

МОДУЛЬ

3

Инспекция труда: принципы и планирование

О чем этот модуль

Этот модуль в основном посвящен трем важным темам: принципам (политике) инспекции труда и вопросам, которые она должна охватывать, стратегическому планированию и мониторингу, а также оценке качества работы инспекторов труда и ее результатов.

Задачи

Цель данного модуля – познакомить обучаемых с процессом выработки принципов инспекции труда, а также с планированием, контролем и оценкой работы инспекторов труда. Изучив содержание модуля, участники смогут:

- ✓ охарактеризовать необходимость выработки принципов инспекции труда, их цели и содержание;
- ✓ рассмотреть основные направления выработки подхода к инспекции и обсудить их плюсы и минусы;
- ✓ охарактеризовать важность процесса, изложить основные соображения, связанные с правильным планированием работы инспекторов труда;
- ✓ разъяснить роль мониторинга, контроля и оценки работы инспекции труда для дальнейшего повышения ее эффективности, а также для повышения качества отчетности.

© Международная организация труда, 2016

Первое издание, 2016

Публикации Международного бюро труда охраняются авторским правом в соответствии с Протоколом 2 Всемирной конвенции об авторском праве. Тем не менее краткие выдержки из них могут воспроизводиться без получения разрешения при условии указания источника. Для получения прав на воспроизведение или перевод следует обращаться по адресу: ILO Publications (Rights and Licensing), International Labour Office, CH-1211, Geneva 22, Switzerland, либо по электронной почте: rights@ilo.org. Международное бюро труда приветствует такие обращения.

Библиотеки, учреждения и другие пользователи, зарегистрированные в организациях интеллектуальной собственности, могут делать копии согласно лицензиям, выданным им для этой цели. Для того, чтобы найти организации интеллектуальной собственности в вашей стране, посетите сайт www.ifrro.org.

ILO Cataloguing in Publication Data

Учебная программа МУЦ-МОТ «Создание современных и эффективных систем инспекции труда».

Модуль 3. Инспекция труда: принципы и планирование.

Международное бюро труда, Программа регулирования вопросов труда и инспекции труда, Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. – Москва: МОТ, 2016.

ISBN 978-92-2-431010-2 (print)

978-92-2-431011-9 (web pdf)

labour inspection / methodology / developed countries / developing countries

04.03.5

Названия, соответствующие практике, принятой в Организации Объединенных Наций, и изложение материала в настоящей публикации не являются выражением какого-либо мнения Международного бюро труда ни о правовом статусе какой-либо страны, района или территории, или их властей ни о делимитации их границ.

Ответственность за выраженные в подписных статьях, исследованиях и прочих произведениях мнения лежит исключительно на их авторах, и факт публикации не означает, что Международное бюро труда поддерживает излагаемые мнения.

Упоминание названий фирм, коммерческих изделий и процессов не означает их одобрения Международным бюро труда, так и отсутствие упоминания конкретной фирмы, коммерческого изделия или процесса не свидетельствует об их неодобрении.

Издания Международного бюро труда и их электронные версии можно приобрести в крупных магазинах или на цифровых платформах, или заказать на прямую ilo@turpin-distribution.com.

Для получения более полной информации посетите наш вебсайт: www.ilo.org/publns или обратитесь к ilopubs@ilo.org.

Отпечатано в России

СОДЕРЖАНИЕ

1. Разработка принципов инспекции труда	5
1.1. Общий политический контекст	6
1.2. Некоторые принципы эффективной инспекции труда.....	6
1.3. Выработка и утверждение принципов	7
2. Определение подхода	8
2.1. Вопросы, которые охватывает политика инспекции труда	8
2.2. В каком формате представить политику инспекции труда	9
2.3. Основная задача инспекции труда	10
2.4. Два подхода: наказание и убеждение.....	11
2.5. Информирование и консультирование	13
2.6. Две разновидности инспекционной проверки: упреждающая и в порядке реагирования.....	13
2.7. Периодичность проверок.....	14
2.8. Приоритеты инспекционных проверок.....	16
2.9. Самостоятельность инспекторов в ходе проверок.....	20
2.10. Согласованность действий в ходе инспекции.....	22
3. Планирование работы	25
3.1. Значение планирования	25
3.2. Стратегическое планирование	25
3.3. Составление плана действий.....	27
3.4. Программы инспектирования	28
3.5. Индивидуальные планы работы инспекторов	29
4. Мониторинг, оценка и отчетность	30
4.1. Мониторинг и контроль работы инспекции	30
4.2. Оценка.....	30
4.3. Отчетность о работе инспекции труда.....	35
Выводы	38
Упражнения	39
<i>Упражнение 1: Сравнение подходов: наказание и убеждение</i>	41
<i>Упражнение 2: Планирование инспектирования</i>	43
<i>Упражнение 3: Определение предприятий для проверки соблюдения норм охраны труда</i>	45
Библиография и материалы для дополнительного чтения	47
Приложения	49
<i>Приложение 1: Сравнительный анализ. «Скандинавское табло»</i>	51

1. РАЗРАБОТКА ПРИНЦИПОВ ИНСПЕКЦИИ ТРУДА

Практика инспектирования рабочих мест существует по всему миру с начала XIX века, и на первый взгляд цель таких проверок была понятной и очевидной. На деле это, однако, не всегда было так, и даже в наши дни в некоторых странах картина складывается достаточно неоднозначная.

Говоря в целом, работа инспекторов труда должна строиться на определенных принципах, или политике. В общепринятом понимании это конкретный и продуманный набор действий, принятый правительством или государственным органом (таким как инспекция труда) для реализации их полномочий. Основой и источником влияния любой политики служат официальные, установленные законом полномочия и обязательства. Таким образом она становится важным инструментом в процессе принятия решений.

Необходимо отметить, что наличие принципов инспекции труда обеспечивает большую открытость и прозрачность исполнения инспекцией и ее сотрудниками их обязанностей, а также дает определенные гарантии (работодателям, работникам и общественности) того, что инспекторы, будучи государственными служащими, несут ответственность за свою работу. Хотя инспекторы всегда имеют право до определенной степени действовать по своему усмотрению, в мире современных трудовых отношений все более важно, чтобы они воспринимались как люди, работающие в контексте широких политических основ, максимально обеспечивающих последовательность подходов, законность и беспристрастность.

На практическом уровне принципы инспекции труда служат руководством к действию в конкретных областях, позволяя находить ответы на следующие вопросы:

- Какие ресурсы должны направляться на инспекцию на местах в сравнении с теми, которые выделяются на административную поддержку и управление?
- Каким должно быть соотношение информирования, консультирования и правоприменения? Следует ли инспекторам сосредоточиться на правоприменении, предоставив работодателям право обращаться за информацией и рекомендациями к другим источникам?
- Какими критериями должны руководствоваться инспекторы, принимая решения о том, как и когда принимать официальные правоприменительные меры, будь то судебное преследование или применение санкций?
- Каким образом инспекторы определяют предприятия, требующие упреждающей (превентивной) инспекции или реагирования (расследования)?
- На каких вопросах должны сосредоточиться инспекторы труда при посещении предприятий? Следует ли им сконцентрировать внимание только на некоторых ключевых моментах или постараться охватить все, что входит в их полномочия?
- Насколько велика свобода действий, которую следует предоставлять инспекторам, и как осуществлять контроль за ее применением? Каким образом инспекции могут обеспечивать последовательность, объективность, прозрачность и подотчетность своей работы?
- Какие гарантии имеют заинтересованные стороны в том, что работа инспекторов будет вестись в соответствии с высокими морально-этическими нормами?

В ясных политических установках по этим вопросам нуждаются как правительство, так и государственные инспекторы и служащие, работодатели, работники и широкая общественность. Такие политические установки дадут органам инспекции руководство к действию, помогут в принятии решений и послужат основой для разработки оперативных планов работы как на центральном, так и на местном уровнях.

1.1. Общий политический контекст

Инспекторы труда работают не сами по себе, и при выработке общенациональных принципов инспекции труда должны учитывать широкий круг вопросов. Дело в том, что службы инспекции труда являются частью общей системы регулирования вопросов труда, подотчетной правительству. Иными словами, им необходимо быть в курсе приоритетов и политики правительства, особенно в вопросах трудовых отношений. Им также необходимо консультироваться и сотрудничать со своими социальными партнерами и другими заинтересованными сторонами как в процессе выработки национальной политики, так и в других вопросах общенационального значения. Таким образом, на выработку принципов инспекции труда влияет ряд факторов, в том числе:

- национальное законодательство в области социальной защиты, которое, в свою очередь, формируется с учетом международных трудовых норм. Речь идет о конвенциях и рекомендациях МОТ, специально посвященных инспекции труда¹, а также смежным проблемам, таким как регулирование вопросов труда, детский труд, охрана труда². Эти нормы содержат разнообразные положения, касающиеся задач служб инспекции труда, их ресурсов, отчетности и т.д., и служат общим руководством к действию при разработке национального законодательства в сфере социальной защиты и политики в области инспекции труда;
- общая национальная политика в сфере занятости, социальной защиты, социально-экономических и других вопросов. Инспекции труда действуют в рамках более широких полномочий их правительств и, значит, должны учитывать в своей работе общие политические подходы. Например, может возникнуть необходимость уделить больше внимания, чем предполагалось, таким вопросам, как ВИЧ/СПИД или принудительный труд, поскольку они приобретают общенациональную значимость.

1.2. Некоторые принципы эффективной инспекции труда

Работа инспекторов как профессиональных государственных служащих должна базироваться на ряде основополагающих принципов, и важно, чтобы политика в области инспекции труда эти принципы признавала и поддерживала. Эти принципы опираются на международные трудовые нормы, а также на получившую международное признание передовую практику, и могут быть сформулированы следующим образом:

1. Независимость и беспристрастность: инспекция и инспекторы должны иметь возможность осуществлять свою деятельность независимо от неправомерного внешнего политического или финансового влияния.
2. Честность: соблюдение высочайших норм профессиональной чести.
3. Конфиденциальность: инспекторы соблюдают конфиденциальность любой доверенной им информации.
4. Достаточные полномочия, которыми наделяются инспекторы для компетентного исполнения своих функций.
5. Доходчивость: наличие ясных указаний относительно того, как вести работу в соответствии с политикой в области инспекции и правоприменения.
6. Свобода действий: должны быть очерчены границы, в которых инспекторы самостоятельны и свободны в принятии решений.
7. Социальный диалог: взаимодействие с социальными партнерами на всех уровнях.

¹ В частности, Конвенция 1947 года об инспекции труда (№ 81) и Конвенция 1969 года об инспекции труда в сельском хозяйстве (№ 129).

² Например, Конвенция о регулировании вопросов труда (№ 150), Конвенция о наихудших формах детского труда (№ 182) и Конвенция об основах, содействующих безопасности и гигиене труда (№ 187).

1.3. Выработка и утверждение принципов

Таким образом, основная задача принципов (политики) инспекции труда – дать ясное направление осуществления мандата организации. При этом должны учитываться общий контекст национальной политики и приоритетов в области труда, необходимость подотчетности, профессиональные подходы и т.д.

При выработке политики необходимо проводить консультации с социальными партнерами с тем, чтобы обеспечить ей общее трехстороннее одобрение в национальном масштабе: несоблюдение этого условия ослабит позиции инспекторов на завершающей стадии их работы, то есть при реализации политики на уровне предприятий. После того как принципы выработаны, они должны быть представлены на обсуждение, доработку и утверждение трехстороннему (или многостороннему, с участием всех заинтересованных сторон) совещанию на национальном уровне.

Трехсторонние комиссии³

(...) Эти комиссии могут создаваться как произвольно, так и в соответствии с предусмотренной законом процедурой, либо являть собой совещательные органы, созданные на национальном, региональном, отраслевом или местном уровнях. Это, например, консультативные советы по труду, наблюдательные советы по выполнению коллективных соглашений, национальные консультативные советы по безопасности и гигиене труда. Там, где правительство создает секретариат для этих органов, цель – организация регулярных встреч со значительной повесткой и обеспечение продвижения принятых решений. Плохая организация работы комиссий приведет к потере интереса со стороны представителей работодателей и трудящихся, и бесполезные комиссии превратятся в пустые говорильни, если вообще будут собираться.

После утверждения политики инспекции труда ей необходимо обеспечить всемерную политическую поддержку и широкое распространение среди официальных и других ключевых заинтересованных сторон. Естественно, с принципами и всеми поправками к ним должны быть ознакомлены как уже работающие, так и принимаемые на работу инспекторы труда – это может быть сделано в процессе обучения либо инструктажа.

³ МОТ: Инспекция труда. Введение в профессию, 2002.

2. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПОДХОДА

Хотя общие принципы, на которых строится инспекция труда, едины для всех стран мира, предписать их содержание для каждой конкретной страны невозможно. Как упоминалось выше, принципы инспекции отражают общий контекст национальной политики и приоритетов в сфере труда. А поскольку в разных странах они существенно различаются, это влечет за собой и заметные расхождения в принципах работы инспекции. В выработке принципов своей работы инспекции труда учитывают делегированный им объем полномочий, специфику своей организационной структуры и объем выделенных ресурсов. Тем не менее, нередко можно найти и общие черты в политических приоритетах и политическом влиянии на органы инспекции, так что при всех различиях в организационной области, ресурсах и т.д. на практике принципы инспекции труда в разных странах могут затрагивать и сходные вопросы.

2.1. Вопросы, которые охватывает политика инспекции труда

Круг вопросов, которые охватывает политика инспекции труда, весьма широк и, как правило, включает в себя следующее:

Организация и управление:

- структуры, необходимые для проведения консультаций и разработки политики, например, в форме трехсторонних комиссий с участием социальных партнеров;
- текущие приоритеты и цели инспекции труда в данной стране;
- текущие кампании и программы в области инспекции труда в данной стране (по таким вопросам, как нелегальная занятость, охрана труда, детский труд, принудительный труд и т.д.);
- как контролируется и оценивается проведение инспекционных проверок и других практических действий с тем, чтобы обеспечить их максимальную отдачу и эффективность;
- меры, необходимые для обеспечения последовательности, законности, прозрачности и подотчетности инспекции.

Инспекция и правоприменение:

- критерии выбора объектов инспекции – как в профилактических целях, так и в порядке реагирования;
- соблюдение в ходе инспекционных проверок баланса между информированием, рекомендациями и правоприменением (например, следует ли инспекторам практически целиком сосредоточиться на правоприменении, предоставив работодателям право черпать информацию и рекомендации из других источников);
- политика в области правоприменения: в каких случаях и при каких обстоятельствах инспекторы, скорее всего, следует прибегать к официальным правоприменительным действиям;
- как обеспечить инспекторам техническую и экспертную поддержку;
- другая деятельность инспекторов (например, учебные, подготовительные, пропагандистские и иные информационные мероприятия).

Кадровые вопросы:

- выделение ресурсов на проведение инспектирования, решение управленческих и вспомогательных задач, включая помещения и транспорт;
- политика в области подбора и подготовки персонала;
- меры, необходимые для обеспечения морально-этических норм поведения в масштабах всей организации (это может быть частью общегосударственной политики).

При выработке принципов инспекции труда крайне важно проводить консультации с социальными партнерами, в частности, с национальными объединениями работодателей и работников, с тем чтобы обеспечить этим принципам как можно более широкое признание. Консультироваться при этом также необходимо с коллегами, ведающими регулированием вопросов труда, и с другими министерствами, чья работа связана с инспекцией труда, такими как министерства здравоохранения или сельского хозяйства.

2.2. В каком формате представить политику инспекции труда

Как отмечалось выше, национальная политика в области инспекции труда может быть представлена в разных форматах. Так, наиболее деликатные в политическом плане вопросы могут излагаться в форме программных заявлений, публикуемых и доступных в обычных источниках (например, на веб-сайте инспекции). Так зачастую происходит с вопросами правоприменения, которые всегда относились к разряду деликатных и при решении которых действия инспекций должны быть убедительно представлены как справедливые и последовательные.

Менее деликатные, но не менее важные вопросы могут излагаться в форме внутренних инструкций, распоряжений и иных документов. Они также могут быть доведены до сведения общественности, если того требует общегосударственная политика. Сегодня все больше правительств переходят к политике расширения гласности в целом, так что в любом случае внутренние инструкции и другая документация инспекций могут быть доступными (по запросу) широкой общественности.

В качестве примера можно привести несколько недавних программных заявлений по важным вопросам национальной политики. Так, в 2006 году в Пакистане была принята национальная политика в области инспекции труда, в которой сформулированы обязательства государства в области инспекции труда и правоприменения, распределение обязанностей, задачи, стратегические цели инспекции труда, а также ее основные руководящие принципы, подходы и способы действий⁴.

Программные документы, конкретно формулирующие подходы к правоприменению в этих странах, изданы также в Соединенном Королевстве⁵ и Новой Зеландии⁶. Хотя оба они посвящены конкретной тематике безопасности и гигиены труда, принципы, положенные в их основу, могут применяться гораздо шире – ко всем сферам деятельности инспекторов труда.

Ниже приводится выдержка из «Заявления о политике правоприменения Соединенного Королевства».

⁴ Labour Inspection Policy, Ministry of Labour, Manpower and Overseas Pakistanis, 2006.

⁵ Enforcement Policy Statement (revised), Health and Safety Executive, UK 2009.
См.: www.hse.gov.uk/pubns/hse41.pdf

⁶ Keeping Work Safe, The New Zealand Department of Labour's enforcement policy, 2009.
См.: www.dol.govt.nz/publications/research/keeping-work-safe/keeping-work-safe_02.asp92

Соединенное Королевство: принципы правоприменения Управления безопасности и гигиены труда⁷

Примечание: хотя данные принципы относятся к безопасности и гигиене труда, они точно так же с небольшими поправками могут быть применены к другим сферам деятельности инспекторов труда.

Пропорциональность. Пропорциональность означает соотнесение правоприменительных действий с рисками. И те, кого защищает закон, и те, на кого он возлагает ответственность (ответственные лица), рассчитывают на то, что правоприменительные действия уполномоченных органов, направленные на обеспечение соблюдения законодательства или привлечение к ответственности за его несоблюдение, будут соразмерны рискам для здоровья и безопасности, а также серьезности нарушения, под которым понимается любой фактический или потенциальный ущерб вследствие нарушения закона.

Адресность. Адресность означает, что действия должны быть направлены прежде всего на тех, чья деятельность влечет за собой наиболее серьезные риски, или на те объекты, где риски в наименьшей степени контролируются. Следует сосредоточить усилия на работе с теми, кто несет ответственность за риски, и теми, кто имеет наибольшие возможности их контролировать, будь то работодатели, производители, поставщики и пр.

Последовательность. Последовательность в методике не означает единообразия. Она означает применение схожей методики в схожих условиях ради достижения схожих целей.

Понятность. Понятность означает помощь ответственным лицам на рабочих местах в понимании того, чего от них ждут и чего им самим следует ждать от уполномоченных органов. Это также означает разъяснение ответственным лицам не только того, что они должны делать, но и – если требуется – того, чего они делать не должны. Это означает умение различать требования, установленные законом, и рекомендации или руководства, исполнение которых желательно, но не обязательно.

Подотчетность. Регулирующие органы в своих действиях подотчетны общественности. Это означает, что уполномоченные органы должны руководствоваться определенными принципами и нормами (такими как вышеперечисленные четыре принципа правоприменения), по которым их можно оценивать, а также располагать эффективным и легкодоступным механизмом подачи замечаний и жалоб.

2.3. Основная задача инспекции труда

Общая задача инспекции труда иногда формулируется как *содействие соблюдению закона* с помощью инспекционных проверок, просветительской деятельности, реализации национальных программ и кампаний, информирования и гласности либо других средств, предусмотренных ее мандатом. Деятельность инспекции труда включает в себя как предоставление информации и рекомендаций, так и официальные правоприменительные действия.

Инспекторы в зависимости от их юридических полномочий и прав имеют в своем распоряжении широкий спектр мер, позволяющих им выполнять эту задачу, в частности, следующие:

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

- предоставление ответственным лицам информации и рекомендаций, касающихся как соблюдения минимальных требований закона, так и оптимальной организации практической работы (которая обычно выходит за рамки нормативно-правовых положений);
- вынесение устных предупреждений в случаях, когда ответственные лица, по мнению инспектора, не соблюдают закон;
- выдача предписаний об устранении нарушений, содержащих требования внести те или иные исправления к определенной дате;
- выдача запретительных предписаний, или «стоп-приказов», предписывающих либо незамедлительно, либо в назначенный срок прекратить определенную деятельность. Такие предписания обычно выдаются при уже существующей или потенциальной серьезной опасности;
- аннулирование разрешения на работу, отзыв лицензии либо пересмотр ее условий;
- выдача официальных предупреждений (получение которых подтверждается подписью ответственного сотрудника инспектируемого объекта) об имевших место нарушениях, могущих повлечь за собой судебное преследование;
- наложение штрафов – как административным путем, так и на месте;
- инициирование судебного преследования нарушителей.

Для обеспечения надежности и эффективности систем инспекции труда крайне важно, чтобы возможность официальных правоприменительных действий в отношении ответственных лиц не вызывала сомнений и чтобы серьезность санкций удерживала от нарушения закона⁸. В Конвенции 1947 года об инспекции труда (№ 81) также говорится о необходимости предусматривать и эффективно применять соответствующие санкции⁹.

2.4. Два подхода: наказание и убеждение

При наличии в распоряжении инспекторов перечисленного спектра мер, позволяющих им решать их основную задачу, в целом существуют два подхода к инспекции, которыми пользуются в разных странах для достижения схожих целей. Эти подходы зачастую отражают общую правоприменительную методiku, принятую правительством и обществом в целом в той или иной стране.

Два основных подхода могут быть охарактеризованы следующим образом:

- там, где предпочитают методiku наказания (например, в США, Бразилии, Нидерландах), инспекторы главным образом заняты вынесением санкций за нарушения правил и норм. Эта методика исходит из того, что предприятия исполняют закон тогда, когда это экономически целесообразно, то есть когда риск быть уличенными в нарушениях и размер наказания перевешивают выгоды от несоблюдения норм. В соответствии с этой методикой инспекторы должны отслеживать нарушения и выносить предписанные законом наказания¹⁰;
- там, где предпочитают методiku убеждения (например, в Соединенном Королевстве, Германии, Японии), инспекторы стараются добиваться соблюдения закона прежде всего с помощью убеждения и влияния, при этом в тех случаях, когда предприятия не исполняют предъявленных им требований в разумные сроки, они реально оказываются под угрозой

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

⁹ Статья 18 Конвенции № 81 и статья 24 Конвенции № 129.

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

санкций. При этом подходе инспекторы пользуются большей свободой действий, чем при использовании методики наказания, и гораздо больше внимания уделяют рекомендациям и информированию, прибегая к правоприменительным мерам только тогда, когда нарушения носят серьезный характер. Инспекторы стараются применять силу закона в разумных рамках, давая работодателям больше времени на устранение нарушений в случаях, когда те действительно прилагают к этому усилия. На исправление определенных нарушений закона мелким фирмам может быть, например, предоставлено больше времени, чем крупным. Иными словами, консультациям и рекомендациям отдается предпочтение перед противостоянием и карательными методами в правоприменении, к которым прибегают только в качестве последнего средства¹¹.

Модель пирамиды правоприменения (Ayles and Braithwaite, 1992)



Некоторые специалисты возражают против подхода, ориентированного на наказание¹², аргументируя это следующим образом:

- строгое правоприменение вызывает у ответственных лиц отторжение и нежелание сотрудничать, приводя к возникновению отношений противоборства между регулируемыми органами и теми, кого они контролируют. Это может серьезно подорвать дух сотрудничества, необходимый для эффективного социального диалога;
- такая методика нередко приводит к тому, что принято считать «чрезмерным» нажимом в осуществлении правоприменения, и вызывает у предприятий защитную реакцию. В результате руководство предприятия может сосредоточиться на том, чтобы избежать санкций, устраняя «симптомы» (нарушения) вместо того, чтобы лечить саму «болезнь» (слабый или не готовый к сотрудничеству менеджмент). Оно будет исполнять только то, чего требуют инспекторы, и ничего больше¹³. Это едва ли будет способствовать установлению правильного отношения к делу, необходимого для коренных позитивных перемен.

¹¹ Согласно Айресу и Брэйтуэйту (Ayles and Braithwaite), «чем больше санкции уходят на задний план, тем легче добиться регулирования с помощью морального убеждения и тем эффективнее будет это регулирование». См.: http://ponpo.som.yale.edu/seminar_docs/Pires_article.pdf

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

¹³ Bardach and Kagan, там же.

С другой стороны, можно возразить, что методика убеждения чревата возникновением у предприятий попустительских настроений. Зная о том, что инспекторам случается проявлять снисходительность, особенно в ходе первого посещения, работодатели могут предпочесть дожидаться инспекции (а ее можно ждать годами) и не устранять нарушения вместо того, чтобы действовать упреждительно, в случае необходимости прибегая к экспертной помощи извне.

2.5. Информирование и консультирование

Вопрос о том, насколько много внимания инспекторам следует уделять консультированию, актуален для многих стран.

- С одной стороны, консультации отнимают время инспектора, которое можно было бы использовать для проверки других рабочих мест. Кроме того, инспекторы должны быть хорошо подготовлены и обладать актуальной информацией по тем вопросам, по которым они консультируют, а это также отнимает время и ресурсы. Высказывается мнение о том, что предприятия, нуждающиеся в консультациях, могут получить ее из других источников.
- С другой стороны, в ходе проверок инспекторы накапливают немалый практический опыт исполнения закона с наименьшими затратами и знакомятся с передовыми методами работы. Таким образом, посещая рабочие места, они имеют хорошую возможность делиться этим опытом, особенно если речь идет о предприятиях одной и той же отрасли производства. Соответственно, их рекомендации будут способствовать исполнению закона. Рекомендации инспекторов нередко с готовностью воспринимаются предприятиями, особенно МСП¹⁴, чьи ресурсы ограничены.

На вопрос о месте консультирования в работе инспекторов нет ни правильного, ни неправильного ответа – это проблема выбора конкретной страны, не в последнюю очередь основанного, как уже отмечалось, на ее политико-административных особенностях.

Во многих странах признается потребность предприятий в рекомендациях по ряду вопросов (например, охрана труда). Там созданы государственные и частные службы, призванные оказывать предприятиям необходимую поддержку¹⁵. Как правило, эти службы весьма полезны, но спрос на их услуги не всегда так велик, как следовало бы, особенно если они работают на коммерческой основе и должны оплачиваться работодателями.

В некоторых странах, таких как США, инспекторы, как правило, не дают рекомендаций в ходе внезапных проверок, хотя могут делать это при осуществлении других контактов и реализации различных программ. В Нидерландах созданы частные службы охраны труда, с которыми предприятия заключают контракты для получения экспертных рекомендаций.

Большинство крупных инспекций труда в своей деятельности придерживается золотой середины, давая рекомендации тем, кто в них действительно нуждается, прежде всего МСП, но и применяя необходимые санкции там, где нужды в консультациях нет.

2.6. Две разновидности инспекционной проверки: упреждающая и в порядке реагирования

1) Упреждающее (превентивное) инспектирование

Сюда относятся проверки, проведение которых предусмотрено ежегодно составляемым планом. То, должны ли упреждающие проверки затрагивать какие-то конкретные вопросы, следует ли проводящим их инспекторам заниматься всеми вопросами, предусмотренными их мандатом, или

¹⁴ Малые и средние предприятия.

¹⁵ См. Конвенцию 1985 года о службах гигиены труда (№ 161). См.: <http://www.ilo.org/cgi-lex/convde.pl?C161>

по собственной инициативе выбирать тематику той или иной проверки, определяется национальной политикой в области инспекции труда.

Специальные проверки или внезапные рейды, входящие в национальную программу либо кампанию, нацеленную на определенную проблему (нелегальная занятость, детский труд и т.д.), также относятся к упреждающим.

Сюда же относятся и повторные проверки, проводимые с целью определить, как предприятие отреагировало на результаты предыдущей проверки. В случае, когда и после повторной проверки предприятие не приняло мер к исправлению нарушений, национальная политика в области инспекции может предусматривать официальные правоприменительные меры.

2) Инспектирование в порядке реагирования: расследование несчастных случаев, заболеваний, жалоб

Такие проверки обычно осуществляются для расследования несчастных случаев на производстве, заболеваний и жалоб.

По общему признанию, проверки, проводимые в порядке реагирования, дают в среднем более высокий результат в том, что касается исправления нарушений на местах, чем упреждающие. Когда происходит серьезный несчастный случай, те, кто отвечает за данный участок производства, как правило, испытывают потрясение и ощущают свою уязвимость, а потому скорее пойдут даже на дорогостоящие исправления, чем по результатам упреждающей проверки, не связанной ни с каким несчастным случаем. Критерии, по которым выбираются объекты для таких проверок, будут рассмотрены ниже.

Соотношение времени, затрачиваемого на упреждающие проверки и проверки в порядке реагирования, должно определяться централизованным образом.

2.7. Периодичность проверок

В Конвенциях № 81 и № 129 говорится, что «предприятия инспектируются так часто и так тщательно, как это необходимо для обеспечения эффективного применения соответствующих законодательных положений»¹⁶. Несколько десятилетий назад считалось, что стандартные (упреждающие) проверки могут проводиться в среднем раз в год, но в наши дни для большинства инспекций это нереально, даже если в те времена они и были в состоянии соблюдать такую периодичность. С другой стороны, инспектирование едва ли может быть эффективным, если упреждающие проверки проводятся раз в 10 лет или реже.

Для того чтобы определить необходимую периодичность инспекционных проверок, существуют разные методики.

Одна из них строится на принципе цикличности. Ресурсы используются с таким расчетом, чтобы проводить проверку всех производственных помещений каждые два или, что вероятнее, четыре года. Но при всей внешней объективности такая методика не делает различий между предприятиями разного размера и с разной степенью опасности производства. Между тем очевидно, что по условиям охраны труда предприятия различаются, и если исходить из их различий, эту систему можно признать механистической и порочной.

Некоторые инспекции труда придерживаются иной методики, состоящей в том, чтобы планировать работу исходя из степени риска, сопряженного с производством: чем выше риск для безопасности либо здоровья работников, тем чаще проводятся проверки. Как следствие, ресурсы направляются на проверки в тех местах, где потенциальный ущерб работникам наиболее велик. У этой методики есть свои достоинства, но в то же время она связана и с существенными проблемами.

¹⁶ Статья 16 Конвенции № 81 и статья 21 Конвенции № 129.

Во-первых, не так просто точно и объективно оценить угрозы и риски.

Во-вторых, для тех участков производства, где угрозы и риски считаются низкими, промежутки между проверками значительно увеличиваются. В результате между проверками может пройти немало времени, в течение которого многие работники утратят ощущение безопасности и уверенности, которое дают инспекции. Кроме того, эта система нередко исходит из того, что выявленная однажды степень угроз и рисков в дальнейшем существенно не меняется. На деле это далеко не так: существует опасность того, что предприятие, где эта степень признана невысокой, впоследствии перестроит или расширит производство таким образом, что угрозы и риски увеличатся, а инспекция будет не в курсе происходящего.

Другие методики предусматривают проведение проверок в тех случаях, когда травматизм на том или ином объекте выше, чем в среднем по стране для данной отрасли, или сразу вслед за несчастным случаем со смертельным исходом либо крупной катастрофой.

Коротко и ясно ответить на вопрос о том, как определить периодичность проверок, невозможно. Однако, судя по всему, во многих странах органы инспекции зачастую сталкиваются с существенной нехваткой средств, и это приводит к тому, что им становится все труднее обеспечивать действенную защиту работников. Насколько возможно найти устраивающее всех решение этой проблемы, отчасти зависит от наличия средств, отчасти – от успешного управления. Вот основные соображения по этому вопросу:

1. Тщательное планирование проверок и выбор приоритетов. В годовых планах следует отводить время большинству, если не всем упомянутым выше типам проверок, но в первую очередь стандартным, или упреждающим проверкам, которые рискуют оказаться на втором плане по сравнению с проверками в порядке реагирования. При распределении трудозатрат на упреждающие проверки некоторые отрасли могут быть сочтены заслуживающими внимания более остальных (из-за высокой аварийности), а некоторые предприятия могут подвергаться проверкам чаще других из-за неудовлетворительных показателей или отношения к делу.
2. Необходимо в той или иной форме вести учет работы инспекции труда с тем, чтобы руководители могли удостовериться в строгом исполнении планов или быть в курсе причин, по которым планы не были выполнены. Причины вполне могут быть уважительными – например, когда пришлось вести сложное расследование или длительное судебное разбирательство.
3. Инспекции подотчетны своим правительствам и обществу в целом, поэтому общие политические соображения могут повлечь за собой необходимость менять приоритеты уже в течение года. Например, озабоченность общественности последствиями эпидемии ВИЧ/СПИД на рабочих местах, нелегальной занятостью, детским трудом или конкретными проблемами безопасности и гигиены – такими как использование асбеста – может привести к необходимости пересмотра планов работы инспекции.
4. Повысить эффективность работы можно путем объединения усилий различных национальных служб инспекции с тем, чтобы избежать дублирования функций. Эта методика рассчитана на более долгосрочную перспективу, и она более подробно рассматривается в других материалах. Отметим здесь только то, что она касается политики в области инспекции труда и напрямую влияет на периодичность проверок. Некоторые страны недавно объединили свои службы инспекции труда на основе принципа «одно предприятие – один инспектор», расширив полномочия инспекторов за счет широкого круга вопросов социальной защиты и сократив периодичность проверок предприятий.
5. Часть инспекционной работы могут брать на себя частные организации – в качестве дополнения, но не замены стандартных проверок. Например, уполномоченные частные компании могут проводить стандартные обследования аппаратов высокого давления или подъемных устройств вместо инспекторов. Как уже упоминалось, возможно также использование частных информационно-консультационных служб (например, в области охраны труда). В тех случаях, когда службе инспекции труда требуются определенные экспертные знания от своих

сотрудников, можно обращаться за помощью к инспекторам узкого профиля, которые проведут специальные проверки вместо инспекторов широкого профиля.

6. В прошлом немало было достигнуто путем привлечения к работе инспекции так называемых «посредников» – образовательных учреждений, учреждений профессиональной подготовки, банков, страховых компаний. У таких организаций имеются свои «выходы» на предприятия, и они способны оказывать значительное влияние на существующие там условия труда, проводя проверки, например, на МСП и на предприятиях, не зарегистрированных в инспекции труда. *Проверки силами посредников не отменяют необходимости стандартных инспекционных проверок*, но могут служить их ценным дополнением.
7. Инспекторам следует уделять как можно больше времени проверкам на местах, а не кабинетной работе (обсуждение дел, ответы на звонки, составление отчетов, проверка информации, ведение переписки и бюрократическая волокита). К сожалению, из-за того, что от инспекторов требуют все более подробной отчетности об их работе, а также из-за все более сложных моделей занятости наблюдается явная тенденция к тому, чтобы инспекторы все больше времени проводили в офисах. Гораздо больше времени, чем прежде, сегодня нередко занимают и расследования. Это проблема, которую не должны упускать из вида руководители инспекций.

2.8. Приоритеты инспекционных проверок

Трудно, если вообще возможно, найти инспекции, располагающие достаточным штатом для проведения ежегодных проверок предприятий. Приходится определять приоритеты, делать выбор, и очень важно, чтобы он выглядел беспристрастным, логичным и оправданным. Практически нет нужды говорить о том, что в общем и целом инспекции должны направлять усилия туда, где имеют место наиболее серьезные нарушения закона или существует наибольший риск таких нарушений.

Австрия: стратегия определения объектов для проверки

Периодичность проверок зависит от рисков для работников и общего уровня риска в компании.

1. Каждой компании присваивается **степень потенциального риска**, определяемая в зависимости от того, в какой отрасли она работает. (По категориям: выше средней = 3, средняя = 2, ниже средней = 1).
2. Предприятия ранжируются по индивидуальному **уровню риска** в отношении к уровню риска в их отрасли. (По категориям: выше средней = 3, средняя = 2, ниже средней = 1).
3. Итоговая величина, содержащаяся в таблице 3x3, определяется исходя из первых двух. Итоговые величины указывают на **«необходимость действий»** для органов инспекции.

		3			Необходимость действий Высокая Средняя Низкая
Уровень риска	3	3	6	9	
	2	2	4	6	
	1	1	2	3	
		1	2	3	Степень потенциального риска

В связи с этим были разработаны системы рейтингов, которые строятся с учетом различных факторов – как относящихся непосредственно к предприятиям (неизбежные риски, связанные с технологическими процессами, репутация предприятия в части соблюдения норм, отношение администрации к соблюдению норм, время, прошедшее с момента последней проверки, и т.д.), так и прочих, таких как политическая первоочередность и озабоченность общественности (например, в отношении крупных химических предприятий). Такие системы категоризации призваны установить разумные критерии, по которым можно выбирать предприятия для упреждающих проверок.

В области обеспечения безопасности и гигиены труда на рабочих местах в этих целях нередко используются показатели травматизма для данной отрасли. Другие показатели используются реже, поскольку иные конечные показатели, аналогичные уровню травматизма, найти трудно. В Соединенных Штатах в качестве одного из критериев категоризации учитывалось наличие в той или иной отрасли большого количества низкооплачиваемых работников.

Методы, позволяющие инспекциям определять приоритетность предприятий *внутри* одной отрасли, используются не столь часто. Наиболее распространенный из них – выбирать объекты проверок исходя из количества работников: в результате крупные работодатели нередко подвергаются проверкам несоразмерно с другими в данной отрасли. И хотя в этом имеется подсознательная логика (в конце концов, именно на таких предприятиях сосредоточена основная масса работников), есть немало свидетельств того, что именно крупные работодатели проявляют наибольшую готовность к соблюдению норм.

Программы упреждающих проверок

Национальными программами в области инспекции труда, как правило, устанавливается, сколько времени в процентном отношении следует отводить на упреждающие проверки. Таковые являются предметом политики и подвержены влиянию ряда факторов, некоторые из которых упоминались выше.

Для определения предприятий, которые стоит включить в программу проверок, могут применяться различные критерии. Например:

- **Размер предприятия.** Крупные предприятия потенциально способны влиять на условия труда большего количества людей и соответственно заслуживают большего внимания, чем мелкие. Тем не менее надо учитывать и другие факторы, которые приводятся ниже.
- **Вероятность соблюдения требований законодательства.** Даже если предприятие прежде не было замечено в несоблюдении норм, но уровень риска на объекте высок, это может повысить вероятность несоблюдения норм и соответственно необходимость проверки. Таким образом, стройплощадки (если это предусмотрено полномочиями инспекции) предполагают более частые проверки, чем, скажем, небольшой гараж.

Определение объектов инспекционной проверки в Южной Африке

В Южной Африке отрасли промышленности подразделяются по степеням риска: высокая, средняя и низкая. К высокой могут относиться предприятия лесного хозяйства, к средней – пищевая промышленность, к низкой – сфера образования. Отсюда в местной программе упреждающих проверок 60% времени отводится отраслям высокой степени риска, 30% – средней и 10% – низкой.

- **Соблюдение норм в прошлом.** Отдельным предприятиям, которые в прошлом были замечены в несоблюдении норм, присваивается более высокая степень риска, и скорее всего они будут подвергаться проверкам чаще, особенно если работодатели там еще и не склонны

к сотрудничеству. Различные соотношения способности и готовности соблюдать нормы также должны учитываться для дифференциации объектов по группам.

Классификация фирм, принятая в Дании ¹⁷			
		Способность к соблюдению законодательства	
		Да	Нет
Готовность к соблюдению законодательства	Да	1	2
	Нет	3	

- **Управление условиями труда.** Предприятия, где не налажено управление охраной труда, а также другими производственными вопросами, скорее всего, будут подвергаться более частым проверкам, чем те, где системы управления эффективны.
- **Специфические риски.** Предприятия, где производство связано с серьезным риском (использование асбеста, шум, риск падения с высоты и т.д.) или применением опасных технологий (автопогрузчики, паровые котлы и т.п.), могут становиться объектами адресных проверок.
- **Новые предприятия.** Многие инспекторы особое внимание уделяют новым предприятиям, обсуждая с их руководством планировку производственных помещений, вентиляцию, освещение и т.д., чтобы с самого начала обеспечить создание там оптимальных условий труда.
- **Срок, истекший с момента последней стандартной проверки,** – еще один важный фактор.
- **Национальные и местные программы.** Предприятия, подпадающие под действие национальных или местных программ, автоматически включаются в планы инспекционных проверок. Это может также означать, что в ходе стандартной проверки инспекторы сосредотачиваются на каких-то определенных вопросах. Например, в канадской провинции Онтарио приоритетное внимание они уделяют защитным ограждениям станков, падениям с высоты и молодым работникам, а в Австралии – ручной обработке грузов, сносу зданий и работе с опасными веществами. Соответственно, в ходе упреждающих проверок инспекторы сосредотачиваются на этих, а не на других вопросах.

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.

Приоритеты Управления охраны труда США¹⁸

Приоритет отдается прежде всего сообщениям о надвигающихся угрозах несчастных случаев. На втором месте – несчастные случаи, повлекшие за собой смертельный исход либо госпитализацию трех или более работников. На третьем – жалобы работников. На четвертом – обращения других государственных органов. На пятом – адресные проверки, такие как Целевая программа проверок на отдельных объектах, ориентированная на предприятия с высоким уровнем травматизма и заболеваемости, а также специальные целевые программы, предметом которых служат опасные виды работ (например, рытье траншей) или оборудования (например, механические прессы). Наконец, на последнем месте – повторные проверки.

Проверки в порядке реагирования, или расследования

Очевидно, что заранее с точностью рассчитать, сколько времени в течение года придется потратить на работу, связанную с реагированием на несчастные случаи и жалобы, невозможно, но такой расчет можно сделать, исходя из опыта предыдущих лет и других факторов.

Инспекторы также не в состоянии расследовать все несчастные случаи, информация о которых к ним поступает. Следовательно, им приходится делать выбор, основанный на ряде параметров, и критерии этого выбора должны быть зафиксированы в правилах, которыми руководствуется инспекция труда. В них должно быть четко оговорено, какие типы происшествий должны становиться предметом расследования, и учтено, какие ресурсы имеются для проведения данной работы. При составлении правил, скорее всего, нужно учитывать следующие факторы:

- серьезность и объем потенциального или действительного ущерба;
- серьезность любого возможного нарушения закона;
- информация о соблюдении в прошлом норм охраны труда ответственными лицами;
- национальные приоритеты в области правоприменения;
- практическая целесообразность выполнения задач;
- общий резонанс происшествия, в том числе наличие серьезной озабоченности общественности.

Критерии отбора несчастных случаев для расследования, принятые в Шведском управлении охраны труда

Для определения того, какие несчастные случаи или серьезные происшествия требуют проверки сотрудниками Управления, следует учитывать следующие обстоятельства:

- (а) Несчастные случаи со смертельным исходом либо приводящие к инвалидности или иным серьезным травмам

Последствия несчастного случая на производстве – один из факторов, которые всегда должны учитываться при оценке.

- (б) Наличие нескольких пострадавших

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

(в) Подозрение в халатности (уголовно наказуемое нарушение условий труда)

Если у Управления возникают подозрения в халатности, приведшей к серьезным последствиям, оно, как правило, проводит соответствующую проверку.

(г) Подозрение в уголовно наказуемом нарушении одного из постановлений

Если несчастный случай на производстве вызывает подозрения в уголовно преследуемом нарушении одного из постановлений, Управление, как правило, проводит соответствующую проверку.

(д) Наличие несовершеннолетних среди участников происшествия или пострадавших

Для несовершеннолетнего, пострадавшего в результате несчастного случая на производстве, это может иметь тяжкие последствия с точки зрения его дальнейшей жизни. Недостаток знаний и опыта делает несовершеннолетних особенно уязвимыми.

(е) Запутанный характер происшествия

Например, происшествие не сразу поддается оценке, или в нем фигурирует сразу несколько компаний, или не ясна роль работодателя.

(ж) Риск, который прежде не был известен или не наблюдался

Характер и технологии производства непрерывно меняются и развиваются, что создает новые, прежде не наблюдавшиеся риски. Важно, чтобы они оперативно выявлялись и становились известными.

(з) Серьезное происшествие

Решение о мерах, которые следует принять Управлению, должно исходить из возможных последствий происшествия. Другими словами, анализировать необходимо происшествие как таковое, поскольку очень часто лишь слепой случай решает, приведет ли то или иное происшествие к серьезным последствиям или несчастному случаю со смертельным исходом. Критерии, названные в пунктах а–ж, должны служить руководством при определении серьезных происшествий, требующих инспекционной проверки.

2.9. Самостоятельность инспекторов в ходе проверок

Помимо того, что инспекторы выстраивают как можно более откровенные и прямые отношения с предприятиями, они должны проявлять самостоятельность и здравый смысл практически во всех аспектах своей работы. Например, в ходе проверок они вольны выбирать, что осматривать и с кем встречаться, на какие вопросы обратить внимание, кого опрашивать, какие вопросы задавать, какие действия анализировать и т.д. Инспекторы также самостоятельно решают, следует ли принимать какие-то меры и какие именно, а это требует от них четкой оценки любого несоблюдения норм, способности предприятия к исправлению нарушений, размера возможных санкций и т.д.

В широком смысле самостоятельность может трактоваться как проявление здравого смысла в общих рамках инструкций и правил, иными словами: нужно действовать в соответствии с обстоятельствами. Можно выделить три основные ситуации, когда требуется проявить самостоятельность:

- а) Отсутствие соответствующих инструкций (к ним относится любая инструкция или норма, определяющая действия инспектора). Спектр мероприятий и процедур, которыми занимаются инспекторы, а также разновидностей бизнеса, с которыми они имеют дело,

настолько широк, что создать правила, подходящие в любых обстоятельствах, не представляется возможным.

- б) Инструкции имеются, но требуют дополнительного пояснения. Современный подход к разработке законодательства, при котором ему должны быть присущи широкий охват и гибкость, явно требует доли здравого смысла в обеспечении его соблюдения. Например, Конвенция 1981 года о безопасности и гигиене труда (№ 155) требует от работодателей обеспечения безопасности определенных веществ и процессов для здоровья работников, «насколько это обоснованно и практически осуществимо»¹⁹. Понятно, что применять этот пункт нужно с учетом особенностей конкретного предприятия.
- в) Вскрывшиеся особые обстоятельства не вписываются в полной мере в рамки соответствующих инструкций. Хотя некоторые виды инструкций могут быть применены к конкретным обстоятельствам, всегда остаются ситуации, в которых для их практического применения требуются самостоятельные решения. Таким образом, в инструкциях желательно избегать категоричных формулировок.

Самостоятельность несомненно позволяет инспекторам находить в конкретных ситуациях практические решения в сотрудничестве с работодателями и работниками, и для разрешения разногласий не всегда обязательно прибегать к официальным или бюрократическим механизмам. Это требует хорошей подготовки, дополненной опытом, а также твердого следования этическим нормам и ответственности.

Проявлять самостоятельность инспекторы могут при наличии ряда условий – как внутренних, так и внешних, которые позволяют обеспечить надлежащее качество работы:

- внутренние: единообразная, всесторонняя и систематическая подготовка; принципы, своды правил, инструкции и руководства; непрерывная профессиональная подготовка и повышение квалификации; каждодневный административный и профессиональный контроль за соблюдением принятых принципов и правил; индивидуальный опыт; коллективный опыт (традиции и практика работы организации); общая схема практической работы;
- внешние: экономическая и политическая обстановка, воздействие государственной политики отказа от излишнего администрирования; юридические прецеденты и система уголовного правосудия; представление о положении и настроениях в данной отрасли; временный или постоянный характер инспектируемых помещений либо деятельности; материальное положение организации или отдельного работника.

При столь обширном наборе факторов влияния у инспекторов, на первый взгляд, почти не остается пространства для маневра. На деле же именно их многообразие заставляет инспекторов совершенствовать профессионализм и прагматизм в работе. В этом им помогают:

- их личные качества (авторитет, проницательность, умение убеждать и т.д.);
- их знания (законов, технических норм, основ мониторинга детского труда);
- их понимание (принципов работы различных организаций, человеческого фактора, способов воздействия на людей и организации, глубинных причин, которые лежат за внешними признаками);
- их опыт (удачные решения из прежней практики; умение переносить опыт, полученный в одной области, на другую; знание того, в каких случаях следует принимать коллегиальные решения или обращаться за помощью);
- их политическое чутье (способность выявлять деликатные вопросы, воспринимать чужую точку зрения и предвидеть развитие событий в случае, если «что-то пойдет не так»).

¹⁹ Статья 16.

Конечно, эти личностно-культурные качества находят применение в самых разнообразных ситуациях, при этом инспекция – дело достаточно системное и связанное со столь часто повторяющимися проблемами, что практический опыт накапливается довольно быстро. Благодаря этому вырабатывается согласованность действий отдельных работников, которая может быть повышена в ходе профессионального обмена мнениями и работы в составе инспекционных групп. Тем не менее важной и непростой задачей для тех, кто руководит инспекцией, остается достижение и проявление такой согласованности, при которой в сходных обстоятельствах все инспекторы действовали бы сходным образом.

Проблема заключается в том, что сходные на первый взгляд обстоятельства редко оказываются сходными во всех аспектах, определяющих действия инспектора. Возьмем для примера решения о судебном преследовании: при их принятии требуется учитывать много переменных – таких как репутация предполагаемого правонарушителя, серьезность нарушения и желательность придания делу публичной огласки. Еще важнее профессионально оценить, достаточно ли серьезны имеющиеся улики для того, чтобы добиться наказания правонарушителя. Подготовка, опыт и внутренний контроль качества работы, конечно, помогают обеспечить согласованность в принятии решений по этим сложным вопросам, однако выработанные в централизованном порядке правила и инструкции не в состоянии охватить все многообразие возникающих обстоятельств. Инспекторы должны быть профессионалами, которые умеют принимать самостоятельные решения и нести за них ответственность.

Это подразумевает, что у инспекторов должен быть определенный выбор тех способов, с помощью которых они добиваются цели. Большинство инспекторов согласится с тем, что некоторые их коллеги за счет своих личных качеств добиваются таких же результатов, как другие за счет официальных правоприменительных мер. Таким образом, было бы контрпродуктивным заставлять инспекторов держаться в рамках строго определенных норм. С другой стороны, инспекторы не могут игнорировать, к примеру, общественное мнение, ожидающее, что в определенных случаях они будут надлежащим образом использовать правоприменительные санкции. Единственные, кто на практике может обеспечить рациональное применение такого подхода и соблюдение разумных пределов многообразия действий, – это руководители инспекции труда, отвечающие за правильный баланс между самостоятельными решениями и системой правил и норм. Самостоятельность невозможно контролировать, изобретая все новые правила. Парадокс состоит в том, что чем больше правил, тем больше самостоятельности требуется для того, чтобы определять, когда и где их необходимо применять.

2.10. Согласованность действий в ходе инспекции

Таким образом, одна из важнейших задач при организации инспекции – добиться согласованного и последовательного подхода к работе всех инспекторов. Согласованность подразумевает, что разные инспекторы, столкнувшись с одинаковыми нарушениями трудового законодательства в одинаковых ситуациях, предпримут одинаковые действия. Необходимо устанавливать правильное соотношение между согласованностью и самостоятельностью действий отдельных инспекторов. При этом не следует думать, что добиться этого так уж трудно.

Несогласованность может быть результатом ряда причин, среди которых:

- разный уровень опыта проведения инспекций;
- наличие у некоторых инспекторов большего опыта в проведении инспекций в данной отрасли;
- разная реакция со стороны ответственных на инспектируемом предприятии;
- разная эффективность работы отдельных инспекторов – когда кто-то «ленится».

Если добиться приемлемого уровня согласованности и последовательности не удастся, это может негативно повлиять как на статус органов инспекции в масштабах страны, так и на репутацию и авторитет самих инспекторов. Отдельные руководители предприятий начнут жаловаться на то, что

с ними обращаются более сурово (но никогда – «более снисходительно»!), чем с их конкурентами. А представители тех или иных отраслей – на то, что с каким-нибудь их предприятием на севере страны обходятся совершенно не так, как с аналогичным по характеру производства предприятием на юге.

Благодаря интернету и повышенному интересу прессы к таким вопросам стало гораздо проще как изучать проблемы, связанные с согласованностью в работе инспекции труда, так и выявлять и предавать гласности недостатки в этой области. Итак, каким образом достигается согласованность?

- В основе выработки согласованного на общенациональном уровне подхода к инспекции и правоприменению лежит профессиональная подготовка инспекторов. Программа обучения должна включать в себя не только технические и юридические вопросы, но и практические навыки, необходимые инспекторам при проведении проверок. Важнейшее значение для инспекторов имеет, например, развитие способности к здоровым (и согласованным) оценкам – вот почему столь полезно изучать конкретные примеры, обсуждая их в группах. Инспекторы учатся друг у друга, в результате чего вырабатывается согласованный подход к различным вопросам. Наличие у инспекции программы профессиональной подготовки имеет первостепенную важность.
- Административный контроль. Как правило, руководитель местного уровня, отвечающий за определенную группу инспекторов, контролирует согласованность вверенного ему коллектива и выносит случаи несогласованных действий на рабочие совещания.
- Взаимная оценка. Некоторые органы инспекции применяют такой метод, как экспертная оценка практической работы одной группы инспекторов работниками и руководителями такой же группы, привлеченными, например, из другой части страны. Расхождения опять-таки обсуждаются и в дальнейшем учитываются при составлении программ подготовки.
- Письменные инструкции. Составление письменных инструкций может повысить согласованность решений, в особенности принимаемых наименее опытными инспекторами.

Например, Управление безопасности и гигиены труда Соединенного Королевства разработало руководство, помогающее всем инспекторам, в особенности наименее опытным, согласованно и последовательно добиваться соблюдения требований законодательства. Основой для него послужило уже упоминавшееся здесь «Заявление о политике правоприменения» (Enforcement Policy Statement), и подобно изложенным в нем принципам, это руководство может быть применено не только в охране труда, но и в других областях деятельности инспекторов. Руководство озаглавлено «Модель управления правоприменительной практикой» (The Enforcement Management Model), его краткое изложение приводится ниже.

Модель управления правоприменительной практикой Управления безопасности и гигиены труда Соединенного Королевства²⁰

Модель представляет собой общую схему, призванную воспроизвести ход мыслей инспектора, принимающего решение о тех или иных правоприменительных действиях в ответ на нарушения законодательства по охране труда.

Ее цели:

- ✓ снабдить инспекторов, в особенности наименее опытных, схемой принятия последовательных решений в области правоприменения;
- ✓ помочь руководителям инспекций в осуществлении контроля за беспристрастностью и последовательностью решений, принимаемых инспекторами;
- ✓ показать широкой общественности, каким образом Управление намерено добиваться последовательности в этой области;
- ✓ помочь представителям общественности, затронутым последствиями несчастного случая, понять, какими принципами руководствовались инспекторы, принимая то или иное правоприменительное решение.

Модель предусматривает, что инспектор, ведущий то или иное дело, должен определить так называемый «люфт риска» (разницу между рисками, выявленными в ходе проверки, и «приемлемыми» рисками, не приводящими к нарушению законодательства). Этот люфт увязывается с оценкой возможных последствий, к которым он мог привести (если его следствием стал несчастный случай). В зависимости от размера нанесенного ущерба принимаются соответствующие правоприменительные меры, определяемые специальной таблицей, с поправкой на местную специфику.

Модель находится в общем доступе на сайте Управления, что позволяет работодателям, работникам и другим заинтересованным лицам быть в курсе того, как инспекторы принимают решения о правоприменительных действиях.

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

3. ПЛАНИРОВАНИЕ РАБОТЫ

3.1. Значение планирования

Работа инспекций труда должна быть хорошо спланирована. Это необходимо и для выполнения их основных задач и обязательств, и для оптимального использования тех ограниченных ресурсов, которые имеются в их распоряжении. Планирование называют инструментом преобразования политики в реальность. Планирование также обеспечивает:

- учет приоритетных вопросов как национального, так и местного уровня в личных рабочих планах отдельных инспекторов;
- рациональное распределение усилий инспектора в выполнении всего спектра возложенных на него функций регулирования;
- максимальную отдачу от инспекции за счет приложения главных усилий к работе с теми предприятиями и проблемами, которые признаны наиболее важными;
- максимальную эффективность в использовании имеющихся ресурсов.

Планирование – это процесс, в ходе которого приоритеты в принципе расставляются в соответствии со значимостью проблем исполнения трудового законодательства. Процесс планирования подразумевает сбор и анализ информации о положении дел на рабочих местах.

Информация о том, какие проблемы имеют наибольшее значение, черпается из различных источников, важнейшими из которых являются:

- отчеты инспекторов по итогам проведенных проверок;
- жалобы, несчастные случаи на производстве и связанные с работой заболевания, ставшие предметом расследования инспекции;
- данные о выплатах компенсаций работникам и о смертельных случаях;
- информация, полученная от организаций работников и национальных комитетов по труду;
- другие государственные министерства и ведомства.

Во многих странах в штаб-квартире инспекции труда имеется подразделение или отдел, отвечающий за сбор и анализ информации с целью прежде всего содействовать процессу планирования.

3.2. Стратегическое планирование

Стратегическое планирование призвано определять долгосрочные стратегические цели и приоритеты, создавая условия для достижения поставленных целей, а также закладывая основы и указывая направление работы на ближайшее будущее. Этот процесс может занимать несколько лет, и есть свежие примеры, когда на это уходило по пять лет и более, ведь нужно было проанализировать ситуацию в стране, тенденции в области занятости, возникающие проблемы и имеющиеся ресурсы. Как правило, стратегическое планирование включает в себя стратегические цели и задачи национального масштаба, приоритеты, стратегию работы и планы действий.

Основываясь на анализе текущей ситуации в стране, на ее политических приоритетах, задачах и имеющихся ресурсах, стратегическое планирование определяет общее направление работы на будущее. Начаться этот процесс может с формулировки общей концепции (программы), которая сыграет роль побуждающей силы, стимулирующей и направляющей усилия соответствующих ведомств.

Примеры программных заявлений

- ✓ «Безопасная и не знающая травм Новая Зеландия» (Новая Зеландия).
- ✓ «Рабочие места в Австралии: без смертельных случаев, травм и заболеваний» (Национальный совет по охране труда, Австралия).
- ✓ «Концепция нулевого показателя аварийности» (Финляндия).

С тем, чтобы преодолеть разрыв между программным заявлением и текущей ситуацией, некоторые ведомства сформулировали также ряд общих стратегических задач или целей. Они позволяют ведомствам сосредоточиться на объединении усилий и действий для определения последующих шагов. Иногда цели формулируются как конкретные, поддающиеся вычислению и количественному определению задачи, нередко именуемые целевыми показателями.

Примеры целей

- ✓ «Добиться позитивной культуры охраны труда» (Правительство Новой Зеландии)²¹.
- ✓ «Обеспечить значительное и неуклонное сокращение смертельных случаев на производстве: к 30 июня 2012 года их количество должно сократиться как минимум на 20% (сокращение на 10% будет достигнуто к 30 июня 2007 года)» (Австралия)²².
- ✓ «Сократить количество производственных травм как минимум на 40 процентов к 30 июня 2012 года (сокращение на 20% будет достигнуто к 30 июня 2007 года)» (Австралия).

На стадии стратегического планирования также должна определяться очередность задач с учетом политических приоритетов. При долгосрочном стратегическом планировании сложность заключается в том, что политические приоритеты нередко меняются со сменой правительств, и это требует соответствующей корректировки планов. И все же национальные приоритеты придают целенаправленность более краткосрочным планам действий, затрагивающим органы инспекции труда. Например, Управление по охране труда Ирландии в 2005 году²³ установило в качестве приоритетов охрану труда в отраслях, связанных с повышенным риском (горнорудное дело, сельское хозяйство, лесное хозяйство, строительство), а также решение таких комплексных проблем, как управление охраной труда, движение транспортных средств на территории предприятия, химическая защита и ручные операции.

²¹ New Zealand injury prevention strategy, июнь 2003.

²² National OSH strategy 2002–2012, 2002.

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

3.3. Составление плана действий

Затем составляются национальные планы действий, которые основываются на стратегических планах, определяют конкретные цели и направлены на осуществление национальной политики и приоритетов путем составления более подробных планов на ближайшее будущее. Планы могут составляться на год и затем дорабатываться в деталях на местном или региональном уровнях.

В планах действий очерчиваются конкретные задачи, цели или конечные результаты, которых необходимо достичь, более подробно расписываются мероприятия, соответствующие показатели, сроки, необходимые ресурсы и т.д. Цели, которые в них излагаются, должны быть конкретными, измеримыми, согласованными, реалистичными и привязанными к срокам. План должен отличаться обоснованностью и системным подходом, при включении в него тех или иных мероприятий необходимо разяснять, как именно они будут способствовать достижению согласованных результатов. Такое планирование помогает руководителям организаций увязывать проводимые мероприятия с политикой и приоритетами общенационального характера, а также проверять обоснованность их подхода к работе.

Большое значение для контроля за выполнением плана действий и определения достигнутых результатов имеют такие показатели, как:

исходные данные, то есть те данные или информация, которые фиксируют текущее положение дел и используются для определения целей и последующей оценки достигнутых результатов;

продуктивность, то есть текущие результаты и (или) значимые и доведенные до конца действия, предпринятые для достижения конечных результатов. Например, конкретным результатом может быть количество проведенных проверок (скажем, для предотвращения нелегальной занятости) в ходе соответствующей кампании;

конечные результаты – это ожидаемые результаты, которые в конечном итоге должны быть достигнуты благодаря реализации предлагаемого плана. Если обратиться к тому же примеру, то ожидаемым конечным результатом может стать заданное повышение количества контрактов на легальное трудоустройство, достигнутое в результате проведенных проверок. Понятно, что, приступая к реализации плана, необходимо зафиксировать ситуацию на начальном этапе с тем, чтобы в дальнейшем отслеживать достигнутые результаты.

В более подробных планах действий необходимо также устанавливать ответственных за выполнение каждой задачи, указывать необходимые кадровые и финансовые ресурсы, оборудование, материалы и т.п.

Пример показателей для национальной программы улучшения охраны труда на транспорте

Исходные данные:

- ✓ порядка 70 человек ежедневно погибают в результате несчастных случаев на рабочих местах, связанных с транспортом;
- ✓ более 1000 серьезных травм и около 5000 легких травм приводят к пропускам более трех рабочих дней.

Конкретные результаты:

- ✓ программа, предусматривающая 1700 инспекционных проверок, включая расследования и правоприменительные мероприятия во всех охваченных ею сферах;
- ✓ адресные проверки разделения транспортных и пешеходных потоков во всех охваченных программой сферах;
- ✓ создание из ответственных лиц рабочей группы, призванной разрабатывать стратегию дальнейших действий, и составление дискуссионного документа;
- ✓ разработка сайта, посвященного рабочим местам, связанным с транспортом.

Конечные результаты:

- ✓ сокращение на 5% количества связанных с транспортом смертельных или крупномасштабных несчастных случаев на рабочих местах (к концу 2010 года);
- ✓ сокращение на 10% количества травм на связанных с транспортом рабочих местах, которые приводят к пропускам более трех рабочих дней (к концу 2010 года).

3.4. Программы инспектирования

Ряд вопросов, относящихся к этой теме, был затронут в Модуле 2. Это типы инспекционных проверок, их периодичность и приоритеты инспекции. Все это необходимо учитывать при более детальном планировании инспектирования, и повторно рассматривать здесь названные темы нет смысла.

При составлении подробных программ инспектирования крайне важно, чтобы все их участники имели ясное представление о своих обязанностях, показателях качества работы, которые надо соблюдать, плановых заданиях и сроках. Здесь поможет понимание общей стратегии инспекции, о которой должны быть всесторонне проинформированы все ее работники.

Следует подчеркнуть важность наличия данных как национального, так и местного значения, и видную роль в снабжении надежной информацией головного офиса могут играть разъездные инспекторы. Полученная от них информация несомненно поможет уточнению планов на будущее с тем, чтобы инспектирование проводилось максимально полезно и результативно. Процесс планирования нередко включает в себя двусторонний поток информации и решений:

Снизу вверх: инспекторы труда и руководители местных отделений снабжают головной офис информацией об основных проблемах и приоритетах регионального уровня. На основе этой

информации головной офис составляет планы национального уровня, которые в дальнейшем могут быть конкретизированы (как уже отмечалось) руководителями регионального и местного уровней.

Сверху вниз: головной офис доводит до сведения руководителей в регионах и разъездных инспекторов информацию о национальных приоритетах и ожидаемых результатах. На ее основе региональные отделения (и разъездные инспекторы) составляют планы работы и детально прописывают их содержание (сколько проверок проводить, на каких предприятиях и т.д.). Руководителям необходимо контролировать инспекторов, работающих под их началом, с тем чтобы планы выполнялись должным образом, и откликаться на все нерешенные проблемы, обнаруженные при выполнении планов.

Приоритеты инспекции были освещены в Модуле 2 и, как уже отмечалось, инспекторы не могут ежегодно проверять каждое рабочее место, поэтому требуется выстроить очередность с тем, чтобы обеспечить посещение инспекторами тех мест, где нормы законодательства соблюдаются хуже всего. Главное здесь – добиться максимального воздействия и наибольшего прогресса при имеющихся ресурсах. Этот принцип неизменен для всех: не важно, работают ли в национальной инспекции сотни сотрудников или всего несколько человек.

Пользуясь критериями выбора – как для упреждающих проверок, так и для проверок в порядке реагирования, – руководители инспекций дают инспекторам задания, связанные с конкретными предприятиями, несчастными случаями и жалобами, руководствуясь общим планом работы на национальном или местном уровнях.

При наличии широкого круга вопросов в своем ведении инспекции могут распределить в своих планах эти направления по категориям, решив, какой процент усилий затратить на каждое из них: например, столько-то – на охрану труда, столько-то – на вопросы занятости, столько-то – на детский труд и т.д.

3.5. Индивидуальные планы работы инспекторов

Конечным результатом планирования должен стать общий годовой план работы инспекции, включающий в себя распределение времени инспекторов, отводимого на исполнение их регулирующих функций, и очередность задач, установленную в соответствии с Национальным планом или национальными приоритетами. На заключительном этапе из годового плана вычленяются индивидуальные планы инспекторов с тем, чтобы каждый знал о том, что от него требуется.

При составлении индивидуальных планов работы следует советоваться с самими инспекторами, их руководством и коллегами. В индивидуальных планах должны учитываться другие обязанности инспектора, государственные праздники, ежегодные отпуска и иные отлучки, а также должно быть выделено время на непредвиденные обстоятельства. Вместе с тем при составлении планов работы инспекторов следует избегать чрезмерной жесткости заданий, оставляя место для маневра в случае непредвиденного развития событий и возникновения возможных политических императивов.

Строить ли работу инспекторов по географическому либо тематическому принципу – это решает служба инспекции труда. В обоих вариантах есть как плюсы, так и минусы. Методика инспекции, основанная на тематическом принципе, позволяет более глубоко разобраться в той или иной проблеме, что может оказаться полезным и коллегам в ходе взаимной оценки. Но зачастую такой подход сопряжен с повышенными затратами (дорожными расходами и т.д.). Инспекция по географическому принципу, при котором за каждым инспектором закреплен свой «участок», позволяет ему наладить тесные контакты с местными предприятиями, изучить район своей работы, быть в курсе всего, что там происходит и т.д., но общий уровень знания проблематики инспекции труда у него может при этом быть ниже, чем у коллег.

Наконец, индивидуальный план работы – важный инструмент постоянного контроля и оценки результатов работы инспекторов. За своевременностью выполнения рабочих заданий должны внимательно следить старшие работники местной инспекции и головного офиса.

4. МОНИТОРИНГ, ОЦЕНКА И ОТЧЕТНОСТЬ

Выполнение планов работы должно отслеживаться, контролироваться, регулярно проверяться и оцениваться, а затем становиться предметом отчетов.

4.1. Мониторинг и контроль работы инспекции

Мониторинг и контроль – важнейшие управленческие функции, цель которых – проверять и управлять качеством текущей работы. Мониторинг и контроль призваны обеспечивать:

- ведение дела в соответствии с установленным планом;
- соответствие общей и индивидуальной производительности темпам, нормам и инструкциям, заложенным в плане;
- успешное достижение ожидаемых результатов;
- выявление ошибок и отклонений от установленных стандартов работы;
- принятие мер к исправлению отклонений там и тогда, когда это необходимо, а также предотвращение их повторений.

Мониторинг и контроль – два взаимосвязанных и взаимозависимых процесса. Мониторинг в этом контексте означает наблюдение за ситуацией и знание текущего состояния дел; его цель – поставлять информацию. Контроль – это использование такой информации для принятия соответствующих мер; его цель – принятие решений.

Еще на стадии планирования необходимо предвидеть то, каким образом будет осуществляться мониторинг работы, какие механизмы будут обеспечивать мониторинг и как руководству будет предоставляться информация о ходе работ. При создании системы мониторинга следует учитывать следующие моменты:

- информация должна быть подробной и соответствовать потребностям руководства;
- информация должна предоставляться своевременно;
- прорабатывать нужно только необходимую информацию;
- мониторинг должен оправдывать затраты на его проведение.

Во многих инспекциях труда инспекторы обязаны предоставлять отчеты о своей работе ежемесячно или еженедельно. Современные системы инспекции труда все чаще прибегают к информационным технологиям, сделавшим мониторинг работы инспекторов более эффективным.

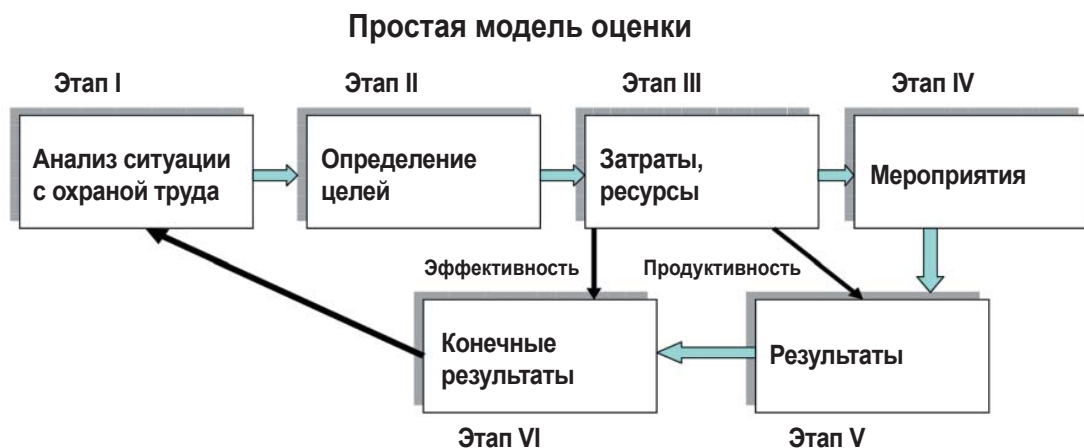
Прежде чем проводить контроль работы, необходимо установить определенные нормативные показатели – как количественные (сколько проверок должно быть проведено), так и качественные (какие именно проблемы и насколько глубоко должны быть изучены). Принимая решение о возможных корректирующих мерах, следует сравнить реальные показатели работы с нормативными.

При осуществлении контроля важно также, чтобы руководящие работники были уполномочены принимать решения о необходимых корректирующих мерах и чтобы уровень их технической и управленческой подготовки обеспечивал адекватность таких решений.

4.2. Оценка

Оценка – важнейший компонент непрерывного повышения качества работы. С ее помощью можно оценить результаты работы организации и их воздействие на данную целевую группу. С оценкой связан ряд важных понятий:

- **Эффективность.** Степень выполнения задач и воздействия принятых мер на целевые группы. Эффективность показывает, насколько была улучшена производственная среда, то есть насколько меньше стало жалоб, пропусков работы, заболеваний, связанных с плохими условиями работы, и т.д.
- **Результативность и эффективность затрат.** Достигнутые результаты с учетом выделенных ресурсов. Имеется в виду то, насколько удачно имевшиеся ресурсы были использованы для достижения результатов. *Результативность* связана с мероприятиями, проводимыми инспекцией, то есть с тем, сколько инспекторов было задействовано в каждом из них. Это легко поддается подсчету и может быть использовано для сравнения результативности работы органов инспекции.
- **Оценка деятельности** показывает, как была выполнена работа (как правило, с точки зрения таких параметров, как количество, качество, стоимость и сроки), проделанная для достижения результатов.
- **Оценка воздействия** определяет изменения, произошедшие с целевой группой в результате мероприятия, проведенного в рамках того или иного проекта, программы или политического решения.
- **Устойчивость.** Длительность воздействия практических мер после их осуществления.



Оценка нужна по ряду причин, в частности:

- потребность в **оценке продвижения вперед и достигнутых результатов.** Инспекция труда сама инициирует оценку своего влияния и результативности, систематически оценивает результаты работы всех своих подразделений и проведенных мероприятий;
- необходимость **демонстрировать общественную пользу инспекции.** От органов инспекции труда все чаще требуют ежегодно подтверждать свою эффективность, а в иных случаях и необходимость самого их существования. Такой запрос может исходить от политиков, особенно в те моменты, когда они получают обращения о дополнительном финансировании на расширение инспекторских кадров. Те же вопросы может ставить и общественность – чаще всего это происходит тогда, когда ей кажется, что инспекция начинает действовать чересчур жестко;
- необходимость **делать упор на воздействие работы.** Традиционная точка зрения состояла в следующем: чтобы проверить больше предприятий, нужно больше инспекторов, и лучше работает тот инспектор, у которого больше проверок. Таков классический подход к оценке продуктивности инспекции труда. Эта аргументация доминировала на протяжении десятилетий существования инспекции труда, но в наши дни во многих странах это уже не так, особенно там, где имеется высокоразвитая система регулирования.

В этих странах заинтересованные лица, и в особенности политики, теперь стремятся к большей эффективности, развивая деятельность, влияющую на конечные результаты: например, применительно к охране труда это снижение ежегодных показателей травматизма и заболеваемости. Устанавливая исходные параметры до проведения мероприятия, а затем повторно оценивая их после его проведения, можно оценить уровень воздействия.

В тех случаях, когда план содержит количественные показатели, которых следует достичь (на сколько должны снизиться травматизм, заболеваемость, количество жалоб), по этим признакам и может оцениваться эффективность.

Измерение результативности работы – распространенная практика в органах инспекции труда.

Иногда оно заключается в сравнении определенных показателей работы (количества инспекционных проверок, количества предписаний об устранении нарушений, норм проверок на инспекцию и т.д.) с аналогичными показателями за прошлые годы, а не в оценке работы в сравнении с запланированными результатами.

Оптимальную информацию о том, насколько инспекция труда выполняет свою миссию, можно получить путем оценки воздействия или результативности ее работы. Вместе с тем, органы инспекции могут посчитать это несправедливым, поскольку в большинстве стран ответственность за хорошие условия труда на рабочих местах лежит на тех, кто отвечает за снижение рисков, – на владельцах или руководителях предприятий. Кроме того, результативность крайне трудно поддается измерению, поскольку едва ли возможно установить прямую связь между действием и результатом:

- зачастую между действием и тем моментом, когда проявляются его возможные последствия, проходит значительное время, и из-за этого связать их трудно;
- влиять на развитие событий могут многие факторы – демографические изменения, структурные изменения в сфере труда и т.д.;
- производственная среда включает в себя множество различных факторов, действие (или бездействие) которых может влиять на ход любых событий, меняя производственную среду.

Ввиду этих сложностей некоторые органы инспекции разработали ряд моделей.

Вот, например, последовательность результатов, предполагающая, что между всеми ее звеньями существует связь, пусть и не обязательно непосредственная: Мероприятия – Показатели эффективности – Достигнутая цель – Главная цель – Общая концепция.

Мероприятия	Показатели эффективности	Достигнутая цель	Главная цель	Общая концепция
<p>Осуществление программ инспекции.</p> <p>Проведение информационных кампаний</p>	<p>Сокращение числа работников, испытывающих воздействие неблагоприятной производственной среды,</p> <p>или внедрение систем управления охраной труда</p>	<p>Снижение количества заболевших работников и отсутствующих на рабочих местах</p>	<p>Минимизировать заболеваемость и смертность на работе</p>	<p>Способствовать охране здоровья, в том числе на работе</p>

Это означает, что при выявлении позитивных изменений по показателям эффективности мы можем сказать, что приблизились к достижению желаемых целей, а также главной цели и, в конечном счете, к реализации общей концепции.

Этот подход во многом совпадает с концепцией «ступеней воздействия», разработанной в рамках Северного проекта, спонсированного в 2001 году Советом министров северных стран. Согласно этой концепции, таких ступеней насчитывается семь:

- Ступень 7: улучшение здоровья работников, снижение количества неявок на работу.
- Ступень 6: снижение количества несчастных случаев.
- Ступень 5: сокращение стресса на работе и рисков несчастных случаев.
- Ступень 4: усовершенствование производственных процессов.
- Ступень 3: изменение организации охраны труда.
- Ступень 2: изменение отношения к делу заинтересованных сторон.
- Ступень 1: расширение знаний заинтересованных сторон.

Эти семь ступеней могут быть разделены на три вида воздействия:

- *предпосылки* (ступени 1 и 2) подразумевают расширение знаний и изменение отношения к делу заинтересованных сторон. Эти предпосылки имеют ключевое значение для того, чтобы осуществить:
- *практические шаги* (ступени 3 и 4), которые подразумевают изменения в работе по охране труда и производственных процессах, необходимые для того, чтобы обеспечить:
- *последствия* (ступени 5, 6 и 7), которые относятся к производственной среде и подразумевают снижение нагрузок, сокращение количества несчастных случаев, улучшение здоровья работников и снижение показателей отсутствия на рабочих местах.

В соответствии с этим подходом, если нам удастся добиться перемен на нижних ступенях (предпосылки), мы неизбежно приблизимся к конечной цели, а именно к общему улучшению охраны труда (верхняя ступень).

Другая методика оценки продуктивности известна как «Скандинавское табло» (Nordic Scoreboard)²⁴. Речь идет об инструменте сравнительного анализа, с помощью которого оцениваются условия в каждой стране и составляется представление о том, как достигнутое в ней соотносится с международными нормами.

Ниже следует сводная таблица показателей, принятых Датским управлением по охране труда (WEA)²⁵.

²⁴ Более подробная информация – в Приложении 1.

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

Показатели	Оценочные мероприятия	Уровень оценки
Показатели здоровья, профилактической работы предприятий в области охраны здоровья, деятельности Управления, социальных партнеров и клиник охраны труда	Общий контроль за охраной труда	Общая ситуация в здравоохранении, работа компаний, система охраны труда – без взаимосвязи
Оценка результатов (реакции предприятий на вопросы, поднятые инспекторами)	Оценка воздействия	Конкретные мероприятия, связанные с конкретными целевыми показателями для оцениваемых действий
Статистика показателей Управления (основанная на оценке достигнутого)	Сравнительный анализ	Уровень Центра инспекции
Статистика, необходимая для контроля деятельности Управления (количество проведенных проверок, уведомлений о корректирующих мерах и т.д.)	Оценка продуктивности	Индивидуальный уровень
Изучение мнений потребителей и работников	Оценка качества услуг	Целевые группы различных служб Управления; работники Управления

4.3. Отчетность о работе инспекции труда

Полезные рекомендации по отчетности о работе инспекции труда содержатся в Конвенции № 81 и Конвенции № 129²⁶.

Конвенция № 81 – статья 19

1. Инспекторы труда или местные инспекционные бюро представляют центральному органу инспекционной службы периодические доклады общего характера о результатах своей деятельности.
2. Эти доклады составляются согласно предписаниям центрального органа и охватывают вопросы, время от времени указываемые этим органом; они представляются по крайней мере так часто, как этого требует центральный орган, но во всяком случае не реже одного раза в год.

Конвенция № 81 – статья 20

1. Центральный орган инспекции публикует ежегодные доклады общего характера о деятельности инспекционных служб, находящихся под его контролем.
2. Эти доклады публикуются в разумный срок, ни в коем случае не превышающий 12 месяцев по истечении года, к которому они относятся.
3. Экземпляры ежегодных докладов направляются Генеральному Директору Международного бюро труда в разумный срок после их опубликования и во всяком случае не позднее, чем через 3 месяца.

С помощью этих инструментов могут составляться два вида отчетов о работе инспекции труда:

- периодические отчеты, представляемые инспекторами труда или местными органами инспекции центральному органу инспекции;
- публикуемый центральным органом инспекции общий ежегодный отчет о работе подведомственных ему органов инспекции.

Новые информационно-коммуникационные технологии позволяют инспекторам труда во все большем количестве стран регулярно отчитываться о каждом своем мероприятии, а также готовить сводные отчеты о работе инспекции труда за периоды, определяемые центральным органом. В ряде стран это существенно облегчает составление и публикацию годового отчета.

Составление годовых отчетов обычно не входит в обязанность инспекторов, однако руководство службы инспекции труда не сможет составить содержательный годовой отчет, если не будет ежемесячно или ежеквартально получать подробных, информативных и своевременных отчетов от своих подразделений на местах и от отдельных инспекторов.

Содержание годового отчета зависит от различных обстоятельств, но он должен отвечать ряду минимальных требований:

²⁶ Статья 27.

Примерные минимальные требования к годовому отчету

- ✓ Назначение и задачи инспекции.
- ✓ Законы и постановления, относящиеся к сфере ответственности инспекции.
- ✓ Любые изменения в законодательстве и судопроизводстве.
- ✓ Основные мероприятия в течение года.
- ✓ Кампании, специальные программы действий.
- ✓ Количество новых и закрывшихся предприятий.
- ✓ Общее количество инспекторов, новых сотрудников инспекции и уволившихся сотрудников.
- ✓ Количество проверок по их типам.
- ✓ Количество предписаний об устранении нарушений и о запретах.
- ✓ Количество судебных дел и их результаты.
- ✓ Статистика несчастных случаев по отраслям, видам деятельности, местоположению, количеству пострадавших работников.
- ✓ Статистика смертельных случаев, связанных с работой.
- ✓ Статистика заболеваний, связанных с работой.
- ✓ Анализ статистических данных.
- ✓ Организационные и управленческие структуры (и любые их изменения).
- ✓ Оценка мероприятий за год.
- ✓ Достигнутые плановые показатели (если не достигнуты – в чем причины).
- ✓ Препятствия и ограничения.
- ✓ Приоритетные вопросы на будущее.

Годовой отчет – важный инструмент управления. Если отчет правильно составлен, он является источником ценной информации об общей деятельности органа инспекции за прошедший период, уровне ее продуктивности, ее результатах и достижениях, а также о ключевых вопросах, которыми предстоит заниматься в дальнейшем.

Годовой отчет инспекции – важнейший пропагандистско-информационный инструмент привлечения внимания к деятельности инспекции труда и обеспечения ей поддержки. Хорошо подготовленный и своевременно представленный годовой отчет документально фиксирует как результаты и достижения, так и нехватку ресурсов и т.д. Для правильно организованной инспекции труда это своего рода «визитная карточка» в ее взаимоотношениях с другими государственными ведомствами (такими как кабинет министров, канцелярия премьер-министра, министерство планирования и (или) финансов и т.д.), более широким кругом заинтересованных сторон и международными организациями, ведомствами и программами, в том числе донорскими агентствами. В этом качестве отчет нередко становится основой для успешных переговоров об увеличении финансирования как из государственного бюджета, так и за счет внешней донорской помощи.

Отчеты о работе инспекции труда: как это делается в разных странах

В *Болгарии* и *Новой Зеландии* региональные инспекции обязаны отчитываться о работе своих отделений ежемесячно, ежеквартально и в конце года. В *Перу* принята ежемесячная отчетность, но ее периодичность может быть изменена по запросу вышестоящего руководства или в особых ситуациях.

В законодательстве ряда стран особо оговорено, что в периодических отчетах должны излагаться мероприятия инспекции или их результаты либо должна даваться оценка этих мероприятий за отчетный период. В *Болгарии* отчеты должны включать в себя анализ ситуации с производственным травматизмом, исполнения законов и постановлений об охране труда, а также положения в области трудовых отношений. В *Эфиопии* в периодические отчеты полагается также включать информацию о последствиях несчастных случаев на производстве, выраженных в людских, материальных и финансовых потерях. В *Республике Корея* от инспекторов труда также требуются ежегодные специальные отчеты о ситуации в области охраны труда. В *Тунисе* инспекторы труда должны упоминать в своих периодических отчетах о серьезных несчастных случаях на производстве и их причинах, о причинах коллективных и индивидуальных трудовых споров, а также приводить любую информацию, способную послужить восстановлению экономики на региональном или национальном уровне, развитию социальных отношений в трудовой сфере и улучшению условий жизни. В других странах, например, в *Малави*, решение о том, какие именно вопросы должны быть отражены в периодических отчетах, принимает центральный орган инспекции труда.

ВЫВОДЫ

Международные трудовые нормы, касающиеся инспекции труда, устанавливают ряд принципов, функций, прав и обязанностей, а также юридических полномочий, и служат инспекциям труда ориентиром в основополагающих вопросах, относящихся к их структуре и организации. По сути, эти вопросы идентичны в большинстве государств-членов МОТ. Вместе с тем существует немало проблем, в отношении которых международные ориентиры не могут носить директивный характер, и на практике они варьируются от страны к стране. Это связано с местными особенностями трудовых отношений, уровнем развития, объемом ресурсов, приоритетами и т.д. Принципы (политика) инспекции труда в той или иной стране должны формулироваться с учетом как внешних, так и внутренних факторов.

Принципы инспекции труда должны служить как инспекторам, так и «пользователям» (работодателям, работникам и общественности в целом) источником информации о том, каким образом инспекция труда будет осуществлять свои установленные законом функции. Они также обеспечивают прозрачность деятельности инспекции и ее взаимоотношений с заинтересованными сторонами. Внутри самой организации главная цель политики инспекции труда – дать четкое направление работе по осуществлению ее мандата.

В главах 1 и 2 содержатся основные общие характеристики политики инспекции труда и названы основные вопросы, о которых она должна информировать и в решении которых ориентировать.

Например, в чем состоит общая методика инспекции труда при выявлении нарушений; как расставить приоритеты с точки зрения вопросов, затрагиваемых в ходе инспекции; какова степень свободы действий инспекторов; каким образом органы инспекции труда могут обеспечить последовательность, справедливость, прозрачность и подотчетность своей работы? Станет ли инспекция труда расследовать все серьезные несчастные случаи и жалобы?

Важные задачи, особенно для руководящего состава органов инспекции труда, – стратегическое и текущее планирование их деятельности. Стратегическое планирование – сложный процесс, включающий в себя анализ ситуации в стране и имеющихся ресурсов при принятии политических решений на основе приоритетов и общего курса на будущее. В ходе текущего планирования уточняются и конкретизируются стратегические планы, определяются конкретные задачи, плановые задания и конечные результаты, которых необходимо достичь, подробно расписываются мероприятия, соответствующие показатели, сроки, необходимые ресурсы и т.д. Все эти вопросы рассматриваются в Модуле 3.

Модуль 4 посвящен таким вопросам, как мониторинг и контроль осуществления запланированных мероприятий (как вести учет выполнения поставленных задач и целевых показателей, как реагировать на вновь возникающие серьезные проблемы и т.д.). Сюда же относится оценка результативности, эффективности и воздействия, а также официальная отчетность. Оценка воздействия – лучший способ составить представление о том, насколько выполняется миссия инспекции труда. Она является ключевым инструментом непрерывного развития и более эффективного принятия решений относительно планов на будущее.

УПРАЖНЕНИЯ

Упражнение 1

НАЗВАНИЕ	Сравнение подходов: наказание и убеждение
ЦЕЛЬ	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Цель упражнения – сравнение, разбор и обсуждение его участниками сравнительных преимуществ и недостатков двух подходов к правоприменению: метода наказания и метода убеждения, рассмотренных в Модуле 3.
ЗАДАНИЕ	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Участники разделяются на несколько рабочих групп. ✓ Каждая группа должна избрать представителя, который будет выступать от ее имени. ✓ Каждая группа должна разобрать сравнительные преимущества и недостатки метода наказания и метода убеждения, разъясненных в Модуле 3, и записать свои выводы. ✓ В ходе дискуссии участники должны решить, какой из методов правоприменения может лучше подойти к ситуации в их стране, и объяснить свой выбор.
ОТВЕДЕННОЕ ВРЕМЯ	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Группам дается 30 минут на размышление. После этого представителю каждой отводится по 5 минут на то, чтобы изложить их выводы.

Упражнение 2

	Планирование инспектирования
ЦЕЛЬ	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Цель этого упражнения – побудить участников задуматься о важности планирования и о том, как его лучше организовать у себя в стране.
ЗАДАНИЕ	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Каждая группа должна избрать представителя, который будет выступать от ее имени. ✓ Участники должны обсудить смысл двух приведенных ниже высказываний и то, как они связаны с процессом планирования в их организациях: ✓ «Между тем, где мы находимся сейчас (положение на данный момент), и тем, где хотим оказаться в будущем (стратегическое планирование), находится то, что мы делаем (текущее планирование)». ✓ «В ходе текущего планирования мероприятия должны отбираться в соответствии с принятыми в стране принципами и приоритетами инспекции, а также с учетом имеющихся ресурсов. План должен отличаться обоснованностью и системным подходом, а также содержать объяснение того, почему в него включены те или иные мероприятия и как они помогут достичь намеченных отдач и конечных результатов. Такое планирование помогает руководящему звену увязывать организационные мероприятия с общими национальными политикой и приоритетами, свидетельствуя о его разумном подходе к делу». ✓ Пожалуйста, запишите свои выводы.
ОТВЕДЕННОЕ ВРЕМЯ	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Группам дается 20 минут на обсуждение. После этого представителю каждой отводится по 5 минут на то, чтобы изложить их выводы.

Упражнение 3

НАЗВАНИЕ	Определение предприятий для проверки соблюдения норм охраны труда
ЦЕЛЬ	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Цель данного упражнения – помочь участникам проанализировать и осмыслить основания и потенциальные результаты выбора определенных критериев, по которым отбираются предприятия, подлежащие инспекционным проверкам по линии охраны труда.
ЗАДАНИЕ	<p>Вашей небольшой рабочей группе необходимо:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ выбрать представителя, которому предстоит изложить выводы, сделанные группой; ✓ определить цели или основания, на базе которых могут приниматься различные критерии (они содержатся на бланке «Критерии выбора») для выбора предприятий, подлежащих инспекционным проверкам по линии охраны труда; ✓ выбрать признаки или критерии (не более трех), которые вы намерены применить в своей инспекции, и объяснить, почему; ✓ заполнить бланк и записать свои выводы.
ОТВЕДЕННОЕ ВРЕМЯ	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Группам дается 30 минут на размышление. После этого представителю каждой отводится по 5 минут на то, чтобы изложить их выводы.
МАТЕРИАЛЫ	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Бланк «Критерии выбора»

Определение предприятий для проверки соблюдения норм охраны труда

Форма «Критерии выбора»

Критерии	Основания	Выбор
Компании, где уже имели место нарушения		
Компании с наибольшим количеством работников		
Компании с наибольшим количеством несчастных случаев и заболеваний		
Компании, занятые в отраслях, в большей степени связанных с опасным производством		
Компании с наиболее высоким индексом производственного травматизма и заболеваемости		
Компании с наиболее устаревшим оборудованием		
Новые рабочие места на стадии планирования		
Компании, на которые поступали жалобы по вопросам охраны труда		
Компании, где были отмечены серьезные несчастные случаи		
Компании, где отсутствуют профсоюзные организации		
Время, прошедшее с момента последней проверки		
Иные критерии		

БИБЛИОГРАФИЯ И МАТЕРИАЛЫ ДЛЯ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ЧТЕНИЯ

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). http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_dialogue/—actrav/documents/publication/wcms_111444.pdf

Health and Safety Executive. 2009. *Enforcement policy statement* (revised), (United Kingdom). <http://www.hse.gov.uk/pubns/hse41.pdf>

—. 2005. *Enforcement Management Model HSE* (review). <http://www.hse.gov.uk/enforce/emm.pdf>

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). <http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/labinsp/guide.pdf>

—. 2006. *General Survey of the reports concerning the Labour Inspection Conventions*, Report III (Part 1B) International Labour Conference 95th Session. <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-iii-1b.pdf>

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. *Labour inspectorates' strategic planning on safety and health at work*. http://osha.europa.eu/en/publications/reports/TE-80—09—641-EN-N_labour_inspectorates

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*. http://ec.europa.eu/employment_social/health_safety/docs/slic_principles_en.pdf

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/Strategi-eftekevaluering/Strategy.pdf>

ПРИЛОЖЕНИЯ

ПРИЛОЖЕНИЕ 1: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ. «СКАНДИНАВСКОЕ ТАБЛО»

Во всех странах содействие охране труда, инспекция и расследование нарушений осуществляются в соответствии с национальными традициями, культурой и приоритетами. Страны Западной Европы в этом плане не исключение, и до определенной степени это отражено даже в законодательстве и подходах государств-членов Европейского Союза. Изменения – как правило, частичные – вносятся ежегодно. И хотя работа таких организаций, как Комитет старших инспекторов труда и Европейское агентство по охране труда со штаб-квартирой в Бильбао, позволяет глубже проникнуть в суть методики, приоритетов и достижений других национальных органов инспекции по охране труда, сегодня общепризнано, что систематический сравнительный анализ на взаимной основе с другими странами может внести существенный вклад в плане как продуктивности, так и эффективности работы. Сравнительный анализ – это циклический процесс, который подразделяется на пять шагов и ставит целью обеспечить непрерывные улучшения. Вот эти пять шагов:

- Шаг 1: определение предмета сравнения.
- Шаг 2: анализ вашего текущего положения.
- Шаг 3: выбор партнеров.
- Шаг 4: работа с партнерами.
- Шаг 5: действия с учетом полученного опыта.

В 2002 году национальные органы инспекции труда в северных странах (Дания, Финляндия, Исландия, Норвегия и Швеция) создали международное «табло», фиксирующее то, как в рамках национальной политики каждой страны выполняется Европейская стратегия в области охраны труда на 2002–2006 гг.²⁷. В основу пилотного проекта лег вопросник, цель которого – дать общее представление о некоторых мероприятиях, проводимых в разных государствах, и отследить, какие результаты они приносят относительно главных стратегических целей.

В 2004 году к проекту присоединились Ирландия, Нидерланды и Великобритания. В 2005 году первое «табло», выпущенное группой в расширенном составе, позволило выявить сходства и различия в том, как именно разные страны-участницы в своей работе осуществляют европейскую стратегию. «Табло» преследует восемь стратегических целей.

1. Согласование статистических данных.
2. Установление измеримых целей.
3. Сокращение количества несчастных случаев на производстве.
4. Сокращение количества нарушений опорно-двигательного аппарата.
5. Борьба со стрессом, связанным с работой.
6. Снижение воздействия химических веществ.
7. Продуктивность и экономическая эффективность.
8. Профилактический потенциал, то есть потенциальная способность страны создавать и поддерживать благоприятную производственную среду.

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

Профилактический потенциал оценивается по четырем направлениям: функционирование инспекции труда, выстраивание партнерских отношений, выработка мер на уровне предприятия, способность предвидеть возникающие риски. Это также попытка продемонстрировать, как разные подходы на высоком уровне положительно влияют на общую культуру профилактики. Каждое направление включает в себя следующие вопросы:

<p>1. <u>Функционирование инспекции труда</u> Численность и организационный потенциал Цели и приоритеты Систематическая оценка Характер систем инспекции труда Программы профессиональной подготовки Информационные кампании</p>	<p>2. <u>Выстраивание партнерских отношений</u> Правовая система, обеспечивающая сотрудничество Участие социальных партнеров в выработке стратегии Линия поведения по отношению к социальным партнерам Органы охраны труда и другие ведомства Органы охраны труда и частные организации</p>
<p>3. <u>Действующая служба охраны труда</u> Стимулы с целью поддержать службу охраны труда Количество работников, занимающихся охраной труда Другие стимулы, за исключением штрафов Системы управления охраной труда</p>	<p>4. <u>Способность предвидеть возникающие риски</u> Систематический сбор информации Национальная политика исследований в области охраны труда Координация исследовательских учреждений Распространение информации о результатах НИОКР Включение вопросов охраны труда в учебные планы системы образования</p>

По каждому направлению ответы на различные вопросы фиксируются и представляются в виде круговой диаграммы, что позволяет легко выявлять различия в политике и приоритетах между странами для последующего анализа в рамках как группы, создавшей «табло», так и органов инспекции каждого из ее участников.

Во всех странах или в большинстве из них видны сходные черты, а именно: тенденция (за 10 лет наблюдений) к снижению количества несчастных случаев на производстве, включая смертельные, в отраслях с наиболее высокой аварийностью (строительство, горнодобывающая и обрабатывающая промышленность); стратегические приоритеты инспекции труда (строительство, обрабатывающая промышленность, сельское хозяйство); первостепенное внимание в ходе проверок к работам, связанным с подъемом тяжелых грузов (в строительстве, здравоохранении, обрабатывающей промышленности). В других сферах отмечены существенные различия, например, 10-летнее наблюдение выявило разные тенденции в развитии связанных с работой заболеваний верхних конечностей (в трех странах они идут на убыль, в трех других их распространение растет).

Эта методика сравнительного анализа показала себя как действенный инструмент повышения эффективности национальных органов инспекции труда и может служить образцом для других регионов мира.