

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ОЦЕНКИ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ТРУДА*

Добролюбова Е.И.**

Аннотация

Повышение результативности государственного контроля и надзора в Посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию в 2014 и 2015 гг. выделено в качестве ключевого приоритета реформирования государственного управления. Для его реализации необходимо определение системы целей, показателей и ожидаемых результатов осуществления государственного контроля (надзора). В настоящей статье анализируется международная практика и эмпирические исследования, проведенные в зарубежных странах по вопросам оценки результативности и эффективности государственного контроля в сфере охраны труда и обеспечения безопасности на рабочем месте. Показана значимость учета показателей, отражающих интересы различных сторон (работников, работодателей, государства), для обеспечения всестороннего комплексного подхода к оценке. Делается вывод о том, что оценка результативности контрольно-надзорной деятельности не должна исчерпываться оценкой эффекта от проводимых проверок, являющихся важной, но не единственной формой обеспечения соблюдения требований законодательства. Важно учитывать консультативную роль органов контроля в поддержке хозяйствующих субъектов по вопросам соблюдения законодательства. Кроме того, наряду с ежегодной оценкой конечных и непосредственных результатов государственного контроля в рассматриваемой сфере целесообразно проведение периодической оценки вклада контрольно-надзорной деятельности в изменение уровня производственной смертности и травматизма.

Ключевые слова: государственный надзор, охрана труда, проверки, результативность, эффективность.

Введение

Сокращение бюджетных возможностей стимулирования экономического роста наряду с усиливающейся международной конкуренцией за привлечение инвестиций и создание оптимальной деловой среды являются важными

* Работа выполнена в рамках государственного задания Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации на 2016 г.

** Елена Игоревна Добролюбова – кандидат экономических наук, заместитель директора Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Адрес: 119571, Москва, пр. Вернадского, д. 82. E-mail: dobrolyubova@inbox.ru

долгосрочными факторами, влияющими на государственную экономическую политику во многих зарубежных странах. При этом наряду с совершенствованием процедур принятия решений (на основе развития практики оценки регулирующего воздействия) значительное внимание уделяется вопросам снижения административных барьеров для хозяйствующих субъектов, среди которых не последнюю роль играет контрольно-надзорная деятельность государства. Избыточное давление контрольно-надзорных органов на бизнес приводит как к росту бюджетных расходов, так и к снижению предпринимательской активности и, как следствие, сокращению темпов экономического роста. В связи с этим неудивительно, что в течение последних десятилетий (а более активно – в течение последних десяти лет) реформирование деятельности контрольно-надзорных органов стало рассматриваться как важный компонент реформ государственного управления.

В то же время отмечается общемировая тенденция роста рисков социально-экономического развития в связи с влиянием как природных, так и техногенных факторов (OECD, 2014a). В некоторых странах, таких как Нидерланды и Мексика, именно недостаточная результативность деятельности контрольно-надзорных органов, приведшая к значительному ущербу от крупных техногенных катастроф, стала основной причиной реформирования системы контроля и надзора (World Bank, 2011).

Таким образом, реформирование контрольно-надзорных органов обусловлено необходимостью:

- обеспечения безопасности, законных интересов и прав граждан, организаций и государства, поддержки рисков, связанных с хозяйственной деятельностью, на приемлемом уровне (обеспечение интересов общества);
- снижения избыточного административного давления на бизнес, создание благоприятного предпринимательского климата (обеспечение интересов бизнеса¹).

Важным фактором успешности реформирования контрольно-надзорной деятельности является повышение ориентации органов контроля на достижение конечных общественно значимых результатов. Недостаточное внимание к этим элементам в рамках первого поколения реформ в 1990-х и начале 2000-х гг. (World Bank, 2010) привело к необходимости реализации реформ «второго поколения», в большей степени ориентированных на достижение конечных результатов.

Одной из ключевых сфер контрольно-надзорной деятельности является обеспечение охраны труда и безопасности на рабочем месте. За последние десятилетия в контексте общих реформ государственного управления, ориентированных на достижение конечных результатов при одновременном снижении нагрузки на бизнес, в зарубежных странах выработаны различные практики и подходы к оценке результативности и эффективности деятельности органов власти, осуществляющих контрольно-надзорные функции в данной сфере. Анализ практического опыта и зарубежных эмпирических исследований, показывающих вклад государственного контроля в достижение показателей безопасности на рабочем месте, представляет значительный практический интерес в контексте реализации реформы государственного

контроля (надзора) в Российской Федерации и разрабатываемой в рамках данной реформы системы оценки результативности и эффективности государственного контроля (надзора) (Добролюбова, Южаков, 2015).

Оценка результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности в сфере охраны труда и безопасности на рабочем месте. Зарубежный опыт

Значительное внимание вопросам охраны труда на международном уровне (в том числе со стороны Международной организации труда) создает условия для системной оценки рисков в данной сфере и возможности проведения межстрановых сопоставлений. Международная организация труда (МОТ) публикует данные по вопросам производственного травматизма и смертности, а также продолжительности временной нетрудоспособности. Данные показатели находят свое отражение и в национальных стратегических документах, а также могут использоваться трудовыми инспекциями (или/и в отношении трудовых инспекций) для оценки результативности их деятельности. Кроме того, МОТ публикует и отдельные показатели, характеризующие деятельность трудовых инспекций (численность инспекторов, количество проверок и пр.), что позволяет сопоставить объем нагрузки на одного инспектора, а также оценить адекватность соотношения численности инспекторского состава и занятых в экономике.

К настоящему времени единого подхода к оценке результативности контрольно-надзорной деятельности на уровне МОТ не выработано. Тем не менее анализ национальных подходов к развитию трудовых инспекций показывает общую тенденцию к росту использования механизмов планирования, мониторинга и оценки результативности в этой сфере, в том числе и в отношении контрольно-надзорных мероприятий (ILO, 2010).

В Австралии основой для оценки результативности в сфере охраны труда является мониторинг реализации национальной стратегии. В настоящее время реализуется Стратегия охраны здоровья на рабочем месте и безопасности на 2012–2022 гг., целями которой являются:

- уменьшение производственной смертности не менее чем на 20%;
- снижение частоты несчастных случаев на производстве, в результате которых временная нетрудоспособность пострадавших составляет более недели, не менее чем на 30%;
- снижение частоты несчастных случаев на производстве, которые привели к нарушениям опорно-двигательного аппарата и временной нетрудоспособности продолжительностью более недели, как минимум на 30% (Safe Work Australia, 2015).

Следует отметить, что в Австралии данная стратегия не является первой. Предыдущая стратегия реализовывалась в 2002–2012 гг., однако не все ее цели были достигнуты. Например, не была достигнута цель по достижению мирового лидерства Австралии в сфере безопасности на производстве (Safe Work Australia, 2013). Кроме того, децентрализованная система кон-

троля в сфере охраны труда (и ее тесная интеграция с вопросами социального страхования) не позволила установить отдельные показатели, характеризующие результативность проверок в сфере охраны труда и безопасности на рабочем месте.

Стратегический подход к вопросам охраны труда реализуется и в *Дании*, где целевые показатели в данной сфере установлены в соглашении между правительством (правящей партией) и оппозиционными партиями страны. Документ принят в 2011 г. и рассчитан до 2020 г., к этому сроку ожидается достижение целевых показателей по уменьшению количества серьезных происшествий на рабочем месте на 25% (с учетом изменения числа рабочих мест); сокращение числа работников, испытывающих психологические перегрузки, на 20% и числа работников с нарушениями опорно-двигательного аппарата – на 20%. В документе детализировано 19 новых инициатив (в том числе внедрение риск-ориентированных подходов, снятие санкций за мелкие нарушения и т.д.), направленных на достижение этих целей. Одним из принятых подходов является оценка результативности контрольно-надзорных мероприятий (Agreement..., 2011). Отдельное внимание при оценке уделяется вопросам отсутствия рецидивов на проверенных предприятиях.

В *Канаде* вопросы охраны труда и безопасности на рабочем месте отнесены в основном к компетенции провинций: на национальном уровне действует лишь орган, обеспечивающий координацию усилий и методологическую поддержку. Вопросами как нормативно-правового обеспечения, так и контрольно-надзорной деятельности занимаются органы исполнительной власти провинций. Например, в провинции Альберта эти функции возложены на Департамент труда.

В соответствии с планом деятельности Департамента труда на 2016–2019 гг. одной из стратегических целей является «обеспечение безопасных, справедливых и сохраняющих здоровье рабочих мест, защищающих статус всех работников и сотрудников Альберты» (Department of Labour, 2016). Для оценки степени достижения данной цели установлены следующие показатели:

- продолжительность времени временной нетрудоспособности;
- уровень производственного травматизма;
- доля жалоб на нарушение стандартов занятости, рассмотренных в течение 180 дней с момента получения;
- доля жалоб на нарушение стандартов занятости, удовлетворенных в добровольном порядке;
- доля занятых, оценивающих рабочие места как безопасные.

Пример провинции Альберта показывает использование показателей результативности, мониторинг которых проводится на основе различных источников данных. В то же время отдельных показателей, характеризующих именно результативность контрольно-надзорной деятельности, в том числе вклад проверок в достижение ожидаемых результатов, не выявлено.

В *Швеции* среди показателей, характеризующих деятельность Управления охраны труда Швеции (Arbetsmiljöverket), учитывается снижение числа несчастных случаев, травм и заболеваний из-за несоблюдения правил охраны труда, а также улучшение оценок качества рабочих мест и ус-

ловий труда, полученных на основе регулярных опросов работников различных сфер. Кроме того, на регулярной основе подготавливаются отчеты о результатах деятельности инспекции, содержащие как количественные, так и качественные данные, характеризующие масштабы контрольно-надзорной деятельности, рабочую нагрузку, объем наложенных санкций и т.д. (Labour Inspectorate, 2013). При этом значения данных показателей, отражающих в том числе административную нагрузку на бизнес, не планируются на перспективу, а анализируются по фактической динамике. Как следует из последнего доступного отчета за 2013 г., наблюдается тенденция снижения как числа проверок, так и числа предпринятых по их итогам санкций, а также некоторый рост нагрузки на одного инспектора (с 110 проверок в год в 2008 г. до 135 проверок в 2013 г.).

Особенностью оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности в сфере охраны труда в *Великобритании* является широкое использование социологических опросов представителей проверенных хозяйствующих субъектов. Так, в годовом отчете Исполнительной службы здоровья и безопасности (Health and Safety Executive) за 2014/15 финансовый год представлены оценки проверенных хозяйствующих субъектов по следующим аспектам (Health and Safety Executive, 2015):

- оценка эффективности и результативности проведения проверки;
- оценка предоставления инспектором практических советов;
- пропорциональность результатов проверки выявленным рискам;
- пропорциональность предмета проверки рискам;
- общая оценка деятельности Исполнительной службы здоровья и безопасности;
- изменение общего отношения к Исполнительной службе здоровья и безопасности по результатам проверки.

Общий объем выборки исследования составил 656 респондентов (при ежегодном количестве проводимых проверок порядка 20 тыс.). Результаты исследования показали чрезвычайно высокий (свыше 80%) уровень удовлетворенности хозяйствующих субъектов эффективностью и результативностью контрольно-надзорной деятельности.

Помимо оценки эффективности и результативности проверок с помощью социологических методов оценивается качество информационных мероприятий и регулирования (законодательства) в сфере охраны труда и безопасности. При оценке качества регулирования особое внимание уделяется, с одной стороны, выявлению таких проблем, как: время, необходимое на изучение законодательства; поиск информации об обязательных требованиях, применимых к конкретному предприятию; поиск руководства и консультаций по вопросам применения требований законодательства; поддержание уровня информированности о текущих требованиях. Эти проблемы решены еще не в полной мере: более 50% респондентов отмечают их как нагрузку на бизнес. С другой стороны, в последние годы наблюдаются позитивные тенденции в сфере информированности хозяйствующих субъектов о законодательстве и обязательных требованиях в сфере охраны труда, а также в их отношении к этим требованиям. Так, по итогам 2014 г. 73% респонден-

тов отметили, что в целом им ясны цели законодательства в данной сфере (в 2012 г. – 51%); 56% опрошенных находят требования законодательства в целом справедливыми и пропорциональными (в 2012 г. – 31%); 61% отмечают, что действия, необходимые для реализации данных требований, им понятны (в 2012 г. – 37%), а 50% признают, что соблюдение требований для них является посильной задачей (в 2012 г. – 22%) (Health and Safety Executive, 2015).

Таким образом, практика Великобритании иллюстрирует возможность использования различных источников данных для оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности в целом, а также отдельных ее мероприятий. С определенными корректировками данная практика могла бы быть использована и в российских условиях.

Приведенные примеры показывают, что при оценке результативности и эффективности деятельности контрольно-надзорных органов в сфере охраны труда в основном используются показатели:

- уровня стратегических целей в том числе, обобщаемые на международном уровне (МОТ) и отражающие уровень вреда, причиненного в подконтрольной сфере (и динамику такого вреда). Соответственно, уменьшение числа случаев причинения вреда интерпретируется как экономия расходов работодателей на осуществление выплат по возмещению ущерба²;
- отражающие восприятие ситуации в сфере основными заинтересованными сторонами (работодателями и (что чаще) работниками);
- характеризующие объем реализуемых мероприятий и затрачиваемые на их реализацию ресурсы (число проверок, средняя нагрузка на инспектора и т.д.).

При этом практики ежегодной оценки вклада контрольно-надзорных мероприятий в достижение стратегических целей в результате проведенного обзора не выявлено. Одной из причин такого положения дел является лаг-овый характер результативности контрольно-надзорной деятельности: например, отсутствие рецидивов после проведения проверки может быть оценено лишь спустя некоторое время. Как правило, данный вопрос является предметом отдельных научных исследований.

Международные исследования влияния контрольно-надзорной деятельности на снижение производственной смертности, травматизма, профессиональную заболеваемость

Осуществление контрольно-надзорной деятельности направлено на обеспечение исполнения хозяйствующими субъектами обязательных требований с целью снижения риска причинения вреда жизни, здоровью, правам и законным интересам физических лиц, в том числе граждан страны, юридических лиц и государства.

Выделяется несколько возможных направлений влияния контрольно-надзорной деятельности на практику в сфере охраны труда и обеспечения безопасности на производстве. Причем это влияние имеет как положительные, так и отрицательные стороны.

С одной стороны, при проведении контрольных мероприятий (и шире – в рамках деятельности трудовых инспекций) предприятия располагают возможностью получения информации и консультаций по совершенствованию принятой практики охраны труда. Поскольку потенциальные риски влекут за собой и затраты предприятий (на выплаты при несчастных случаях, оплате больничных листов), существует и материальная заинтересованность в реализации мероприятий по охране труда и обеспечению безопасности (сопоставимая, впрочем, с затратами на такие мероприятия). Дополнительным стимулом в данной сфере является снижение страховых взносов при снижении рисков наступления несчастных случаев.

С другой стороны, в случае выявления нарушений обязательных требований при проведении проверок к хозяйствующим субъектам применяются санкции, в том числе связанные с уплатой штрафов и в некоторых случаях с приостановкой деятельности. Это также является мотивационным фактором как для крупных предприятий (в том числе с точки зрения репутационных рисков), так и для малых организаций (в части роста издержек).

В 1990–2000-е гг. был проведен ряд исследований, посвященных вопросам экономической оценки влияния проверок в сфере охраны труда на деятельность хозяйствующих субъектов, в том числе на снижение случаев производственного травматизма и смертности. Результаты данных исследований обобщены в (Safe Work Australia, 2013b).

В целом, проведенные исследования подтверждают результативность проверок как инструмента снижения рисков причинения вреда, однако данная взаимосвязь не является линейной и зависит от многих иных факторов. Например, исследование Вейла 1996 г. показало, что факт применения санкций по результатам проверок положительно влиял на снижение нарушений обязательных требований в последующие годы. Выявлено и влияние факта проведения проверок на тяжесть получаемых травм (однако не на уровень травматизма в целом) (Weil, 1996). При этом влияние проверок на уровень травматизма и смертности снижается по мере накопления опыта общения с регулятором (Weil, 1999), а также при повторных проверках (Gray 1991); наибольший эффект по снижению уровня нарушений и снижению уровня травматизма отмечается после первичных проверок (Ко и др., 2010).

Более поздние исследования, проведенные в 2012 г. в США, также позволяют оценить вклад проверок в обеспечение охраны труда. Так, в Калифорнии было проведено сопоставление двух групп организаций малого бизнеса. В одну из них были включены предприятия, на которых проводились проверки, а в другую, контрольную группу – сопоставимые предприятия, на которых проверки не проводились. В каждую группу было включено 400 организаций. Эффект от проверок оценивался на основе данных о производственном травматизме в течение четырех лет после проведения проверок. По итогам исследования, на предприятиях, в отношении которых проводились проверки по вопросам труда, уровень травматизма снизился на 9,4% больше, чем в организациях, в отношении которых такие проверки не проводились (Levine, 2012). Аналогичные результаты показало и исследование, проведенное в штате Вашингтон, в отношении страховых требований работников двух групп работо-

дателей, выделенных по факту проведения (непроведения) проверки условий труда. Выявлено, что частота страховых требований работников, занятых на проверенных органами охраны труда предприятиях, снизилась на 4,3% больше по сравнению с частотой требований работников организаций, в отношении которых проверки не проводились (Foley, 2012).

В целом, результаты международных исследований показывают, что влияние проверок на обеспечение охраны труда и безопасности на рабочем месте выше в отношении средних и малых предприятий по сравнению с крупными организациями. Частично данный вывод может объясняться более высоким начальным уровнем соблюдения законодательства крупными предприятиями, а также их большим опытом взаимодействия с регулятором, более высокой степенью информированности о стандартах и требованиях в сфере охраны труда (Safe Work Australia, 2013b).

Важно подчеркнуть, что проведение проверок является не единственным способом обеспечения соблюдения законодательства. Так, отдельные исследования подтверждают, что предоставление информации и консультаций может быть не менее эффективным способом воздействия, чем санкции в отношении хозяйствующих субъектов (Burby & Paterson, 1993). Определенное влияние на поведение хозяйствующих субъектов оказывают и информационные кампании, в том числе не сопровождаемые контрольными мероприятиями. Однако, как показывают зарубежные исследования, достижение эффекта от информационных кампаний требует значительного времени – от 7 до 10 лет.

Более действенным механизмом являются такие формы как добровольное партнерство и стимулирование бизнеса за реализацию мер по охране труда (как финансовое, так и нефинансовое). Примерами удачных практик в этой сфере являются:

- проведение конкурса по повышению безопасности в сфере строительства (Финляндия), в результате которого травмы и несчастные случаи, связанные с падением с высоты, сократились на 63% (Laitinen & Paivarinta, 2010);
- инициативы Исполнительной службы по охране труда в Великобритании, предполагающие возможность использования предприятиями бренда службы (Wright, 2008);
- предоставление бесплатных консультаций службой охраны труда Виктории (Австралия) с предоставлением почетного сертификата предприятиям, внедрившим разработанные рекомендации в сфере охраны труда³.

В целом, международные исследования показывают, что проверки являются важным, но не единственным инструментом снижения уровня рисков в подконтрольной сфере. На результативность самих проверок оказывают влияние различные факторы, в том числе размер предприятия, частота и длительность проверок, их итоги, в том числе наличие либо отсутствие санкций. Однако оценка вклада проверок в достижение общего результата возможна лишь спустя некоторое время после их проведения (в рассмотренных примерах – несколько лет). Таким образом, проведение корректной, полной оценки результативности контрольно-надзорной деятельности и ее вклада в снижение рисков в подконтрольной сфере также требует времени.

Перспективы развития систем оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности в сфере охраны труда

Перспективы развития систем оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности в сфере охраны труда и обеспечения безопасности на рабочем месте во многом связаны с реализацией принятых в 2014 г. рекомендаций ОЭСР по регулятивному правоприменению и проведению проверок (ОЭСР, 2014b). Как минимум, три из 11 сформулированных принципов лучшей практики непосредственно связаны с вопросами оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности:

- правоприменение на основе фактических данных;
- фокус на снижение рисков и пропорциональность;
- долгосрочное видение.

Реализация принципа правоприменения на основе фактических данных подразумевает, что принятие решения о проверке деятельности хозяйствующего субъекта и ее методах должно быть основано на фактических данных, а результаты должны подлежать регулярной оценке. В рамках данного принципа предполагается проведение оценки деятельности контрольно-надзорных органов и ее результативности. При этом подчеркивается, что данные, характеризующие мероприятия и непосредственные результаты деятельности контрольно-надзорных органов (например, показатели по количеству проверок, их длительности, охвату подконтрольных объектов, применяемым административным санкциям), могут быть полезны для оценки ресурсного обеспечения и нагрузки на бизнес, но не являются отражением результативности деятельности органов по контролю и надзору.

Несмотря на то что конечные результаты состояния подконтрольной сферы (оцениваемые на основе показателей, отражающих безопасность, здоровье населения) подвержены влиянию не только деятельности органов контроля и надзора, ОЭСР призывает к мониторингу данных показателей с целью оценки наличия или отсутствия положительного вклада в их динамику (значения) результатов контрольно-надзорных мероприятий. Распределение бюджетных ресурсов на осуществление контрольно-надзорной деятельности должно осуществляться на основе критериев, отражающих соотношение результатов и затрат, а также критериев результативности контроля. При этом в рамках оценки контрольно-надзорной деятельности должны рассматриваться и возможные альтернативы осуществлению контрольно-надзорных функций (например, рыночные механизмы).

Для оценки результативности деятельности контрольно-надзорных органов рекомендуется формировать показатели конечного результата, например, предотвратимые⁴ смертность и травматизм в связи с наличием специфических угроз. Мониторинг таких конечных результатов предлагается проводить на основе независимых данных. При этом динамика показателей, отражающих долю хозяйствующих субъектов, «в целом соответствующих» требованиям законодательства, может использоваться только

в качестве дополнительного, но не основного критерия результативности деятельности органов по контролю и надзору⁵.

В дополнение к показателям результативности деятельности ОЭСР предлагает собирать данные по:

- экономическим издержкам бизнеса, связанным с контрольно-надзорной деятельностью (административная нагрузка, удовлетворенность доступностью информации о регулятивных требованиях и др.);
- улучшению внутреннего процесса организации контрольно-надзорной деятельности (доля проверок, запланированных к проведению на основе анализа рисков; доля ресурсов, направляемых на консультирование и информационную поддержку хозяйствующих субъектов; использование тех или иных инструментов при проведении проверок и т.п.).

Таким образом, основной тенденцией развития оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности в сфере охраны труда в ближайшие годы будет формирование сбалансированных систем показателей, отражающих интересы как работников, так и работодателей, а также эффективность использования бюджетных средств на проведение проверок. С развитием информационных систем расширятся возможности по отслеживанию влияния проведенных проверок на изменение конечных результатов охраны труда: уровня производственной смертности, травматизма и заболеваемости на проверенных предприятиях. Лаговый характер данных показателей не снижает значимости оценки вклада (эффекта) как профилактических, так и контрольных мероприятий на подконтрольную сферу, в том числе с учетом необходимости формирования и актуализации профилей риска хозяйствующих субъектов. Создаваемый в Российской Федерации единый реестр проверок в этом контексте мог бы стать важной информационной базой для оценки результативности в сфере охраны труда и обеспечения безопасности на рабочем месте, а также в других сферах государственного контроля (надзора).

ЛИТЕРАТУРА

1. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н. Оценка результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2015. – № 4. – С. 41–64.
2. Agreement between the Danish government (Denmark's Liberal Party and the Conservative People's Party), the Social Democratic Party, the Danish People's Party and the Social Liberal Party. A strategy for working environment efforts up to 2020. 2011. URL: <file:///C:/Users/%D0%A6%D0%AD%D0%A4%D0%9A/Downloads/2020%20engelskpdf.pdf> (дата обращения: 15.04.2016).
3. Blanc F. Inspection Reforms: Why, How, and with What Results. OECD. 2012. URL: <http://www.oecd.org/regreform/Inspection%20reforms%20-%20web%20-F.%20Blanc.pdf> (дата обращения: 12.04.2016).

4. Burby R.J., Paterson R.G. Improving Compliance with State Environmental Regulations. *Journal on Policy Analysis and Management*. 1993. Vol. 12. No. 4. P. 753–772.
5. Department of Labour. Business Plan 2016-19. 2016. URL: <http://finance.alberta.ca/publications/budget/budget2016/labour.pdf> (дата обращения: 15.04.2016).
6. Foley M., Fan Z.J., Rauser E., Silverstein B. The Impact of Regulatory Enforcement and Consultation Visits on Workers' Compensation Claims Incidence and Costs, 1999–2008. *American Journal of Industrial Medicine*. 2012. Vol. 55. No. 11. P. 976–90. doi: 10.1002/ajim.22084.
7. Gray W.B., Jones C.A. Are OSHA Health Inspections Effective? A Longitudinal Study in the Manufacturing Sector. *The Review of Economics and Statistics*. 1991. Vol. 73. No. 3. P. 504–508.
8. Health and Safety Executive. Annual Report and Accounts 2014/15. 2015. URL: <http://www.hse.gov.uk/aboutus/reports/ara-2014-15.htm> (дата обращения: 14.04.2016).
9. ILO. Labour Administration and Inspection: Challenges and Perspectives. 2010. URL: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_145952.pdf (дата обращения: 15.04.2016).
10. International Association of Labour Inspections. 2013. URL: <http://www.iali-aiit.org/resources/2013-316927-IALI-A-Handbook-for-Labour-Inspectorates-Measuring-Performance-of-the-Occupational-Safety-and-Health-Function.pdf> (дата обращения: 15.04.2016).
11. Ko K., Mendeloff J., Gray W. The Role of Inspection Sequence in Compliance with the US Occupational Safety and Health Administration's Standards: Interpretations and Implications. *Regulation & Governance*. 2010. Vol. 4. No. 1. P. 48–70.
12. Labour Inspectorate. Annual Report of the Labour Inspectorate. Sweden. 2013. URL: <https://www.av.se/globalassets/filer/om-oss/vart-uppdrag/annual-report-of-the-labour-inspectorate-2013-sweden.pdf> (дата обращения: 15.04.2016).
13. Laitinen H., Paivarinta K. A New-Generation Safety Contest in the Construction Industry. A Long-Term Evaluation of a Real-Life Intervention. *Safety Science*. 2010. Vol. 48. No. 5. P. 680–686.
14. Levine D., Toffel M., Johnson M. Randomized Government Safety Inspections Reduce Worker Injuries with No Detectable Job Loss. *Science*. 2012. Vol. 336. No. 6083. P. 907–911.
15. OECD. Boosting Resilience through Innovative Risk Governance, OECD Publishing, Paris. 2014a. URL: DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209114-en> (дата обращения: 02.04.2016).
16. OECD. Regulatory Enforcement and Inspections. OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing House, Paris. 2014b. URL: DOI:10.1787/9789264208117-en (дата обращения: 13.04.2016).
17. Safe Work Australia. Annual Report 2014-15. 2015. URL: <http://www.safeworkaustralia.gov.au/sites/swa/about/annual-reports/annual-report-14-15/performance-report/pages/performance-reporting> (дата обращения: 15.04.2016).

18. Safe Work Australia. National OHS Strategy 2002–2012 Final Report. 2013a. URL: <http://www.safeworkaustralia.gov.au/sites/swa/australian-strategy/pages/progress-national-ohs-strategy-2002-2012> (дата обращения: 15.04.2016).
19. Safe Work Australia. The Effectiveness of Work Health and Safety Interventions by Regulators: a Literature Review. 2013b. URL.: <http://www.safeworkaustralia.gov.au/sites/SWA/about/Publications/Documents/768/Effectiveness-WHS-interventions-by-regulators-literature-review.pdf> (дата обращения: 15.04.2016).
20. Weil D. If OSHA is so bad, why is compliance so good? RAND Journal of Economics. 1996. Vol. 27. No. 3. P. 618–640.
21. Weil D. The Impact of OSHA Enforcement on Regulatory Compliance in the US Construction Industry. 1999. SSRN eLibrary. URL: <http://ssrn.com/abstract=171653> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.171653> (дата обращения: 21.05. 2016).
22. World Bank. How to Reform Business Inspections: Design, Implementation, Challenges. World Bank. Washington D.C. 2011. URL: <https://www.wbginvestmentclimate.org/uploads/How%20to%20Reform%20Business%20Inspections%20WEB.pdf> (дата обращения: 15.05.2016).
23. World Bank. Inspection Reforms: Do Models Exist? Investment Climate Advisory Services. World Bank. Washington D.C. 2010. URL: <https://www.wbginvestmentclimate.org/uploads/inspection%20reforms%20paper.pdf> (дата обращения: 12.04.2016).
24. Wright M. et al. Review of Targeted Initiatives in the Manufacturing Sector. Berkshire, UK: HSE Books. 2008.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Которые в конечном счете также связаны с интересами общества.
- ² Подобные расчеты, в частности, используются в провинции Онтарио в Канаде (International Association of Labour Inspections, 2013).
- ³ Данные о программе опубликованы на официальном сайте службы охраны труда провинции Виктория (<http://www.worksafe.vic.gov.au/about-vwa/small-business>).
- ⁴ То есть предлагается учитывать только те показатели ущерба (вреда), которые могли бы быть предотвращены в результате контрольно-надзорной деятельности.
- ⁵ Такого рода показатели широко используются в практике Великобритании.

INTERNATIONAL EXPERIENCE IN EVALUATING EFFECTIVENESS OF PUBLIC CONTROL IN OCCUPATIONAL SAFETY

Dobrolyubova Elena I.

Ph.D (in Economics), Vice-Director of the Center for Public
Administration Technologies, RANEPА.

Address: Russian Presidential Academy of National Economy and Public
Administration. 82 Vernadsky Av., 119571 Moscow, Russian Federation.

E-mail: dobrolyubova@inbox.ru

Abstract

Improving effectiveness of public supervision and inspection is at the core of public reform priorities outlined in the RF Presidential Address to the State Assembly in 2014 and 2015. To implement this priority, a system of objectives, performance indicators and expected results from the supervision and inspection activities should be designed.

This article reviews international experience and empirical studies conducted in foreign countries on evaluating the effectiveness and efficiency of government inspections in the area of occupational health and safety. The author emphasizes the importance of adhering to the balance of interests of all stakeholders, including employees, employers, and the state to provide comprehensive evaluation of supervisory activities. The effectiveness evaluation should not be limited to measuring effects from inspections per se. While inspections constitute an important form of enforcing regulatory requirements, they are not to be seen as the only form to implement the legal provisions. Consultation support and advice from control bodies in helping businesses to meet the legal requirements is equally important. In addition to the annual evaluation of outcomes and outputs in the subject area, there is a need to conduct periodic evaluations on the impact of inspection and supervision activities on the incident rates and fatalities.

Keywords: public supervision; occupational safety; inspections; effectiveness; efficiency.

Citation: Dobrolyubova, E.I. (2016). Mezhdunarodnyi opyt otsenki rezultativnosti gosudarstvennogo kontrolya v sfere okhrany truda [International Experience in Evaluating Effectiveness of Public Control in Occupational Safety]. *Public Administration Issues*, n. 2, pp. 96–110 (in Russian).

REFERENCES

1. Agreement between the Danish government (Denmark's Liberal Party and the Conservative People's Party), the Social Democratic Party, the Danish People's Party and the Social Liberal Party (2011). *A strategy for working environment efforts up to 2020*. Available: <file:///C:/Users/%D0%A6%D0%AD%D0%A4%D0%9A/Downloads/2020%20engelskpdf.pdf> (accessed: 15 April, 2016).
2. Blanc, F. (2012). *Inspection Reforms: Why, How, and with What Results*. OECD. Available: <http://www.oecd.org/regreform/Inspection%20reforms%20-%20web%20-F.%20Blanc.pdf> (accessed: 12 April, 2016).

3. Burby, R.J. & Paterson, R.G. (1993). Improving Compliance with State Environmental Regulations. *Journal on Policy Analysis and Management*, vol. 12, n. 4, pp. 753–772.
4. Department of Labour (2016). *Business Plan 2016-19*. Available: <http://finance.alberta.ca/publications/budget/budget2016/labour.pdf> (accessed: 15 April, 2016).
5. Dobrolyubova, E.I. & Yuzhakov, V.N. (2015). Otsenka rezultativnosti i effektivnosti kontrolno-nadzornoj deyatelnosti [Evaluating Effectiveness and Efficiency of the Control (Supervision) Activities]. *Public Administration Issues*, n. 4, pp. 41–64 (in Russian).
6. Foley, M., Fan, Z.J., Rauser, E. & Silverstein, B. (2012). The Impact of Regulatory Enforcement and Consultation Visits on Workers' Compensation Claims Incidence and Costs, 1999–2008. *American Journal of Industrial Medicine*, Vol. 55(11), pp. 976–90. doi: 10.1002/ajim.22084.
7. Gray, W.B. & Jones, C.A. (1991). Are OSHA Health Inspections Effective? A Longitudinal Study in the Manufacturing Sector. *The Review of Economics and Statistics*, vol. 73, n. 3, pp. 504–508.
8. Health and Safety Executive (2015). *Annual Report and Accounts 2014/15*. Available: <http://www.hse.gov.uk/aboutus/reports/ara-2014-15.htm> (accessed: 14 April, 2016).
9. ILO (2010). *Labour Administration and Inspection: Challenges and Perspectives*. Available: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_145952.pdf (accessed: 15 April, 2016).
10. International Association of Labour Inspections (2013). *A Handbook for Labour Inspectorates*. Available: <http://www.iali-aiit.org/resources/2013-316927-IALI-A-Handbook-for-Labour-Inspectorates-Measuring-Performance-of-the-Occupational-Safety-and-Health-Function.pdf> (accessed: 15 April, 2016).
11. Ko, K., Mendeloff, J. & Gray, W. (2010). The Role of Inspection Sequence in Compliance with the US Occupational Safety and Health Administration's Standards: Interpretations and Implications. *Regulation & Governance*, vol. 4, n. 1, pp. 48–70.
12. Labour Inspectorate (2013). *Annual Report of the Labour Inspectorate*. Sweden. Available: <https://www.av.se/globalassets/filer/om-oss/vart-uppdrag/annual-report-of-the-labour-inspectorate-2013-sweden.pdf> (accessed: 15 April, 2016).
13. Laitinen, H. & Paivarinta, K. (2010). A New-Generation Safety Contest in the Construction Industry. A Long-Term Evaluation of a Real-Life Intervention. *Safety Science*, vol. 48, n. 5, pp. 680–686.
14. Levine, D., Toffel, M. & Johnson, M. (2012). Randomized Government Safety Inspections Reduce Worker Injuries with No Detectable Job Loss. *Science*, vol. 336, n. 6083, pp. 907–911.
15. OECD (2014a). *Boosting Resilience through Innovative Risk Governance*, OECD Publishing, Paris. Available: DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209114-en> (accessed: 2 April, 2016).

16. OECD (2014b). *Regulatory Enforcement and Inspections. OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*, OECD Publishing House, Paris. Available: DOI:10.1787/9789264208117-en (accessed: 15 April, 2016).
17. Safe Work Australia (2015). *Annual Report 2014-15*. Available: <http://www.safeworkaustralia.gov.au/sites/swa/about/annual-reports/annual-report-14-15/performance-report/pages/performance-reporting> (accessed: 15 April, 2016).
18. Safe Work Australia (2013a). *National OHS Strategy 2002–2012 Final Report*. Available: <http://www.safeworkaustralia.gov.au/sites/swa/australian-strategy/pages/progress-national-ohs-strategy-2002-2012> (accessed: 15 April, 2016).
19. Safe Work Australia (2013b). *The Effectiveness of Work Health and Safety Interventions by Regulators: a Literature Review*. Available: <http://www.safeworkaustralia.gov.au/sites/SWA/about/Publications/Documents/768/Effectiveness-WHS-interventions-by-regulators-literature-review.pdf> (accessed: 15 April, 2016).
20. Weil, D. (1996). If OSHA is so bad, why is compliance so good? *RAND Journal of Economics*, vol. 27, n. 3, pp. 618–640.
21. Weil, D. (1999). *The Impact of OSHA Enforcement on Regulatory Compliance in the US Construction Industry*. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=171653> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.171653> (accessed: 21 May, 2016).
22. World Bank (2011). *How to Reform Business Inspections: Design, Implementation, Challenges*. World Bank. Washington D.C. Available: <https://www.wbginvestmentclimate.org/uploads/How%20to%20Reform%20Business%20Inspections%20WEB.pdf> (accessed: 15 May, 2016).
23. World Bank (2010). *Inspection Reforms: Do Models Exist?* Investment Climate Advisory Services. World Bank. Washington D.C. Available: <https://www.wbginvestmentclimate.org/uploads/inspection%20reforms%20paper.pdf> (accessed: 12 April, 2016).
24. Wright, M. et al. (2008). *Review of Targeted Initiatives in the Manufacturing Sector*. Berkshire, UK: HSE Books.