політичні документи, які відображають конкретно методи забезпечення додержання законодавства, що діють у цих країнах. Хоча обидва ці документи стосуються конкретно питань безпеки та здоров'я на роботі, викладені в них принципи можуть застосовуватися набагато ширше, до всіх тем, якими займаються інспектори праці.

Нижче наведено витяг із заяви щодо правозастосовної політики, ухваленої у Великій Британії.



► **Велика Британія: Принципи правозастосування, ухвалені Управлінням із питань охорони здоров'я і безпеки⁷**

Примітка: хоча ці принципи застосовуються до безпеки та здоров'я на роботі, їх можна рівною мірою застосовувати, з незначними змінами, до інших питань, якими опікуються інспектори праці.

Сумірність. Сумірність означає прив'язку правозастосовних дій до ризиків. Ті, кого закон захищає, та ті, на кого він покладає обов'язки (носії обов'язків), очікують, що заходи, здійснювані правозастосовними органами для забезпечення додержання законодавства або для притягнення носіїв обов'язків до відповідальності, повинні бути сумірними будь-яким ризикам для здоров'я і безпеки або серйозності порушення, яка включає фактичну або потенційну шкоду в результаті порушення законодавства.

Адресність. Адресність означає забезпечення спрямування контактів насамперед на тих, чия діяльність спричиняє найсерйозніші ризики або в кого небезпеки найменш задовільно контролюються, та забезпечення націлювання дій на тих носіїв обов'язків, які відповідають за ризик і мають найкращі можливості для його контролювання — це можуть бути роботодавці, виробники, постачальники або інші суб'єкти.

Узгодженість. Узгодженість методики не означає одноманітність. Вона означає застосування аналогічного підходу в аналогічних обставинах для досягнення аналогічних цілей.

Прозорість. Прозорість означає надання носіям обов'язків допомоги в розумінні того, чого саме від них очікують і чого вони мають очікувати від правозастосовних органів. Вона означає також, що носіям обов'язків чітко вказують не лише на те, що вони повинні робити, а й — у доречних випадках — на те, чого вони не повинні робити. Це означає розрізнення між вимогами закону та порадами або настановами щодо того, що є бажаним, але не обов'язковим.

⁵ Enforcement Policy Statement (revised), Health and Safety Executive, UK 2009 [Заява щодо правозастосовної політики (переглянута), Управління з питань охорони здоров'я і безпеки, Велика Британія, 2009 р.]. Текст доступний за посиланням <http://www.hse.gov.uk/pubns/hse41.pdf>

⁶ Keeping Work Safe, The New Zealand Department of Labour's enforcement policy, 2009 [Забезпечення безпеки на роботі. Правозастосовна політика Міністерства праці Нової Зеландії, 2009 р.]. Текст доступний за посиланням www.dol.govt.nz/publications/research/keeping-work-safe/keeping-work-safe_02.asp

⁷ Enforcement policy statement (revised), Health and Safety Executive (HSE), 2009.

Підзвітність. Регулятори підзвітні громадськості за свої дії. Це означає, що правозастосовні органи повинні мати правила і стандарти (такі, як вищенаведені чотири принципи), за якими можна судити про їхню роботу, а також дієвий і легкодоступний механізм розгляду зауважень і реагування на скарги.

2.3 Завдання інспекції праці

Загальне завдання інспекції праці іноді формулюють як заохочування додержання законодавства, яке забезпечується за допомогою інспекційних відвідувань, інформаційно-роз'яснювальної роботи, національних програм і кампаній, інформування та реклами або іншими засобами, які передбачені колом повноважень інспекції. Це включає надання інформації та порад, а також ужиття офіційних правозастосовних заходів.

Отже, залежно від передбаченої законом сфери компетенції та повноважень інспектори можуть мати у своєму розпорядженні широкий спектр видів заходів для виконання цього завдання:

- ▶ надання носіям обов'язків інформації та порад — як щодо способів виконання мінімальних вимог законодавства, так і щодо передової практики (ця робота зазвичай включає не тільки те, чого вимагає закон);
- ▶ надання усного попередження про те, що, на думку інспектора, носії обов'язків не дотримуються законодавства;
- ▶ винесення приписів про усунення недоліків, які вимагають впровадження конкретних покращень у встановлений строк;
- ▶ винесення приписів про заборону або «наказів про зупинення», які забороняють конкретний вид діяльності — негайно або з установленого часу. Такі приписи можуть видаватися у випадку безпосередньої або очікуваної серйозної загрози;
- ▶ скасування дозволів на діяльність або скасування ліцензій чи внесення змін до їхніх умов;
- ▶ видачу офіційних попереджень, які мають форму актів, складених інспектором і прийнятих відповідальним керівником у письмовому вигляді, про те, що скоєно правопорушення, за які цілком можливе покарання;
- ▶ накладення адміністративних штрафів або штрафів на місці;
- ▶ судове переслідування.

Для забезпечення довіри до систем інспекції та їхньої результативності дуже важливо, щоб перспектива вжиття офіційних правозастосовних заходів до носіїв обов'язків була реальною, а санкції — достатньо жорсткими для того, щоб відрадити цих осіб від

порушення закону⁸. Конвенція 1947 року про інспекцію праці (№ 81) також говорить, що необхідно передбачати та ефективно застосовувати відповідні санкції⁹.

2.4 Підхід, орієнтований на санкції, та підхід, орієнтований на додержання

З огляду на спектр дій, до яких можуть вдаватися інспектори, є загалом два підходи до інспекційної роботи, ухвалені країнами для досягнення однакових загальних цілей. Ці підходи часто характеризують ширшу правозастосовну культуру уряду — та суспільства загалом — цієї країни.

Ці два загальні підходи можна класифікувати так:

- ▶ За підходом, орієнтованим на санкції (наприклад, у США, Бразилії та Нідерландах), інспектори переважно накладають санкції за порушення правил і норм. Згідно з цим підходом вважається, що підприємства дотримуються законодавства, коли це економічно вигідно. Коли ймовірність бути спійманим за допомогою нагляду та вартість покарання переважають вигоди від недодержання законодавства. За цим підходом інспектори повинні шукати недоліки та накладати передбачені санкції¹⁰.
- ▶ За підходом, орієнтованим на додержання (наприклад, у Великій Британії, Німеччині, Японії), інспектори прагнуть заохочувати додержання законодавства переважно шляхом переконування і впливу, але з реальною загрозою санкцій у випадку невиконання підприємствами вимог законодавства в прийнятні строки. Інспектори користуються більшою свободою дій, ніж при підході, орієнтованому на санкції, та витрачають набагато більше часу на надання порад та інформації, вдаючись до формальних правозастосовних заходів тільки у випадку, якщо правопорушення є серйозними. Інспектори намагаються застосовувати законодавство в розумний спосіб, надаючи роботодавцям більше часу на виконання, якщо останні дійсно докладають необхідних зусиль для цього. Малим фірмам може надаватися більше часу на виконання вимог у разі конкретного порушення законодавства, наприклад, ніж більшим підприємствам. Отже, настановам та порадам надається перевага над конфліктними та каральними засобами правозастосування, які використовуються тільки як останній можливий захід¹¹.

⁸ Labour Inspection, International Labour Conference 95th Session, 2006 Report III (Part 1B), p. 96.

⁹ Стаття 18 Конвенції № 81, стаття 24 Конвенції № 129.

¹⁰ R. Pires: "Promoting sustainable compliance: Styles of labour inspection and compliance outcomes in Brazil" in International Labour Review, Vol. 147, 2008. Доступно за посиланням http://ponpo.som.yale.edu/seminar_docs/Pires_article.pdf.

¹¹ Як зазначають Ayres and Braithwaite, «чим більше санкцій можна тримати в запасі, тим більше виконання нормативного акту можна забезпечити за допомогою морального переконування, і тим більшою буде ефективність цього акту». Там само.

Модель піраміди забезпечення виконання законодавства (Ayres and Braithwaite, 1992)

Деякі фахівці виступають проти підходу, орієнтованого на санкції¹², на тій підставі, що:

- ▶ Суворе правозастосування створює в носіїв обов'язків обурення й небажання співпрацювати, що сприяє конфліктним відносинам між регуляторами та об'єктами регулювання. Це може серйозно підривати дух співпраці, потрібний для ефективного соціального діалогу.
- ▶ Цей підхід часто призводить до того, що вважається «нерозумним» правозастосуванням і розвиває на підприємствах культуру захисної поведінки. Керівництво підприємства може в такому випадку зосередитися лише на уникненні санкцій, лікуючи «симптоми» (порушення) замість «хвороби» (слабкого або не основного на співпраці управління). Інакше кажучи, підприємства виконують саме те, чого вимагають інспектори, але не більше¹³. Це навряд чи допомагає створювати ставлення, необхідне для фундаментальних і позитивних змін.

З іншого боку, можна стверджувати, що підхід, орієнтований на додержання, може створювати серед підприємств культуру потурання. Знаючи, що інспектори можуть бути поблажливими, принаймні під час початкового відвідування, роботодавці можуть вирішити дочекатися приходу інспектора (а це може статися за кілька років), перш ніж впроваджувати покращення, замість того, щоб діяти на випередження і звернутися по допомогу до сторонніх фахівців, якщо така потрібна.

¹² Bardach and Kagan, 1982; Ayres and Braithwaite, 1992; Hawkins, 2002; Braithwaite, 2006; Gunningham, Kagan and Thornton, 2006.

¹³ Bardach and Kagan, *ibid.*

2.5 Інформування й консультування

Актуальним питанням у багатьох країнах світу є також обсяг консультацій, які повинні надавати інспектори.

- ▶ З одного боку, дорадча функція забирає час, який можна було б використати на відвідування інших підприємств. Крім того, інспекторам треба бути достатньо добре підготовленими (та поінформованими) у питаннях, з яких вони надають поради, а це також вимагає часу та ресурсів. Стверджується, що якщо підприємствам потрібні поради, вони можуть звернутися за ними до інших джерел.
- ▶ З іншого боку, завдяки відвідуванням інспектори накопичують багатий практичний досвід щодо економічно ефективних способів додержання законодавства та найкращої практики. Таким чином, вони мають хороші можливості для того, щоб ділитися таким досвідом з іншими, особливо з питань, які стосуються цієї ж галузі промисловості. Отже, вони допомагають поширювати додержання законодавства своїми порадами. Консультації інспекторів часто є дуже бажаними на підприємствах, особливо на МСП¹⁴, тому що їхні ресурси обмежені.

Немає правильної або неправильно відповіді на це запитання — це є питанням індивідуального вибору кожної країни, не в останню чергу ґрунтованого, як зазначалося вище, на наявній політичній та адміністративній культурі.

У багатьох країнах потреба підприємств у порадах із певних питань (як, наприклад, безпека та здоров'я на роботі) широко визнана, і там створено державні та приватні служби, які надають підприємствам необхідну підтримку¹⁵. Ці служби загалом виявилися дуже корисними, але масштаб їхньої діяльності не завжди є настільки великим, наскільки він має бути, особливо якщо ці послуги надаються на комерційній основі й, отже, мають оплачуватися роботодавцями.

У деяких країнах, наприклад США, інспектори, як правило, не надають поради, відвідуючи підприємство без попередження, але можуть робити це під час інших контактів і реалізації відповідних програм. У Нідерландах створені приватні служби безпеки та здоров'я на роботі, з якими підприємства укладають контракти на отримання консультацій фахівців.

Більшість великих служб інспекції праці діють десь посередині між цими крайнощами, надаючи поради там, де вони справді потрібні, особливо для МСП, та застосовуючи відповідні санкції, якщо поради залишено без уваги.

¹⁴ Малі та середні підприємства.

¹⁵ Див. Конвенцію 1985 р. про служби здоров'я на роботі (№ 161), <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C161>

2.6 Випереджувальне та реагувальне інспектування

1) Випереджувальне (профілактичне/превентивне) інспектування

Випереджувальне інспектування передбачає здійснення відвідувань у межах річної планової програми. Національна політика в галузі інспекції визначає, чи є конкретні пріоритети для випереджувальних інспекційних відвідувань, чи повинні інспектори охопити всі питання, які входять до сфери їхніх повноважень, або ж у них є свобода дій щодо вибору тем, які вони охоплюють під час кожного конкретного відвідування.

Прикладами випереджувального інспектування є також спеціальні відвідування, рейди або бліцперевірки в межах національної програми або кампанії з конкретної проблеми (нелегальної зайнятості, дитячої праці тощо).

Контрольні відвідування також мають випереджувальний характер і здійснюються для визначення ступеня, в якому підприємство відреагувало на результати відвідування, проведеного раніше. Національна політика в галузі інспекції може передбачати, що формальні правозастосовні заходи слід розглядати у випадку, якщо після контрольних відвідувань підприємство не вжило дій для усунення недоліків.

2) Реагувальне інспектування — нещасні випадки, захворювання і скарги

Відвідування цього виду зазвичай здійснюються для розслідування нещасного випадку на роботі, професійного захворювання або скарги.

Широко визнано, що реагувальні відвідування в середньому досягають набагато більших результатів із погляду покращень на місцях, ніж випереджувальні. Якщо стався серйозний нещасний випадок, відповідальні за це підприємство, як правило, почуваються засмученими та вразливими, тому вони набагато скоріше ініціюють заходи, що можуть вилитися в дорогі вдосконалення, ніж у результаті випереджувального відвідування, коли нещасний випадок не стався. Критерії вибору об'єктів для таких відвідувань обговорюються нижче.

Питання розподілу часу між випереджувальним і реагувальним інспектуванням слід вирішувати централізовано.

2.7 Періодичність інспектування

Конвенції №81 та 129 передбачають, що «інспекції на підприємствах проводяться так часто й так ретельно, як це необхідно для забезпечення ефективного застосування відповідних правових норм»¹⁶. Кілька десятиріч тому очікувалося, що планові (випереджувальні) відвідування проводитимуться в середньому раз на рік, але сьогодні ця мета для більшості служб інспекції є нереалістичною, навіть якщо вони могли досягти

¹⁶ Стаття 16 Конвенції № 81, стаття 21 Конвенції № 129.

цієї мети в той час. З іншого боку, інспектування навряд чи може бути ефективним, якщо випереджувальні відвідування здійснюються тільки раз на 10 років або рідше.

Є різні методи визначення необхідної періодичності проведення інспекційних відвідувань.

Один метод є суто циклічним. Ресурси виділяються для забезпечення інспектування всіх об'єктів на дворічній — а частіше на чотирирічній — основі. Проте цей метод, попри видимість справедливості, передбачає однакове ставлення до всіх об'єктів, незалежно від розміру або ризику. Підприємства, однак, є фактично різноманітними за умовами безпеки та здоров'я на роботі, тому згадана система може вважатися механістичною та недосконалою.

Інший метод, прийнятий службою інспекції в деяких країнах, полягає в складанні програми роботи на основі загроз: чим сильніше загроза — або безпеці, або здоров'ю — тим частіше проводиться інспектування. Отже, ресурси застосовуються службою інспекції до тих ділянок, де потенціал шкоди робочій силі є найбільшим. Хоча цей метод має свої переваги, з ним пов'язані також істотні проблеми.

По-перше, є труднощі в точному та об'єктивному оцінюванні загрози та ризику.

По-друге, такий підхід значно подовжує інтервали між перевірками тих об'єктів, де загрози та ризику вважаються низькими. Отже, між інспекційними відвідуваннями можуть проходити тривалі періоди часу, протягом яких працівники не відчують безпеку і впевненість, які може надати інспекція. Крім того, така система, як правило, припускає, що загрози та ризику, які вже оцінені, радикально не змінюються. Це далеко не так. Є небезпека того, що малопотужне підприємство може розвинути свої процеси виробництва так, що загрози та ризику зростуть, а служба інспекції про цей перебіг подій не знатиме.

Серед інших методів — проведення інспекційних відвідувань у випадку, якщо рівень травматизму на роботі на підприємстві перевищує середній рівень по країні для цієї галузі, або відразу після смертельної травми або масштабної катастрофи.

Коротких та простих відповідей на завдання визначення періодичності інспектування немає. Проте, як здається, у багатьох країнах служби інспекції надто часто недостатньо забезпечені ресурсами, у результаті чого реальний захист, надаваний такою службою працівникам, поступово слабне. Здатність досягти задовільного компромісу щодо цього — це питання частково ресурсів, а частково — належного управління. Головні фактори в цьому аспекті викладені нижче.

- 1. Ретельне планування і відбір пріоритетів для інспектування.** У річних планах слід зазначати час, який необхідно витратити на більшу частину видів (якщо не на всі види) інспектування, обговорених вище, а насамперед — на планові/профілактичні відвідування, увагу до яких можна легко ослабити на користь реагувальних відвідувань. У межах розподілу роботи щодо випереджувальних відвідувань деякі галузі можна вважати вартими більшої уваги, ніж інші (через

високу частоту нещасних випадків на роботі), а на деякі підприємства можна здійснювати більше відвідувань, ніж на інші, через низьку якість їхньої роботи або погане ставлення.

2. Потрібна **певна форма обліку роботи**, щоб керівники могли перевіряти стан виконання планів. Якщо плани не виконуються, для цього цілком можуть бути вагомі причини, наприклад, складне розслідування або тривале судове провадження.
3. Інспектори підзвітні своїм урядам і суспільству загалом, і **ширші політичні інтереси** можуть зумовити необхідність зміни пріоритетів навіть протягом року. Наприклад, суспільне занепокоєння щодо впливу ВІЛ/СНІДу у сфері праці, нелегальної зайнятості, дитячої праці або конкретні проблеми щодо безпеки та здоров'я на роботі, такі як використання азбесту, можуть зумовити необхідність внесення змін у плани роботи.
4. Ефективності можна досягти шляхом **інтеграції різних національних інспекційних служб**, уникаючи в такий спосіб дублювання роботи. Це більш довготривалий підхід, який докладніше розглядається в інших джерелах, але як політичне питання він має безпосередній вплив на те, як часто можна проводити інспекційні відвідування. Деякі країни нещодавно об'єднали свої служби інспекції праці за принципом «одне підприємство — один інспектор», розширивши сферу компетенції інспекторів шляхом включення до неї широкого кола питань соціального захисту та збільшивши частоту відвідування підприємств.
5. **Приватні організації** можуть проводити певні види інспекційної роботи, *яка доповнюватиме — але не замінюватиме собою — планове інспектування*. Наприклад, акредитовані приватні компанії, а не інспектори, проводять поточні ретельні перевірки резервуарів високого тиску або підйимального обладнання. Можна також запровадити приватні консультативно-інформаційні служби (наприклад, з питань безпеки та здоров'я на роботі), як уже згадувалося вище. Якщо службі інспекції потрібні певні власні спеціалізовані послуги, то їх можуть надавати інспектори-спеціалісти, здатні проводити деякі інспекційні відвідування замість інспекторів широкого профілю.
6. У минулому служби інспекції багато чого досягли шляхом залучення так званих **«посередників»**, як-от заклади освіти й професійної підготовки, банки або страхові компанії. Такі організації мають власні контакти з підприємствами й можуть істотно впливати на умови праці на них, наприклад, працюючи зі МСП та підприємствами, які не зареєстровані в органах інспекції. Відвідування посередниками не замінюють потребу в регулярних інспекційних відвідуваннях, але можуть бути цінним доповненням до них.
7. **Інспектори повинні витрачати якомога більше свого часу на перевірки на місці**, а не на роботу в офісі (обговорювання справ, відповіді на дзвінки, підготовку звітів і обробку інформації, ведення кореспонденції або виконання іншої бюрократичної роботи). На жаль, через зростання тиску на інспекторів на пред-

мет забезпечення кращої віддачі від їхньої роботи, а також через дедалі більшу складність сучасних моделей зайнятості спостерігається стійка тенденція: інспектори проводять усе більше часу в офісі. Крім того, розслідування можуть займати набагато більше часу, ніж у минулому. Це питання потребує ретельного моніторингу з боку керівництва.

2.8 Пріоритети інспекційної роботи

Дуже небагато служб інспекції праці — якщо взагалі такі є — мають достатню кількість інспекторів для того, щоб відвідувати підприємства щорічно. Слід визначити пріоритети та зробити вибір, причому важливо, щоб цей вибір був справедливим, логічним і виправданим. Зрозуміло без пояснень, що загалом служби інспекції повинні спрямовувати свої зусилля на найсерйозніші порушення законодавства або на об'єкти, де є найвищий ризик учинення таких порушень.



► Адресна стратегія в Австрії

Частота проведення інспекційних відвідувань залежить від ризиків для працівників і від рівня ризику для підприємства.

1. Підприємствам призначається **потенціал ризику** на основі галузі промисловості (категорії: вище середнього=3, середній=2, нижче середнього=1).
2. Робочі місця класифікуються за індивідуальним **рівнем ризику** відповідно до галузі промисловості (категорії: вище середнього=3, середній=2, нижче середнього=1).
3. Результатом у матриці 3х3 є добуток двох вищезгаданих значень. Підсумкові цифри визначають **«потребу в дії»** для інспекційних органів.

Рівень ризику	3	3	6	9
	2	2	4	6
	1	1	2	3
		1	2	3
		Потенціал ризику		

Потреба в дії

Висока
Середня
Низька

Отже, були розроблені рейтингові системи, що враховують цілу низку факторів, які стосуються окремих підприємств (як-от небезпеки, властиві технологічним процесам, дані про виконання підприємством вимог законодавства, ставлення керівництва до виконання законодавства, час, що минув після останнього відвідування, тощо), а також політичних пріоритетів і суспільного занепокоєння (наприклад, щодо великих хімічних об'єктів). Такі рейтингові системи встановлюють обґрунтовані критерії для ухвалення рішення про те, які підприємства слід вибрати для випереджувального інспектування.

У сфері безпеки та здоров'я на роботі для цієї мети часто використовуються показники рівня травматизму за галузями промисловості загалом. Визначення пріоритетності галузей на основі інших трудових норм менш поширено, тому що чіткі показники результатів, аналогічні рівням травматизму, важче визначити. У США єдиним інструментом для визначення пріоритетності галузей є велика кількість низькооплачуваних працівників у галузі.

Менш поширеними є методи, що дають змогу службам інспекції встановлювати пріоритети в розрізі підприємств однієї галузі. Найбільш популярним засобом для цього є адресний підхід згідно з розміром роботодавця: великі роботодавці в масштабах галузі часто піддаються перевіркам у несумірних пропорціях. Хоча в цьому є інтуїтивна логіка (адже саме тут найбільше працівників), є істотні свідчення того, що великі роботодавці демонструють рівень додержання законодавства вище середнього по галузі.

Програми випереджувального інспектування

У національних програмах інспектування зазвичай зазначається, скільки часу — у відсотках — слід витратити на випереджувальне інспектування. Цей аспект є питанням політики, і на нього впливатимуть декілька факторів, деякі з яких згадані вище.

Для того, щоб вирішити, які підприємства слід включити до програми, можна використати різні критерії. Наприклад:

- ▶ **Розмір підприємства.** Великі підприємства потенційно можуть впливати на трудове життя більшої кількості працівників, тому їм може надаватися вищий пріоритет порівняно з меншими підприємствами. Проте необхідно враховувати й інші фактори, які пояснюються нижче.
- ▶ **Імовірне додержання законодавства.** Навіть якщо підприємство в минулому демонструвало позитивні результати щодо додержання законодавства, якщо на об'єкті є серйозний ризик або небезпека, це може підвищувати ймовірність недодержання і, отже, вірогідність інспектування. Будівельні об'єкти (якщо вони входять до сфери компетенції інспекції), як правило, відвідуватимуться частіше, ніж, скажімо, невеликі гаражі.



► Адресний підхід у ПАР

У Південно-Африканській Республіці галузі промисловості поділені на категорії ризику: високий, середній і низький. Категорія високого ризику може включати лісове господарство, середнього ризику — виробництво харчових продуктів і напоїв, а низького — галузь освіти. Програма випереджувального інспектування передбачає виділення 60 % часу на категорію високого ризику, 30 % — на категорію середнього ризику, а 10 % — на категорію низького ризику.

- **Додержання законодавства в минулому.** Окремим підприємствам, які в минулому не додержувалися законодавства повною мірою, надаються вищі рейтинги, і вони, імовірно, перевірятимуться частіше, особливо якщо роботодавці не виявляють бажання співпрацювати. У розрізненні цільових груп слід також урахувати різні комбінації здатності та готовності виконувати умови.



► Групування фірм у Данії¹⁷

		Здатна дотримуватися	
		Так	Ні
Готова дотримуватися	Так	1	2
	Ні	3	

- **Управління умовами праці.** Підприємства з неефективним управлінням безпекою та здоров'ям на роботі та іншими аспектами робочого середовища, імовірно, перевірятимуться частіше, ніж підприємства з ефективними системами управління.
- **Конкретні ризики.** Підприємства, де наявні істотні фактори ризику (азбест, шум, падіння з висоти тощо) або небезпечні технології (виличні навантажувачі, котли тощо), можуть бути об'єктами інспекційних відвідувань.
- **Нові підприємства.** Багато інспекторів віддаватимуть пріоритет новим підприємствам, обговорюючи з ними планування приміщень, вентиляцію, освітлення тощо, щоб забезпечити оптимальні умови праці із самого початку.

¹⁷ P. Jensen and J. Jensen: *Carrots and sticks — inspection strategies in Denmark*. Presented at Australian OHS Regulation for 21st Century, National Research Centre of Occupational Health and Safety Regulation and National Occupational Health and Safety Commission, Gold Coast, July 20–22, 2003. Cited in Michael Wright, Ali Antonelli, John Norton Doyle, Mark Bendig and Richard Genna, "An evidence-based evaluation of how best to secure compliance with health and safety law" in *HSE Research Report 334*, 2005.

- ▶ **Час, що минув** після останнього планового інспекційного відвідування, також є важливим фактором.
- ▶ **Національні або місцеві програми.** Підприємства, які охоплюються національними і місцевими програмами, автоматично включаються в плани інспектування. Це також може означати, що інспектори під час планових відвідувань зосереджуються на конкретних питаннях. Наприклад, у канадській провінції Онтаріо до основних пріоритетів належать захист машин, можливість падіння з висоти та молоді працівники; в Австралії основні пріоритети включають ручну обробку вантажів, руйнівні роботи та небезпечні речовини. З цієї причини інспектори під час випереджувальних інспекційних відвідувань зосереджуються на цих питаннях, а не на інших.



▶ Пріоритети Управління з безпеки та здоров'я на роботі (OSHA, США)¹⁸

Найвищий пріоритет належить повідомленням про неминучі небезпеки/нещасні випадки. Друга за пріоритетністю група — це нещасні випадки зі смертельним наслідком або достатньо серйозні для того, щоб госпіталізувати трьох і більше працівників. Третя група — скарги працівників. Четверта група — направлення з інших державних установ. П'ята група — цільові інспекції, наприклад, Цільова програма перевірки конкретних об'єктів, яка спрямована на роботодавців, у яких мають місце високі рівні травматизму та поширеності професійних захворювань, і спеціальні програми, орієнтовані на небезпечні роботи, як-от копання траншей, або на таке обладнання, як механічні преси. Останній пріоритет надається повторним перевіркам.

Реагувальне інспектування — розслідування

Час, який щорічно витрачатиметься на реагувальну роботу — розслідування нещасних випадків і розгляд скарг — безперечно, неможливо прогнозувати з великою точністю, але можна оцінювати цей показник, спираючись на досвід попередніх років та інші чинники.

Крім того, інспектори не можуть розслідувати всі нещасні випадки, про які їм повідомляють, тому потрібна якась форма процесу відбору на основі певних параметрів. Отже, критерії такого відбору слід установити в межах політики. У політиці в галузі інспекції праці слід у прозорий спосіб визначити, які види нещасних випадків можуть відбиратися для розслідування, причому ця політика має бути узгоджена з обсягом ресурсів, наявних для цієї роботи. Розробляючи таку політику, слід урахувати такі доречні фактори:

- ▶ тяжкість і розмір потенційної або фактичної шкоди;
- ▶ серйозність потенційного порушення законодавства;

¹⁸ <http://www.osha.gov/as/opa/osh-faq.html>

- ▶ знання результатів роботи носія обов'язків у сфері безпеки та здоров'я на роботі в минулому;
- ▶ національні пріоритети правозастосовної діяльності;
- ▶ практичну можливість досягнення результатів;
- ▶ значущість нещасного випадку в ширшому контексті, зокрема серйозне суспільне занепокоєння.



▶ **Управління з питань робочого середовища Швеції (SWEA):
критерії відбору нещасних випадків**

Наведений нижче конспект слід використовувати для ухвалення рішення про те, чи вимагають нещасні випадки або серйозні аварії інспектування з боку SWEA:

- a. Нещасні випадки зі смертельним наслідком, високим ступенем інвалідності або іншими важкими травмами.** Наслідки нещасного випадку на роботі є одним із факторів, які завжди слід враховувати під час оцінювання.
- b. Травми в декількох осіб.**
- c. Підозра на недбалість** (правопорушення щодо робочого середовища за Кримінальним кодексом). Якщо SWEA підозрює недбалість, а нещасний випадок має серйозні наслідки, то, як правило, проводиться інспекційне відвідування.
- d. Підозра на порушення норми, яке тягне за собою кримінальну санкцію.** У зв'язку з нещасними випадками на роботі, які викликають підозру на порушення норми, яке тягне за собою кримінальну санкцію, як правило, проводиться інспекційне відвідування.
- e. Під час нещасного випадку постраждав або був причетний до нього неповнолітній.** Для неповнолітнього, причетного до нещасного випадку на роботі, наслідки можуть бути величезними, причому їх слід розглядати в контексті всього життя. Відсутність у неповнолітньої особи знань і досвіду робить її вразливою.
- f. Складні інциденти.** Наприклад, нещасний випадок може бути важко класифікувати, до нього можуть бути причетні декілька компаній, що діють на цьому об'єкті, або роль роботодавця може бути неясною.
- g. Ризик невідомий або не спостерігався раніше.** Трудове життя й методи роботи змінюються та розвиваються весь час, і це створює нові, раніше не відомі сценарії ризиків. Важливо швидко виявляти ці нові ризики та повідомляти про них.
- h. Серйозний інцидент.** Припустимі наслідки інциденту повинні становити основу для рішення щодо кроків, які має вжити SWEA. Інакше кажучи, це випадок, який необхідно проаналізувати, тому що дуже часто лише випадковість визначає, чи призведе розвиток подій до серйозного інциденту або до нещасного випадку зі смертельним наслідком. Критерії, наведені вище в пунктах a-g, повинні стати основою для ухвалення рішення про те, які серйозні інциденти потребують інспектування.

2.9 Свобода дій в інспекційній роботі

Крім найбільш безпосередніх і найпростіших контактів із підприємствами, інспектори користуються свободою дій та суджень майже в усіх аспектах своєї роботи. Наприклад, під час інспекційних відвідувань вони самостійно вирішують, що та кого їм побачити, якими темами займатися, з ким проводити інтерв'ю, які запитання ставити, які види діяльності перевіряти тощо. Вони також на свій розсуд визначають, чи слід їм діяти і як саме, а це вимагає здорових суджень щодо масштабів невиконання законодавства і здатності підприємства вживати коригувальних заходів, щодо обсягу можливих санкцій тощо.

У цьому ширшому контексті свободу дій можна визначити як винесення самостійного судження в загальних межах настанов і правил: забезпечення відповідності дій обставинам. Тоді можна виділити три основні обставини, за яких потрібна свобода дій:

- а. Немає відповідних настанов** (тобто будь-яких офіційних інструкцій або стандартів, які спрямовували б дії інспекторів). Широкий спектр видів діяльності та процесів, з якими мають справу інспектори, та бізнесових культур, у яких вони є, означає, що створити правила, які б підходили до всіх обставин, практично неможливо.
- б. Настанови є, але потрібне додаткове тлумачення.** Сучасна методика розроблення законодавства через широкі, гнучкі цілі чітко передбачає застосування певної свободи суджень у визначенні додержання законодавства. Наприклад, Конвенція 1981 року про безпеку та здоров'я на роботі (№ 155) вимагає від роботодавців забезпечити, щоб певна продукція та процеси були безпечними, «наскільки це є практично здійсненним»¹⁹. Безперечно, таке положення потребує особливого застосування.
- с. Відповідні настанови не враховують конкретних наявних обставин належним чином.** Хоча деякі форми настанов можуть брати до уваги конкретні обставини, завжди будуть випадки, де під час застосування цих настанов на практиці потрібна певна свобода дій. Тому природно, що настанови нечасто формулюються в абсолютних виразах.

Більш позитивним є те, що свобода дій також дає інспекторам змогу знаходити практичні рішення в конкретних обставинах у співпраці з роботодавцями та працівниками, часто не вдаючись до формальних або бюрократичних механізмів усунення розбіжностей. Це вимагає хорошої підготовки, підтриманої досвідом, а також міцної морально-етичної бази та підзвітності.

Свобода дій реалізується в межах факторів впливу — як внутрішніх, так і зовнішніх для служби — які забезпечують необхідний контроль:

- **внутрішні:** навчання, що є загальним, ретельним і організованим; політика, кодекси, інструкції та настанови; безперервна професійна підготовка й підвищення кваліфікації; повсякденний управлінський та професійний нагляд за додер-

¹⁹ Стаття 16.

жанням такої політики та правил; індивідуальний досвід; спільний досвід (звичай або культура організації); загальна оперативна структура;

- ▶ **зовнішні:** економічний та політичний клімат, вплив державної політики щодо дерегуляції; правовий прецедент і система кримінального правосуддя; знання становища або позиції відповідної галузі; швидкоплинність або постійність передумов або діяльності; обставини організації або окремої особи.

Це потужний спектр факторів впливу, який можна розглядати як такий, що залишає інспекторам небагато простору для маневру. На практиці саме їхня складність вимагає від окремих інспекторів вироблення професійного і прагматичного підходу до своєї роботи, який вони забезпечують за допомогою:

- ▶ своїх особистих якостей (авторитету; проникливості; вміння переконувати тощо);
- ▶ своїх знань (законодавства; технічних стандартів; основних елементів контролю за дитячою працею);
- ▶ свого розуміння (способу роботи організацій; людських факторів, як впливати на людей і організацій; як проводити узагальнення від симптомів до причин);
- ▶ свого досвіду (попередніх успішних рішень; як переносити досвід з однієї галузі до іншої, як спільно ухвалювати рішення або звертатися по допомогу);
- ▶ свого політичного інстинкту (визначення делікатних питань; здатності бачити погляди інших; як розвиватимуться події, якщо «щось піде не так»).

Хоча ці особисті та культурні якості застосовуються в широкому спектрі ситуацій, інспектори працюють достатньо систематично й мають справу з проблемами, які повторюються настільки часто, що практичний досвід накопичується доволі швидко. Це сприяє узгодженості дій окремого інспектора, причому цей ефект можна поширити за допомогою професійних дискусій та практики колективних інспекційних відвідувань. Проте забезпечення й демонстрація узгодженості з тим, щоб усі інспектори в схожих обставинах реагували схожими заходами, залишається значним викликом для керівництва служби інспекції.

Проблема полягає в тому, що очевидно схожі обставини рідко є схожими в усіх елементах, які визначають реакцію інспектора на них. Візьмемо, наприклад, рішення щодо судового переслідування, яке вимагає врахування багатьох параметрів — наприклад, характеристики ймовірного правопорушника, тяжкості порушення та бажаності суспільного впливу. Понад усім цим стоїть професійне судження інспектора про те, чи забезпечують докази реалістичну перспективу винесення вироку. Підготовка, досвід і внутрішній контроль якості можуть допомогти забезпечити узгодженість цих складних суджень, але різноманітність обставин неможливо повністю передбачити в політиці чи настановах, що розробляються централізовано. Інспектори — це професіонали, які повинні робити висновки на свій розсуд і відповідати за них.

Це означає, що інспектори повинні мати певну можливість вибору способу, в який вони досягають своїх цілей. Більшість інспекторів погодяться, що деякі їхні колеги здатні досягти завдяки своїй особистості стільки, скільки інші можуть досягти фор-

мальним правозастосуванням. Тому було б контрпродуктивно примушувати інспекторів дотримуватися вузько визначених норм. З іншого боку, інспектори не можуть ігнорувати, наприклад, громадських очікувань щодо того, що вони належним чином використовуватимуть правозастосовні санкції. Єдиний практичний спосіб забезпечити, щоб позитивні вигоди від цього були реалізовані, а відмінності в діях були в прийнятних межах, — через безпосередніх керівників, які відповідають за оцінювання дискреційних рішень відносно системи політики та правил. Свободу дій неможливо контролювати шляхом створення ще більш обтяжливого/детального набору правил: парадокс полягає в тому, що чим більше правил, тим більша свобода дій потрібна для того, щоб визначити, коли й де саме їх слід застосовувати.

2.10 Узгодженість в інспекційній роботі

Отже, одним із найзначніших завдань в управлінні інспекцією праці полягає в забезпеченні узгодженого підходу до інспекції праці з боку всіх задіяних інспекторів. Узгодженість вимагає, щоб різні інспектори, стикаючись з однаковими порушеннями трудового законодавства в однакових обставинах, вживали однакових дій. Узгодженість має координуватися зі свободою дій окремих інспекторів. Проте складність досягнення цієї мети неможливо переоцінити. Відсутність узгодженості може бути результатом ряду причин, як-от:

- ▶ різний ступінь досвідченості в інспекційній діяльності;
- ▶ більший досвід роботи деяких інспекторів у конкретній галузі, яка перевіряється;
- ▶ різна реакція носія обов'язків;
- ▶ відмінності в результативності окремих інспекторів (через «невдалий день»).

Недосягнення прийнятного рівня узгодженості може послабити становище служби інспекції в національному масштабі, а також повагу, якою користуються інспектори. Керівники підприємств заявлятимуть, що до них ставляться жорсткіше (хоча «більш поблажливо» вони не скажуть ніколи!), ніж до їхніх конкурентів. Галузі промисловості стверджуватимуть, що до їхньої фабрики на півночі країни ставляться зовсім не так, як до фабрики з таким самим виробництвом на півдні.

Інтернет і гострий інтерес засобів масової інформації до таких питань набагато полегшили дослідження проблем щодо узгодженості в інспекції праці, виявлення й оприлюднення недоліків. Отже, як досягається узгодженість?

- ▶ **Професійна підготовка** інспекторів лежить в основі забезпечення єдиного в національному масштабі підходу до інспекції та правозастосування. Така підготовка повинна охоплювати не тільки технічні та юридичні питання, а також навички, потрібні інспекторам під час інспектування. Наприклад, життєво важливим для інспекторів є навчання щодо винесення обґрунтованих (і узгоджених) суджень, і саме тому розгляд конкретних прикладів шляхом групової дискусії є таким корисним. Інспектори навчаються один від одного й у такий спосіб приймають загалом узгоджений підхід. Політика служби інспекції щодо підготовки кадрів має першорядне значення.

- ▶ **Управлінський нагляд.** Зазвичай керівник місцевого відділення відповідатиме за певну кількість інспекторів і може проводити перевірку на предмет узгодженості в цій групі, обговорюючи можливі проблеми неузгодженості на нарадах керівного складу.
- ▶ **Експертне оцінювання.** Деякі служби інспекції праці організують для інспекторів та їхніх керівників з одного підрозділу проведення експертного оцінювання їхніх оперативних рішень колегами, скажімо, з іншого регіону країни. Знов-таки, відмінності обговорюються та враховуються в подальших програмах навчання.
- ▶ **Письмові настанови.** Розроблення письмових настанов може покращити узгодженість рішень, особливо тих, що ухвалюються менш досвідченими інспекторами.

Наприклад, у Великій Британії Управління з питань здоров'я й безпеки розробило інструмент, який має допомогти всім інспекторам, особливо менш досвідченим, забезпечувати узгодженість правозастосовних дій. Він оснований на раніше згаданій заяві щодо правозастосовної політики і, як і зазначені там принципи, може застосуватися для вирішення інших питань, якими займаються інспектори, а не лише питань щодо безпеки та охорони здоров'я. Цей інструмент має назву «Модель управління правозастосуванням»; його стислий опис наведено нижче.



▶ **Довідка: «Модель управління правозастосуванням» Управління з питань здоров'я і безпеки Великої Британії (HSE)²⁰**

Ця модель є основою, яка покликана відтворювати спосіб мислення досвідченого інспектора під час ухвалення рішень про те, який правозастосовний захід слід ужити у відповідь на порушення законодавства про безпеку та охорону здоров'я.

Модель повинна:

- ▶ надати інспекторам, особливо менш досвідченим, базу для ухвалення узгоджених рішень щодо правозастосування;
- ▶ допомагати керівникам контролювати справедливість і узгодженість рішень інспекторів;
- ▶ демонструвати широкій громадськості, як HSE планує забезпечити узгодженість у цій сфері;
- ▶ допомагати громадянам, яких можуть зачепити наслідки нещасного випадку, зрозуміти принципи, яких інспектори дотримуються в ухваленні рішення щодо правозастосування.

²⁰ Enforcement Management Model, HSE, 2002. Доступне за посиланням <http://www.hse.gov.uk/enforce/emm.pdf>

Модель вимагає від інспектора в конкретному випадку оцінити «розрив ризиків» (різницю між ризиками, виявленими при інспектуванні, та «прийнятними» ризиками, які не суперечать додержанню законодавства). Цей розрив поєднується з оцінкою вірогідних наслідків розриву ризиків (якщо він призвів до нещасного випадку), після чого ступінь шкоди в результаті нещасного випадку порівнюється із сумірною правозастосовною дією за допомогою таблиць, де враховуються всі конкретні місцеві фактори.

Модель є у відкритому доступі на вебсайті HSE, щоб роботодавці, працівники та інші зацікавлені суб'єкти могли бачити, як інспектори ухвалюють рішення щодо правозастосовних дій.

► 3. Оперативне планування

3.1 Важливість планування

Робота органів інспекції праці повинна чітко плануватися, якщо поставлено задачу досягти політичних цілей та виконати політичні зобов'язання і якщо потрібно якнайкраще використати наявні обмежені ресурси. Планування називають засобом перетворення політики на реальність. Планування також забезпечує, щоб:

- національні та місцеві пріоритети стояли на видному місці в програмах роботи окремих інспекторів;
- був розумний баланс діяльності інспектора в усьому спектрі обов'язків із регулювання;
- вплив інспекції максимально посилювався шляхом приділення найбільшої уваги тим підприємствам і темам, які вважаються найбільш важливими;
- ресурси використовувалися якомога ефективніше.

Планування — це процес, у якому визначаються пріоритети, у принципі, для вирішення найбільш актуальних проблем у застосуванні трудового законодавства. Процес планування вимагає збирання й аналізу інформації про ситуацію на підприємствах. Інформація про те, які проблеми є найважливішими, надходить із різних джерел, серед яких найбільш значущими є такі:

- зворотний зв'язок від інспекторів за результатами інспекційних відвідувань;
- скарги, нещасні випадки на роботі та професійні захворювання, які розслідує служба інспекції;
- дані про компенсації працівникам і смертельні випадки;
- організації працівників і національні комітети з питань праці;
- інші державні установи та відомства.

Часто в центральному апараті служби інспекції праці є підрозділ або управління, яке відповідає за збирання й аналіз цієї інформації. Головна мета цієї роботи — надавати допомогу в процесі планування.

3.2 Стратегічне планування

Стратегічне планування визначає більш довгострокові цілі та пріоритети. Воно створює контекст для досягнення цілей, створює основу і визначає напрямки на найближче майбутнє. Стратегічний план може охоплювати період у декілька років (у недавніх прикладах — п'ять років і більше). Як правило, він включає стратегічні цілі та національні планові завдання, пріоритети, оперативні стратегії та плани дій.

Стратегічне планування здійснюється за результатами аналізу поточної ситуації в країні, її політичних пріоритетів, проблем і наявних ресурсів. Воно визначає загальний напрям на майбутнє. Стратегічне планування може починатися з бачення, що є мотиваційною силою як у стимулюванні, так і в спрямуванні організаційних зусиль.



► Приклади заяв про бачення

«Безпечна Нова Зеландія без травматизму» (Нова Зеландія).
«Австралійські підприємства вільні від смертельних випадків, травм і захворювань» (NOSHC, Австралія).
«Політика нульової толерантності до нещасних випадків» (Фінляндія).

Деякі установи також погодили певні широко визначені стратегічні завдання або цілі, спрямовані на звуження розриву між баченням та поточним становищем. Вони дають установам змогу зосередитися на об'єднанні зусиль і дій із тим, щоб визначити наступні кроки. Іноді цілі формулюються як конкретні, кількісні та вимірні задачі, які часто називають плановими завданнями.



► Приклади цілей

«Досягти позитивної культури безпеки» (Уряд Нової Зеландії)²¹.
«Забезпечити значне, безперервне зниження частоти нещасних випадків на роботі зі смертельним наслідком до 30 червня 2012 р. мінімум на 20 відсотків (з досягненням зниження на 10 % до 30 червня 2007 р.)» (Австралія)²².
«Зменшити рівень травматизму на роботі до 30 червня 2012 р. мінімум на 40 % (з досягненням зниження на 20 % до 30 червня 2007 р.)» (Австралія).

Пріоритети також треба визначити на етапах стратегічного планування, причому необхідно врахувати політичні чинники. Складність із більш довгостроковим стратегічним плануванням полягає в тому, що політичні пріоритети часто змінюються зі зміною уряду, тому плани доводиться відповідним чином адаптувати. Однак національні пріоритети задають напрямок для планів невідкладніших дій, розроблюваних службами інспекції праці. Наприклад, Управління з питань безпеки та здоров'я на роботі Ірландії у 2005 році²³ встановило свої пріоритети щодо безпеки та здоров'я на роботі в секторах із високим рівнем ризиків, як-от гірничодобувна промисловість, сільське та лісове господарство й будівництво, приділивши особливу увагу таким наскрізним

²¹ New Zealand injury prevention strategy, June 2003.

²² National OSH strategy 2002–2012, 2002.

²³ Achieving a Healthy and Safe Working Life — Together, HAS, 2005.

темам, як управління безпекою та здоров'ям на роботі на підприємствах, рух транспортних засобів у робочих зонах, хімічна безпека й ручна обробка вантажів.

3.3 Планування дій

На стратегічних планах будуються національні плани дій, в яких визначаються конкретні завдання і які спрямовані на реалізацію національної політики й пріоритетів, для чого встановлюються детальніші завдання на найближче майбутнє. Можуть складатися річні плани, які потім можуть розкриватися на місцевому або регіональному рівні.

У планах дій окреслюються конкретні цілі, завдання або результати, детальніші види діяльності та показники, строки, потрібні ресурси тощо. **Цілі** повинні бути конкретними, вимірними, узгодженими, реалістичними та прив'язаними до строків (тобто відповідати критеріям SMART). План повинен ґрунтуватися на фактичних даних і розроблятися за допомогою систематичного підходу, що пояснює логіку включення різних видів діяльності в план і те, як вони сприятимуть досягненню погоджених проміжних і кінцевих результатів. Таке планування допомагає керівництву прив'язати свою організаційну діяльність до загальної національної політики та пріоритетів і підтверджує, що його підхід до діяльності є раціональним.

Показники є дуже важливими для моніторингу плану дій та вимірювання стану його виконання. Вони включають:

- ▶ базові рівні — дані чи інформація, що визначають поточну ситуацію та результативність і використовуються для встановлення планових завдань і оцінювання стану виконання;
- ▶ проміжні результати, які є більш безпосередніми підсумками та (або) істотними процесами, що будуть створені на шляху досягнення кінцевих результатів. Наприклад, проміжним результатом може бути фактична кількість здійснених відвідувань (скажімо, для запобігання нелегальній зайнятості) протягом кампанії з цієї проблеми;
- ▶ кінцеві результати є бажаними підсумками, яких запропонований план має зрештою досягти. У такому ж прикладі, який зазначений вище, очікуваним кінцевим результатом може бути задане збільшення кількості офіційних трудових договорів у результаті проведених відвідувань. Очевидно, що базовий рівень слід установлювати завчасно, а результати вимірювати згодом.



▶ Приклади показників національної програми покращення безпеки у сфері робочого транспорту

Базові рівні

- ▶ Близько 70 осіб щороку гине в результаті нещасних випадків, пов'язаних із робочим транспортом.
- ▶ Понад 1000 тяжких травм і приблизно 5000 легких травм призводять до відсутності працівників на роботі протягом більш як 3 днів.

Проміжні результати

- ▶ Програма проведення 1700 інспекційних відвідувань, зокрема розслідування і правозастосування, у всіх секторах, що підлягають інспектуванню.
- ▶ Цільові інспекційні відвідування щодо розділення руху транспортних засобів і пішоходів у всіх секторах, що підлягають інспектуванню.
- ▶ Створена ініціативна група для розроблення стратегії подальших дій та вида-ний документ для обговорення.
- ▶ Розроблена вебсторінка щодо робочого транспорту.

Кінцеві результати

- ▶ Зниження на 5 % (до кінця 2010 р.) кількості транспортних пригод на роботі зі смертельними та важкими наслідками.
- ▶ Зниження на 10 % (до кінця 2010 р.) кількості травм через транспортні пригоди на роботі, які спричиняють відсутність на роботі протягом більш як 3 днів.

У детальніших планах дій слід, крім того, зазначати **обов'язки** з досягнення кожної поставленої цілі, а також **людські та фінансові ресурси**, обладнання, матеріали тощо.

3.4 Програми інспекційних відвідувань

У розділі 2 розглядалася низка питань, які є доречними тут: види інспекційних відвідувань, періодичність інспектування, пріоритети інспекційної діяльності. Їх необхідно враховувати під час детальнішого планування інспекційної роботи, і ці питання не потрібно повторювати тут.

У процесі оформлення детальних програм інспектування дуже важливо, щоб усім зацікавленим особам були зрозумілі їхні обов'язки, показники результативності, яких слід досягти, завдання та строки. У цьому допомагає розуміння ширшої стратегії інспектування, тож увесь персонал потрібно повністю проінструктувати з цього питання.

Необхідно підкреслити важливість національних та місцевих даних, й інспектори на місцях мають відігравати істотну роль у забезпеченні центрального апарату служби інспекції достовірними даними. Інформація, отримана від інспекторів на місцях, безперечно, допоможе уточнити перспективні плани й цим забезпечити проведення інспекційних відвідувань із максимальною ефективністю й результативністю. Процес планування вимагає двонаправленого потоку інформації та рішень:

- ▶ по висхідній: від інспекторів на місцях та керівників польових служб, які надають центральному апарату інформацію про основні проблеми та пріоритети на регіональному рівні. На основі цієї інформації центральний апарат розробляє національні плани, які можуть далі деталізуватися (як згадувалося вище) регіональними та місцевими керівниками;

- ▶ по низхідній: від центрального апарату до регіональних керівників та інспекторів на місцях для інформування їх про національні пріоритети та очікувані результати. На цій основі регіональні відділення (та інспектори на місцях) складають плани роботи відділень та ухвалюють рішення щодо необхідної поточної діяльності (кількості відвідувань, яких підприємств тощо). Керівникам необхідно буде контролювати інспекторів у своїх підрозділах, щоб забезпечити належне виконання планів та повідомляти про невирішені проблеми в цьому процесі.

Пріоритети інспектування обговорювалися в розділі 2, і, як згадувалося, інспектори не можуть відвідувати кожне підприємство щороку, тому необхідна шкала пріоритетів, яка забезпечить, щоб інспектори відвідували підприємства з найнижчим рівнем додержання законодавства. Ключова задача тут — забезпечити максимальний вплив і досягти якомога більших покращень у межах наявних ресурсів. Цей принцип є єдиним незалежно від того, скільки інспекторів у національній службі інспекції — сотні або тільки одиниці.

Критерії відбору — як для випереджувальних, так для реагувальних інспекційних відвідувань — допоможуть керівникам розподіляти між інспекторами конкретні підприємства, нещасні випадки й скарги в ширших рамках національного чи місцевого плану дій.

Якщо служби інспекції мають широку сферу повноважень і охоплюють цілу низку тематичних напрямів, вони також можуть розбити плани роботи за цими напрямками, розподіляючи ресурси у відсотках по кожній темі, наприклад, стільки-то на безпеку та здоров'я на роботі, стільки-то — на питання зайнятості, стільки-то — на дитячу працю тощо.

3.5 Індивідуальні програми роботи

Результатом роботи служби інспекції з планування має бути загальний річний план, що встановлює розподіл часу інспекторів на різні обов'язки з нормативного регулювання з урахуванням пріоритетів, визначених у національному плані. Останній крок — поділ річного плану на плани роботи окремих інспекторів, щоб усі знали, чого від них очікують.

Індивідуальні програми роботи слід готувати на основі консультацій з інспекторами, безпосередніми керівниками та колегами. Вони мають ураховувати інші обов'язки, державні свята, щорічні відпустки та інші періоди відсутності, а також передбачати резерв часу на непередбачені ситуації. Проте у формуванні планів інспекторів не слід дотримуватися надто директивного підходу; бажано забезпечити певну гнучкість з урахуванням непередбачених подій та можливих політичних імперативів.

Питання про те, за яким принципом працюватимуть інспектори — географічним або тематичним — обговорюють і погоджують самі служби інспекції; обидва принципи мають свої переваги та недоліки. Інспектування за тематичним принципом може приводити до глибшого розуміння цього предмета, що може бути корисним для колег, залучених до експертного групового оцінювання, але часто така методика є дорожчою для реалізації (збільшуються транспортні витрати тощо). Інспектування за

географічним принципом, де інспектори мають власні географічні «клаптики», дає їм змогу налагодити хороші взаємини з місцевими підприємствами та краще дізнатися про ці райони, нові події тощо, але загальні рівні компетентності за темами серед колег можуть бути нижчими.

Нарешті, індивідуальна програма роботи є важливим засобом поточного моніторингу й оцінювання результатів діяльності інспекторів. Отже, своєчасність її виконання має ретельно перевірятися керівництвом польової служби та центрального апарату.

► 4. Моніторинг, оцінювання і звітність

Процес оперативного планування має піддаватися моніторингу та контролю, періодично вивчатися та оцінюватися з наступним поданням відповідних звітів.

4.1 Моніторинг і контроль діяльності

Моніторинг і контроль — основні управлінські функції для перевірки й забезпечення результатів поточної діяльності, а саме:

- що все відбувається згідно з визначеними планами;
- що результати діяльності організації та окремих інспекторів відповідають строкам, стандартам і умовам, установленим у планах;
- що очікувані результати досягаються;
- що помилки та відхилення від плану виявляються;
- що здійснюються коригувальні заходи для усунення відхилень, коли й де це потрібно, та запобігання їхньому повторенню.

Моніторинг і контроль — це два взаємопов'язані та послідовні види діяльності. **Моніторинг** у цьому контексті означає спостереження за ситуацією для забезпечення обізнаності про поточний стан справ; він має інформативну мету. **Контроль** полягає у використанні цієї інформації для вжиття відповідного заходу чи заходів; його мета — ухвалення рішень.

На етапі планування важливо передбачити, як здійснюватиметься моніторинг діяльності та які будуть впроваджені механізми для моніторингу й надання керівництву зворотного зв'язку щодо діяльності. Система моніторингу має бути призначена для:

- надання детально опрацьованої інформації відповідно до потреб керівництва;
- своєчасного забезпечення інформацією;
- оброблення тільки необхідної інформації;
- забезпечення економічної ефективності.

У багатьох країнах інспектори праці повинні звітувати про свою діяльність щомісяця або щотижня. Сучасні системи інспекції праці дедалі більше користуються інформаційними технологіями, які покращують моніторинг результатів діяльності.

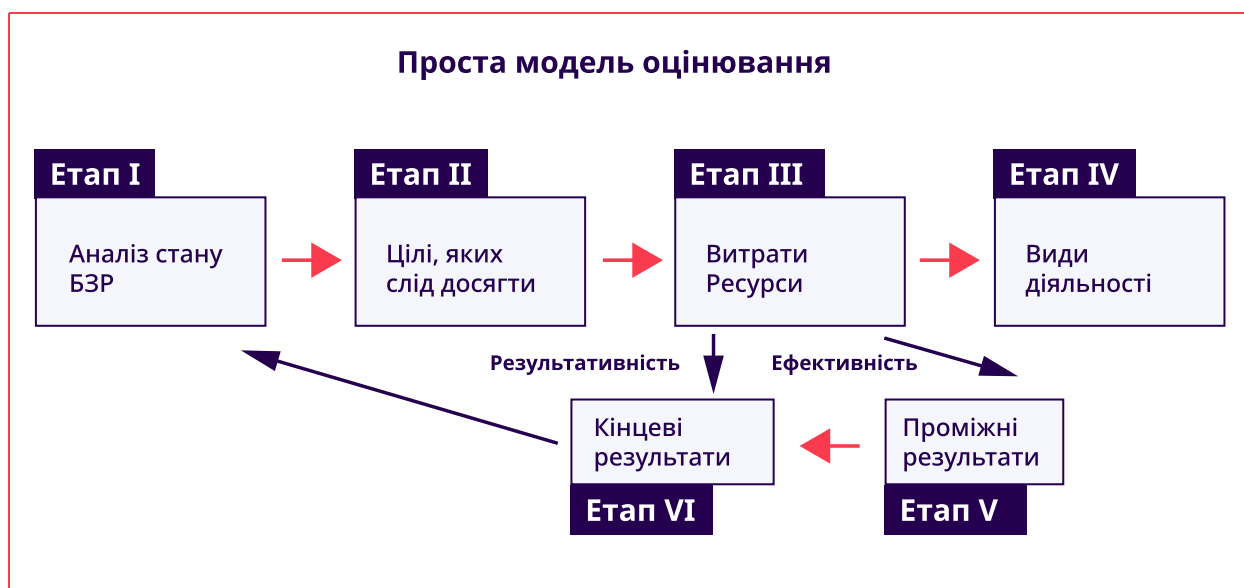
Контроль діяльності припускає, що певні стандарти результативності були заздалегідь визначені як кількісно (скільки інспекційних відвідувань слід здійснити?), так і якісно (які питання слід перевіряти й наскільки глибоко?). Реальна результативність буде порівнюватися з цими стандартами, перш ніж ухвалювати рішення про можливі коригувальні заходи.

Функція контролю вимагає також, щоб керівники мали право в разі необхідності ухвалювати коригувальні рішення, а рівень їхньої технічної та управлінської компетентності забезпечував адекватність їхніх рішень

4.2 Оцінювання

Оцінювання — центральний компонент процесу постійного вдосконалення. Шляхом оцінювання можна виміряти результативність роботи організації та вплив цієї результативності на цільову групу. З оцінюванням пов'язані деякі важливі поняття:

- ▶ **результативність:** ступінь досягнення цілей та наслідки втручання для цільових груп. Результативність є мірилом покращення робочого середовища, наприклад, зменшення кількості скарг, невиходів на роботу, захворювань працівників через погані умови праці;
- ▶ **ефективність, зокрема економічна:** використання виділених ресурсів порівняно з отриманими результатами. Це міра того, наскільки добре виділені ресурси використовувалися в процесі досягнення результатів. Ефективність пов'язана з інспекційною діяльністю, тобто з кількістю інспекційних відвідувань на одиницю витрачених ресурсів. Її легко виміряти та можна використовувати для порівняння результативності роботи служб інспекції;
- ▶ **оцінювання результативності** дає змогу визначити продуктивність у досягненні результатів (як правило, за такими параметрами, як якість, кількість, витрати та час);
- ▶ **оцінювання впливу** дає змогу визначити зміни в цільовій групі, які можна віднести на рахунок конкретного втручання, як-от проєкт, програма або політика;
- ▶ **сталість:** тривалість наслідків після закінчення реалізації заходу втручання.



Оцінювання необхідно проводити з декількох причин. Це, зокрема:

- ▶ **необхідність вимірювати прогрес і успіх.** Органи інспекції праці повинні оцінювати свій вплив, систематично перевіряти результативність того, що вони роблять у кожному підрозділі чи напрямі діяльності, а також вивчати ефективність, із якою вони це роблять;
- ▶ **необхідність демонструвати соціальну корисність інспекції.** Від органів інспекції праці дедалі частіше вимагають щорічно обґрунтовувати свою діяльність, а в деяких випадках — навіть сам факт їхнього існування. Цього можуть вимагати політики, особливо в часи дефіциту ресурсів або коли орган інспекції запитує додаткові кошти на збільшення штату. Ці ж запитання може ставити громадськість, наприклад, коли виникає думка про те, що інспекційний режим стає надто жорстким;
- ▶ **необхідність зосередитися на впливі.** Традиційно відповідь полягала в тому, що наявність більшого штату інспекторів призводить до більшої кількості інспекційних перевірок, а покращення продуктивності означає збільшення кількості перевірок на одного інспектора — це класична міра ефективності інспекційної роботи. Хоча ці аргументи, можливо, і превалювали протягом десятиріч, у багатьох країнах це вже не так, особливо в країнах із високорозвиненими режимами регулювання.

У цих країнах зацікавлені сторони — й особливо політики — зараз прагнуть підвищення результативності, заявляючи, що служби інспекції повинні збільшити обсяг тих видів діяльності, які матимуть вплив на місцях (наприклад, у сфері безпеки та здоров'я на роботі це відображається в щорічній статистиці нещасних випадків і професійних захворювань). Для розроблення показників впливу можна встановити базові рівні до втручання, а потім знов аналізувати їх під час оцінювання після втручання.

Якщо план містить кількісно вимірювані цілі щодо зменшення числа нещасних випадків на роботі та професійних захворювань, а також числа скарг, результативність може вимірюватися за цими показниками.

Вимірювання результативності стало частою практикою в органах інспекції праці. Іноді таке вимірювання передбачає просто порівняння деяких показників результативності (кількості інспекційних відвідувань, кількості приписів про усунення недоліків тощо) з показниками за попередні роки, а не оцінювання результативності за плановими показниками.

Оцінювання впливу або результативності надасть найкращу інформацію про ступінь реалізації службою інспекції праці її місії. Проте служби інспекції можуть вважати цей підхід несправедливим, тому що в більшості країн відповідальність за хороші умови праці на підприємстві лежить на особі, яка відповідає за протидію ризикам, тобто на власнику чи керівнику. Крім того, результативність дуже важко виміряти, тому що між зусиллями та результатами навряд чи є якийсь однозначний зв'язок:

- ▶ часто проходить багато часу, перш ніж починають з'являтися наслідки здійсненого заходу втручання, тому зв'язати зусилля й результати складно;

- ▶ на розвиток подій може впливати багато факторів, як-от демографічні зміни, зміни у структурі трудового життя тощо;
- ▶ у робочому середовищі присутньо багато різних агентів, дії (або бездіяльність) яких можуть впливати на спосіб, у який воно змінюється.

Через ці труднощі деякі служби інспекції розробили корисні моделі.

Один із прикладів — ланцюжок результатів, згідно з яким є зв'язок (не обов'язково прямий) між усіма ланками цього ланцюжка: види діяльності — показники впливу — мета щодо впливу — головна мета — бачення.

Види діяльності	Показники впливу	Мета щодо впливу	Головна мета	Бачення
Виконання програм інспектування Проведення інформаційних кампаній	Зменшення кількості працівників, які працюють у поганому робочому середовищі, або впровадження систем управління безпекою та здоров'ям на роботі	Зменшення кількості хворих працівників і невиходів на роботу	Звести до мінімуму захворюваність і смертність у зв'язку з трудовою діяльністю	Заохочувати здоров'я, зокрема в трудовому житті

Інакше кажучи, якщо ми зможемо виміряти позитивний розвиток подій щодо «показників впливу», то ми майже напевно наближаємося до бажаної «мети щодо впливу», а також до «головної мети» й, нарешті, до «бачення».

Цей підхід дуже схожий на концепцію «драбини впливу», розроблену у 2001 році в межах одного з проєктів у скандинавському регіоні, який фінансувала Рада міністрів країн Скандинавії. «Драбина впливу» має сім сходинок:

- ▶ сходинка 7: покращення стану здоров'я / зменшення невиходів на роботу;
- ▶ сходинка 6: зменшення кількості нещасних випадків;
- ▶ сходинка 5: зменшення ризиків стресу / нещасних випадків;
- ▶ сходинка 4: удосконалення процесів виробництва;
- ▶ сходинка 3: зміна в організації безпеки та здоров'я на роботі;
- ▶ сходинка 2: зміна в ставленні зацікавлених суб'єктів;
- ▶ сходинка 1: зміни в знаннях зацікавлених суб'єктів.

Сім сходинок драбини можна поділити на три види впливу. Це:

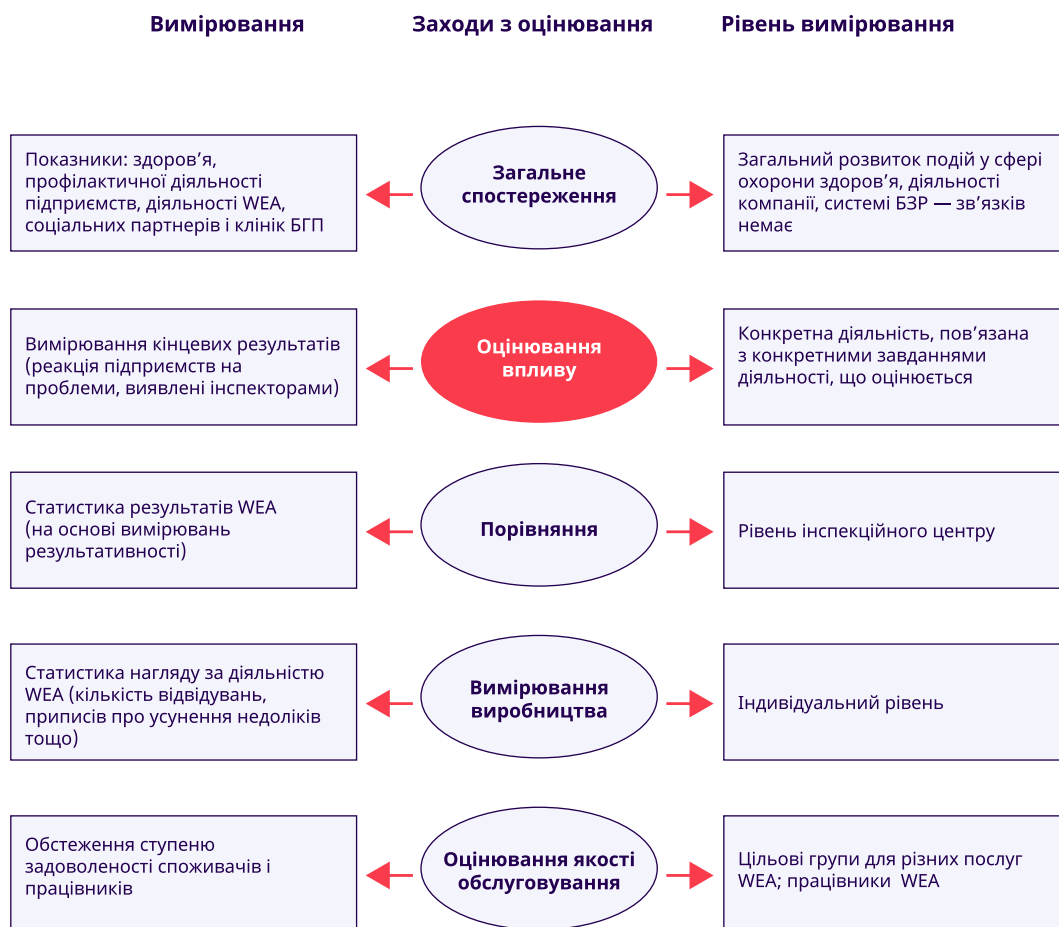
- ▶ *передумови* (сходинки 1 і 2), тобто покращення знань і ставлення зацікавлених суб'єктів. Ці передумови є вирішальними для впровадження:

- **заходів** (сходинки 3 та 4), тобто змін в організації безпеки та здоров'я на роботі й робочих процесів, які потрібні для забезпечення:
- **наслідків** (сходинки 5, 6 і 7), тобто зменшення стресу в робочому середовищі, зменшення кількості нещасних випадків, покращення стану здоров'я та зменшення невиходів на роботу.

Згідно з цим підходом, якщо ми можемо реалізувати зміни на нижчих сходинках (передумови), то ми наблизитимемося до кінцевої мети, а саме до покращення стану безпеки та здоров'я на роботі (тобто до найвищої сходинки).

Іншою методикою вимірювання результативності є так зване «Скандинавське табло»²⁴. Це табло є інструментом порівняльного аналізу умов у різних країнах. Він дає змогу отримати огляд результативності в кожній країні порівняно з міжнародними стандартами.

- **Схема аналізу, виконуваного Управлінням із питань робочого середовища Данії (WEA)**²⁵



²⁴ Докладну інформацію див. у Додатку 1.

²⁵ Джерело: Impact evaluation strategy of the core activities of the Danish WEA. Доступне за посиланням <http://synkron.at.dk/graphics/at/12-Engelsk/Andre-informationsmateriale/Strategi-effekvaluering/Strategy.pdf>.

4.3 Звітування про діяльність у сфері інспекції праці

Конвенції №№ 81 і 129 містять корисні настанови щодо звітності про діяльність у сфері інспекції праці²⁶.



► Конвенція № 81 — стаття 19

1. Інспектори праці або місцеві інспекційні бюро, залежно від обставин, повинні подавати центральному органу інспекційної служби періодичні звіти про результати їхньої інспекційної діяльності.
2. Ці звіти складаються в такому порядку й охоплюють такі питання, як це час від часу може визначати центральний орган; вони подаються принаймні так часто, як це може визначати цей орган, але в будь-якому разі не рідше одного разу на рік.



► Конвенція № 81 — стаття 20

1. Центральний орган інспекції публікує загальний щорічний звіт про діяльність служб інспекції, які перебувають під його контролем.
2. Такі щорічні звіти публікуються протягом розумного терміну після закінчення року, якого вони стосуються, і в будь-якому разі протягом дванадцяти місяців.

Цими документами передбачено два види звітів про роботу служби інспекції праці:

- періодичні звіти, що мають подаватися інспекторами праці або місцевими інспекційними бюро центральному органу інспекційної служби;
- загальний щорічний звіт, що публікується центральним органом інспекції, про діяльність служб інспекції, які перебувають під його контролем.

Нові інформаційно-комунікаційні технології надають інспекторам праці в дедалі більшій кількості країн можливість систематично звітувати про всі напрями своєї діяльності, а також готувати зведені звіти з інспекції праці, які охоплюють періоди, визначені центральним органом. Це значно полегшує підготовку щорічного звіту та його публікування, принаймні в деяких країнах.

Хоча складання щорічних звітів зазвичай не є обов'язком усіх інспекторів, керівництву інспекції неможливо скласти змістовний щорічний звіт без комплексної, інформатив-

²⁶ Стаття 27.

ної та своєчасної щомісячної або щоквартальної звітності польових служб та окремих інспекторів.

Зміст щорічного звіту залежатиме від різних обставин, але він повинен відповідати щонайменше мінімальній кількості вимог:

► **Мінімальні вимоги до щорічного звіту (приклад)**

- Мета й завдання служби інспекції.
- Закони та нормативні акти, що входять до сфери відповідальності служби інспекції.
- Зміни в законодавстві та юрисдикції.
- Основні заходи, виконані впродовж року.
- Кампанії, спеціальні програми заходів.
- Кількість нових зареєстрованих і закритих підприємств.
- Загальна чисельність інспекторів; нових працівників; працівників, які залишили службу.
- Кількість проведених інспекційних відвідувань за типом.
- Кількість приписів про усунення недоліків і заборонних приписів.
- Кількість судових проваджень та їхні підсумки.
- Статистика нещасних випадків за галузями, професіями, місцями, кількістю постраждалих працівників.
- Статистика нещасних випадків зі смертельним наслідком.
- Статистика професійних захворювань.
- Аналіз статистичних даних.
- Організаційна та управлінська структура (та зміни в ній).
- Оцінювання діяльності за рік.
- Виконані планові завдання (якщо не виконані, то чому?)
- Перешкоди та обмеження.

Щорічний звіт — важливий управлінський інструмент. Якщо він добре складений, то з нього можна почерпнути цінну інформацію про загальну діяльність служби інспекції, рівень її результативності, здобутки та успіхи, ключові питання для майбутньої діяльності.

Щорічний звіт інспекції — це ключовий інструмент зв'язків із громадськістю та інформування, покликаний привернути увагу до справи інспекції праці та забезпечити підтримку цієї діяльності. У добре презентованому та своєчасному щорічному звіті

документально відображаються результати та успіхи, а також висвітлюються обмеження стосовно ресурсів. Це «візитна картка» добре керованої служби інспекції праці у її відносинах з іншими урядовими органами (наприклад, Кабінетом Міністрів, Службою Прем'єр-міністра, Міністерством планування і (або) фінансів тощо), із широкою спільнотою зацікавлених сторін, а також із міжнародними організаціями, установами та програмами, зокрема агенціями-донорами. Завдяки цьому такий звіт часто слугує основою для обговорення питання про збільшення ресурсного забезпечення в урядовій структурі, а також про залучення зовнішньої донорської підтримки.



► Звітність про роботу інспекції праці: національна практика

У *Болгарії* та *Новій Зеландії* регіональні органи інспекції повинні звітувати про свою діяльність по галузях щомісячно, щоквартально й наприкінці кожного року. У *Перу* звичайна щомісячна періодичність подання звітів може змінюватися на вимогу вищого керівництва або за особливих обставин.

У законодавстві низки країн передбачено, що періодичні звіти повинні охоплювати інспекційну діяльність чи результати такої діяльності або ж містити оцінку такої діяльності за звітний період. У *Болгарії* вони повинні містити аналіз ситуації щодо травматизму на роботі, застосування законів і нормативних актів про безпеку та здоров'я на роботі, а також трудових відносин. В *Ефіопії* періодичні звіти також повинні включати інформацію про наслідки нещасних випадків на роботі з погляду людських, матеріальних і фінансових витрат. Спеціальні річні звіти про стан безпеки та здоров'я на роботі також мають подавати інспектори праці в *Республіці Корея*. У *Тунісі* в періодичних звітах про діяльність інспекторів праці необхідно зазначати серйозні нещасні випадки на роботі та їхні причини, причини колективних та індивідуальних трудових спорів, а також усю інформацію, сприятливу для регіонального або загального економічного відновлення, розвитку соціальних відносин у сфері праці та покращення рівня життя. В інших країнах, як-от *Малаві*, саме центральний орган інспекції праці вирішує, які теми мають бути висвітлені в періодичних звітах.

► Резюме

Міжнародні трудові норми, що стосуються інспекції праці, встановлюють різні принципи, функції, права, обов'язки та юридичні повноваження, а також спрямовують діяльність національних служб інспекції праці на вирішення основоположних питань щодо структури та організації. По суті ці питання є спільними для більшості держав-членів МОП. Проте є багато питань, щодо яких міжнародні настанови не можуть мати директивний характер. У кожній країні ці керівні принципи мають свої особливості залежно від таких аспектів, як контекст сфери праці в країні, рівень розвитку, забезпеченість ресурсами та політичні пріоритети. Політика в галузі інспекції праці в конкретній країні повинна відображати й міжнародні настанови, і національні джерела впливу.

Політика інспекції праці дає як інспекторам, так і «користувачам» (роботодавцям, працівникам і населенню загалом) орієнтири щодо того, як служба інспекції праці виконуватиме свої передбачені законом функції. Вона також забезпечує прозорість способу, в який інспекційна служба проваджує свою діяльність і підтримує відносини із зацікавленими сторонами. Усередині самої служби головна мета політики в галузі інспекції праці полягає в тому, щоб задати чіткий напрямок у виконанні мандату цієї організації.

У розділах 1 і 2 подані основні загальні характеристики політики в галузі інспекції праці та висвітлені основні питання, щодо яких у такій політиці має надаватися інформація та настанови. Наприклад: яким є загальний підхід служби інспекції праці до виявлення порушення? Якими є пріоритети з погляду предмета? Яким ступенем свободи дій повинні користуватися інспектори? Як інспекційна служба може забезпечити узгодженість, справедливість, прозорість і підзвітність у своїй роботі? Чи повинна інспекційна служба розслідувати всі серйозні нещасні випадки та скарги?

Планування стратегії та діяльності служби інспекції праці також є важливим процесом, особливо для управлінського персоналу. Стратегічне планування — складна робота, яка передбачає проведення аналізу національної ситуації та наявних ресурсів, поряд з ухваленням політичних рішень на основі пріоритетів і загального напрямку розвитку на перспективу. Планування дій повинне забезпечувати точність і конкретність заходів втручання, визначати конкретні цілі, завдання чи результати, що мають бути досягнуті, детальні види діяльності, відповідні показники, строки, необхідні ресурси тощо. Усі ці питання висвітлюються в розділі 3.

У розділі 4 розглядаються такі питання, як моніторинг і контроль виконання планів (як підтримати баланс у досягненні запланованих цілей та результатів, як реагувати на нові й непередбачені питання тощо). Висвітлюється, крім того, необхідність оцінювання ефективності, результативності та впливу інспекційної роботи, а також звітність служб інспекції. Оцінювання впливу — найкращий спосіб отримати інформацію про те, в якій мірі служба інспекції праці виконує свою місію, та ключовий фактор у забезпеченні постійного вдосконалення й покращення процесу ухвалення рішень у перспективному плануванні.



Вправа 1

НАЗВА	<i>Підхід, орієнтований на санкції, та підхід, орієнтований на додержання</i>
--------------	---

ЦІЛЬ	Мета цієї вправи полягає в тому, щоб учасники порівняли, проаналізували та обговорили порівняльні переваги й недоліки «підходу, орієнтованого на санкції» і «підходу, орієнтованого на додержання», обговорених у розділі 2.
-------------	--

ЗАВДАННЯ	✓ Учасники будуть об'єднані в декілька робочих груп. ✓ Група має обрати представника, який доповість погляди групи. ✓ Група має проаналізувати два підходи, роз'яснені в розділі 2, та занотувати свої висновки. ✓ Учасники повинні вирішити, який правозастосовний підхід може краще відповідати їхнім національним обставинам, та пояснити причини свого рішення.
-----------------	---

ЧАС	У груп є 30 хвилин на обговорення. Після цього кожний представник матиме 5 хвилин на доповідь щодо висновків відповідної групи на загальному засіданні.
------------	---



Вправа 2

НАЗВА	<i>Планування інспекційної діяльності</i>
ЦІЛЬ	Мета вправи — допомогти учасникам поміркувати над важливістю планування й над тим, як його найкраще проводити в їхніх країнах.
ЗАВДАННЯ	✓ Група має обрати представника, який доповість погляди групи. ✓ Учасники повинні обговорити значення двох наведених нижче тверджень і те, як вони стосуються процесів планування в їхніх установах. <i>«Різниця між тим, де ми є (поточний стан), і тим, де ми хочемо бути в майбутньому (стратегічне планування), — це те, що ми робимо (планування дій)».</i> <i>«У процесі планування дій напрями діяльності мають вибиратися згідно з національною політикою інспекції та пріоритетами, а також із належним урахуванням наявних ресурсів. План повинен ґрунтуватися на доказовій та системній методиці, яка пояснює логіку включення таких видів діяльності в план і те, як вони сприятимуть досягненню погоджених проміжних і кінцевих результатів. Таке планування допомагає керівництву прив'язати свою організаційну діяльність до ширшої національної політики та пріоритетів і підтверджує, що його підхід до діяльності є обґрунтованим.</i> ✓ Будь ласка, занотуйте, свої висновки.
ЧАС	У груп є 20 хвилин на обговорення. Після цього кожний представник матиме 5 хвилин на доповідь щодо висновків відповідної групи.



Вправа 3

НАЗВА	<i>Відбір підприємств для інспектування стану безпеки та здоров'я на роботі</i>
--------------	---

ЦІЛЬ	Мета вправи — допомогти учасникам проаналізувати та зрозуміти причини й потенційні наслідки вибору деяких критеріїв відбору підприємств на предмет проведення інспекційних відвідувань із питань безпеки та здоров'я на роботі (БЗР).
-------------	---

ЗАВДАННЯ	У своїй малій робочій групі: ✓ оберіть представника, який доповість погляди вашої групи; ✓ розгляньте причини прийняття різних критеріїв (вони наведені у формі «Критерії відбору») відбору підприємств на предмет інспектування з питань БЗР; ✓ виберіть критерій або критерії (не більш ніж три), які ви застосовуватимете для своєї служби інспекції, та поясніть, чому ви їх вибрали; ✓ заповніть форму та занотуйте висновки.
-----------------	---

ЧАС	У груп є 30 хвилин на обговорення. Після цього кожний представник матиме 5 хвилин на доповідь щодо висновків відповідної групи.
------------	---

РЕСУРСИ	Форма «Критерії відбору»
----------------	--------------------------

► Форма «критерії відбору»

Критерії	Причини	Вибрано
Підприємства, на яких раніше виявлялися порушення		
Підприємства з більшою чисельністю працівників		
Підприємства з більшою кількістю нещасних випадків на роботі та професійних захворювань		
Підприємства в небезпечніших галузях діяльності		
Підприємства з вищою частотою нещасних випадків на роботі та поширеністю професійних захворювань		
Підприємства із старішим обладнанням		
Нові підприємства на етапі планування		
Підприємства, що є предметом скарг щодо БЗР		
Підприємства, на яких зареєстровані нещасні випадки з важкими наслідками		
Підприємства без представництва профспілок		
Час, що минув після останнього відвідування		
Інші критерії		

► Бібліографія та додаткові джерела

Department of Labour, 2009. Keeping Work Safe: The department of Labour's policy on enforcing (New Zealand). <http://www.dol.govt.nz/PDFs/keeping-work-safe.pdf>.

Ellis, A. (Ed.), 2005. "Health and safety inspection in Western Europe: Policies, practices and experiences" in *The global challenges of labour inspection* (ILO, Geneva).

Health and Safety Executive, 2009. *Enforcement policy statement* (revised), (United Kingdom).

—, 2005. *Enforcement Management Model (EEM)* (review).

International Labour Organization (ILO), 2008a. Health and safety benchmarking – Improving together. <http://www.hse.gov.uk/pubns/indg301.pdf>.

—, 2008b. Guide for the preparation of national action plans on youth employment (Geneva). <http://www.ilo.org/public/english/employment/yett/download/nap.pdf>.

—, 2008c. *Labour Inspection-A guide to the profession*, (Geneva).

—, 2006. *General Survey of the reports concerning the Labour Inspection Conventions, Report III* (Part 1B) International Labour Conference 95th Session.

Ministry of Labour, Manpower and Overseas Pakistanis. 2006. *Labour Inspection Policy* http://www.smeda.org/downloads/LABOUR_INSPECTION_POLICY_2006.pdf.

Occupational Health and Safety Agency, 2009. *Labour inspectorates' strategic planning on safety and health at work*.

Pires, R. 2008. "Promoting sustainable compliance: Styles of labour inspection and compliance outcomes in Brazil" in *International Labour Review*, Vol. 147. http://ponpo.som.yale.edu/seminar_docs/Pires_article.pdf.

SLIC, 2006. *Common principles for labour inspection in relation to health and safety in the workplace*

Swedish Working Environment Authority (SWEA), 2008. Rules of inspection. http://www.av.se/dokument/inenglish/rules_of_inspection.pdf.

Working Environment Authority (WEA), 2009. Impact evaluation strategy of the core activities of the Danish, (Copenhagen). <http://synkron.at.dk/graphics/at/12-Engelsk/Andre-informationsmaterialer/Strategieffektevaluering/Strategy.pdf>.

► Додаток 1. Порівняння — «Скандинавське табло»

У всіх країнах заохочення безпеки та здоров'я, інспектування та розслідування розвивалися згідно з національними традиціями, культурою та пріоритетами. Країни Західної Європи нічим не відрізнялися в цьому, і певною мірою ця риса залишається навіть у контексті законодавства і стратегій Європейського Союзу. Зміни зазвичай відбуваються поступово, рік за роком, і, хоча робота таких організацій, як Комітет старших інспекторів праці (SLIC) та Європейське агентство з безпеки та здоров'я на роботі у Більбао, дають змогу глибше поглянути на методи роботи, пріоритети та досягнення інших національних служб інспекцій безпеки та здоров'я на роботі, сьогодні визнано, що систематичне порівняння з іншими країнами може дати значні вигоди в плані як ефективності, так і результативності. Порівняння — це п'ятиетапний цикл, спрямований на забезпечення безперервного покращення. Він складається з таких етапів:

- етап 1: ухвалення рішення про те, що порівнювати;
- етап 2: аналіз вашого поточного стану;
- етап 3: вибір партнерів;
- етап 4: робота з партнерами;
- етап 5: вжиття заходів на основі здобутих уроків.

У 2002 році національні органи інспекції праці скандинавських країн (Данії, Фінляндії, Ісландії, Норвегії та Швеції) створили міжнародне «табло» національної політики з реалізації Європейської стратегії безпеки та здоров'я на роботі на 2002–2006 роки²⁷. Цей пілотний проєкт оснований на анкетуванні. Його мета полягала в огляді деяких заходів, ужитих у різних державах, та в моніторингу результатів їхньої діяльності щодо досягнення головних цілей стратегії.

У 2004 році до проєкту приєдналися Ірландія, Нідерланди та Велика Британія. У «табло», складеному у 2005 році (першому після розширення складу учасників проєкту), помітні схожі риси та відмінності країн-учасниць у їхній роботі з виконання вищезазначеної європейської стратегії. «Табло» зосереджено на восьми стратегічних цілях. Це:

1. Гармонізація статистики.
2. Встановлення вимірних цілей.
3. Зменшення кількості нещасних випадків на роботі.
4. Зменшення кількості розладів опорно-рухового апарату.
5. Боротьба зі стресом, зв'язаним із роботою
6. Зменшення впливу хімічних речовин.

²⁷ P. Nils; Wedege: Regional Conference, Banja Luka, May, 2010.
http://osha.europa.eu/en/legislation/future/index.stm/com2002_en.pdf

7. Продуктивність та економія.
8. Запобіжний потенціал — потенціал, що його країна має для розвитку та підтримання покращеного середовища.

Запобіжний потенціал оцінюється за чотирма критеріями. Це функція інспекції праці, розбудова партнерства, розроблення заходів на рівні підприємства, спроможність щодо прогнозування ризиків, що виникають. Мета оцінювання полягає в тому, щоб проілюструвати, як різні підходи на високому рівні сприяють загальній культурі запобігання. Вищезгадані чотири розділи включають такі теми:

1. Функція інспекції праці Розмір і спроможність Цілі та пріоритети Систематичне оцінювання Характер систем інспекції Навчальні програми Інформаційно-пропагандистські кампанії	2. Розбудова партнерства Юридична система для забезпечення співпраці Залучення соціальних партнерів до стратегій Настанови з боку соціальних партнерів Органи з питань БЗР та інші органи Органи з питань БЗР та приватні установи
3. Заходи на рівні підприємства Організована служба БЗР Стимули для заохочення служби БЗР Кількість працівників у службах БЗР Інші стимули, ніж штрафи Системи управління БЗР	4. Спроможність щодо прогнозування ризиків, що виникають Систематичний збір інформації Національна політика досліджень у галузі БЗР Координація роботи науково-дослідних установ Поширення результатів досліджень і розробок БЗР у програмах системи освіти

У кожному розділі відповідям на запитання присвоюються бали, і вони зображуються на осі кругової діаграми, що дає змогу легко визначити відмінності в політиці та пріоритетах між країнами для наступного аналізу — як у групі, охопленій цією системою порівняння, так і між службами інспекції окремих держав.

Схожі риси можна побачити у всіх або в більшості країн — низхідна десятирічна тенденція в кількості нещасних випадків на роботі, у тому числі зі смертельним наслідком, галузі з найвищою частотою нещасних випадків (будівництво, гірничодобувна промисловість, обробна промисловість), пріоритетні сфери для стратегії (будівництво, обробна промисловість, сільське господарство), пріоритетні сфери щодо підняття важких вантажів (будівництво, охорона здоров'я, обробна промисловість). В іншому

є деякі помітні відмінності, наприклад, десятирічна тенденція щодо розладів верхніх кінцівок, пов'язаних із роботою (зростання у трьох країнах, зменшення у трьох країнах).

Цей метод порівняння виявляється потужним засобом підвищення результативності національних служб інспекції та міг би слугувати прикладом для інших регіонів світу.

