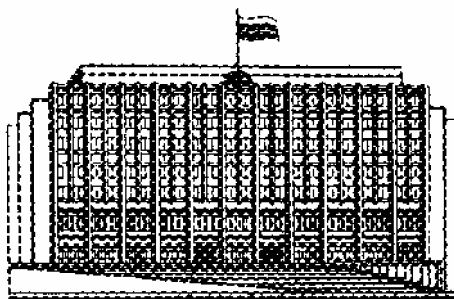


**СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
АНАЛИТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ АППАРАТА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ**



Серия: Основные проблемы социального развития России - 99

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК

№ 5 (322)

**Актуальные вопросы
совершенствования законодательства
об охране труда**

Москва
2007



Над выпуском работали:

Т.А. Федотовская, начальник отдела социальной политики Аналитического управления Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, кандидат экономических наук – ответственный редактор вестника;

В.Д. Роик, ведущий советник отдела социальной политики Аналитического управления Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, доктор экономических наук – редактор и составитель вестника;

С.Н. Титов, консультант отдела социальной политики Аналитического управления Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – компьютерная верстка и техническая редакция.

Издание подготовлено Аналитическим управлением Аппарата Совета Федерации

103426, Москва, Б. Дмитровка, 26, Совет Федерации

Телефон: 203-49-36, 203-54-45

Адрес в Интернет: www.council.gov.ru

Данную версию Аналитического вестника можно получить на сервере Совета Федерации в сети Интранет в разделе «Совет Федерации»

Подписано в печать 18.04.2007 г.

При перепечатке и цитировании материалов ссылка на настоящее издание обязательна



Аналитический вестник «Актуальные вопросы совершенствования законодательства об охране труда» посвящен анализу правоприменительной практики в сфере безопасности труда и повышения социальной защиты работников от профессиональных рисков.

Вопросы формирования действенных механизмов социальной защиты работников от профессиональных рисков крайне актуальны для России. Это связано с высоким удельным весом в экономике страны добывающих отраслей и отраслей первичной переработки ресурсов, предприятия которых расположены, как правило, на территориях северных регионов, характеризующихся сложной природно-климатической и экологической обстановкой. Поэтому тяжесть профессиональных рисков «удваивается» и «утраивается» неблагоприятными климатическими и экологическими рисками.

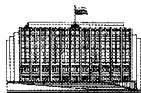
Большинство рабочих мест предприятий добывающих отраслей промышленности, черной и цветной металлургии, лесной и деревообрабатывающей промышленности, строительства, химического и нефтеперерабатывающего комплексов относится к производствам с тяжелыми и вредными условиями труда.

Состояние условий и охраны труда на многих предприятиях нельзя признать удовлетворительным. Низкие уровни трудовой и технологической дисциплины, недостаточная подготовка руководителей, специалистов и работников по технике безопасности приводят к массовым нарушениям правил по охране труда.

В стране пока еще не сформирована эффективная система мониторинга условий труда, что не позволяет проводить всестороннюю оценку профессиональных рисков и осуществлять системные меры по их минимизации.

Авторами предлагаемого Аналитического вестника являются ведущие специалисты в области безопасности труда, которые излагают свои взгляды и предложения по совершенствованию государственной политики в сфере улучшения условий и охраны труда в Российской Федерации.

Материалы вестника могут быть полезны членам Совета Федерации, законодательным и исполнительным органам власти субъектов Российской Федерации в их законотворческой деятельности.

**СОДЕРЖАНИЕ**

Введение	5
Аналитические материалы Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации на тему « <i>Правоприменительная практика в сфере охраны труда и страхования профессиональных рисков</i> »	8
Викинг Хусберг , главный специалист по охране труда Субрегионального бюро Международной организации труда для стран Восточной Европы и Центральной Азии, магистр инженерных наук <i>Международные стандарты в области охраны труда - путь в будущее</i>	26
Роик В.Д. , ведущий советник отдела социальной политики Аналитического управления Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, доктор экономических наук, профессор <i>Профессиональные риски: требуется новая парадигма управления безопасностью труда</i>	34
Карнаух Н.Н. , директор Открытого института охраны труда, промышленной безопасности и экологии Академии труда и социальных отношений, доктор технических наук, профессор <i>Современная корпоративная система охраны труда: опыт применения в России</i>	45
Пашин Н.П. , генеральный директор ФГУ «Всероссийский научно-исследовательский институт охраны и экономики труда» Росздравнадзора, доктор экономических наук, профессор <i>Приоритетные направления реформирования системы государственного управления охраной труда в Российской Федерации</i>	53
Збышко Б.Г. , ведущий консультант аппарата Комитета Государственной Думы по труду и социальной политике, доктор экономических наук <i>Особенности правового регулирования охраны труда на современном этапе</i>	58
Абрамов Н.Р. , Академия труда и социальных отношений, кандидат технических наук, доцент <i>О правовом регулировании управления охраной труда на уровне субъектов Российской Федерации</i>	63
Кульбовская Н.К. , заведующая отделом экономических проблем охраны труда Научно-исследовательского института труда и социального страхования Росздравнадзора России, доктор экономических наук <i>Совершенствование законодательства по управлению охраной труда государственными органами власти и органами местного самоуправления</i>	70
Фролов О.П. , ученый секретарь ФГУ «ВНИИ охраны и экономики труда» Росздравнадзора, кандидат экономических наук, заслуженный экономист Российской Федерации <i>Программно-целевой подход к управлению охраной труда в Российской Федерации</i>	76



Введение

Вопросы совершенствования законодательства об охране труда и практики его применения входят в число приоритетных направлений государственной социальной политики.

Системные изменения общественного устройства, экономики, социальной сферы, новый порядок распределения полномочий между федеральным центром и субъектами Федерации - эти и другие факторы привели к существенной трансформации в механизмах управления охраной труда и институтах социальной защиты работников от профессиональных рисков.

Существенные новации в законодательное регулирование вопросов охраны труда внес Федеральный закон от 30 июня 2006 года № 90 «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации, признании не действующими на территории Российской Федерации некоторых нормативных правовых актов СССР и утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации», который вызвал ряд существенных изменений и дополнений раздела Трудового кодекса Российской Федерации «Охрана труда».

В частности, данный Федеральный закон дополнил основные направления государственной политики в области охраны труда, включив в их число профилактику несчастных случаев и повреждения здоровья работников, обязательное проведение экспертизы условий труда и аттестации рабочих мест (ч. 1 ст. 210 ТК РФ); предусмотрел, что порядок разработки, утверждения и изменения подзаконных нормативных актов, содержащих государственные нормативные требования охраны труда, устанавливается Правительством Российской Федерации с учетом мнения Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений (ч. 3 ст. 211 ТК РФ); подтвердил, что требования охраны труда - это государственные нормативные требования охраны труда и требования охраны труда, установленные правилами и инструкциями по охране труда (ст. 209 ТК РФ); внес изменения в статьи Трудового кодекса Российской Федерации о расследовании несчастных случаев на производстве и некоторые другие статьи.

Кроме того, крупные задачи в области охраны труда стоят перед законодателями, что связано с введением в действие с 1 января 2003 года Федерального закона от 27.12.02 № 184-ФЗ «О техническом регулировании», вступившего в силу с 1 июля 2003 года, а также подписанием Россией в 2001 году Европейской социальной хартии.

Для этого следует проанализировать значительный массив документов ЕС и разработать программу действий для России по гармонизации отечественного законодательства с современными международными документами по вопросам производственного травматизма и профессиональной заболеваемости, такими как директивы Европейского союза о безопасности и гигиене труда, стандарты Международной



организации труда, включая международную стандартизованную терминологию и систему показателей по профессиональным рискам.

Для экономики Российской Федерации характерен высокий удельный вес добывающих организаций и организаций, занимающихся первичной переработкой природных ресурсов, которые в основном расположены в регионах с достаточно сложной экономической и климатической обстановкой, поэтому проблема формирования действенных механизмов защиты работников от сложных сочетаний профессиональных, экологических и природно-климатических рисков является особенно актуальной. Безопасность и охрана труда, страхование профессиональных рисков должны стать приоритетными направлениями социальной политики государства.

Ежегодно на производстве получают травмы около 200 тыс. человек, регистрируется более 10 тыс. случаев профессиональных заболеваний, досрочно выходят на пенсию в связи с особыми условиями труда около 280 тыс. человек. Из общего числа впервые признанных в 2005 году инвалидов - 1,8 млн. человек (из них 1 млн. женщин) - 0,57 млн. составляют лица трудоспособного возраста (рост на 32% по сравнению с 2004 годом). Более 20% среди всех, впервые признанных инвалидами, утратили трудоспособность в возрасте 45-50 лет.

По данным Федерального государственного учреждения «ВНИИ охраны и экономики труда» Росздора ежегодные экономические потери в связи со смертностью, травматизмом и профессиональной заболеваемостью, работой во вредных и (или) опасных условиях труда составляют около 407,8 млрд. рублей (1,9% от ВВП за 2005 год).

Состояние условий и охраны труда на многих предприятиях неудовлетворительное, что зачастую связано с отсутствием должной культуры охраны труда у работодателей, низким уровнем трудовой и технологической дисциплины, не соответствующими степени потенциальной опасности современных производств. В немалой степени этому способствуют недостаточная подготовка руководителей, специалистов и работников по охране труда и промышленной безопасности, отсутствие у работодателей служб охраны труда и специалистов по охране труда. Одной из причин этого является ослабление системы государственного управления охраной труда, о чем свидетельствуют многочисленные нарушения законодательства об охране труда, выявляемые в ходе проверок контролирующими и надзорными органами.

Органами прокуратуры в первом полугодии 2006 года выявлено более 50,7 тыс. нарушений законодательства об охране труда и возбуждено 164 уголовных дела. В целях устранения нарушений закона прокурорами внесено более 6 тыс. представлений, сделаны предостережения о недопустимости нарушения закона 1,5 тыс. должностным лицам, а около 12 тыс. человек наказаны в административном и дисциплинарном порядке. По протестам прокуроров отменено свыше 3 тыс. незаконных правовых актов, принятых хозяйствующими субъектами и органами государственного



контроля, которыми нарушались права граждан. В целях защиты трудовых прав направлено в суд 241 тыс. исков на сумму 1 922 232 тыс. руб., в том числе о возмещении ущерба, причиненного жизни и здоровью граждан, предъявлено 1,8 тыс. исков (первое полугодие 2005 года - 849).

Следует отметить, что в Российской Федерации пока еще не сформирована целостная и эффективная система мониторинга условий труда, позволяющая объективно классифицировать рабочие места по условиям труда в масштабе государства. Существующие логически и программно разобщенные базы данных по условиям труда не дают объективной картины состояния охраны и условий труда в Российской Федерации.

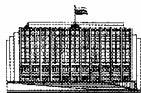
Практика подтверждает необходимость дальнейшего совершенствования механизма правовой ответственности работодателей и должностных лиц организаций за нарушения законодательства об охране труда.

Необходимо также дальнейшее усиление профилактической составляющей надзорно-контрольной деятельности федеральной инспекции труда.

Важно активизировать работу по подготовке дополнительных правовых актов, необходимых для реализации новых положений Трудового кодекса Российской Федерации в сфере охраны труда работников, в том числе предусматривающих:

- порядок проведения аттестации рабочих мест по условиям труда и государственной экспертизы условий труда;
- порядок формирования и актуализации единой федеральной базы данных об условиях труда и производственном травматизме в целях объективной оценки и анализа состояния условий и охраны труда в организациях Российской Федерации;
- совершенствование учета, отчетности и мониторинга несчастных случаев на производстве, профессиональных заболеваний;
- создание системы единого государственного учета рабочих мест, работ профессий работников с учетом зарубежного опыта;
- ратификацию Конвенции МОТ № 187 «Об основах, содействующих передовой организации охраны труда на национальном уровне».

Отдел социальной политики
Аналитического управления
Аппарата Совета Федерации



Аналитические материалы Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации на тему «Правоприменительная практика в сфере охраны труда и страхования профессиональных рисков»¹

I. Показатели, характеризующие состояние охраны труда

1. Динамика производственного травматизма, профессиональной заболеваемости, состояния условий труда и экономических последствий

Данные Росстата свидетельствуют об устойчивом снижении на протяжении ряда лет относительного количества пострадавших на производстве. Если в 2001 году было травмировано в целом по стране 144,7 тыс. человек, из них 4,3 тыс. человек со смертельным исходом, то в 2005 году - 77,7 тыс. человек, в том числе 3,1 тыс. человек со смертельным исходом.

По данным Роструда в субъектах Российской Федерации в 2005 году в организациях всех видов экономической деятельности в результате несчастных случаев на производстве погибло 4,6 тыс. человек (в 2004 г. - 4,9 тыс. человек).

Начиная с 2001 г. наметилась устойчивая тенденция к снижению уровня профессиональной заболеваемости в стране. По данным Роспотребнадзора в 2005 г. было зарегистрировано 8,1 тыс. случаев профессиональных заболеваний (отравлений), что на 19,4% меньше, чем в 2004 г.

По уровню профессиональной заболеваемости Россия занимает 24 ранговое место в Европе. Частота профзаболеваний в России в 40 раз ниже по сравнению с Данией, в 38 раз - с США, в 13 раз - с Финляндией, в 7,3 раза - с Японией, в 3,5 раза - с Германией.

Численность первично освидетельствованных работников для определения групп инвалидности вследствие трудового увечья и профзаболевания составила в 2005 г. 14,3 тыс. человек, из них в трудоспособном возрасте - 9,7 тыс. человек. По сравнению с 2004 годом резко возросло общее количество первично освидетельствованных работников для определения групп инвалидности вследствие трудового увечья и профзаболевания (12,2 тыс. человек в 2004 году), но сохранилась тенденция снижения указанного показателя для лиц трудоспособного возраста (10,7 тыс. человек в 2004 году).

¹ Материалы даны в сокращенном варианте.



В 2005 г. в Российской Федерации сохранилась тенденция роста численности работников, занятых в условиях труда, не отвечающих санитарно-гигиеническим нормам. Удельный вес таких работников увеличился с 18,8% в 2001 году до 22,2% в 2005 году от общей численности занятых во всех видах экономической деятельности. Этот же показатель для женщин также вырос и составил 14,3% против 13,8% в 2004 году.

Доля работников, занятых тяжелым физическим трудом, в Российской Федерации за период 2003-2005 гг. выросла с 4,6% до 5,9%. В 2005 году по сравнению с 2004 годом на 8,2% выросла численность женщин, занятых тяжелым физическим трудом (с 97,0 тыс. чел. до 105,0 тыс. чел.).

В Российской Федерации ежегодные экономические потери в связи со смертностью, травматизмом на производстве и профзаболеваемостью, работой во вредных и (или) опасных условиях труда составляют около 407,8 млрд. рублей (1,9% от ВВП).

Ежегодные расходы из федерального бюджета и внебюджетных фондов составляют 47 млрд. рублей, из них:

- выплаты из Пенсионного фонда Российской Федерации в связи с досрочным выходом на пенсию по старости на льготных основаниях за работу во вредных и (или) опасных условиях труда - 10,4 млрд. рублей;
- выплаты из Пенсионного фонда Российской Федерации по инвалидности вследствие трудового увечья и профзаболевания - 6,6 млрд. рублей;
- выплаты из Фонда социального страхования Российской Федерации (пособия по временной нетрудоспособности, реабилитация пострадавших и предупредительные меры) - 30,0 млрд. рублей.

В 2005 году фактические расходы на компенсации и средства индивидуальной защиты (далее - СИЗ) составили 57,1 млрд. руб.²; удельный вес работников, которым установлен хотя бы один вид компенсаций, составил 41,4% от списочной численности работников.

Ухудшается репродуктивное здоровье работающих. В результате из-за болезней в среднем теряется до 10 рабочих дней на одного работающего в год, а в 15 странах ЕС этот показатель равен 7,9. До 40% трудовые потери обусловлены заболеваниями, прямо или косвенно связанными с неудовлетворительными условиями труда.

2. Законодательная деятельность в сфере охраны труда и

² В структуре расходов в организациях государственной формы собственности (включая муниципальную) преобладали расходы: на оплату дополнительного отпуска - 30,0% - оплату труда в повышенном размере - 29,2%; СИЗ - 27,5%, а в организациях частной формы собственности преобладали расходы на СИЗ (35,3%), оплату труда в повышенном размере (25,9%); оплате дополнительного отпуска (25,9%).



страхования профессиональных рисков

Для решения задач по улучшению условий и охраны труда в течение 2005-2006 гг. Минздравсоцразвития России проводило мероприятия по совершенствованию законодательной базы в области охраны труда. В Трудовой кодекс Российской Федерации внесены существенные изменения и дополнения в соответствии с Федеральным законом от 30 июня 2006 г. № 90-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Трудовой кодекс Российской Федерации, признании недействующими на территории Российской Федерации некоторых нормативных правовых актов СССР и утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации».

Поправки внесены в большинство статей Трудового кодекса Российской Федерации и предусматривают изменение минимальной численности работников со 100 до 50 человек, при которой работодатель обязан создавать службу охраны труда или вводить должность специалиста по охране труда. Дополнительно предусмотрена обязательная аккредитация организаций, оказывающих услуги в области охраны труда. Увеличен минимальный размер финансирования мероприятий по улучшению условий и охраны труда работающих с 0,1% суммы затрат на производство продукции (работ, услуг) до 0,2%. Внесены поправки, которые позволяют применять единый подход к предоставлению компенсаций за тяжелую работу, работу с вредными и (или) опасными условиями труда на основе единых санитарно-гигиенических критериев оценки и классификации условий труда.

Для совершенствования охраны труда и социальной защиты медицинских работников принято постановление Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2006 г. № 191 «Об утверждении перечня должностей медицинских, фармацевтических и иных работников государственной и муниципальной систем здравоохранения, занятие которых связано с угрозой жизни и здоровью».

Федеральным законом Российской Федерации от 22 ноября 2005 г. № 179-ФЗ «О страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на 2006 год» установлены 32 класса профессионального риска (в 2001-2005 гг. в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2000 г. № 996 действовали 22 класса профессионального риска).

В 2005-2006 гг. Правительством Российской Федерации приняты следующие постановления, подготовленные с участием Минздравсоцразвития России и направленные на совершенствование законодательной базы в сфере обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных



заболеваний:

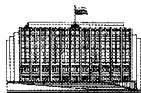
- «О финансировании в 2006 году дополнительных медицинских осмотров работников, занятых на работах с вредными и (или) опасными производственными факторами» от 31 декабря 2005 года № 869;
- «Об утверждении правил отнесения видов экономической деятельности к классу профессионального риска» от 1 декабря 2005 года № 713.

Правила отнесения видов экономической деятельности к классу профессионального риска позволяют установить страхователям страховые тарифы, наиболее соответствующие уровню производственного травматизма, профессиональной заболеваемости и расходов на обеспечение по страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. В них установлено, что отнесение видов экономической деятельности страхователей к классам профессионального риска осуществляется страховщиком до 1 января 2006 года в соответствии с классификацией отраслей (подотраслей) экономики по классам профессионального риска, предусмотренной приложением к Правилам отнесения отраслей (подотраслей) экономики к классу профессионального риска, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 31 августа 1999 г. № 975.

В течение 2005-2006 гг. подготовлены приказы Минздравсоцразвития России, направленные на совершенствование нормативного обеспечения охраны труда и обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний:

- «Об определении степени тяжести повреждения здоровья при несчастных случаях на производстве» от 24 февраля 2005 г. № 160;
- «О формах документов, необходимых для расследования несчастных случаев на производстве» от 15 апреля 2005 г. № 275;
- «Классификация видов экономической деятельности по классам профессионального риска» от 10 января 2006 г. № 8;
- «Об утверждении порядка подтверждения основного вида экономической деятельности страхователя по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний - юридического лица, а также видов экономической деятельности подразделений страхователя, являющихся самостоятельными классификационными единицами» от 31 января 2006 г. № 55;
- «Об утверждении Типового положения о комитете (комиссии) по охране труда» от 29 мая 2006 г. № 413.

В 2005-2006 гг. утверждены приказы Минздравсоцразвития России по обеспечению работников, занятых на работах с вредными и опасными условиями труда, а также на работах, выполняемых в особых



температурных условиях или связанных с загрязнением, сертифицированными специальной одеждой, специальной обувью и другими средствами индивидуальной защиты.

Минздравсоцразвития России ведется работа по разработке, рассмотрению и согласованию проектов технических регламентов в части соответствия содержащихся в них требований государственным нормативным требованиям охраны труда. За 2005-2006 гг. рассмотрены проекты двенадцати технических регламентов. Работа над проектами технических регламентов продолжается и рассчитана на период до 2010 года включительно. В рамках Программы разработки технических регламентов на период 2004-2008 гг. ведутся разработки проекта технического регламента «О средствах индивидуальной защиты», принятие которого позволит повысить качество выпускаемых средств индивидуальной защиты, усовершенствовать технологии их производства, а также проектов специальных технических регламентов «О биологической безопасности», «Об электромагнитной совместимости», «О требованиях к безопасности объектов технического регулирования, необходимых для обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия на территории Российской Федерации», «О безопасности химической продукции, процессов ее хранения, перевозки, реализации, применения и утилизации», «О безопасности химических производств» и ряда других.

В настоящее время действуют 253 нормативных правовых акта по гигиене труда, из них 90 - санитарные правила и нормы. Одним из наиболее важных документов является руководство Р 2.2.2006-05 «Руководство по гигиенической оценке факторов рабочей среды и трудового процесса. Критерии и классификация условий труда», утвержденное Главным санитарным врачом Г.Г. Онищенко 29 июля 2005 г. и введенное в действие с 1 ноября 2005 г.

«Руководство по оценке профессионального риска для здоровья работников. Организационно-методические основы, принципы и критерии оценки» Р 2.2.1766-03, утвержденное Главным санитарным врачом Г.Г. Онищенко 24 июня 2003 г. и введенное в действие с 1 ноября 2003 г., является основным нормативным правовым актом в области оценки профессионального риска. В соответствии с данным руководством были разработаны и нашли применение на практике «Временные методические рекомендации по расчету показателей профессионального риска», утвержденные начальником Территориального управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по г. Москве Филатовым Н.Н. 18 мая 2005 года. Реализуемая в них концепция риска, принятая в большинстве развитых стран, в т.ч. и в Российской Федерации, является надежным аналитическим инструментом, позволяющим научно определить факторы риска для



здоровья работающего человека, проводить ранжирование медико-гигиенических проблем, определять приоритеты в деятельности по снижению и устранению профессионального риска. Указанная концепция может стать основой реформирования системы управления охраной труда и обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в ближайшие годы.

3. Работа системы обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний

Система обязательного социального страхования, которая начала действовать с января 2000 года, позволила за короткий срок восстановить и обеспечить выплаты возмещений вреда пострадавшим от трудовых увечий на ликвидированных и неплатежеспособных предприятиях. Осуществляются выплаты более 560 тыс. получателям, в том числе более 5 тыс., выехавшим на постоянное место жительства за пределы Российской Федерации.

Федеральными законами о бюджетах Фонда социального страхования Российской Федерации на 2005 и 2006 гг. была определена возможность направления до 20% страховых взносов на финансирование предупредительных мер по сокращению производственного травматизма и профессиональных заболеваний работников. Для реализации указанного положения ежегодно утверждается приказ Минздравсоцразвития России «Об утверждении Перечня предупредительных мер по сокращению производственного травматизма и профессиональных заболеваний работников, проведение которых частично финансируется за счёт страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний». В 2005 году Фондом социального страхования Российской Федерации израсходовано на финансирование предупредительных мер 2111,2 млн. рублей, что составляет 6,1% от суммы страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и превышает в 1,5 раза объем финансирования в 2004 году. При этом получили разрешение на финансирование предупредительных мер более 14 тыс. страхователей, что в 1,1 раза больше, чем в 2004 году. Всего за период с 2001 года страхователям было направлено более 5,9 млрд. рублей.

По данным Фонда социального страхования Российской Федерации на 1 января 2006 года в качестве страхователей по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний зарегистрировано 3578 тыс.



работодателей, что на 13% больше, чем на 1 января 2005 года. Количество застрахованных по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний составило 60,4 млн. чел, что меньше, чем в 2004 году на 1%. Размеры выплат по обеспечению страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний по сравнению с 2004 годом в целом выросли на 15,6% и составили 27,619 млрд. руб.

Также выросли расходы Фонда на медицинскую реабилитацию пострадавших и в 2005 году составили 1751,3 млн. руб., что на 17,1% больше, чем в 2004 году. При этом в структуре расходов преобладают затраты на путевки на санаторно-курортное лечение (92,6% общих затрат). На социальную реабилитацию пострадавших в 2005 году израсходовано 365,7 млн. руб., что на 13,2% превышает показатели 2004 года. В структуре указанных затрат отмечен рост отчислений на обеспечение приспособлениями (на 6,7% к данным 2004 года) и на изготовление и ремонт протезов (на 43,6% к данным 2004 года). Одновременно следует отметить значительное снижение затрат на бытовой уход (на 34,8% к данным 2004 года) и приобретение транспортных средств (на 11,9% к данным 2004 года).

Расходы Фонда на профессиональную реабилитацию пострадавших по сравнению с 2004 годом выросли на 25% и в 2005 году составили 1,6 млн. руб., а расходы на лечение после тяжелых несчастных случаев в 2005 году выросли по сравнению с 2004 годом на 48,5% и составили 39,2 млн. руб.

Из общей структуры затрат Фонда социального страхования Российской Федерации в 2005 году следует отметить сохраняющуюся положительную динамику показателей по всем социальным выплатам и обеспечению страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Вместе с тем, расходы Фонда на медицинскую, социальную и профессиональную реабилитацию пострадавших, а также на лечение после тяжелых несчастных случаев на протяжении 2001-2005 гг. остаются очень небольшими и в совокупности составляют не более 7,2% всех затрат. Причем затраты на социальную и профессиональную реабилитацию пострадавших, а также лечение после тяжелых несчастных случаев являются вовсе мизерными и вместе составляют не более 1,3% общих затрат, что не позволяет обеспечить эффективную работу системы обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

В целях формирования экономической заинтересованности работодателей-страхователей в улучшении условий и охраны труда в 2005 году 915 работодателям были установлены скидки к страховым тарифам на обязательное социальное страхование от несчастных



случаев на производстве и профзаболеваний, а 5953 работодателям - соответствующие надбавки, что составляет 0,02% и 0,17% от общего количества зарегистрированных страхователей соответственно. Размер выплат составил: по скидкам - 498,9 млн. рублей, по надбавкам - 259,6 млн. рублей. Однако практика применения такого рода стимулов свидетельствует о необходимости совершенствования механизма предоставления скидок и надбавок, так как в настоящее время они действуют в отношении ограниченного круга страхователей, в основном крупных, и не способствуют усилению заинтересованности большинства работодателей в активизации работы по улучшению условий и охраны труда, снижению производственного травматизма и профессиональных заболеваний.

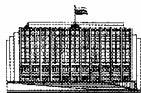
II. Проблемы охраны труда и страхования профессиональных рисков

1. Проблемы законодательного обеспечения охраны труда в правоприменительной практике

Рассматривая работу системы управления охраной труда на всех ее уровнях и результаты правоприменительной практики в области охраны труда и страхования профессиональных рисков, необходимо выделить проблемы законодательного плана, не позволяющие в полной мере реализовывать направления государственной политики в области охраны труда.

Проведение аттестации рабочих мест по условиям труда с последующей сертификацией работ по охране труда в организациях, предусмотренные статьей 212 Трудового кодекса Российской Федерации, многими работодателями выполняются неудовлетворительно. Выборочный анализ свидетельствует о недостаточных темпах и объемах этой работы. В среднем по России в организациях всех видов экономической деятельности аттестовано около трети рабочих мест. Основным фактором, сдерживающим аттестацию рабочих мест по условиям труда, является сложное финансово-экономическое положение организаций (особенно малых предприятий), что не позволяет проводить инструментальные замеры параметров производственной среды в полном объеме.

Предусмотренные статьей 213 Трудового кодекса Российской Федерации обязательные предварительные и периодические медицинские осмотры (также как и аттестация рабочих мест по условиям труда, данные которой используются для составления санитарно-гигиенической характеристики в случае подозрения на профзаболевание) проводятся на средства работодателя, как правило, не заинтересованного



в выявлении профессионального заболевания.

Кроме того, право работодателя на выбор медицинского учреждения и специалистов для проведения предварительных и периодических медицинских осмотров приводит к тому, что могут привлекаться врачи, как правило, не имеющие соответствующей подготовки по вопросам профпатологии.

Несовершенство системы лицензирования лечебных учреждений в плане оценки их оснащенности необходимым оборудованием и укомплектованности специалистами по профессиональной патологии также негативно сказывается на качестве проводимых предварительных и периодических медицинских осмотров и на выявление профессиональных заболеваний.

Низкая выявляемость профессиональной патологии обусловлена, прежде всего, спецификой методических подходов к диагностике профессиональных заболеваний и решению экспертных вопросов при установлении связи заболевания с профессиональной деятельностью, заключающейся в многоэтапности, формализме (предпочтение отдается данным, содержащимся в медицинской документации, санитарно-гигиенической характеристике и др., а не состоянию здоровья работника, клинической картине его заболевания) и др.

Одной из основных причин страховых случаев на производстве является недостаточная информированность и профессиональная неподготовленность как работников, так и работодателей к выполнению работ при наличии различных вредных производственных факторов и других источников профессионального риска, что обусловлено несовершенством системы информирования и обучения представителей сторон трудовых отношений, а также недостатком мотивации работодателя к улучшению условий труда на рабочих местах.

Низкие темпы обновления материально-технической базы производства не могут кардинально решить проблему негативного влияния вредных производственных факторов на здоровье работников.

Одновременно при планировании затрат на охрану труда экономическая оценка вреда здоровью работников, наносимого вредными и (или) опасными условиями труда, и оценка его влияния на экономическое состояние предприятия практически не проводится. Как результат, на большинстве предприятий фактически не проводится оценка экономической эффективности мероприятий по улучшению условий труда и обоснование необходимости и очередности их реализации в связи с санитарно-гигиеническими и медицинскими показаниями.

2. Недостатки системы обязательного социального страхования



от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний

В настоящее время имеется ряд существенных недостатков при определении размеров страховых тарифов:

- статистические данные по Фонду оплаты труда, во-первых, не отражают реального размера сумм выплат работникам на конкретном предприятии (при использовании среднестатистических показателей за какой-то период времени или при выплатах «в конвертах»), а, во-вторых, не привязаны к оценке реальной потребительской корзины или совокупным затратам и финансовым потерям пострадавших от несчастных случаев;
- статистические данные о затратах на возмещение вреда от страховых случаев еще более необъективны: широко известна практика сокрытия фактов несчастных случаев на производстве или отнесения ряда несчастных случаев, произошедших на производстве, к категории несчастных случаев, не связанных с производством. Основная причина: необъективная оценка случившегося соответствующей комиссией вследствие незаинтересованности работодателя в признании своей ответственности.

В связи с этим, использование вышеназванных экономических показателей при расчете страхового тарифа на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний не отвечает целям формирования финансовой основы системы Фонда социального страхования Российской Федерации.

Кроме того, размеры страховых взносов на обязательное социальное страхование работников от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на конкретном предприятии рассчитываются без учета влияния вредных, опасных и иных особых производственных факторов на здоровье работников на данном предприятии. Это приводит к необоснованности размеров страховых взносов, скидок, надбавок и т.д., и, как следствие, к отсутствию заинтересованности работодателей в улучшении условий труда.

Несмотря на то, что Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» вносит в деловой оборот понятие «профессиональный риск», выплаты застрахованным в рамках реализации данного закона не учитывают важнейшие показатели профессионального риска, а именно так называемый «скрытый риск»: производственно-обусловленную заболеваемость, снижение иммунитета работников и ускоренное старение организма работников под воздействием неблагоприятных производственных факторов (т.е. сокращение продолжительности жизни), а также психологические стрессы



работников от осознания высокой вероятности повреждений их собственного здоровья и возможной патологии их потомства.

Установленный законодательством порядок возмещения вреда здоровью работников может быть применен только при наличии документального подтверждения проявленных форм потери здоровья: фактах производственного травматизма и профессиональных заболеваний.

Таким образом, существующая система обязательного социального страхования, не учитывая профессиональные риски работников, не обеспечивает страхования так называемых «скрытых рисков», которые, по данным ряда исследований, составляют более 70% всех профессиональных рисков наступления случаев повреждений (утраты) здоровья работников под воздействием неблагоприятных производственных факторов.

3. Недостатки льготного пенсионного обеспечения

Действующая с 1932 года система досрочного (льготного) назначения пенсий в связи с особыми (вредными и (или) опасными) условиями труда до сих пор является самой массовой формой компенсации профессиональной утраты трудоспособности в процессе занятости в производстве с неблагоприятными условиями труда.

В соответствии с действующим в России пенсионным законодательством в настоящее время действует более 20 различных списков и перечней производств, работ, профессий и должностей, а также отдельных категорий работающих, согласно которым трудовые пенсии назначаются ранее достижения общеустановленного пенсионного возраста. Численность таких работающих в 2005 году составила 25% всех занятых в промышленности, строительстве, на транспорте и в связи.

Из получателей льготных пенсий 66,7% трудились в промышленности, 16,3% - на транспорте, 8,6% - в строительстве и около 8% - в непромышленных отраслях (здравоохранение, коммунальное хозяйство, бытовое обслуживание населения).

По масштабам и объемам затрат система досрочных пенсий не имеет аналогов. На эти цели ежегодно расходуется до 13% бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации.

Вместе с тем, Международная организация труда и Всемирная организация здравоохранения, членами которых является Россия, считают, что основные усилия должны быть направлены в процессе труда на ..."сохранение жизни, здоровья, функциональных особенностей организма, сохранение продолжительности жизни, здоровья будущих поколений...". Это может быть достигнуто проведением комплекса организационно-технических мероприятий на основе достижений научно-



технического прогресса по созданию безопасных условий труда.

Недостаток используемой системы льготных пенсий состоит также в том, что она не позволяет объективно оценить затраты на воспроизводство рабочей силы на уровне предприятий, не побуждает работодателей совершенствовать условия и охрану труда - внедрять технологические процессы, производства с широким применением средств автоматизации, дистанционного управления, роботизации, заменой вредных веществ 1-3 классов опасности менее вредными.

При рыночной экономике в механизме компенсации нанесенного работнику в процессе труда ущерба заложены принципы индивидуальной экономической ответственности работодателя.

Однако действующая в России система льготного пенсионного обеспечения продолжает поощрять за счет ущемления интересов государства и всех пенсионеров экономическую безответственность работодателей в части предоставления пенсионных льгот за нанесенный ущерб здоровью работников, не обязывает работодателей давать объективную информацию о состоянии производственной среды и трудоспособности работающих, что тормозит процесс создания безопасных условий труда на производстве.

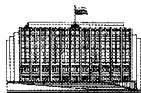
Таким образом, действующая в России система льготного пенсионного обеспечения служит закреплению рабочей силы на участках с неблагоприятными условиями труда. Учитывая изложенное, вопросы улучшения условий и охраны труда, сохранения здоровья работающего населения являются чрезвычайно важной многогранной проблемой и требуют поиска эффективных путей решения на государственном уровне.

III. Предлагаемые меры по улучшению состояния охраны труда и страхования профессиональных рисков

1. Основные направления планируемой законодательной деятельности на ближайшую перспективу

Основной целью реформирования системы управления охраной труда и сохранения здоровья работающих является переход от реагирования на повреждения здоровья работников, связанные с неблагоприятными производственными факторами, к оценке перспектив состояния трудового потенциала страны и к управлению профессиональными рисками с более рациональным расходованием ресурсов для снижения их уровня.

Ключевой задачей, требующей решения в ближайшее время, является создание в стране системы управления охраной труда, стимулирующей и побуждающей работодателей улучшать условия труда и сохранять здоровье работников. При этом данная система должна



формировать экономическую заинтересованность работника сохранять свое здоровье, соблюдая не только правила техники безопасности, но и отказываясь от вредных привычек.

Для улучшения состояния социально-трудовых отношений основные усилия Минздравсоцразвития России будут направлены на совершенствование трудового законодательства. В течение 2007 года предстоит разработать проект Концепции и технического задания федерального закона «Об аттестации рабочих мест по условиям труда в Российской Федерации», завершить работу над проектами приказов Минздравсоцразвития России «О порядке проведения аттестации рабочих мест по условиям труда» и «О Перечне документации и материалов, представляемых на государственную экспертизу условий труда (в зависимости от объекта экспертизы)», что позволит ввести механизм объективной оценки условий труда на рабочих местах и даст возможность работникам получать компенсации, соответствующие их условиям труда, а работодателям, осуществляющим систематическую работу по улучшению условий труда, оптимизировать предоставляемые компенсации за работу во вредных и (или) опасных условиях труда.

Из проектов нормативных правовых актов, намеченных к принятию Минздравсоцразвития России в ближайшей перспективе, следует отметить следующие:

- пакет нормативных правовых актов в развитие статей новой редакции Трудового кодекса Российской Федерации;
- пакет приказов «Об утверждении Типовых отраслевых норм бесплатной выдачи сертифицированных специальной одежды, специальной обуви и других средств индивидуальной защиты работникам, занятым на работах с вредными и (или) опасными условиями труда, а также на работах, выполняемых в особых температурных условиях или связанных с загрязнением» в различных видах экономической деятельности.

Кроме того, предстоит решить ряд задач, связанных с разграничением областей применения законодательства об охране труда и о техническом регулировании, что в дальнейшем позволит формировать нормативное обеспечение охраны труда, отвечающее требованиям рыночной экономики и способствующее улучшению состояния условий и охраны труда.

2. О программе «Снижение смертности, травматизма и профессиональных заболеваний на производстве в Российской Федерации»

Несмотря на предпринимаемые Минздравсоцразвития России законодательные, организационные и административные меры,



сложившаяся ситуация со смертностью, травматизмом и профзаболеваемостью на производстве, оказывает существенное влияние на демографическую ситуацию в стране и требует принятие безотлагательных мер на государственном уровне. Наиболее эффективным способом решения указанной проблемы является использование программно-целевого метода.

В соответствии с п. 71 приказа Минздравсоцразвития России № 530 от 10 июля 2006 года с целью реализации задач, поставленных в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2006 года, и в развитие п. 51 распоряжения Правительства Российской Федерации № 838-р предусмотрена подготовка проекта программы «Снижение смертности, травматизма и профессиональных заболеваний на производстве в Российской Федерации». В настоящее время Минздравсоцразвития России ведется подготовка такой программы.

Определены следующие основные приоритеты указанной программы:

- развитие системы управления профессиональными рисками - главное направление реализации мероприятий Программы;
- обучение по охране труда, информационная, разъяснительная работа;
- развитие системы управления охраной труда на малых предприятиях;
- совершенствование системы контроля и надзора за состоянием условий и охраны труда государственными инспекциями труда;
- совершенствование законодательной и нормативной правовой базы в области охраны труда;
- создание современных и эффективных средств индивидуальной и коллективной защиты, приборов контроля вредных и опасных производственных факторов.

В ходе реализации Программы планируется достичь следующие результаты:

- снижение удельного веса работников, занятых в условиях, не отвечающих санитарно-гигиеническим нормам, до величины 17,4% (по данным 2005 г. - 22,2%);
- снижение показателей общего производственного травматизма (в том числе со смертельным исходом) на 20% и их приближение к уровню развитых европейских стран.

Указанные результаты позволят существенно улучшить демографическую ситуацию в стране, обеспечив снижение смертности в трудоспособном возрасте по причинам, связанным с производством.

3. Развитие системы управления профессиональными рисками



Первоочередной задачей Программы, намеченной к решению в 2007 году, является создание в рамках пилотного проекта системы управления профессиональными рисками в организациях транспорта.

Внедрение предлагаемой системы обеспечит выявление скрытого профессионального риска среди работающих, сформирует экономический механизм ответственности работодателя за состояние условий труда работников, позволит принимать экономически обоснованные управленческие решения по улучшению условий труда и сохранению трудовых ресурсов, распределить ответственность между сторонами трудовых отношений на экономической основе, оптимизировать систему установления страховых тарифов по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, усовершенствовать систему предоставления компенсаций за работу с вредными и (или) опасными условиями труда и государственную экспертизу условий труда.

Оценка, мониторинг и управление профессиональным риском на предприятиях дает возможность:

- использовать отраслевые показатели профессионального риска не как основные, а как корректирующие данные для расчета страховых тарифов с учетом оценки условий и охраны труда на конкретном предприятии;
- выявлять реальные показатели вероятности возникновения страховых случаев на предприятии с учетом их классификации по видам и критериям профессионального риска, вызванного воздействием факторов, связанных с трудовой деятельностью, и возникшего за период более одного рабочего дня или смены; травм, связанных с производством;
- выявлять качество проводимой аттестации рабочих мест по условиям труда и медицинских осмотров с учетом отраслевых и пофакторных показателей профриска;
- разделять ответственность работодателя и работника по вопросам заболеваний, являющихся или не являющихся производственно-обусловленными, а также по тем факторам ухудшения здоровья, которые были обусловлены так называемой «накопленной профпатологией», исходя из профмаршрута конкретного работника и данных предварительных медосмотров при поступлении на работу, а также периодических медосмотров;
- предоставлять сторонам коллективных переговоров информацию о нанесении вреда здоровью неблагоприятными производственными факторами для принятия решений по вопросам регулирования социально-трудовых отношений;
- принимать обоснованные управленческие решения по снижению профессионального риска с выбором очередности финансирования



мероприятий, связанных с улучшением условий труда;

- планировать мероприятия по медицинскому, в том числе диспансерному обслуживанию и санаторно-курортному лечению работников.

Возложение на работодателя ответственности за проведение мероприятий по снижению (устранению) профессиональных рисков, выявленных по результатам оценки, обеспечит участие работодателя в финансировании предупредительных мер, обеспечивающих снижение вероятности наступления страхового случая.

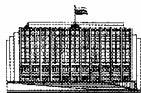
Оценка профессионального риска даст возможность построить модель взаимодействия государства и работодателя для финансирования расходов, направленных на уменьшение воздействия вредных производственных факторов. Гарантии государства будут распространяться на возмещение вреда здоровью работника в размере законодательно установленного предельного тарифа, рассчитываемого по утвержденной методике.

Для повышения экономической заинтересованности работодателей в улучшении условий труда оценка показателей профессионального риска и их положительная динамика может быть использована как один из главных критериев при распределении государственных заказов, при утверждении различных инвестиционных программ, программ финансовой поддержки предприятий, при создании новых рабочих мест, строительстве новых производственных объектов и пр.

В целях обеспечения социальной защиты работников, результаты оценки профессионального риска могут быть основанием для создания современных баз актуарных расчетов при реформировании системы социального страхования. В первую очередь, это связано со становлением страховых механизмов обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, формированием обязательных профессиональных пенсионных систем.

Система актуарных расчетов, использующая в своей основе данные об условиях труда и их влиянии на здоровье работников, позволяет определить показатели профессионального риска каждого работника, более точно и объективно оценить вероятность наступления страхового случая и, следовательно, наиболее объективно рассчитать величину страхового тарифа, которая является спорной при отнесении на себестоимость затрат предприятия при добровольном страховании жизни и здоровья работников работодателем и сдерживает развитие данного сектора услуг страховых компаний.

Расчет страховых тарифов, основанный на показателях профессионального риска, позволит исключить конфликты и активизировать работу страховых компаний в данном секторе услуг.



Учет двух составляющих единого процесса «Производственная среда - здоровье работника» с характеристиками условий труда и профессионального риска при расчете компенсационных выплат работникам, занятым на тяжелых работах, работах с вредными и (или) опасными и иными особыми условиями труда связан с необходимостью системного подхода при общей оценке трудового процесса как с учетом потенциальной опасности, так и оценки последствий его фактического влияния на здоровье и трудоспособность работников.

В целях построения системы управления профессиональными рисками в рамках программы на государственном уровне по результатам пилотных проектов планируется провести ряд мероприятий законодательного уровня:

- сформировать единую концепцию развития действующего законодательства, определить перечень необходимых мероприятий для создания и функционирования системы оценки, контроля и управления профессиональными рисками в соответствии с международными стандартами;

- формализовать и стандартизировать информационные потоки об оценке условий труда и их влиянии на здоровье работников с целью обеспечения достоверности, полноты и объективности оценки профессиональных рисков;

- создать систему нормативных правовых актов, методических пособий, программного обеспечения оценки групповых и индивидуальных профессиональных рисков повреждений (утраты) здоровья работников предприятий с учетом: оценки "входящего риска" повреждения здоровья работников при приеме на работу, физического и морального вреда здоровью работников, наносимого неблагоприятными производственными факторами (в пофакторном и сочетанном режиме), влияния социально-бытовых особенностей проживания и факторов окружающей среды на здоровье работников;

- разработать проекты нормативно-правовых актов системы контроля и мониторинга уровней профессиональных рисков;

- подготовить и обучить специалистов по проведению оценки профессиональных рисков и использованию ее результатов.

Для реализации мероприятий по формированию системы управления профессиональными рисками необходимо обеспечить:

- организацию проведения общероссийского мониторинга условий и охраны труда с целью формирования объективной оценки их состояния в организациях Российской Федерации;

- формирование и актуализацию единого банка сведений (реестра) об условиях труда в организациях Российской Федерации на основе результатов мониторинга условий и охраны труда, аттестации рабочих мест по условиям труда и подтверждения соответствия условий труда



государственным нормативным требованиям охраны труда, в том числе добровольного декларирования условий труда;

- проведение всеобщей «паспортизации здоровья работающего населения» (паспорт здоровья);
- формирование единой базы данных о производственном травматизме и профессиональных заболеваниях в организациях Российской Федерации;
- разработку и внедрение общероссийских классификаторов травмирующих факторов, видов (типов) и характерных причин несчастных случаев для соответствующих производств в целях проведения углублённого анализа производственного травматизма, оценки опасностей и выявления профессиональных рисков;
- формирование структуры из организаций - держателей реестра и оснащение их необходимым оборудованием.

Выводы и рекомендации

1. В современных рыночных условиях ресурсы существовавшей ранее административно-командной системы, при которой государство выступало в роли единственного работодателя и одновременно гаранта соблюдения прав и требований по сохранению жизни и здоровья работников, полностью исчерпаны. Назрела настоятельная необходимость перехода от командно-административной модели и патернализма государства, которое за все платит, к модели экономического регулирования социально-трудовых отношений между государством, работником и работодателем.

2. Современное состояние условий и охраны труда в Российской Федерации, смертность и травматизм на производстве, профессиональная заболеваемость и инвалидизация вследствие трудовой деятельности свидетельствуют о недостаточной эффективности существующей системы управления охраной труда и проводимой государственной политики в сфере охраны труда.

3. Мероприятия, осуществляемые федеральными органами исполнительной власти, другими государственными органами управления и социальными институтами в сфере охраны труда и страхования профессиональных рисков, приводят к локальным положительным результатам, но не способствуют коренному улучшению условий и охраны труда работников.

4. Исправление сложившейся ситуации возможно путем комплексного решения проблем программно-целевым методом. Реформирование существующей системы управления охраной труда с целью установления экономических принципов управления, основанных на внедрении системы управления профессиональными рисками,



предлагается осуществить в ходе реализации программы «Снижение смертности, травматизма и профессиональных заболеваний на производстве в Российской Федерации».

Реализация мероприятий Программы позволит снизить численность работников, занятых в условиях, не отвечающих санитарно-гигиеническим нормам, общий производственный травматизм (в том числе со смертельным исходом) на 20% и приблизить его показатели к уровню развитых европейских стран, улучшить демографическую ситуацию в стране, обеспечив снижение смертности в трудоспособном возрасте по причинам, связанным с производством.

Международные стандарты в области охраны труда - путь в будущее

Викинг Хусберг, главный специалист по охране труда Субрегионального бюро Международной организации труда для стран Восточной Европы и Центральной Азии, магистр инженерных наук

Важнейшим направлением государственной социальной политики является комплекс вопросов условий и охраны труда, решение которых призвано обеспечивать безопасную жизнедеятельность работающим.

Предупреждение несчастных случаев на производстве и снижение заболеваемости актуально для любой страны. Для этого требуется создание системы оценки и управления рисками. Самое сложное для аналитиков - установить реальную ситуацию с охраной труда в мире и в каждой из стран. Это касается и статистики несчастных случаев. Вот почему так важны разработанные Международной организацией труда (далее - МОТ) методики оценки. При этом следует отметить, что когда мы обращаемся к цифрам, то на первый взгляд показатели могут казаться завышенными. Но, если мы заглянем в историю вопроса, то цифры уже не кажутся такими нереальными.

Сегодня в мире ежедневно от несчастных случаев гибнут около 6 тысяч человек. Между тем, динамика травматизма 25-летней давности показывает более высокий уровень - 12 тысяч человек. Это наглядно свидетельствует о положительной тенденции снижения регистрируемых смертельных несчастных случаев. Прогресс по сокращению случаев травматизма налицо, надеемся на дальнейшее улучшение ситуации. Такова оценка МОТ.

Одной из основных причин устойчивого снижения травматизма со



смертельным исходом в промышленно развитых странах является постепенное изменение структуры занятости: сегодня в отраслях с высоким уровнем профессионального риска (горная и сталелитейная промышленность, судостроение, сельское и лесное хозяйство) работает все меньшее число людей, а все большее число работников приходит в относительно безопасную сферу услуг. Напротив, в развивающихся странах индустриализация зачастую сопровождается резким ростом производственного травматизма со смертельным и инвалидным исходом, что связано с открытием новых фабрик и развитием инфраструктуры, строительством новых зданий и дорог, привлекающими на работу неквалифицированных рабочих (и мигрантов) в новых для них условиях производственной сферы с высокими уровнями профессиональных рисков.

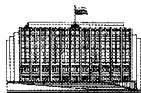
Официально в России регистрируются 70 тысяч несчастных случаев на производстве ежегодно. Это уровень Финляндии. Но в этой стране проживают 5 млн. человек, а в России более 145 млн. человек. Поэтому представляется целесообразным провести углубленный анализ статистических методов оценки и регистрации производственного травматизма и профессиональной заболеваемости в России и разработать комплекс мероприятий по их совершенствованию.

Актуальность проблемы улучшения условий труда бесспорна. Один из способов добиться этого - мотивировать работодателя.

Участвуя во Всемирном экономическом форуме в Швейцарии, эксперты МОТ разработали рейтинг конкурентоспособности фирм, где одним из критериев являлась частота смертельных несчастных случаев. Как и ожидалось, высокий рейтинг получили те компании, где уровень охраны труда поставлен на высокий уровень. И, наоборот, там, где были плохие условия труда, рейтинг существенно снижался (см. график).

МОТ, всесторонне обсудив вопросы охраны труда, пришла к выводу: необходим системный подход к проблеме, что предусмотрено Конвенцией № 155, где говорится, как создать систему охраны труда на национальном уровне. Для этого важно распределить уровни ответственности между федеральными и региональными органами исполнительной власти, повысить роль национальных программ по улучшению условий и охраны труда в важнейших сферах экономики.

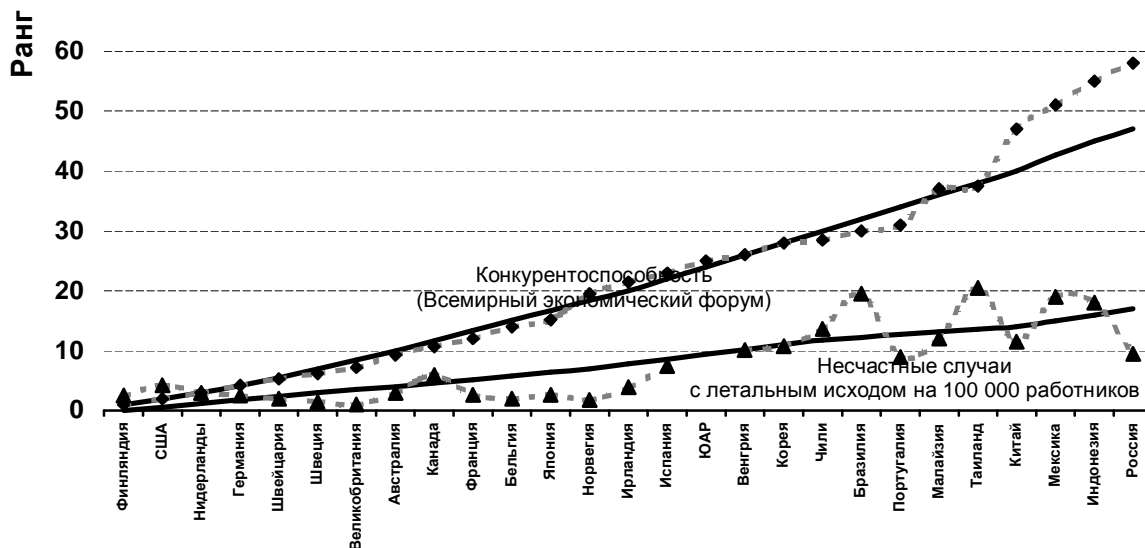
В этом процессе без сотрудничества между профсоюзами и работодателями невозможно обеспечить устойчивое и методичное решение задачи. Существует Директива Евросоюза, где конкретно расписано, как работодатель обязан организовывать хорошие условия труда. Причем акцент сделан на том, что он сам должен выявлять и оценивать риски и разрабатывать программу безопасности на предприятии. После оценки рисков наступает следующий этап - поиск технических решений для улучшения условий труда. В этой связи следует



подчеркнуть следующий принципиальный момент: работодатель в рыночной экономике сам проводит в жизнь все эти мероприятия.

График

Конкурентоспособность и безопасность



Источник: Всемирный экономический форум. Программа «За безопасный труд»; Достойный труд - безопасный труд. МОТ. Москва. 2006, С. 15.

Вот почему очень важно, чтобы на предприятиях действовали комитеты охраны труда, созданные совместно работодателями и профсоюзами. Чтобы разъяснить свои подходы более подробно, вооружить практическим инструментарием с позиции как это делать, МОТ разработала Руководство по управлению системами охраны труда (МОТ-СУОТ 2001).

В период глобализации данный документ - МОТ-СУОТ 2001 - является универсальным международным руководством по организации системы охраны труда на предприятиях. Существует также стандарт ИСО, он учитывает разные системы качества продуктивности. И есть корпоративные стандарты, например OSHAS 18000, который используется на коммерческом уровне. Это достаточно хороший стандарт, но он не является международным документом. В настоящее время уже в 25-30 странах очень серьезно думают, как применять МОТ-СУОТ 2001, потому что это руководство предлагает системный подход к созданию и развитию на предприятиях системы улучшения условий труда.

МОТ-СУОТ 2001 опирается на механизмы, которые хорошо зарекомендовали себя во многих странах мира. Он предлагает системный подход к стимулированию работодателей в вопросе улучшения охраны труда.

Однако примеров применения этого руководства в России пока



мало. Эксперты МОТ работают над внедрением рекомендаций этого документа пока только в Карелии, но желательно оценить возможности его применения не только в одном регионе такой большой страны, как Россия. Сегодня внедрение Руководства включено в республиканскую программу. На четырех пилотных предприятиях эксперты МОТ провели оценку рисков. Мы посмотрели, как работает система управления охраной труда в российских условиях, и надо сказать, эксперимент удался. Поэтому в 2007 году проект был продолжен в Ленинградской области.

Хотелось бы упомянуть и о межгосударственном стандарте - 12.0007, идентичном МОТ-СУОТ 2001. Возможно, именно он будет принят в России. Следует отметить, что в Азербайджане и Киргизии приняли этот стандарт. Но в России надо еще внимательно изучить, как пройдет адаптация стандарта, особенно на крупнейших предприятиях. Важно подчеркнуть, что его использование весьма перспективно также на средних и малых предприятиях.

Ключевым положением МОТ-СУОТ 2001 является включение в нее элементов идентификации опасностей, оценки рисков, вопросов предотвращения и контроля, основанных на результатах непрерывной оценки, эффективного контроля, системы аудита и действий по непрерывному улучшению системы.

Каковы основные положения МОТ-СУОТ 2001? Их несколько.

Взять, к примеру, выявление причин несчастных случаев. Сегодня при расследовании несчастных случаев зачастую ставится главная задача - найти виновного в происшедшем. А ведь еще более важная задача - выяснить, что нужно сделать, чтобы предотвратить повторение подобного несчастного случая. Причем выявлять следует не только прямые, но и косвенные затраты и потери в связи с несчастными случаями. Здесь также должен быть системный подход: необходимо проанализировать, что не работает в системе.

Справочно:

*Под оценкой рисков подразумевается **распознавание возникающих в процессе труда опасностей, определение величины рисков, вызываемых опасностями и оценка значений рисков.** Оценка рисков является наиболее лучшим профилактическим средством в охране труда. При оценке помимо ранее происшедших несчастных случаев и аварий рассматриваются также и такие риски, которые еще не проявились и не вызвали вреда.*

Оценка рисков является системным процессом, она проводится поэтапно, с использованием ранее зафиксированных рисков (см. рисунок 1). Основой для оценки рисков служит распознавание опасностей возникших во время работы. Если замеченные опасности нельзя полностью ликвидировать, оценивают их значение для здоровья и безопасности работников. На основе оценки можно принять обоснованные



решения для улучшения безопасности.

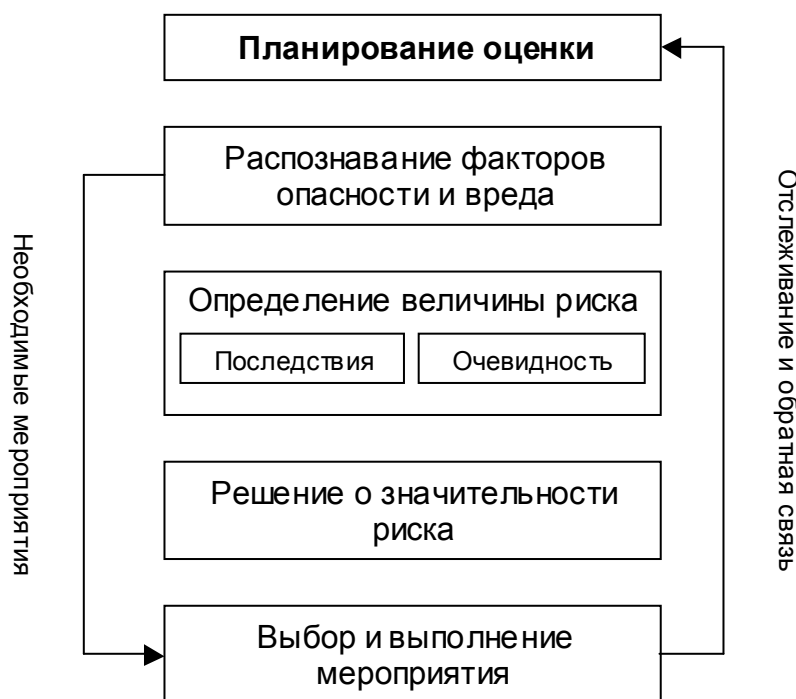


Рис.1. Этапы оценки и управления рисками

С помощью оценки рисков можно выявить происходящие в процессе работы риски заранее, прежде чем они причинят вред или вызовут несчастный случай.

Чтобы оценка рисков приводила к улучшению безопасности труда на практике, нужно на основе оценки определить наиболее важные потребности развития безопасности труда. Когда мероприятия сосредотачиваются на ликвидации наибольших рисков, с помощью мероприятий получают наиболее эффективное улучшение уровня безопасности. Предполагаемые мероприятия должны быть конкретными и выполнимыми. Постоянство оценки рисков предполагает оценку влияний от мероприятий, отслеживание ситуации и обратное воздействие результатов оценки для работников.

Признаки хорошо проведенной оценки рисков. Оценка рисков организуется работодателем и в ней участвуют различные отделения фирмы согласно своим схемам распределения функций и ответственности. В ней участвуют работодатель, специалисты и работники. Оценка, производимая специалистами со стороны, должна осуществляться совместно с персоналом фирмы. Привлечение персонала должно активно сопровождаться его оповещением о результатах оценки рисков.

Хорошо проведенная оценка рисков является **правдоподобной**,



если в ней объективно отображаются условия труда и рабочие задания такими, какими они являются на практике. Во время оценки рисков необходимо проводить контроль непредвзято и объективно. Ранее предпринятые мероприятия по управлению рисками учитываются в той части, какой они соответствуют действительности. Например, при оценке величины риска, причиняемого шумом, влияние мероприятий по предотвращению шума учитывается лишь в той части, в какой мероприятия на самом деле выполнены.

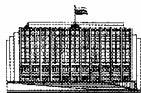
Хорошая оценка рисков является **систематической**. Оценка рисков проведена хорошо, если в ней систематически распознавались опасности и оценивались риски в самых главных технологических и рабочих операциях фирмы. Оценка рисков должна перекрыть все значительные зоны рисков для фирмы. Оценку нужно делать так, чтобы наиболее важные и наибольшие зоны рисков контролировались наиболее тщательно. Оценка общего характера должна дополняться наиболее подробными разъяснениями.

Хорошая оценка рисков является **всесторонней**, она покрывает наиболее необходимые потребности развития техники безопасности. Определение величины риска нужно выполнять так, чтобы в списке выделялись наиболее значимые с точки зрения техники безопасности риски. С другой стороны при оценке надо выделять и те риски, по отношению к которым не требуются специальные мероприятия или дополнительные разъяснения. Результаты оценки нужно наиболее эффективно использовать, если на основании оценки нужно прийти к нескольким общим и выполнимым мероприятиям для управления рисками.

Хорошая оценка рисков должна носить **профилактический характер**. Она основывается на данных фирмы о рисках и ранее происшедших опасных ситуациях, несчастных случаях. Помимо истории случаев учитываются те опасности, которые не проявились, но возникновение их в процессе работы вероятно. Также оценивается достаточность ранее принятых мероприятий по безопасности труда.

Хорошая оценка рисков **близка к практике**. Главная задача ее осуществить ясные и выполнимые мероприятия для улучшения безопасности труда. К использованию оценки рисков относится то, что результаты оценки рисков применяются предполагаемым законодательством методом и помимо этого в различных других формах развития охраны труда, например, в инструкциях и инструктажах многих работников.

Оценки рисков важно документировать. Результаты оценки и решения представлены в письменном виде. Документы следует дополнять информацией о выполнении мероприятий. Выполненные мероприятия подтверждают результативную оценку рисков.



Хорошая оценка рисков является **развивающейся** и постоянно действующей функцией предприятия. К оценке рисков относится отслеживание выполнения мероприятий, повторная оценка рисков для оценки воздействий и непрерывный контроль среды рабочего места для профилактики рисков. Информации, содержащейся в оценке рисков, следует придерживаться при повторной оценке.

В MOT-СУОТ 2001 предлагается система мер, позволяющая поэтапно провести углубленный анализ причин производственного травматизма и разработать комплекс мер по его предупреждению. В первую очередь, следует выявить опасности и риски, возможные способы технических и организационных решений и только в последнюю очередь обращаться к средствам индивидуальной защиты. Такова современная практика. Раньше все было иначе: в первую очередь специалисты анализировали, какие средства индивидуальной защиты обеспечены на предприятии и только затем обращали внимание на то, как предотвратить несчастные случаи и профзаболевания. Сегодня мы поняли: делать наоборот - во много раз эффективнее.

MOT-СУОТ 2001 активно используется в Китае, Ирландии, Аргентине, Бразилии, Франции.

Там организуются сертификация, аудит, обучение менеджеров, руководителей. Есть инструкции, как проводить аудит, оценивать риски. Самая последняя информация пришла из Японии. Здесь министерство, прибегая к наработкам MOT, разработало свое Руководство, а на его базе отдельное руководство для строительной отрасли. Второй пример - Франция. В этой стране также принято решение использовать MOT-СУОТ 2001.

Известно, что государственный инспектор труда в большинстве случаев, как правило, может посетить каждое предприятие с проверкой только раз в 32 года. Это обыкновенная практика во всех странах. Поэтому столь важна целенаправленная работа по улучшению условий труда непосредственно на производстве.

Сегодня на российских предприятиях действуют службы охраны труда, имеются должности инженеров по охране труда. И все же, это не снимает с повестки дня вопрос повсеместного создания комитетов по охране труда. Перед предприятиями стоит задача обучить всех работников, мотивировать их к соблюдению правил техники безопасности, а также выявить и оценить риски. Все это уже требует разработки предприятием собственной программы охраны труда.

Цель такой программы - не только определять, кто получает компенсации, а кто пенсии. В программе должны содержаться мероприятия по улучшению условий труда на основе новейших технических решений, при выделении соответствующего инвестирования. Добиться этого можно только совместными усилиями всех, кто работает



на предприятии.

Все эти проблемы следует рассматривать через призму трехстороннего сотрудничества, то есть совместных действий правительства, работодателей и профсоюзов.

Необходимо подготовить национальный обзор ситуации с охраной труда в России, крайне важно также обратить внимание на организации, контролирующие выполнение законов на предприятиях, рассмотреть вопрос обучения и переквалификации кадров.

Еще один важный вопрос - повышение эффективности работы инспекции труда. Законы без эффективной работы технической контролирующей службы останутся на бумаге. Следующий вопрос - проведение мониторинга состояния здоровья работающих. Мониторинг должен основываться на данных системы медицинского страхования. Отсюда вытекает необходимость совершенствовать эту систему и расширять ее охват всех групп работающих, особенно занятых в производствах с высокими уровнями профессионального риска.

Наконец, необходимо разработать национальную программу по безопасности и гигиене труда. В ней следует сформулировать приоритетные направления действий в этой области, обеспечить их учет с помощью распределения полномочий, функций и ответственности полномочных органов власти - правительства, парламента, а также на региональном уровне.

Системный подход к охране труда учитывает также и роль бизнеса (объединений работодателей), профсоюзов, ученых, технических специалистов. Все должны работать вместе. Именно так постепенно будет создаваться культура охраны труда.

И здесь МОТ предлагает свою поддержку, например в форме «Энциклопедии охраны труда», изданной на русском языке (12 тысяч страниц). Энциклопедия доступна также в Интернете и на компакт-дисках. У нас много и других публикаций на русском и английском языках.

Важно отметить ряд вопросов, касающихся механизмов страхования от несчастных случаев. Приведу пример из опыта Финляндии. В этой стране происходит регистрация, подчеркиваю, всех без исключения несчастных случаев. А это значит, что система страхования дает возможность получить всестороннюю информацию об их происхождении. Международный опыт показывает прямую зависимость регистрации несчастных случаев, их профилактики и страхования.

В заключение должен отметить и ряд других документов, которыми располагает МОТ. Например, Своды практических правил по безопасности и гигиене труда по многим отраслям экономической деятельности.

Профессиональные риски: требуется новая парадигма управления безопасностью труда



Роик В.Д., ведущий советник отдела социальной политики Аналитического управления Аппарата Совета Федерации, доктор экономических наук, профессор

Вызовы безопасности труда на индустриальном этапе и ответы на них

Важнейшей характеристикой индустриального этапа общественного развития является возрастанием значимости профессиональных рисков для человека труда. На протяжении последних 150 лет наблюдается расширенное применение сложной техники и технологий, химических и биологических веществ, различных видов энергии и проникающего излучения. Это приводит к появлению новых видов профессиональных рисков, природа которых все более сложная, а воздействие на человека оценить весьма затруднительно.

Простое их перечисление поражает высокой динамикой появления и труднопредсказуемыми последствиями. Электрическая энергия, химические и биологические вещества (более 500 тысяч наименований, из которых оценены с точки зрения безопасности не более 3-4 тысяч), генная инженерия, различные источники ионизирующего и проникающего излучения – все это стало в последние 50 лет вызовами для жизнедеятельности значительной доли работающих на производстве, в строительстве, сельском хозяйстве и транспорте.

Увеличение количества системных технологических аварий на химических заводах в европейских странах, Индии, Китае. Авария на Чернобыльской АЭС представляет по своим последствиям только небольшую вершину «айсберга профессиональных рисков». Достаточно в этой связи напомнить, что «шлейф» последствий чернобыльской аварии растянут на десятки поколений почти четверти населения центральных районов России, Украины и Белоруссии, а также на другие европейские страны. Неграмотное применение химических удобрений приводит к неблагоприятным последствиям для условий проживания целых популяций людей.

В этой связи задача изучения различных аспектов профессионального риска заняла одно из ключевых мест на авансцене глобальной проблематики человечества. Сотни и тысячи научных лабораторий, медицинских и биологических центров, аналитических и страховых учреждений в промышленно развитых странах повседневно изучают и оценивают факторы риска, анализируют их воздействие на человека, разрабатывают методы защиты и формы компенсации их последствий. Исследование природы профессионального риска стало



предметом профессиональной деятельности специалистов различных сфер знаний, в орбиту его углубленного изучения вовлечены десятки научных дисциплин: медицина, социология, психология, экономика, страхование, математика, юридические и технические науки.

Системное изучение профессиональных рисков входит в круг важнейших функций международных специализированных организаций системы ООН: Международной организации труда (МОТ), Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), Международной ассоциации социального обеспечения (МАСО) и ряда других. Достаточно в этой связи отметить многолетние исследовательские и издательские проекты по профессиональным рискам, осуществленные совместно МОТ и ВОЗ, результатом которых стал выпуск 4-х изданий за последние 40 лет «Энциклопедии по безопасности и гигиене труда»³.

При этом в последнее время изучение профессиональных рисков стали проводить в различных координатах объектных и субъектных сторон риска, его воздействий на индивидуальном, групповом и популяционных уровнях: риск-индивид, риск-профессиональная группа работающих; риск-популяция целой территории (население страны и группы стран).

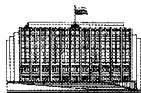
Определяющее значение при этом придается субъектным характеристикам риска как сущностным характеристикам многовариантных осмысленных решений индивида или группы людей по поводу защиты от того или иного риска.

Поэтому для раскрытия категории «риск» важное значение имеет социально-психологическое «поведение субъекта»: согласится ли работник на заключения трудового контракта при приеме на работу с теми или иными уровнями и последствиями профессионального риска (если ему будет предоставлена объективная информация) или нет.

В этой связи важнейшим элементом социальной защиты работников, его базовым конституционным правом является наличие достоверной информации об уровнях профессионального риска по каждой отдельно взятой профессии и соблюдение четко прописанной процедуры ознакомления работников при приеме их на работу (при переводе на другое рабочее место).

Следует отметить, что данная проблема в нашей стране весьма актуальна. Хотя соответствующая норма зафиксирована в ст. 219 Трудового кодекса Российской Федерации и в Федеральном законе от 17.07.1999 г. № 181-ФЗ «Об основах охраны труда в Российской Федерации».

³ См.: Энциклопедия по безопасности и гигиене труда, в 5-ти томах, 4-е издание, перевод с англ. Международная организация труда. Министерство труда и социального развития Российской Федерации. М., 2001.



Федерации»⁴, однако ее исполнение на практике зачастую сводится к ознакомлению с инструкциями по охране труда и работник не предупреждается о вероятности возможного повреждения здоровья и утраты трудоспособности.

Следует отметить, что хотя в случае отказа работодателя предоставить работнику информацию о состоянии условий и охраны труда на его рабочем месте, он вправе обратиться в органы государственного надзора и контроля или общественного контроля с просьбой провести инспектирование его рабочего места (в условиях наличия безработицы к данной мере в подавляющем числе случаев работники не прибегают), но **получить научно-обоснованные оценки профессионального риска с позиции медико-биологических характеристик по данной профессии и по данному рабочему месту (с учетом его специфики) они не могут**⁵. Другими словами: данная важная правовая норма носит достаточно общий и абстрактный характер и серьезно защитить работника с ее помощью в России не представляется возможным.

Вместе с тем право быть информированным о профессиональных рисках повреждения здоровья – это одно из проявлений цивилизованности трудовых отношений и реального соблюдения прав человека. Его включению в законодательную практику подавляющего числа промышленно развитых стран предшествовала многовековая борьба рабочего класса и сейчас это право служит мощным инструментом создания рабочих мест с безопасными условиями труда.

Реализация права знать о профессиональных рисках позволяет существенно повысить роль работников и их статус в вопросах охраны труда. Эта мера должна быть подкреплена созданием условий для обучения персонала предприятий безопасным приемам труда, а также формированием механизмов реального участия работников в управлении безопасностью труда на производстве.

Право знать об опасностях для здоровья на производстве, право быть обученным безопасным методам труда и право на участие в управлении безопасностью труда на производстве являются императивно необходимыми условиями организации труда и обеспечивают качественно иные формы правоотношений, трансформируя статус наемных работников с «объекта защиты от профессиональных

⁴ См.: ст.14 данного Федерального закона предусматривает в числе обязанностей работодателя по обеспечению безопасных условий и охраны труда «*информирование работников об условиях и охране труда на рабочих местах, о существующем риске повреждения здоровья и полагающихся им компенсациях и средствах индивидуальной защиты*».

⁵ Принципиально важно обеспечить работника информацией о числовых вероятностных характеристиках повреждении здоровья; например, какова вероятность после 10, 15 и 20 лет работы или в течение всей трудовой жизни по данной профессии он может пострадать и попасть в группу заболевшим тем или иным профессиональным заболеванием (5, 10 или 30% от числа занятых).



рисков» в «*субъект защиты от профессиональных рисков*».

На национальном уровне и на уровне корпораций и предприятий давно назрела необходимость введения общероссийской системы информации по опасным веществам и типичным факторам риска производственного травматизма для массовых профессиональных групп работающих.

Многие ученые убеждены, что эгоизм и алчность имущественных слоев в значительной степени порождает «общество риска», жизнедеятельность в котором, при наличии значительных анклавов нищеты и отсутствии перспектив из них выбраться, приводит к снижению «порога восприятия» риска бедными слоями населения⁶.

Например, «в интересах производства» практически не изучаются (даже не регистрируются) целые группы крайне опасных для здоровья веществ, преднамеренно замалчиваются последствия рисков⁷. Достаточно в этой связи отметить многократно заниженное количество (в 30-40 раз) выявляемых профессиональных заболеваний в России, по сравнению с аналогичными показателями в развитых странах, включая, например, онкологические профессиональные заболевания. В настоящее время идентифицировано около 350 химических веществ, являющихся канцерогенами, с которыми люди сталкиваются на работе. В странах ЕС, в частности, около 16 млн. человек потенциально подвержены влиянию вредных факторов, включающих в том числе и канцерогенные вещества⁸.

Справочно:

- в США ежегодно выявляется более 420 тысяч профзаболеваний против 9-12 тысяч в России;
- ежегодно в промышленно развитых странах выявляются тысячи и десятки тысяч онкологических профессиональных заболеваний, например, около 20 тысяч случаев в год в США;
- в России, где численность занятых на рабочих местах с вредными условиями труда значительно выше, чем в промышленно развитых странах, число случаев выявленных онкологических заболеваний с диагнозом «профессиональное» составляет считанные единицы.

В конечном итоге это приводит к отсутствию объективной картины в области профессиональных рисков и к использованию малоэффективных и архаичных механизмов управления рисками.

Специалисты-профпатологи отмечают в этой связи, что статистика профессиональной заболеваемости в стране не отражает истинной ситуации, так как выявляемость различных видов профзаболеваний

⁶ См.: Бек У. Общество риска. На пути к другому модерну / Пер. с немецкого, М., 2000, С.54.

⁷ См.: Там же, С.14.

⁸ См. Occupational Health and Safety. National Environmental Health Actional Plans. WHO Regional Office for Europe, 1997.



неполная и происходит зачастую на поздних стадиях. Спектр факторов риска для многих профессий достаточно широк и, как правило, включает сочетанное их воздействие, что отягощает повреждающие эффекты и требует углубленного и постоянного мониторинга за производственной средой и состоянием здоровья работающих. Для получения более полной и достоверной картины требуется применение масштабных и углубленных исследований состояния здоровья работающих, увязки повреждающих эффектов и факторов риска, использования для этого более совершенных методов оценки повреждения здоровья на ранних (предпатологических) стадиях, применения с этой целью такого показателя как производственно-обусловленная заболеваемость.

В России вместо углубленного индивидуального выявления (диагностики) профессиональных заболеваний на ранних их стадиях и применения эффективных способов профилактики профессиональных заболеваний продолжает широко использоваться институт предоставления досрочных пенсий за работу в производствах с неблагоприятными условиями труда.

Его использование приводит в конечном итоге к потере ответственности субъектов правоотношений в данной сфере за проведение оценки профессиональных рисков, к стремлению работодателей сохранить существующие неблагоприятные условия труда, так как они не несут никакой финансовой нагрузки за предоставление досрочных пенсий.

Справочно:

следует в этой связи отметить, что согласно пункта 3 статьи 27 Федерального закона от 17.12.2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» с 1 января 2003 года для работников, занятых на работах с неблагоприятными условиями труда, должны устанавливаться профессиональные пенсии, регулируемые соответствующим законом. Пока он не принят, что не позволяет примерно 2,5-3,0 млн. работникам зарабатывать пенсионные права и ущемляет тем самым их конституционные гарантии.

Таким образом, круг угроз для профессиональной деятельности людей не только не уменьшается, но, как свидетельствует статистика, постоянно расширяется, а его последствия становятся все более тяжелыми и обременительными с человеческих и экономических позиций. Такой точки зрения придерживаются ученые в промышленно развитых странах. Например, специалисты Международной организации труда и Всемирной организации здравоохранения выделяют более 150 классов профессиональных рисков и приблизительно 1000 их видов, которые представляют реальную опасность для 2000 различных профессий. При этом считается, что данная классификация является неполной и



охватывает только отдельные аспекты безопасности и гигиены труда⁹.

Столь массированное «наступление» профессиональных рисков на человека труда приводит к огромным потерям и трагедиям миллионов людей. Экономическая стоимость последствий несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний оценивается в **1 трлн. 250 млрд. долларов** в год или примерно 4% мирового ВВП.

Безопасный труд: требуются новые подходы при оценке и управлении профессиональным риском

Проблема формирования действенных механизмов социальной защиты работников от профессиональных рисков особенно актуальна для России, что связано с высоким удельным весом в экономике страны добывающих отраслей и отраслей первичной переработки ресурсов, предприятия которых расположены, как правило, на территориях северных регионов, характеризующихся сложной природно-климатической и экологической обстановкой, что «удваивает» и «утраивает» тяжесть профессиональных рисков неблагоприятными климатическими и экологическими рисками.

Для предприятий добывающих отраслей промышленности (нефть, газ, уголь, руда), черной и цветной металлургии, лесной и деревообрабатывающей промышленности большинство рабочих мест (до 70-80%) относится к производствам с тяжелыми и вредными условиями труда.

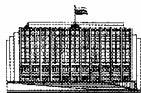
Недавние обследования условий труда на заводах по производству алюминия свидетельствует о том, что более 80% рабочих мест относятся к вредным и опасным для здоровья¹⁰. Для работников, длительно работающих в коксохимических производствах, средние потери предстоящей продолжительности жизни по причине злокачественных новообразований составляет 5 лет¹¹.

Следует отметить и неблагоприятное положение с обновлением оборудования и модернизацией производства. Резкое, обвальное сокращение инвестиций в реальный сектор экономики (за последние десять лет в четыре раза в основной капитал, а по отдельным отраслям – более чем в 10 раз) привело к кризисной ситуации с износом основных фондов. По базовым отраслям экономики (топливная, химическая и нефтехимическая промышленность, черная и цветная металлургия) износ

⁹ См.: Энциклопедия по безопасности и гигиене труда, в 5-ти томах, 4-е издание, перевод с англ. Международная организация труда. Министерство труда и социального развития Российской Федерации. М., 2001. Том 5, С.9.

¹⁰ См.: Материалы IV Всероссийского конгресса «Профессия и здоровье», Москва, Изд-во «Дельта», 2005, С.59.

¹¹ См.: Там же, С.60.



фондов составляет 60-80%.

По данным Росстата и экспертов МОТ, в 2005 году в стране практически треть рабочих трудилась в худших условиях, чем допускается стандартами. О большей части несчастных случаев умалчивается, на многих предприятиях (особенно малого бизнеса) не знают элементарных требований по охране труда. За неблагоприятные условия труда выплачивают компенсации не занимаясь при этом их улучшением, а реальная стоимость последствий таких условий труда попросту не осознается. Особенно это касается затрат в результате снижения качества и производительности труда.

Работающее население является основной группой риска ухудшения здоровья и роста смертности в России. Во многом по этой причине различия в смертности между Россией и европейскими странами максимальны именно в трудоспособном периоде жизни. Так, смертность трудоспособного населения России превышает аналогичный показатель по Евросоюзу в **2,5 раза**. Высокая смертность в трудоспособном возрасте во многом связана с неудовлетворительными условиями труда и его низкой безопасностью. Например, эксперты считают что заниженная (многократно) заработная плата вынуждает многих работников трудиться сверхурочно и на нескольких работах, что приводит к повышенной их утомляемости и заболеваемости.

Повышенный износ рабочей силы особо остро касается мужчин. Смертность мужчин превышает таковую у женщин трудоспособного возраста в 5-7 раз. В результате в России сложился беспрецедентный – более чем в 13 лет – разрыв в средней продолжительности жизни между мужчинами и женщинами.

В этой связи значимость вопросов изучения, оценки и разработки новых методов управления профессиональными рисками в России в настоящее время резко увеличивается. Крупный масштаб данных проблем, сама по себе сложная и многоаспектная природа профессиональных рисков усугубляется для нашей страны необходимостью преодоления устоявшихся стереотипов в данной сфере, связанных с бытовавшей до недавнего времени теорией «нулевого риска», которая была обусловлена идеологическими установками социалистической системы взглядов.

В итоге в стране используется статистическая база в области охраны труда, которая дает только общие представления об уровнях профессионального риска, в целом для больших профессионально-отраслевых групп работающих. Например, удельный вес работающих, занятых в неблагоприятных условиях труда по отдельным факторам риска, – шуму, вибрации, запыленности, загазованности и т.д. Она не отражает самую важную информацию о вероятностных характеристиках риска с позиции «дозо-эффект»:



- во сколько раз факторы риска превышают санитарные нормы (предельно-допустимые концентрации и предельно-допустимые уровни);
- период (длительность) нахождения работников в неблагоприятных условиях труда.

Существующее положение объясняется сохранением прежней социалистической модели макроадминистративного регулирования социальными процессами в сфере управления безопасностью труда. Ей все еще недостает ориентации на работника в оценке и управлении профессиональным риском: оценки «дозо-эффекта» и состояния здоровья человека – как единого взаимоувязанного целого. Требуется применить систему мониторинга для рабочих, занятых в производствах с высоким уровнем профессионального риска, в основе которого должны применяться **регламентированные стажевые дозы** (сочетание дозы вредного и опасного фактора профессионального риска), выше которых работник должен переводиться на другие рабочие места или переходить переобучение. Например, стаж работы свыше половины среднего срока развития профессионального заболевания в данной профессиональной группе работающих должен считаться значимым и регулируемым фактором риска.

Другая доктрина, получившая признание в западных странах в конце 60-х годов прошлого столетия, исходит из признания принципиальной невозможности полного исключения профессионального риска в процессе трудовой деятельности и требует, с одной стороны, оценки и определения уровней «приемлемого риска», а с другой - принятия мер по исключению чрезмерного или «недопустимого риска». Для этого наблюдения за состоянием производственной среды и трудового процесса дополняются методами оценки здоровья, трудоспособности работников, установлением взаимосвязи между состоянием условий труда и вероятностью возникновения повреждающих эффектов. Приходится констатировать, что России еще только предстоит освоить эту область.

Например, в США вопросы анализа и управления риском на национальном уровне находятся в ведении Совместной комиссии президента страны и конгресса, а разработка и обоснование управленческого решения осуществляется в форме нормативного акта. При этом определение степени риска в медицинских, социальных и экономических его аспектах и разработка соответствующих управленческих мероприятий регламентируется шестиступенчатой процедурой принятия и реализации решений, в ходе которой:

- *оцениваются масштабы и последствия риска и определяются альтернативные пути его уменьшения;*
- *выбирается наиболее эффективный вариант минимизации риска с учетом экономического и социального критериев оценки ситуации;*



- разрабатываются экономические и правовые механизмы минимизации и компенсации рисков;
- осуществляется комплекс мероприятий по реализации указанных механизмов (организационные, технические, административные, финансовые и т.д.);
- производится оценка эффективности осуществляемых мероприятий (обратная связь);
- применяются методы системного (интеграционного) подхода для корректировки управляющих решений ¹².

Таким образом, для формирования государственной системы оценки и управления профессиональных рисков требуется осуществить ряд крупных программ:

- разработать теоретико-методические основы **комплексной оценки профессионального риска** по состоянию факторов производственной среды, трудового процесса, медицинских показаний нарушения здоровья работающих (включая ранние формы выявления) и утраты профессиональной трудоспособности;
- повысить уровень координации по оценке профессионального риска на уровне страны для чего целесообразно создать единый координационный орган по оценке и управления профессиональными рисками, как это, например, имеет место в США;
- определить перечень типовых рабочих мест с повышенным уровнем профессионального риска по основным профессиональным группам (500-800 рабочих мест) и организовать на них постоянный и долгосрочный мониторинг уровней и динамики профессионального риска силами специализированных федеральных структур и крупных корпоративных центров медицины труда (в качестве успешной работы подобного центра можно тиражировать опыт ВАЗа).

Кроме того, крупные задачи в области охраны труда стоят перед законодателями, что связано с введением в действие с 1 января 2003 года Федерального закона от 27.12.02 № 184-ФЗ «О техническом регулировании», вступившего в силу с 1 июля 2003 года, а также подписанием Россией в 2001 г. Европейской социальной хартии.

Для этого следует проанализировать значительный массив документов ЕС и разработать программу действий для России по гармонизации отечественного законодательства с современными международными документами по вопросам производственного травматизма и профессиональной заболеваемости. В их числе директивы Европейского союза о безопасности и гигиене труда, стандарты

¹² См.: Assessing Risks – How Much is Accetable // Academy Update (New York Academy of Sciences Newsletter). Winter/ Spring. 1998. P.6.



Международной организации труда, включая международную стандартизованную терминологию и систему показателей по профессиональным рискам.

Например, статистические методы классификации производственного травматизма и профессиональной заболеваемости, применяемые в нашей стране, следует дополнить применяемыми в международной практике соответствующими кодами производственного травматизма и профессиональной заболеваемости. Их предназначение состоит в описании причин и последствий несчастных случаев, а структура классификации характера травматизма или профзаболевания должна содержать семь разделов:

- *травматические повреждения и нарушения;*
- *болезни системных органов или нарушения;*
- *инфекционные и паразитарные болезни;*
- *неоплазмы, опухоли и раковые заболевания;*
- *симптомы, признаки и слабо выраженные состояния;*
- *другие состояния или отклонения;*
- *многократные заболевания или отклонения.*

В свою очередь, каждый из семи разделов, должен содержать набор показателей, раскрывающих характер производственной травмы или структуры профзаболеваний, позволяющих классифицировать травматические повреждения и нарушения, вызванные различными факторами и повреждающими эффектами.

Стратегия и тактика предлагаемых реформ

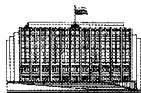
Построение принципиально иного, достаточно сложного механизма управления условиями и охраной труда возможно на основе осуществления комплекса взаимоувязанных и одновременно проводимых мероприятий правового, экономического, медицинского, технического и организационного характера.

Для этого требуется в ближайшее время:

1. Разработать государственную доктрину социальной защиты трудящихся от профессиональных рисков, включающую ратификацию базовых конвенций МОТ и нормативных документов ЕС в области охраны труда - как стратегического пути решения вопросов условий и охраны труда, который проложен мировым сообществом.

2. Разработать и осуществить государственную программу по созданию и функционированию государственной системы сертификации выпускаемого оборудования, машин и материалов, а также системы экспертизы и лицензирования проектов организации новых производств на соответствие требованиям безопасности и гигиены труда.

3. Разработать и ввести в действие государственную систему



объективной, открытой и равнодоступной статистической отчетности и информации об уровнях профессионального риска в различных производствах, регионах, предприятиях.

4. Разработать и применить правовые механизмы обязательного и полноценного информирования работников об уровнях реальной опасности повреждения здоровья работников от профессиональных рисков.

5. Создать Национальный регистр профессиональных рисков по отраслям экономики и типичным видам массовых профессий (500-600 видов), с описанием видов и факторов риска, а также нормативных положений и методов защиты работающих.

6. Создать государственный реестр опасных производственных объектов, предусмотренных постановлением Правительства Российской Федерации от 24 ноября 1998 г. № 1371.

7. Сформировать систему мониторинга стажевых доз профессионального риска для профессий с высоким уровнем профессионального риска и систему регламентации деятельности (продолжительности трудовых контрактов).

8. Разработать и осуществить государственную программу по созданию и функционированию государственных и негосударственных центров: по медицинскому и реабилитационному обслуживанию занятых в производствах с высоким уровнем профессионального риска; хозрасчетных сервисных центров по оказанию технических и организационных услуг в области техники безопасности, охраны, гигиены и медицины труда.

9. Создать федеральный и региональные фонды охраны труда для финансирования научных исследований в области охраны труда, подготовки кадров, подготовки и издания информационных материалов.

10. Разработать и осуществить государственную инвестиционную программу по санации производств с недопустимыми (экстремальными) уровнями профессиональных рисков.

11. Сформировать Национальный Совет по безопасности труда при Президенте Российской Федерации.

Современная корпоративная система охраны труда: опыт применения в России



Карнаух Н.Н., директор Открытого института охраны труда, промышленной безопасности и экологии Академии труда и социальных отношений, доктор технических наук, профессор

В октябре 2003 г. на совместном заседании экспертных советов Комитета Государственной Думы по труду и социальной политике и Комитета Совета Федерации по социальной политике был рассмотрен вопрос о разработке и внедрении системы управления охраной труда и промышленной безопасностью в ОАО «Северсталь» в соответствии с требованиями российского законодательства и международных стандартов. Этому предшествовала трехгодичная совместная работа Академии труда и социальных отношений (АТиСО) и коллектива ОАО «Северсталь» по внедрению новых методов и подходов к решению проблем безопасности на основе мировых достижений в области управления на уровне корпорации.

Учитывая положительные результаты от внедрения новой модели системы управления безопасностью на производстве, разработанной на ОАО «Северсталь» в строгом соответствии с российским стандартом ГОСТ Р 12.0.006. Общие требования к системам управления охраной труда в организации и ее международным аналогом OHSAS 18001. Occupational Health and Safety Assessment Series, экспертные советы Комитетов Госдумы и Совета Федерации одобрили совместную работу ОАО «Северсталь» и АТиСО в этом направлении и рекомендовали к повсеместному внедрению новых моделей управления безопасностью в российских организациях.

Прошло всего три года, но за этот период сотни российских организаций разработали и внедрили системы управления охраной труда и промышленной безопасностью (СУОТ и ПБ) в соответствии с требованиями ГОСТ Р 12.0.006 и OHSAS 18001. В частности, совместно с АТиСО внедрены новые модели СУОТ и ПБ в 15 организациях страны, а пять из них прошли международную сертификацию (ОАО «Северсталь», ОАО «Магнитогорский металлургический комбинат», ОАО «Оскольский электрометаллургический комбинат», ОАО «Карельский окатыш», ОАО «Комбинат «Магnezит») и получили от фирмы «BVQI» (Англия) международные сертификаты, подтверждающие, что СУОТ и ПБ этих организаций в полной мере соответствуют требованиям OHSAS 18001.

Всего в Российской Федерации на 1 января 2007 г. Международную сертификацию уже прошли около 40 предприятий.

Какое преимущество дает организациям внедрение системы управления охраной труда (СУОТ и ПБ)? Во-первых, создается СУОТ и



ПБ в организации, которая легко интегрируется в другие системы управления, например управление качеством, охраной окружающей среды, что создает условия, при которых охрана труда становится для руководителей приоритетной задачей устойчивого развития коллектива. Дело в том, что по мере создания в организациях всеобщей системы качества на принципах TQM (Total Quality Management - Тотальный менеджмент качества) происходит насыщение системы менеджмента качества другими системами управления: охраной окружающей среды, охраной труда, промышленной безопасностью, социально ответственным бизнесом, которые разрабатываются на основе гармонизированных между собой российских и международных стандартов по этим направлениям (соответственно ГОСТ ИСО 9001 по качеству, ГОСТ ИСО 14001 по охране окружающей среды, OHSAS 18001 и ГОСТ Р 12.0.006 - по охране труда).

Во-вторых, СУОТ и ПБ становится для организации проектом управления высшего уровня (ответственный за создание системы - первый руководитель организации, а ответственный за функционирование системы как правило, технический директор или главный инженер организации). Документы системы (руководство по СУОТ и ПБ, стандарты организации, инструкции по охране труда) подписывают руководители организации и, тем самым, берут на себя ответственность за их реализацию и успешное функционирование. Другими словами, охрана труда становится частью корпоративной культуры организации и влияет на формирование положительного имиджа организации.

Кроме того, СУОТ и ПБ организации, разработанная в строгом соответствии с российским законодательством и международными стандартами, предоставляет российским организациям конкурентные преимущества на российском и, особенно, международном рынках продукции и услуг, так как при заключении контрактов на поставку продукции или выполнение услуг одним из важных условий заказчиков является гарантия (на срок действия контракта) невозможности возникновения взрыва или пожара на объектах, задействованных в осуществлении контракта. Гарантией предотвращения таких нежелательных событий для заказчиков служит система управления охраной труда, соответствующая требованиям международного стандарта OHSAS 18001 (ГОСТ Р 12.0.006).

Такие же гарантии, как правило, требуют и зарубежные инвесторы. Так, например, при заключении АК «АЛРОСА» инвестиционного контракта с иностранным банком, последний потребовал в числе главных гарантий - наличие и успешное функционирование в компании «АЛРОСА» системы управления охраной труда, которая не уступает зарубежным аналогам.

Внедрение СУОТ, соответствующей новой модели стандарта по управлению охраной труда (ГОСТ Р 12.0.006 и OHSAS 1800), базируется



на принципиально новых подходах к формированию корпоративной культуры охраны труда.

Ключевое значение в системе управления безопасностью и охраной труда имеют установки в этой области работодателя или его уполномоченного - руководителя организации, которые должны определять и документально оформлять цели и задачи (обязательства) в области безопасности, обеспечивать доведение принятых ими решений до всех работников организации, их поддержку и реализацию на всех уровнях управления, периодически рассматривать (анализировать) и корректировать политику корпорации в этой сфере с целью обеспечения ее постоянного соответствия изменяющимся потребностям организации.

Важно отметить, что цели в области охраны труда, промышленной безопасности должны быть установлены применительно к каждой функции и уровню управления внутри организации и должны иметь по возможности количественное выражение.

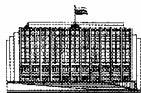
Используемый алгоритм управления безопасностью на производстве в современных условиях со всей очевидностью отличается от существовавшего во времена повсеместного внедрения комплексных планов улучшения условий, охраны труда и производственной санитарии с получением сверху соответствующих средств на эти цели. Теперь работодатель не может надеяться на какую-либо поддержку сверху. Он должен сам или с учетом мнения уполномоченного работниками компетентного органа определять, что необходимо выполнить сейчас, а что можно сделать потом, исходя из финансовых возможностей. В этих условиях не всегда удастся найти правильные решения, особенно, если по традиции считать охрану труда затратным элементом в экономической политике организации.

Методы оценки профессионального риска

Безопасная работа требует наличия тщательно разработанной системы производственных и технологических процессов и рабочих процедур, включая регламенты проведения ремонтных работ. В данных регламентах должна содержаться информация о применяемых сырье и материалах, особенностях проведения технологических процессов, исключающих возникновение опасных ситуаций, условиях выполнения работ с соблюдением эксплуатационных параметров и возможностью применяемого оборудования, об используемом программном обеспечении и т.д.

В любой успешно функционирующей организации постоянно происходят какие-либо изменения. Вся информация об изменениях должна быть документирована и официально утверждена.

Для обеспечения правильной эксплуатации оборудования в течение



всего срока службы, соответствующие процедуры и методы должны использоваться при составлении технических требований к оборудованию. Для этого требуется программа регулярных проверок, испытаний, ремонта и обслуживания оборудования. Специалисты по обслуживанию, ремонту и эксплуатации должны быть обученными и квалифицированными для выполнения соответствующих работ в рамках программы.

Следует также иметь в виду, что сам процесс подготовки информации обеспечивает основу для определения и понимания рисков и принятия мер по управлению этими рисками в рамках системного подхода к безопасности производственного или технологического процесса.

Большинство предприятий для достижения допустимого уровня риска применяют следующую процедуру:

- выявляют каждую опасность (включающую в себя любую опасную ситуацию и вызывающее ущерб событие), возникающую на всех этапах и при всех условиях использования продукции, процесса или услуги, включая установку, эксплуатацию, ремонт и уничтожение/утилизацию;
- оценивают риск для каждой определенной группы пользователей или контактирующей группы, возникающий вследствие определенной опасности;
- принимают решение, является ли риск допустимым (например, по сравнению с подобной продукцией, процессами или услугами);
- если риск является недопустимым, снижают уровень риска до допустимого. В комплексе это представлено на рисунке 1.

В соответствии с п. 6.2 ГОСТ Р 51898 – 2002 г. уменьшение риска осуществляется следующими (в порядке приоритетов) способами:

- разработка безопасного в своей основе проекта;
- защитные устройства и персональное защитное оборудование;
- информация по установке и применению;
- обучение.

В комплексе это представлено на рисунке 2.

На практике выявляются, оцениваются и анализируются очевидные риски, проводятся мероприятия по их устранению или уменьшению до уровня допустимого. Процессы управления рисками направлены главным образом на предупреждение травматизма на производстве, неблагоприятного воздействия на здоровье работников вредных и опасных производственных факторов.

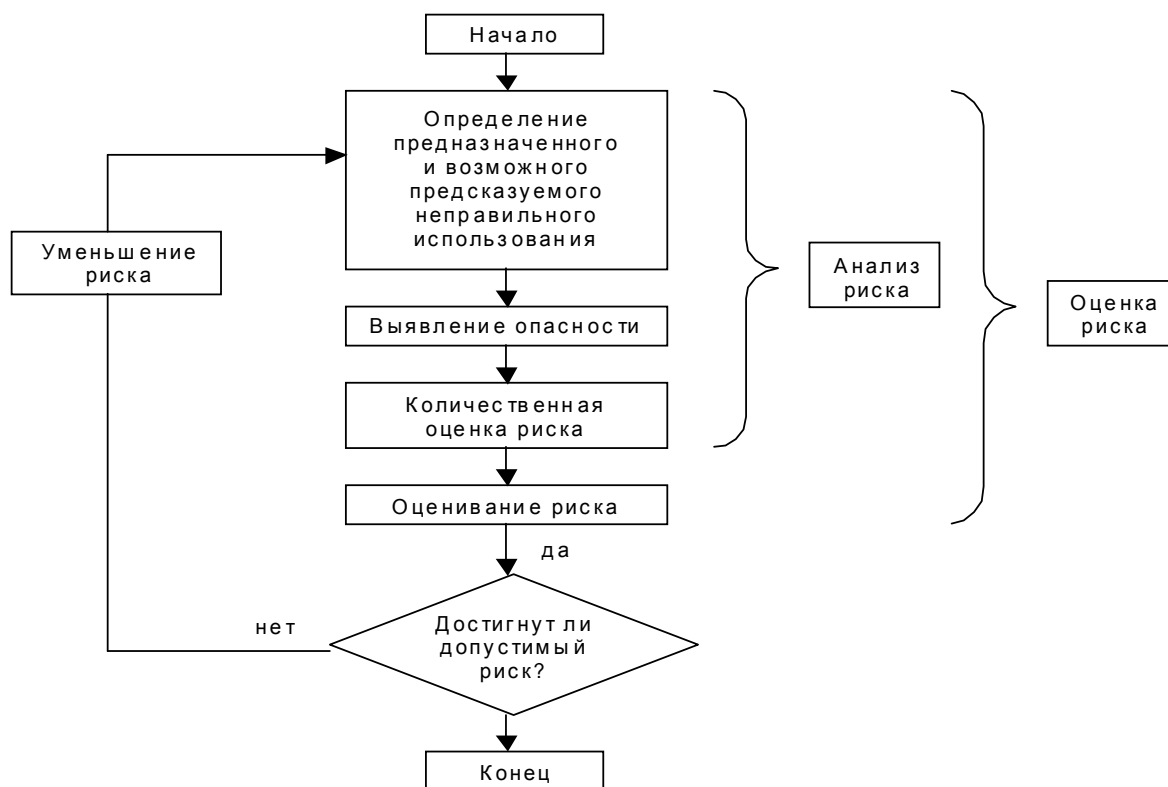
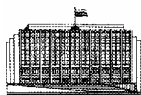


Рис.1. Итеративный процесс оценки риска и уменьшения риска

Остаточные риски рассматриваются с точки зрения возможного их изменения в сторону очевидных рисков насколько это возможно. В этих случаях признается приоритетным принимать меры по полному их исключению. Принимаются меры, направленные на неуклонное снижение количества используемых опасных материалов, насколько это возможно, и переходу на применение менее опасных материалов. От всех поставщиков материалов требуется представление карты безопасности материала или других документов, подтверждающих их безопасность. В этих документах должны содержаться информация по токсичности и отрицательному влиянию на здоровье людей, требования к безопасному хранению и транспортировке, требования к средствам индивидуальной защиты, а так же рекомендации по действиям в чрезвычайных ситуациях.

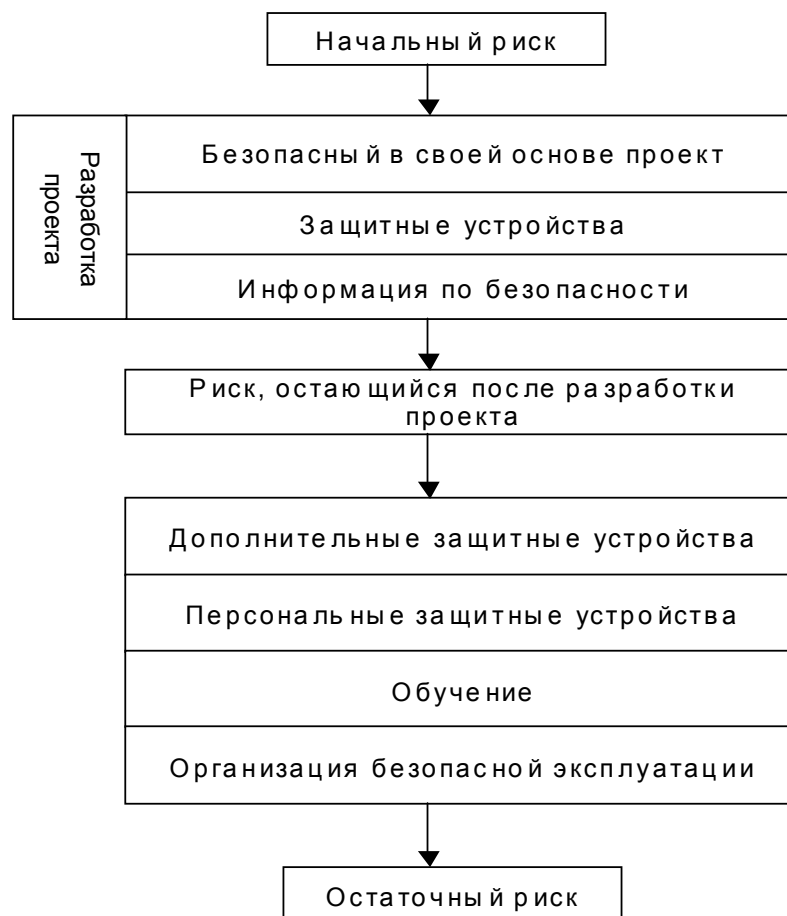
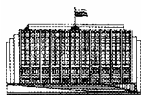


Рис.2. Механизмы уменьшения риска

Организация службы безопасности труда на корпоративном уровне в новых условиях

В системе управления охраной труда и промышленной безопасностью в новых условиях ключевая роль, безусловно, принадлежит службе безопасности труда, которая способна выполнять функции, определенные в ГОСТ 12.0.006-2002, в том числе определять политику, цели и задачи организации в этой области, разрабатывать организационную схему и программу для реализации политики и достижения ее целей и выполнения задач, осуществлять:

- планирование показателей условий, охраны труда и промышленной безопасности;
- контроль плановых показателей;
- определение возможности осуществления корректирующих и предупредительных действий, адаптации к изменяющимся обстоятельствам;



- внутренний аудит системы управления охраной труда и промышленной безопасностью и анализ ее функционирования, с тем, чтобы обеспечивать соответствие этой системы принятой политике и ее последовательное совершенствование.

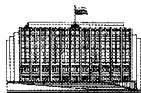
Реально в организациях, внедривших новую систему управления охраной труда и промышленной безопасностью, регулярно проводится оценка степени соответствия каждого элемента этой системы, включая элемент руководства, требованиям указанного ГОСТа.

Эффективность функционирования системы достигается в значительной степени за счет того, что при ее интеграции в общую систему управления (менеджмента) в виде подсистемы конкретные обязанности по соблюдению требований охраны труда и промышленной безопасности вносятся в должностные инструкции руководителей всех уровней по профилю их основной деятельности.

Необходимость такого включения объясняется и тем, что каждый специалист, будь это главный технолог, главный энергетик, главный механик, главный сварщик и т.д. лучше знает природу любой опасности в сфере своей деятельности, чем это знают специалисты по охране труда или промышленной безопасности организации. Не случайно в определении понятия «охрана труда» в соответствии со ст. 209 Трудового кодекса Российской Федерации входят не технические, а организационно-технические мероприятия. Сугубо технические вопросы должен знать технический специалист и в определенной степени специалисты в области промышленной безопасности, которые осуществляют контроль за обеспечением безопасности в основном на опасных производственных объектах. Специалист по охране труда может оказать помощь в решении этих вопросов в соответствии с трудовым законодательством и иными актами.

В этом аспекте следует отметить, что при внедрении новых подходов в управлении охраной труда серьезным тормозом является традиционное понимание этой сферы деятельности не только руководителями организаций, но и специалистами управления высокого ранга. Не случайно в вышеупомянутом Классификаторе до сих пор существует должность «инженер по охране труда», хотя в определении понятия охраны труда, согласно ст. 209 Трудового кодекса Российской Федерации, отсутствуют инженерные функции. В нем предусмотрены правовые, социально-экономические, организационно-технические, санитарно-гигиенические, лечебно-профилактические, реабилитационные и иные мероприятия, только не инженерного характера.

В практике организаций, преуспевающих в своей экономической деятельности, серьезно меняются методы контроля в области охраны труда. На смену трехступенчатому контролю, который на глазах превращается в простую формальность, приходит поведенческий аудит



(аудит поведения). Его суть заключается в том, что выявляются не технические нарушения, а нарушения требований инструкций по охране труда самими работниками, для которых разработаны и существуют эти инструкции. В большинстве случаев выявляется, что такие нарушения вошли в привычку работников, и они не считают это нарушением, потому что ничего с ними не происходило.

Результаты аудиторской работы, направленные на оценку поведения людей во время работы, могут предотвратить происшествия посредством заблаговременного предупреждения работников и руководителей об опасных стилях или действиях работы, до того как они приведут к несчастному случаю.

Постепенно входят в практику административные аудиты, оценивающие систему управления охраной труда и промышленной безопасностью на соответствие ее корпоративным стандартам по взаимодействию элементов системы и другим вопросам.

Культура охраны труда создается лидерами на всех уровнях управления организацией и достигается ежедневными действиями и решениями, а также с помощью систем, обеспечивающих деятельность специалистов по безопасности. С другой стороны, сами специалисты по охране труда нуждаются в обучении новым методам управления охраной труда и принципам создания положительной культуры охраны труда в организации.

В связи с этим АТиСО, в рамках ее структурного подразделения Открытого института охраны труда, промышленной безопасности и экологии, - была создана система непрерывного обучения специалистов в области охраны труда, промышленной безопасности и экологии, ориентированная на передовой опыт деятельности в этой области и международные стандарты.

В рамках этой системы ведется подготовка и переподготовка специалистов по четырем направлениям:

- специальности 280102.65 «Безопасность технологических процессов и производств» с присвоением квалификации «инженер»;
- специальности 080502.65 «Менеджмент организации», специализация «Трудоохранный менеджмент» с присвоением квалификации «менеджер по охране труда»;
- дополнительное профессиональное образование по программе «Менеджмент охраны труда» с присвоением дополнительной квалификации «менеджер по охране труда»
- дополнительное профессиональное образование по программе «Охрана труда» с предоставлением права на ведение профессиональной деятельности в сфере охраны труда.

Особенностью этих видов подготовки и переподготовки специалистов является включение в программы таких новых дисциплин,



как «система управления безопасностью», «аудит систем управления безопасностью», «анализ и управление производственными рисками», «информационные технологии обучения по вопросам безопасности» и другие, овладение которыми помогает специалистам создавать новую культуру охраны труда в организациях.

Подготовка специалистов ведется по очной, заочной и дистанционной системам, что позволяет предоставить современные образовательные услуги широкому кругу специалистов в области безопасности труда.

В условиях глобализации экономики, в рамках вступления России в ВТО это позволит планомерно и системно осуществить переход российских организаций на международные стандарты, перейти от технических рекомендаций к системному подходу, который предусматривает наличие эффективной системы управления и создания развитой культуры охраны труда.

Приоритетные направления реформирования системы государственного управления охраной труда в Российской Федерации

Пашин Н.П., генеральный директор ФГУ «Всероссийский научно-исследовательский институт охраны и экономики труда» Росздрава, доктор экономических наук, профессор

Состояние с условиями и охраной труда в стране и их социально-экономические последствия

Положение в сфере охраны труда остается напряженным. По данным Росстата коэффициент частоты производственного травматизма со смертельным исходом в расчете на 1000 работающих в 2-2,5 раза превышает соответствующие показатели в США и странах Евросоюза. По экспертным оценкам, ежегодно в стране около 190 тыс. человек умирают от последствий воздействия вредных и опасных производственных факторов, что в 6 раз больше числа погибающих за год при дорожно-транспортных происшествиях. Неблагоприятные условия труда, производственный травматизм и профзаболевания ухудшают демографическую ситуацию в Российской Федерации, приводят к серьезным экономическим потерям.

Наиболее высокий уровень производственного травматизма со смертельным исходом традиционно наблюдается в строительстве (19,5%), в обрабатывающих производствах (17,9%) и в сельском



хозяйстве (16,5%).

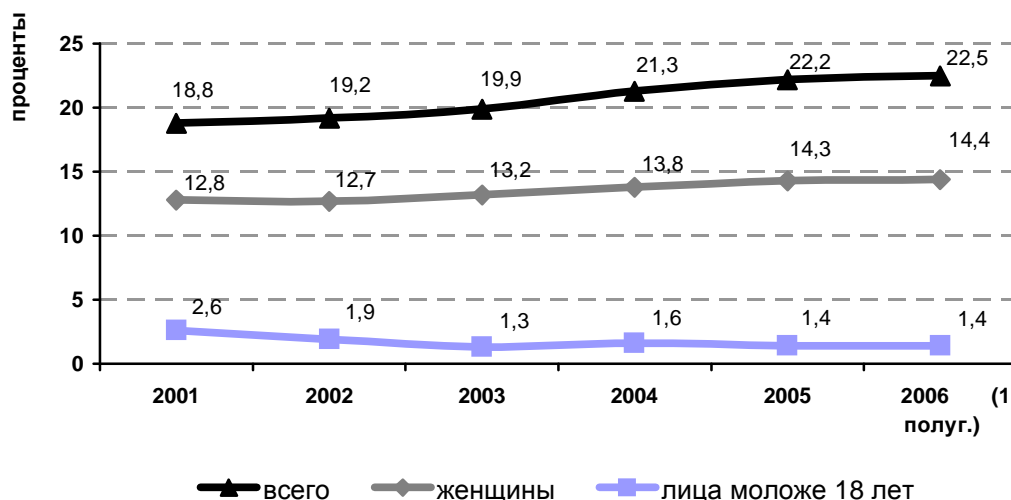
Анализ причин заболеваемости в России показывает, что до 40% заболеваний, без учета производственно обусловленной заболеваемости, прямо или косвенно связаны с неудовлетворительными условиями труда.

Более 20% среди всех впервые признанных инвалидами - это лица в возрасте 45-50 лет. В связи с вредными и (или) особо опасными условиями труда ежегодно досрочно, раньше на 5-10 лет общеустановленного возраста, выходят на пенсию около 280 тыс. человек.

Особую тревогу по-прежнему вызывает устойчивая динамика количества работников, занятых в неблагоприятных условиях труда (см. диаграмму 1).

Диаграмма 1

Удельный вес работников отдельных категорий, занятых в условиях, не отвечающих санитарно-гигиеническим нормам (2001-2006гг.), в процентах к списочной численности работников соответствующей категории в Российской Федерации



С конца 80-х годов наблюдается устойчивый рост смертности мужчин и женщин в трудоспособном возрасте. Самый высокий темп прироста смертности у мужчин в возрасте 25-50 лет, у женщин – 25-40 лет. Продолжительность жизни населения в России на 12 лет меньше, чем в США; на 8 лет меньше, чем в Польше и на 5 лет меньше, чем в Китае.

Вредные факторы производственной среды оказывают негативное влияние на репродуктивное здоровье работающих, в том числе женщин, и, как следствие - на здоровье потомства. При этом в России более 106 тыс. женщин репродуктивного возраста занято тяжелым физическим



трудом (см. диаграмму 2), со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Диаграмма 2

Динамика численности женщин, занятых тяжелым физическим трудом и на оборудовании, не отвечающем требованиям безопасности, за 2001-2006 гг. в Российской Федерации

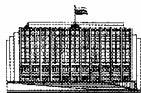


Пути совершенствования управления охраной труда в стране

Рабочие места с вредными и (или) опасными условиями труда отрицательно влияют на состояние рынка труда. Падение престижа ряда профессий и специальностей из-за вредных и (или) опасных условий труда ведет к росту дефицита кадров по рабочим специальностям, что приводит к необходимости привлечения труда мигрантов.

Сегодня, как никогда ранее, объективно встает вопрос о принятии практических и во многом не традиционных для нас мер, которые бы позволили ослабить влияние условий труда на процесс возрастания дефицита рабочей силы.

Прежде всего, важно создать систему управления профессиональными рисками. Формирование этой системы должно проводиться на основе механизма комплексной оценки профессионального риска по состоянию факторов производственной среды, трудового процесса, медицинских показаний нарушения здоровья работников (включая ранние формы выявления) и утраты



профессиональной трудоспособности.

Для создания такого механизма необходимо обеспечить:

- проведение по специальной программе общероссийского мониторинга условий и охраны труда с целью объективной оценки их состояния в организациях по субъектам Российской Федерации;
- формирование на основе результатов мониторинга условий и охраны труда единого банка сведений (реестра) их соответствия (несоответствия) государственным нормативным требованиям охраны труда;
- формирование единой базы данных о производственном травматизме и профессиональных заболеваниях в организациях по субъектам Российской Федерации и в целом по России;
- проведение всеобщей паспортизации здоровья работающего населения (паспорт здоровья);
- разработку и внедрение общероссийских классификаторов травмирующих факторов, видов (типов) и характерных причин несчастных случаев для соответствующих производств в целях проведения углубленного анализа этих причин, объективной оценки опасностей и выявления неприемлемых профессиональных рисков.

Целесообразно подготовить методические пособия с подробным изложением требований охраны труда по наиболее характерным видам деятельности малых предприятий, а также предложить принципы оценки проявлений опасных факторов по упрощенной схеме для предприятий малого бизнеса, занятых в торговле, общественном питании, бытовом обслуживании населения и т.п.

Практическая отработка механизма управления профессиональными рисками должна проводиться в субъектах Российской Федерации на базе организаций различных видов экономической деятельности, на которых имеются травмоопасные производства (пилотные проекты).

Необходимо принять меры по повышению влияния аттестации рабочих мест по условиям труда на ускорение темпов их улучшения. В сложившейся практике многие работодатели ограничиваются проведением первичной оценки состояния условий труда. При наличии в организации всего 15-20 процентов рабочих мест, которые соответствуют требованиям охраны труда, вся работа по улучшению условий труда, повышению его безопасности зачастую заканчивается, а организация считается завершившей аттестацию рабочих мест. Более того, многие работодатели после такого завершения работы считают, что они уже могут претендовать на получение сертификата соответствия работы по охране труда.

В системе управления охраной труда определяющее значение имеет знание руководителями и специалистами высшего звена организаций (главные механики, энергетика, металлурги, сварщики и т.д.) требований



законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих государственные нормативные требования охраны труда.

По данным Роструда, в 2005 г. общее количество работников, прошедших обучение по охране труда составило 745,8 тыс. человек, в том числе 236,6 тыс. руководителей организаций, ожидаемые показатели этого года – 762 тыс. и 241 тыс. человек – соответственно. Вместе с тем государственными инспекторами по охране труда было отстранено от работы почти 127,4 тыс. работников, не прошедших обучение по охране труда.

В этой статистике четко просматривается, что среди пострадавших значительную часть представляют как руководители производства и работ, прошедшие обучение и проверку знаний по охране труда и получившие соответствующие удостоверения, так и рабочие, получившие увечья, которые неоднократно проходили инструктаж по охране труда.

Много нерешенных проблем по условиям труда и обеспечению его безопасности накопилось в сфере малого бизнеса. В этой сфере действуют 979 тыс. юридических лиц, где занято почти 9 млн. человек или 16,3% от общей численности экономически активного населения. В 2005 г. коэффициент частоты несчастных случаев на производстве (в расчете на 1000 работающих) в среднем по стране составлял 3,1, а в малом бизнесе 4,2. Этот показатель по несчастным случаям на производстве со смертельным исходом в среднем по стране составил 0,124, а в малом бизнесе 0,392, то есть был в три с лишним раза выше.

С учетом сложившейся ситуации необходимо искать новые эффективные формы формирования системы управления охраной труда в этом секторе экономики.

В целом сложившаяся ситуация в области охраны здоровья людей с учетом возрастания дефицита трудового потенциала требует принятия новых решений, в том числе по совершенствованию нормативной правовой базы в определенной мере гармонизированной с общепризнанными международными стандартами и дальнейшего совершенствования самой системы управления охраной труда в Российской Федерации.

Для этого необходимо решать следующие назревшие задачи:

- обеспечить порядок и последовательность разработки нормативных правовых актов, в том числе, необходимых для реализации положений Трудового кодекса Российской Федерации, обеспечивающих надлежащее правовое регулирование в сфере охраны труда;
- повысить эффективность проведения аттестации рабочих мест по условиям труда и государственной экспертизы условий труда;
- ввести новые принципы формирования единой федеральной базы данных об условиях труда и производственном травматизме для последующей объективной оценки и анализа состояния условий и охраны



труда в организациях;

- провести мероприятия по совершенствованию процедуры аккредитации организаций, оказывающих услуги в области охраны труда для упорядочения рынка услуг в этой сфере, повышения их качества и легализации организаций, осуществляющих указанную деятельность.

Очевидна необходимость разработки и реализации системы мер, направленных на реформирование системы управления охраной труда с учетом экономических и социальных интересов сторон трудовых отношений, в которых главными критериями оценки эффективности мероприятий по обеспечению безопасности производства станут показатели состояния здоровья работающего населения.

Особенности правового регулирования охраны труда на современном этапе

Збышко Б.Г., ведущий консультант аппарата Комитета Государственной Думы по труду и социальной политике, доктор экономических наук

Правовое поле условий и охраны труда в последние годы претерпевает существенные изменения. Это связано с рядом крупных законодательных новаций, обусловленных проведением административной реформы, разделением полномочий в социальной сфере между органами власти всех уровней и уточнением Трудового кодекса Российской Федерации. В этих условиях правовое положение органов власти Российской Федерации, субъектов Федерации и местного самоуправления в части регулирования социально-трудовых отношений на территории субъектов Российской Федерации, в том числе в сфере охраны труда (государственное управление охраной труда, государственная экспертиза условий труда и др.) претерпевает качественные изменения.

С вступлением в силу Федерального закона от 30.06.2006 г. № 90-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации, признании недействующими на территории Российской Федерации некоторых нормативных правовых актов СССР и утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» отменен Федеральный закон от 17.07.1999 г. № 181-ФЗ «Об основах охраны труда в Российской Федерации», что привело к новой структуре и приоритетам законодательной базы в сфере безопасности и гигиены труда.

В Трудовом кодексе Российской Федерации (далее - Трудовой



кодекс) рассматриваемым вопросам посвящены нормы и положения статей 216 и 353, которые не в полной мере соответствуют нормам и положениям, содержащимся в отмененном Федеральном законе № 181-ФЗ. Более того, в Федеральном законе от 6.10.1999 г. № 184-ФЗ (в редакции от 29.12.2006 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» не предусмотрены полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в трудовой сфере, включая охрану труда. В итоге складывается ситуация, при которой происходит разрушение сформировавшейся в предыдущие годы в России системы государственного управления охраной труда.

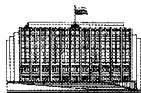
Введение в действие с 6 октября 2006 года норм и положений новой редакции Трудового кодекса вызывает необходимость подготовки и принятия 3 федеральных законов и около 30 Постановлений Правительства Российской Федерации, связанных с вопросами условий и охраны труда. Этот объем работ необходимо выполнить в текущем 2007 году.

Новации Трудового кодекса (ст.ст.: 211, 219, 222, 225) предусматривают расширение полномочий Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений в части согласования целого ряда нормативных правовых актов, разрабатываемых Правительством Российской Федерации. Для этого предстоит выработать соответствующий механизм согласования.

Кроме того, новации, предусмотренные в ст. 35¹ Трудового кодекса направлены на расширение рабочей демократии. Это также весьма крупная задача, поскольку касается всех уровней власти и муниципальных органов, а также требует рассмотрения ими проектов различных нормативных документов: от федерального закона до актов органов местного самоуправления. Ее решение предполагает наличие четко прописанного и логически выстроенного порядка или регламента согласования, который в настоящее время отсутствует.

Важнейшими проблемами повышения качества правоприменительной практики в сфере охраны труда, которые сегодня стоят перед органами исполнительной власти, являются:

- многочисленность нормативных правовых актов в сфере охраны труда, которых насчитывается около 3000, многие из которых требуют пересмотра и обновления;
- увеличивающаяся численность занятых на рабочих местах, условия труда которых не отвечают санитарно-гигиеническим нормам: в 2001 г. - 18,8%, а в 2005 г. - 22,2% (3,16 млн. человек);
- быстрое старение производственного оборудования, инженерной инфраструктуры, что повышает риск техногенных аварий;



- недостоверная статистическая база, когда число выявленных государственными инспекторами по труду случаев сокрытия травматизма на производстве в 2005 г. составило около 3 тысяч (более 13% от общего числа расследованных в 2005 г. случаев: из них 79 групповых несчастных случаев, 268 несчастных случаев со смертельным исходом, 2171 тяжелых несчастных случаев);

- разрушение структуры органов исполнительной власти ответственных за организацию работы в сфере охраны труда - ликвидация Министерства труда и социального развития Российской Федерации, отказ от управленческих структур техники безопасности на уровне отраслей экономики, что серьезно ослабило организацию данной работы в стране;

- *отмена действия Федерального закона от 17.07.1999 г. № 181-ФЗ «Об основах охраны труда в Российской Федерации», который с 6 октября 2006 г. прекратил свое действие;*

- отсутствие системности и продуманности при разработке законов, например, - Федеральный закон от 24.07.1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» за неполных шесть лет его действия 16 раз дополнялся, изменялся, при этом до сего времени не решен ряд принципиальных вопросов организации социальной и профессиональной реабилитации пострадавших на производстве.

В числе наиболее острых проблем, решение которых сегодня особенно актуально в области охраны труда, выделяются следующие:

- ослабление роли государства в сфере обеспечения безопасности и охраны труда, что связано с комплексом причин - с упразднением Минтруда России; сокращением финансирования охраны труда в госсекторе экономики; установлением льготного страхового тарифа по 2-му классу профессиональных рисков для организаций госсектора; прекращение с 2002 г. разработки и принятия федеральных программ по охране труда;

- отсутствие должной согласованности законодательства, регулирующего вопросы охраны труда, а также механизмов его реализации в сфере предупреждения профессиональных рисков, что связано с несогласованностью позиций ведомств, отвечающих за реализацию конкретных задач и др.

Таков вывод участников «круглого стола» на тему: «Правоприменительная практика в сфере охраны труда и страхования профессиональных рисков: состояние, проблемы и пути их разрешения», проведенного Комитетом Государственной Думы по труду и социальной политике 5 октября 2006 года.

Тормозом в работе по охране труда в стране, как отмечали участники «круглого стола», является недостоверная статистика в этой



области. Так, по данным различных ведомств, существенно различаются даже данные о смертельном травматизме на производстве в Российской Федерации (см. таблицу).

Таблица

Статистика производственного травматизма с летальным исходом за период с 1995 по 2005 годы

Ист-к	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
ФИТ	6881	6399	5391	4908	5728	5984	6194	5803	5185	4924	4604
РСС	6789	5378	4734	4296	4259	4404	4368	3920	3538	3292	3091
ФСС	д/н	д/н	д/н	д/н	д/н	4548	5755	5715	5180	3684	4235

где:

ФИТ - Федеральная инспекция по труду, а с 2004 г. - Федеральная служба по труду и занятости (Роструд);

РСС - Госкомстат, а с 2004 г. – Росстат;

ФСС – Фонд социального страхования Российской Федерации;

д/н - данных нет.

Как видно из таблицы, расхождения приведенных данных о травматизме с летальным исходом составляют 30 и более процентов. Понятно, что используя подобную статистику невозможно говорить об устойчивой тенденции снижения количества погибших на производстве, как это делалось все последнее время.

Как следует из приведенных данных, в национальном докладе «О реализации государственной политики в области условий и охраны труда в Российской Федерации в 2005 году», свыше 75 процентов всех выявленных скрытых несчастных случаев приходится на тяжелые несчастные случаи (в 2004 году – свыше 79 процентов). При этом доля выявленных и расследованных скрытых несчастных случаев в общем количестве расследованных государственными инспекторами труда несчастных случаев на производстве в 2005 году составила 13,2% (в 2004 году – 13,9%).

С целью обеспечения достоверного учета, отчетности и мониторинга в сфере обеспечения условий и охраны труда необходимо объединить усилия Фонда социального страхования Российской Федерации, Федеральной инспекции труда, Минздравсоцразвития России и Росстата.

О значительных масштабах недостоверной информации в области охраны труда свидетельствует факт роста показателя тяжести производственного травматизма, который на протяжении последних 10 лет вырос с 23,5 дней в 1995 году он до 32,2 дней в 2005 году, то есть рост составил 30%.



По законодательству расследование несчастных случаев проводится комиссией, формируемой работодателем, который по определению является заинтересованным лицом. В итоге подчас умышленно делаются неправильные выводы, например, несчастный случай квалифицируется как не связанный с производством. Инспекторы труда в обязательном порядке принимают участие при расследовании случаев с тяжелыми последствиями, а это в среднем лишь 16 тысяч происшествий из более 80 тысяч случаев. По мнению экспертов, повышение качества расследования несчастных случаев и их учет можно обеспечить только в том случае, если в расследовании всех несчастных случаев будет принимать участие госинспектор труда либо страховщик.

Серьезной проблемой в области государственного контроля и надзора в сфере охраны труда является снижение численности инспекторов труда. Количество хозяйствующих субъектов постоянно растет, а численность инспекций - снижается. По данным Фонда социального страхования Российской Федерации на 1 января 2006 года в качестве страхователей по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний зарегистрировано 3578 тыс. работодателей, что на 13% больше, чем на 1 января 2005 года. В тоже время, штатная численность государственных инспекций труда сокращается: если в 1995 году она составляла более 5 тысяч человек, а в 2006 году только 3553 человека (сокращение на 31,6%).

Имеющаяся сегодня численность инспекторов труда объективно позволяет обеспечить проведение плановых мероприятий по предупреждению производственного травматизма в отношении одного работодателя с периодичностью не чаще, чем один раз в 10 лет. В то же время известный мировой опыт свидетельствует, что очередные плановые мероприятия целесообразно планировать и проводить не реже, чем через 5 лет. Чтобы добиться этих показателей в работе штатная численность Федеральной инспекции труда должна быть увеличена в 3-4 раза.

Сегодня на одного инспектора при его потенциальных возможностях проведения 6,43 плановых проверок в месяц в среднем приходится около 2,6 тысяч организаций, подлежащих проверке. Неудивительно, что доля предприятий, проверенных госинспекторами труда на протяжении последних пяти лет изменилась с 4,2% в 2001 году до 2,1% в 2006 году. Это говорит о том, что в стране отсутствует должный контроль за исполнением работодателями трудового законодательства, в том числе, по расследованию несчастных случаев на производстве.

Более того, сегодня назрела необходимость усиления надзорной деятельности органами Федеральной инспекции труда в части соблюдения работодателями своей прямой обязанности по проведению



аттестации рабочих мест по условиям труда с обязательной последующей сертификацией работ по охране труда, как этого требует 212 статья Трудового кодекса Российской Федерации.

Президент России в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации на 2006 год обратил внимание, что в среднем число жителей нашей страны ежегодно становится меньше на 700 тысяч человек. И нацелил на то, что для решения этой проблемы необходимо, в первую очередь, обеспечить снижение смертности. Неполные, недостоверные данные по смертельному травматизму на производстве не способствуют выполнению задачи, поставленной Президентом страны. Разговоры о недостоверности статистических данных по несчастным случаям на производстве ведутся, начиная с 2000 года.

Решение этой и других проблем в сфере охраны труда должно обеспечить Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации, как федеральный орган, осуществляющий государственную политику в сфере охраны труда.

О правовом регулировании управления охраной труда на уровне субъектов Российской Федерации

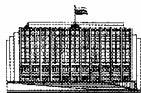
Абрамов Н.Р., Академия труда и социальных отношений, кандидат технических наук, доцент

О состоянии правового регулирования управления охраной труда

Проблемы правового регулирования управления охраной труда в настоящее время обусловлены рядом законодательных изменений: обновлением Трудового кодекса Российской Федерации (с 6 октября 2006 года), последовавшей в этой связи отменой Федерального закона «Об основах охраны труда в Российской Федерации» и законов об охране труда в субъектах Российской Федерации, введением в действие с 1 января 2006 года Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

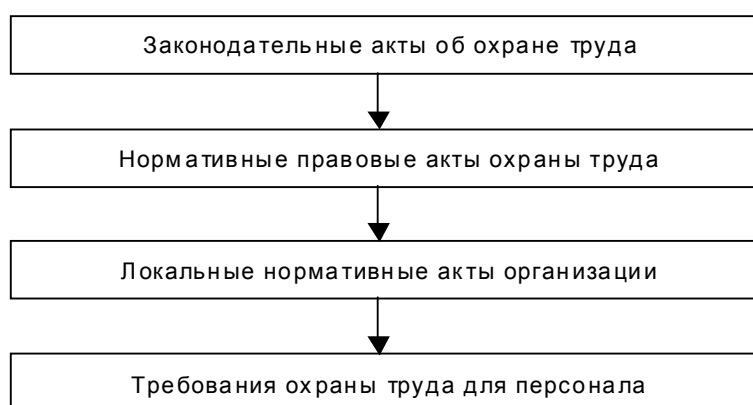
В этих условиях центр тяжести обеспечения безопасности труда переносится на уровень работодателей, которые формируют систему управления охраной труда в организациях. Вместе с тем организация работы работодателей и предпринимателей по правовому регулированию управления охраной труда обеспечивается на уровне субъекта Российской Федерации и муниципальных образований.

Законодательство об охране труда устанавливает правовые основы регулирования отношений в области охраны труда между работниками,



работодателями, государственными органами, органами местного самоуправления, общественными организациями, обеспечивает реализацию государственной политики в области охраны труда и направлено на создание условий труда, соответствующих требованиям сохранения жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности.

Правовая система управления охраной труда может быть представлена схематично в следующем виде:



Функционирование такой системы направлено на регулирование деятельности работодателя по соблюдению работниками требований охраны труда.

Приоритетное значение международных трудовых норм регламентируется *статьей 15 Конституции Российской Федерации*, в соответствии с которой общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. В международном аспекте законодательство об охране труда основывается на *Всеобщей декларации прав человека, принятой на третьей сессии Генеральной ассамблеи ООН 10 декабря 1948 года, Конвенциях и рекомендациях Международной организации труда (МОТ), Европейских директивах и стандартах Европейского Союза*.

В соответствии со *ст. 211 Трудового кодекса Российской Федерации* (далее - ТК РФ) государственными нормативными требованиями охраны труда, содержащимися в федеральных законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации и законах и иных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации об охране труда, устанавливаются правила, процедуры и критерии, направленные на сохранение жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности.

Требования охраны труда обязательны для исполнения юридическими и физическими лицами, при осуществлении ими любых



видов деятельности, в том числе при проектировании, строительстве (реконструкции) и эксплуатации объектов, конструировании машин, механизмов и другого оборудования, разработке технологических процессов, организации производства и труда.

Статья 215 ТК РФ определяет императивное условие хозяйственной деятельности - соответствие производственных объектов и продукции требованиям охраны труда. Правовой новацией, закрепленной в *Федеральном законе от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ "О техническом регулировании"*, является разработка *технических регламентов безопасности* в целях защиты жизни и здоровья граждан, охраны окружающей среды.

С целью реализации положений вышеуказанного Федерального закона в настоящее время в стране ведется разработка проектов законодательных актов о технических регламентах, которые должны быть приняты до 1 июля 2010 года.

Справочно:

Технические регламенты устанавливают с учетом степени риска причинения вреда минимально необходимые требования, обеспечивающие безопасность излучений; биологическую безопасность; взрывобезопасность; механическую безопасность; пожарную безопасность; промышленную безопасность; термическую безопасность; химическую безопасность; электрическую безопасность; ядерную и радиационную безопасность; электромагнитную совместимость в части обеспечения безопасности работы приборов и оборудования; единство измерений.

Крупный масштаб данной программы вызывает ряд проблем по организации законодотворческого процесса, существенное отставание в проведении работы, «замороженное» состояние с обновлением нормативных актов, утратившим свою силу в связи с истечением срока действия.

О муниципальном правовом регулировании

Важная роль в новой модели управления охраной труда принадлежит законодательству субъектов Российской Федерации, наделению органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, в том числе по вопросам охраны труда. Правовая основа муниципального управления охраной труда базируется на законодательстве Российской Федерации и ее субъектов. На федеральном уровне правовое определение полномочий органов местного самоуправления и их деятельности находит отражение в Трудовом кодексе Российской Федерации (ст. 210).

Дальнейшее правовое развитие на уровне субъектов Российской Федерации осуществляется самостоятельно в соответствии с



федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации.

Осуществление функций управления на муниципальном уровне требует правового закрепления порядка создания служб охраны труда в структуре исполнительных органов местного самоуправления, наделения их полномочиями по реализации государственной политики в области охраны труда на территории муниципального образования. Для органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, ведающего вопросами охраны труда, должен быть определен формат взаимодействия с органами местного самоуправления, а также установлены полномочия контроля за осуществлением переданных им государственных полномочий.

Законодательная конкретизация полномочий и действий органов местного самоуправления происходит путем рекомендательных решений органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и принятия муниципальных нормативных правовых актов и помогает развитию системы муниципального управления охраной труда. Соответствующими постановлениями утверждаются программы улучшения условий и охраны труда, типовые положения о службе охраны труда органа местного самоуправления, сельских советов по охране труда, организации работы и т.п.

Еще одной формой закрепления взаимодействия различных органов управления в данной сфере является принятие решений на уровнях трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений и межведомственной комиссии по охране труда, касающихся вопросов профилактики производственного травматизма и профессиональной заболеваемости на территориях муниципальных образований, организации обучения, проведения аттестации рабочих мест, сертификации работ по охране труда, социального страхования от несчастных случаев и др.

Органы местного самоуправления также принимают соответствующие местные нормативные правовые акты, связанные с деятельностью координационных советов по охране труда при главах самоуправления, сельских советов по охране труда, разработкой и реализацией программ улучшения условий и охраны труда городских и сельских поселений, проведением месячников, смотров-конкурсов и т.д.

Методологическая проработка вопросов муниципального управления охраной труда является основой для организации его системного функционирования, кадрового обеспечения, осуществления практических мер в области охраны труда. В общем организационном виде муниципальное управление охраной труда осуществляется исполнительными органами местного самоуправления (администрациями муниципальных образований) с участием представительных органов



местного самоуправления (городских и районных собраний или советов депутатов).

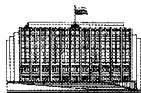
Развитие муниципального управления охраной труда в субъектах Российской Федерации нуждается в помощи органов исполнительной власти, имеющих управленческие традиции и опыт в области охраны труда. Отлаженность взаимодействия государственного и муниципального управления непосредственно влияет на общее состояние охраны труда, обеспечение безопасности труда работодателями и предпринимателями. Сегодня прежде всего актуально решение следующих вопросов:

- *наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в области охраны труда* законами субъектов Российской Федерации;
- *финансовое обеспечение* полномочий в области охраны труда за счет предоставляемых местным бюджетам *субвенций* из бюджета субъекта Российской Федерации;
- заключение соглашений о правовом регулировании вопросов организации и взаимодействия в области условий и охраны труда органа исполнительной власти, ведающего вопросами охраны труда, с органами местного самоуправления;
- принятие муниципальных нормативных правовых актов в области обеспечения безопасности труда и профессионального здоровья.

О правовом управлении охраной труда работодателем

Деятельность органов исполнительной и муниципальной власти субъектов Российской Федерации по правовому регулированию вопросов охраны труда направлена на обеспечение работодателем безопасных условий труда работников. Важную роль при этом играет система локальных нормативных актов в области охраны труда, основным назначением которых является конкретизация законодательных и нормативных правовых актов по охране труда с учетом особенностей и условий труда на производстве.

На федеральном уровне порядок разработки и утверждения нормативных правовых актов по охране труда, а также сроки их пересмотра устанавливаются Правительством Российской Федерации. *Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 мая 2000 года № 399 «О нормативных правовых актах, содержащих государственные нормативные требования охраны труда»* установлено, что в Российской Федерации действует система нормативных правовых актов, содержащих государственные нормативные требования охраны труда.



Справочно:

Утвержденный данным постановлением Перечень видов нормативных правовых актов, содержащих государственные нормативные требования охраны труда, включает:

1. Межотраслевые правила по охране труда (ПОТ Р М), межотраслевые типовые инструкции по охране труда (ТИ Р М).
2. Отраслевые правила по охране труда (ПОТ Р О), отраслевые типовые инструкции по охране труда (ТИ Р О).
3. Правила безопасности (ПБ), правила устройства и безопасной эксплуатации (ПУБЭ), инструкции по безопасности (ИБ).
4. Государственные стандарты системы стандартов безопасности труда (ГОСТ Р ССБТ).
5. Строительные нормы и правила (СНиП), своды правил по проектированию и строительству (СП).
6. Государственные санитарно-эпидемиологические правила и нормативы (санитарные правила (СП), гигиенические нормативы (ГН), санитарные правила и нормы (СанПиН), санитарные нормы (СН).

Трудовой кодекс Российской Федерации определил место локальных нормативных актов в системе трудового законодательства и закрепил право работодателя принимать локальные нормативные акты, содержащие нормы трудового права, а также обязанность соблюдать локальные нормативные акты (ст. 22 Трудового кодекса РФ). Локальный нормативный акт – нормативный акт, содержащий нормы трудового права, направленный на урегулирование трудовых отношений и принятый в пределах своей компетенции и распространения властных полномочий работодателем в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами, коллективным договором, соглашениями.

Локальные нормативные акты организации можно условно разделить на:

- локальные нормативные акты, принимаемые работодателем единолично (через органы управления организацией);
- локальные нормативные акты, принимаемые работодателем с учетом мнения или по согласованию с представительным органом работников, по правилам, зафиксированным в коллективном договоре.

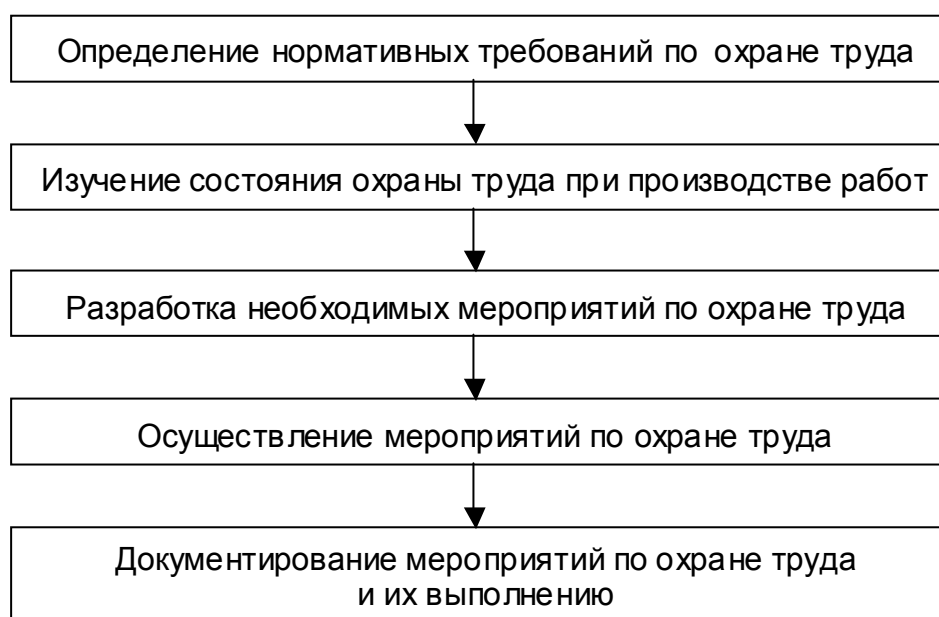
К локальным нормативным актам, которые работодатель принимает единолично (через органы управления организацией), относятся: штатное расписание, должностные инструкции, приказы и распоряжения, имеющие нормативное содержание.

Важное место в обеспечении правового регулирования управления охраной труда отводится *стандартам организации*, принимаемым работодателем и гармонизированным с учетом требований международных стандартов серии ИСО 9000 системы менеджмента качества. К основным стандартам организации относятся стандарты по политике организации в области охраны труда и промышленной



безопасности, внутреннему аудиту системы управления охраной труда и промышленной безопасностью, организации производственного контроля, планированию мероприятий по охране труда и промышленной безопасности, обучению и аттестации персонала, регламенту работ повышенной опасности, информационному обеспечению системы управления охраной труда и промышленной безопасностью, порядку разработки и применению инструкций по охране труда и т.п.

Новые принципы управления охраной труда определяются *ГОСТ Р 12.0.006-2002 ССБТ "Общие требования к управлению охраной труда в организации"*. Указанный национальный стандарт позволяет разработать систему управления охраной труда на промышленном предприятии в соответствии с международными стандартами и руководствами (стандартами серии *ISO 9000 "Управление качеством"*, *OHSAS 18001 "Системы управления охраной труда и безопасностью персонала"*, *Руководством по управлению системами профессиональной безопасности и здоровья Международной организации труда*. Разработка, внедрение и функционирование системы управления охраной труда в соответствии с установленными требованиями должны выполняться поэтапно и исходить из правовых требований охраны труда:



Выводы

1. Проблемы правового регулирования вопросов охраны труда на современном этапе требуют консолидации усилий и взаимодействия на уровне органов исполнительной и муниципальной власти субъектов Российской Федерации.



2. Правовое регулирование управления охраной труда направляет деятельность работодателя на уменьшение профессиональных рисков, сокращение производственного травматизма и профессиональной заболеваемости.

3. Непрерывное улучшение условий и безопасности труда в качестве главной цели политики работодателя в области охраны труда привносится каждым этапом системы управления охраной труда и имеет правовое сопровождение.

4. Локальные нормативные акты организации составляют важную основу организации работ по обеспечению безопасности труда и соблюдению требований охраны труда персоналом.

Совершенствование законодательства по управлению охраной труда государственными органами власти и органами местного самоуправления

Кульбовская Н.К., заведующая отделом экономических проблем охраны труда Научно-исследовательского института труда и социального страхования Росздрава России, доктор экономических наук

Государственное управление в сфере охраны труда осуществляют в пределах своих полномочий федеральные государственные органы и органы государственной власти субъектов Российской Федерации. В последние годы был принят ряд федеральных законов, конкретизировавших и разграничивших полномочия государственных органов власти Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Эти законы дополнили и развили положения, относящиеся к полномочиям в сфере трудовых отношений, изложенные в статье 6 Трудового кодекса Российской Федерации (далее - Трудовой кодекс).

Вопросы разграничения полномочий в области охраны труда

В ст. 6 Трудового кодекса достаточно подробно изложены полномочия федеральных органов государственной власти в сфере охраны труда.

Справочно:



Важнейшими полномочиями федеральных органов власти в области охраны труда являются:

- принятие обязательных для применения на всей территории Российской Федерации федеральных законов;
- разработка основных направлений государственной политики в сфере охраны труда;
- нормативное правовое регулирование в сфере охраны труда, включая определение правил, процедур, критериев и нормативов, направленных на сохранение жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности;
- установление принципов и порядка осуществления государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;
- установление порядка расследования несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;
- установление системы и порядка проведения аттестации рабочих мест по условиям труда государственной экспертизы условий труда, подтверждения соответствия организации работ по охране труда государственным нормативным требованиям охраны труда;
- определение порядка возмещения вреда жизни и здоровью работника, причиненному ему в связи с исполнением им трудовых обязанностей;
- установление системы государственной статистической отчетности по вопросам охраны труда.

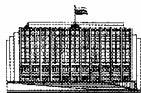
Следует отметить, что в статье 6 Трудового кодекса не определены полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области охраны труда.

Эти полномочия определяются двумя факторами. Первый фактор состоит в том, что вопросы, не отнесенные к полномочиям федеральных органов государственной власти, могут быть предметом регулирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Второй фактор - отсутствие решения вопросов, относящихся к трудовым и связанным с ними отношений, на федеральном уровне. Такие вопросы могут быть урегулированы законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Срок их действия - до принятия федерального закона или иного нормативного правового акта Российской Федерации. После его принятия закон или иной нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации приводятся в соответствии с федеральным.

При этом более высокий уровень трудовых прав и гарантий работникам по сравнению с установленным федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, приводящий к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов, обеспечивается за счет бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации.

Таким образом, органам государственной власти субъекта Российской Федерации дано право принимать законы и иные



нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права, но эти полномочия не конкретизированы. Уточнить сферу полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемых данными органами самостоятельно за счет бюджета субъекта Российской Федерации, позволяет Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (от 06.11.99 № 184-ФЗ с последующими дополнениями и изменениями), в котором в пункте 2 статьи 26.3 определены полномочия.

Из всех выделенных в этой статье 59-и полномочий два касаются трудовых отношений – оплаты труда работников органов государственной власти субъекта Российской Федерации и работников государственных учреждений субъекта Российской Федерации (пункт 2, подпункт 1) и об участии в урегулировании трудовых коллективных споров (пункт 2, подпункт 44). Кроме того, расширены полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области содействия занятости, поскольку внесены изменения в Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» согласно Федеральному закону «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» (от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ). В закон «О занятости населения» дополнительно введена статья 7¹ о передаче полномочий Российской Федерации в области содействия занятости для их осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Отсутствие конкретных полномочий по регулированию трудовых отношений в сфере охраны труда не означает, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации лишены права участия в государственном управлении охраной труда. В соответствии со ст. 210 Трудового кодекса «реализация основных направлений государственной политики в области охраны труда обеспечивается согласованными действиями органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления».

На практике это реализуется в субъектах Российской Федерации в законах субъектов Российской Федерации об охране труда, создающих правовую основу деятельности государственных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Особенно важное значение приобрели законы субъектов Российской Федерации об охране труда после того, как Федеральный закон «Об основах охраны труда в Российской Федерации» (от 11.07.99 г. № 181-ФЗ), содержащий в ст. 6 «Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации



Федерации в области охраны труда», утратил силу. Следует отметить, что в подавляющем числе субъектов Российской Федерации приняты региональные законы об охране труда.

Справочно:

Типичными полномочиями региональных органов государственной власти субъектов Российской Федерации являются:

- реализация государственной политики в области охраны труда на территории субъекта Российской Федерации;
- принятие законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации об охране труда;
- государственное управление охраной труда на территории субъекта Российской Федерации;
- разработка и утверждение территориальных целевых программ улучшения условий и охраны труда, контролю за их выполнением;
- определение расходов на охрану труда за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации;
- организация обучения специалистов по охране труда; организации государственной экспертизы условий труда;
- передача органам местного самоуправления отдельных полномочий в сфере управления охраной труда на территориях муниципальных образований.

Указанные полномочия, предусмотренные в законах субъектов Российской Федерации об охране труда, создают правовую базу для осуществления государственной политики в области охраны труда. В настоящее время стоит задача о внесении изменений и дополнений в законы субъектов Российской Федерации в связи с изменениями в Трудовом кодексе, а также в связи с вступлением в силу новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (от 5 октября 2003 г. № 131-ФЗ), регулирующего нормы передачи полномочий органам местного самоуправления.

Характерно то, что в этом законе также впервые были конкретизированы полномочия органов местного самоуправления, определенные в соответствии с Конституцией Российской Федерации. Напомним, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции Российской Федерации). Местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов **местного значения**, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (часть 1 статьи 130 Конституции Российской Федерации).

Вопросы местного значения перечислены в Законе № 131-ФЗ в статьях 14, 15 и 16 для муниципальных образований: поселений, муниципального района, городского округа. Перечислены такие вопросы жизнеобеспечения населения муниципальных образований, как



организация электро-, тепло- и водоснабжения, водоотведения, содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования; обеспечение мер пожарной безопасности; организация ритуальных услуг и т.п. Например, применительно к городскому округу в статье 16 перечислено 32 вопроса местного значения. Предложение внести охрану труда в перечень этих вопросов означает, что трудовые отношения в сфере охраны труда предлагается приравнять к вопросам жизнеобеспечения населения. В то время как трудовые отношения в целом и, в частности, в охране труда - это вопросы не местного, а общегосударственного значения. Правовое регулирование трудовых отношений возложено на Трудовой кодекс и выведено из других федеральных законов.

В целях усиления роли органов местного самоуправления в реализации государственной политики следует воспользоваться правом государственных органов субъектов Российской Федерации законодательного наделения органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов отдельными государственными полномочиями (Закон № 131-ФЗ ст. 19). Отсюда следует, что те государственные полномочия государственных органов власти, которые установлены в законах субъектов Российской Федерации об охране труда, могут быть объектом передачи их в органы местного самоуправления. Этот факт подчеркивает важную роль региональных законов об охране труда не только в реализации государственной политики в субъектах Федерации, но и в муниципальных образованиях.

Следует отметить, что впервые закон о наделении органов местного самоуправления полномочиями по охране труда был принят в 2001 г. в Иркутской области, т.е. еще до принятия Закона № 131-ФЗ. По Закону Иркутской области «О наделении органов местного самоуправления областными государственными полномочиями по государственному управлению охраной труда» предусмотрена передача органам местного самоуправления следующих функций:

- координации и методического руководства службами охраны труда в организациях, расположенных на территории соответствующего муниципального образования, независимо от организационно-правовых форм;
- организации работы комиссий по проверке знаний лиц, ответственных за обеспечение безопасности труда, требований охраны труда;
- анализа состояния условий и охраны труда, причин несчастных случаев на производстве и профессиональной заболеваемости на территории муниципального образования;
- ведения учета потребности в средствах индивидуальной защиты на территории муниципального образования;



- обследования фактического состояния условий и охраны труда соискателя лицензии на осуществление отдельных видов деятельности.

Одновременно органам местного самоуправления предоставлены права, необходимые для реализации указанных функций: беспрепятственно посещать организации всех организационно-правовых форм, создавать межведомственные комиссии по охране труда, участвовать в установленном порядке в расследовании несчастных случаев на производстве и др.

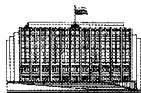
Активная деятельность по обновлению законодательной базы управления охраной труда в субъектах Российской Федерации и наделение полномочиями органов местного самоуправления осуществляется и в регионах: в Самарской, Калужской, Брянской, Орловской, Нижегородской областях, Чувашской Республике, Алтайском крае и во многих других.

Опыт становления правовой базы управления охраной труда органами местного самоуправления позволяет сделать некоторые выводы.

1. Взамен административной вертикали власти создана вертикаль законодательная, подразумевающая главенство Конституции Российской Федерации, федеральных законов и соподчинение им законов субъектов Федерации и местных, муниципальных нормативных актов. Это связано с тем, что между государственными органами власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления отсутствует административная соподчиненность.

2. В настоящее время настоятельной задачей является обновление и переутверждение законов об охране труда в субъектах Российской Федерации и на их основе принятие законов о наделении органов местного самоуправления полномочиями в сфере охраны труда.

3. Практика разграничения полномочий по уровням власти отражает поляризацию полномочий, когда на федеральном уровне устанавливаются основные направления государственной политики, государственные нормативные требования по охране труда, принципы и порядок государственного надзора и контроля за ними и другие основополагающие нормы; на уровне субъектов Российской Федерации реализуется государственное управление в форме принятия законов субъектов Российской Федерации, территориальных программ, организации обучения по охране труда, государственной экспертизы и т.п.; на органы местного самоуправления передаются полномочия по координации и методическому руководству службами охраны труда; организация работы комиссий по проверке знаний требований охраны труда; анализ состояния условий и охраны труда на территории муниципальных образований и т.п. При этом следует помнить, что обязанности выполнения государственных нормативных требований по



охране труда в организациях возложены на работодателя (ст. 212 Трудового кодекса).

Программно-целевой подход к управлению охраной труда в Российской Федерации

Фролов О.П., ученый секретарь ФГУ «ВНИИ охраны и экономики труда» Росздрава, кандидат экономических наук, заслуженный экономист Российской Федерации

Поиск новых подходов к управлению охраной труда как на государственном, так и региональном уровнях обусловлен происходящими изменениями в экономике и социальной сфере. Государственная политика в области условий и охраны труда предусматривает обеспечение системного подхода ко всему спектру решаемых задач в этой области.

Особое внимание следует уделить предложениям принятой в июне 2006 года Конвенции МОТ № 187 «Об основах, содействующих безопасности и гигиене труда», в которой определена следующая принципиальная установка: содействие безопасности и гигиене труда является частью национальной программы достойного труда. Как известно, идея разработки такой программы поддержана на состоявшемся в ноябре 2006 года съезде ФНПР.

Следует отметить, что в ряде регионов страны разрабатываются и реализуются Программы улучшения условий и охраны труда, которые утверждаются президентами республик, губернаторами краев и областей, главами администраций муниципальных образований, а в некоторых регионах даже законодательными органами в форме территориальных законов. Такие Программы в течение ряда лет действуют в Республике Башкортостан, Республике Татарстан, Иркутской, Кемеровской, Пермской и других областях.

Например, Программа по охране труда Республики Башкортостан на 2001-2005 г.г. в числе ее мероприятий предусматривала: оказание практической помощи, пропаганду и внедрение современных средств безопасного труда. Из республиканского бюджета за пять лет на ее освоение выделено 2,7 млн. рублей (в среднем 0,54 млн. рублей в год).

В целях обеспечения преемственности мероприятий, проводимых в целях предотвращения производственного травматизма и профессиональной заболеваемости, постановлением Правительства Республики Башкортостан от 6 сентября 2005 года утверждена новая



Республиканская целевая программа улучшения условий и охраны труда на 2006-2008 годы. Общий объем финансирования программы – около 75 млн. рублей. В том числе 13,6 млн. рублей из республиканского бюджета.

Следует отметить, что в Трудовом кодексе Российской Федерации в статье 226 «Финансирование мероприятий по улучшению условий и охраны труда» цифра 0,1% суммы затрат на производство продукции (работ, услуг) заменена на 0,2%, но это нижний предел.

Важно законодательно закрепить обязанность работодателя выделять средства на указанные цели не в минимальном, а в достаточном объеме, исходя из государственных нормативных требований охраны труда, предусмотренных статьей 211 Трудового кодекса. Например, на ряде предприятий Республики Башкортостан финансирование мероприятий по улучшению условий и охраны труда произведено в 2006 году в размере более 0,5% суммы затрат на производство продукции. Но, как показывает анализ, этих средств явно недостаточно, так как в организациях возросло количество рабочих мест с неблагоприятными условиями труда.

Можно предложить следующие концептуальные подходы к формированию разделов целевой Программы по улучшению условий и охраны труда в регионе и приоритетные направления ее реализации.

В целевой Программе целесообразно выделить следующие разделы, которые позволят качественно изменить ситуацию в сфере охраны труда:

- *совершенствование нормативной правовой базы управления охраной труда, гармонизированной с общепризнанными международными нормами;*
- *совершенствование системы непрерывного образования и информирования работников по вопросам охраны труда;*
- *совершенствование системы государственного надзора и контроля за соблюдением законодательства об охране труда;*
- *совершенствование системы обеспечения средствами индивидуальной и коллективной защиты, приборами контроля параметров вредных и опасных факторов трудового процесса и производственной среды;*
- *совершенствование системы мер по сокращению производственного травматизма и профессиональной заболеваемости работников малых предприятий.*

Для реализации каждого приоритетного направления составляется перечень конкретных мероприятий.

Ресурсы из бюджета субъектов Российской Федерации направляются на обеспечение мероприятий, как правило, регионального характера, что, однако, позволяет использовать результаты в интересах, как данного региона, так и других регионов России.



Собственные средства организаций-участников реализации Программы направляются, главным образом, на финансирование работ по созданию средств индивидуальной и коллективной защиты, приборов контроля вредных и опасных производственных факторов.

Эффективное использование организациями собственных средств для реализации мероприятий Программы во многом связано с будущей коммерческой реализацией научно-технических результатов работ, продукции, полученной в процессе опытно-промышленных испытаний, и т.п. По многим НИОКР, выполняемым в рамках Программы, заказчики, которые несут ответственность за использование средств государственной поддержки, проводят конкурсный отбор исполнителей мероприятий.

Показатели хода реализации Программы должны оцениваться с учетом статистических данных. Основные сведения о результатах реализации Программы, выполнении целевых показателей, объеме затраченных на выполнение Программы финансовых ресурсов, а также результатах контроля реализации программных мероприятий целесообразно публиковать в средствах массовой информации, размещать в сети Интернет.

Комплексность задач по решению назревших проблем потребует реализации различного рода мероприятий, таких как создание методических разработок, национальных стандартов и отраслевых регламентов, подготовки законодательных инициатив, разработки целого ряда программных продуктов, а также проведения организационных и административных мероприятий.

Важную роль в улучшении условий и охраны труда призвана играть федеральная программа улучшения условий и охраны труда, важнейшими структурными элементами которой целесообразно определить научную, статистически-информационную, образовательную и нормативную подпрограммы.