

Реформирование системы управления охраной труда в современных условиях развития экономики

1. Состояние условий труда работающих

Основой любой модели экономики являются трудовые ресурсы. Поэтому при решении задач, связанных с созданием инновационной экономики в России, возникают серьезные вызовы, связанные с состоянием и сохранением человеческого капитала.

С 2007 года началось ежегодное сокращение численности трудоспособного населения. Согласно прогнозам, до 2030 года сокращение трудоспособного населения превысит 13 млн. человек, при этом 80% этой убыли придётся на период до 2020 года, в среднем на 1 млн. человек ежегодно.

В этой связи в сфере управления охраной труда основной аспект необходимо сделать на устранение управляемых причин, связанных с повышением смертности и заболеваемости вследствие воздействия вредных производственных факторов.

В результате системной реализации комплекса мер, предусмотренного 1-м этапом Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года в целом удалось сохранить тенденцию некоторого сокращения числа работников, погибших и пострадавших в результате несчастных случаев на производстве.

Вместе с тем, уровень производственного травматизма со смертельным исходом находится на высоком уровне (5 чел. на 100 тыс. занятых) и существенно превышает данный показатель развитых стран.

При этом в общей структуре причин несчастных случаев на производстве с тяжёлыми последствиями свыше 72% случаев вызваны типичными управляемыми причинами организационного характера: нарушения требований безопасности, неудовлетворительная организация производства работ, недостатки в обучении работников безопасности труда, нарушения трудовой дисциплины и другие.

Практически каждый пятый работник (**27,5%**) трудится на рабочем месте с вредными для репродуктивного здоровья условиями труда.

Неудовлетворительное состояние условий труда, длительное воздействие вредных производственных факторов на организм работающих являются основной причиной формирования у работающих профессиональной патологии.

Вместе с тем, анализ статистической отчетности производственного травматизма, представленной федеральными учреждениями, подведомственными Минздравсоцразвития России показывает сохраняющуюся тенденцию к увеличению числа несчастных случаев на производстве.

По имеющимся данным за 2009 год в результате несчастных случаев на производстве пострадало 102 человек (в 2008 г.- 97 человек.), 2 из них погибли (2008 г. - погибших не было), число человеко-дней нетрудоспособности в результате несчастных случаев на производстве составило 4941 (в 2008 г. -5319).

**Сравнительные данные по травматизму
впервые установленных профессиональных заболеваний
в учреждениях, подведомственных Минздравсоцразвития России**

Годы	Среднесписочное кол-во работающих	Кол-во пострадавших		Кол-во дней нетрудоспособности	кол-во впервые установлен. случаев профзабол.
		всего	с летал. исходом		
2008	123842	97	-	5319	3
2009	134433	102	2	4941	2

Основными видами происшествий, в результате которых работники получили травмы различной степени тяжести стали:

- дорожно- транспортные происшествия, в результате которых пострадало 3 человека (в т.ч. 1- с летальным исходом- в «Детском туберкулезной санатории «Кирилицы» подсобный рабочий на территории организации поскользнулся и попал под трактор);

- падение на территории и в помещениях организацией – 69 человек(в т.ч. 1- с летальным исходом – ФГУ «Российский научный центр восстановительной медицины и курортологии»);

- в результате противоправных действий других лиц – 7 человек;

- укусы животного – 1 человек и т.д.

Обращаем внимание, что данный мониторинг по организациям, подведомственным Минздравсоцразвития России, будет проводиться ежегодно. По динамике несчастных случаев на производстве, в том числе, будет оцениваться работа руководителей организаций.

2. Основные проблемы в сфере управления охраной труда

При этом коренному улучшению условий труда, снижению уровня производственного травматизма объективно препятствуют следующие основные проблемы:

1. Отсутствие законодательно установленных механизмов экономического стимулирования работодателей к постоянному улучшению условий труда, внедрению новых безопасных технологий и промышленного оборудования, направленных на сокращение рабочих мест с вредными или опасными для репродуктивного здоровья условиями труда;

2. Отсутствие стройной системы нормативного правового регулирования в сфере охраны труда на основе единых понятных и прозрачных требований к обеспечению безопасности на производстве;

3. Недостаточная компетентность работодателей и работников, в том числе в части практических навыков безопасного производства работ;

4. Недостаточная эффективность системы медико-профилактического обслуживания работающих граждан, направленной на профилактику профессиональных заболеваний;

5. Низкая информированность работодателей и работников по вопросам охраны труда.

3. Основные направления решения проблем в сфере охраны труда

Основным направлением новой системы управления охраной труда является переход от реагирования на страховые случаи «post factum» к управлению рисками повреждения здоровья работников.

Данная цель может быть достигнута созданием всеобъемлющей, сквозной системы управления профессиональными рисками, которая должна стать основой управления системой сохранения жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности, охватывая все рабочие места вне зависимости от размера и формы собственности предприятия.

4. Совершенствование процедур оценки условий труда на рабочих местах на основе аттестации рабочих мест

Вместе с тем, очевидно, что **эффективное управление профессиональными рисками невозможно без преобразования института оценки условий труда на рабочих местах.**

В Трудовом кодексе Российской Федерации предусмотрена **обязанность работодателя по проведению аттестации рабочих мест по условиям труда.**

Именно аттестация должна:

- оценивать и описывать состояние рабочего места;
- выявлять факторы производственной среды, оказывающие вредное воздействие на человека, а также интенсивность и степень этого воздействия;
- позволять качественно и количественно оценить уровень риска;
- определять направления защиты работника от неблагоприятного воздействия вредных факторов.

Очевидно, что мероприятия по приведению условий труда на рабочих местах в соответствие с государственными нормативными требованиями охраны труда, основанные на аттестации рабочих мест по условиям труда, требуют существенных финансовых затрат.

В этой связи на первое место выходит достоверность проведения указанных оценок и, соответственно, компетентность и независимость организаций, оказывающих услуги в области охраны труда.

4.1. Аккредитация аттестующих организаций

Вместе с тем, в настоящее время существует проблема, связанная с формированием института оценки условий труда на рабочих местах.

До сентября 2008 г. аттестация рабочих мест осуществлялась работодателем самостоятельно, т.е. он сам формулировал задачи, обеспечивал финансирование и делал заключение о состоянии рабочего места. При таком подходе неизбежно возникал конфликт интересов и ставилась под сомнение достоверность оценки условий труда.

Поэтому Министерством был предпринят ряд мер нормативного характера, направленных на **формирование независимого института оценки состояния условий труда**, в объективности и компетентности которого не сомневались бы ни работники, ни работодатель.

Основное направление – создание института неаффилированных аттестующих организаций.

Одним из механизмов, обеспечивающих подтверждение компетентности организаций в сфере оказания услуг в области охраны труда, является **аккредитация аттестующих организаций**.

В этой связи принят приказ Минздравсоцразвития России от 1 апреля 2010г. № 205н «Об утверждении перечня услуг в области охраны труда, для оказания которых необходима аккредитация, и Правил аккредитации организаций, оказывающих услуги в области охраны труда».

Минздравсоцразвития России осуществляет аккредитацию путем внесения сведений в реестр аккредитованных организаций, оказывающих услуги в области охраны труда, и размещает их на своем официальном сайте в сети Интернет в течение 10 дней со дня регистрации заявления.

При этом сведения, содержащиеся в реестре, являются открытыми и общедоступными.

Установлен исчерпывающий перечень требований, которым должна, безусловно, соответствовать аттестующая организация.

Это:

наличие измерительного оборудования и приборов;

наличие квалифицированного персонала;

наличие руководства по качеству работ, содержащего признанные методики измерений и др.

Контроль за деятельностью аккредитованной организации, оказывающей услуги в области охраны труда, включая соблюдение аккредитованной организацией критериев аккредитации, государственных нормативных требований охраны труда в сфере деятельности в соответствии с областью аккредитации, осуществляется Рострудом **на основе проверки сведений, предоставленных аттестующей организацией и указанных в реестре**.

С учетом введения системы обязательной аккредитации организаций, оказывающих услуги в области охраны труда, **обращаем внимание подведомственных организаций – обязательная аккредитация осуществляется только Министерством на федеральном уровне**.

После 1 октября 2010 года для проведения аттестации рабочих мест должны привлекаться только аккредитованные организации.

Кроме этого считаю необходимым сказать несколько слов про стоимость аттестации рабочих мест по условиям труда.

На рынке данных услуг сложилась средняя стоимость аттестации одного рабочего места, которая составляет 2-3 тысячи рублей. В этой связи, если при проведении проверок будут установлены факты значительного завышения (или занижения) сложившейся стоимости, министерством будут применяться в отношении и руководителей организаций и специалистом служб охраны труда жесткие адекватные меры.

4.2. Стандарты аттестации рабочих мест

Аттестация должна осуществляться в различных отраслях народного хозяйства, где существует большое количество неоднородных рабочих мест (стационарных, нестационарных и др.).

Необходимо создать **систему стандартов аттестации рабочего места по условиям труда**, учитывающих отраслевую специфику, а также специфику проведения отдельных видов работ.

Эти стандарты крайне необходимы для того, чтобы результаты аттестации рабочих мест по условиям труда были стандартизированными и, таким образом, признаваемыми всеми участниками трудовых отношений: работодателем - работником - государством. Именно эти стандарты могли бы позволить осуществлять эффективный контроль со стороны государства за качеством проводимой работы.

В этой связи стоит также задача **пересмотра требований, в первую очередь, санитарно-эпидемиологических**, в целях повышения эффективности оценки совокупного влияния различных вредных производственных факторов на человека.

Таким образом, в короткий период предстоит сформировать целостную систему **стандартов безопасности труда**, устанавливающих единые требования к **выявлению рабочих мест с вредными или опасными для репродуктивного здоровья населения условиями труда в рамках проведения аттестации рабочих мест по условиям труда**.

4.3. Совершенствование механизма государственной экспертизы условий труда

В связи с модернизацией в новых условиях системы аттестации рабочих мест требует также совершенствования механизм государственной экспертизы условий труда.

Ежегодно структурными подразделениями субъектов Российской Федерации, занимающимися вопросами государственной экспертизы условий труда, проводится свыше 30 тысяч различных экспертных оценок.

При этом оценка производится, как правило, только по документам без проверок достоверности проведенных измерений производственных факторов.

В то же время, в соответствии со статьёй 216¹ Кодекса лица, осуществляющие государственную экспертизу условий труда, имеют право проводить соответствующие измерения и расчёты с привлечением в случае необходимости исследовательских (измерительных) лабораторий.

Однако в настоящее время в Российской Федерации фактически отсутствуют независимые лаборатории государственной экспертизы условий труда.

С этой целью Министерством было закуплено современное оборудование на сумму 65,3 млн. рублей для оснащения **четырёх лабораторий государственной экспертизы условий труда**.

Укомплектованная оборудованием сеть лабораторий государственной экспертизы условий труда позволит оценивать результаты работы по аттестации рабочих мест с использованием современных средств измерения, проводить независимую экспертную оценку факторов трудового процесса и производственной среды в организациях различных видов деятельности и форм собственности на всей территории Российской Федерации.

Таким образом, реализация указанных направлений **позволит сформировать единый стандартизованный механизм оценки условий труда на рабочих местах**.

5. Система предоставления компенсаций

Для того, чтобы выполнить положения Трудового кодекса и проводить аттестацию 1 раз в 5 лет, необходимо ежегодно аттестовывать порядка 6 млн. рабочих мест.

На сегодняшний день, по данным Роструда, эта цифра значительно меньше. Ежегодно аттестовывается порядка 350 тыс. рабочих мест.

Таким образом, у работодателя в старой системе отношений нет заинтересованности в проведении аттестации рабочего места.

Поэтому очень важно увязать аттестацию рабочего места с экономическими интересами работодателя, чтобы ему было выгодно заниматься аттестацией рабочего места, чтобы он это не воспринимал затраты на аттестацию рабочих мест по условиям труда как обычное обременение, которое создает ему государство в виде требований, сформулированных Трудовым кодексом.

Для того, чтобы создать этот экономический стимул, необходимо увязать возможности управления расходами на предприятии, управления себестоимостью, связанной с затратами на произведенную продукцию именно по направлению охраны труда, с экономией по фонду оплаты труда.

Необходимо, чтобы работодатель видел, что проведение аттестации рабочего места, выявление рабочих мест, не имеющих вредных или опасных факторов, может приводить к тому, что работники, формально, по спискам относящиеся к категориям, требующим дополнительных расходов, могут выводиться из этих категорий.

Таким образом, задача заключается в том, чтобы создать нормативно-правовой механизм, позволяющий перейти от списков к конкретной оценке состояния рабочего места, и, в зависимости от этого состояния, строить соответствующую систему компенсаций.

В постановлении Правительства РФ от 20 ноября 2008 г. N 870 «Об установлении сокращенной продолжительности рабочего времени, ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска, повышенной оплаты труда работникам, занятым на тяжелых работах, работах с вредными и (или) опасными и иными особыми условиями труда» была сформулирована эта идея, заключающаяся в том, что работодатель, проводя аттестацию рабочего места, оценивает, к какому классу риска относится то или иное рабочее место, и, в зависимости от класса риска, уже на основе установленных государством минимумов, складываются расходы по гарантиям.

В настоящее время в Российской Федерации действует статусный (списочный) подход предоставления компенсаций (сокращенной продолжительности рабочего времени, ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска, повышенного размера оплаты труда) работникам, занятым на работах с вредными и (или) опасными условиями труда, при котором указанные компенсации предоставляются только тем работникам, занятым на работах с вредными и (или) опасными условиями труда, чьи должности (профессии) поименованы в соответствующих разделах различных Списков или Перечней вредных производств.

При этом работники, чьи профессии не включены в данные Списки или Перечни, лишены права на получение указанных компенсаций, в то время, как работникам, поименованным в Списках или Перечнях, условия труда на рабочих местах которых по результатам аттестации рабочих мест не относятся к вредным или опасным, компенсации продолжают предоставляться.

Таким образом, существующий подход носит явно дискриминационный характер, что прямо противоречит статье 37 Конституции Российской Федерации и статье 3 Трудового кодекса Российской Федерации.

С целью объективного установления компенсаций работникам, занятым на работах с вредными условиями труда, компенсации предлагается устанавливать **персонально для каждого работника**, занятого на тяжелых работах (рабочих местах), работах (рабочих местах) с вредными и (или) опасными и особыми условиями труда, **в зависимости от класса условий труда, установленного по результатам аттестации его рабочего места по условиям труда, проведенной** в соответствии с порядком проведения аттестации рабочих мест по условиям труда, утвержденном Минздравсоцразвития России.

Что же касается компенсаций, устанавливаемых медицинским работникам, занятым на работах с вредными и (или) опасными условиями труда, в рамках нашего семинара-совещания будут даны подробные разъяснения.

5.1. Предупредительные меры, направленные на снижение производственного травматизма и профзаболеваемости, финансируемые за счет средств ФСС РФ

Ежегодно Министерством совместно с Фондом социального страхования утверждается перечень предупредительных мер, финансируемых за счет сумм страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. В указанный перечень традиционно входят мероприятия по обеспечению работников СИЗ, проведению аттестации рабочих мест по условиям труда, санаторно-курортному лечению и др.

В 2010 году в целях оказания поддержки хозяйствующим субъектам, в первую очередь из числа бюджетных, перечень дополнен мероприятиями по обучению по охране труда работников, по проведению обязательных периодических медицинских осмотров(обследований) работников, занятых на работах с вредными и (или) опасными условиями труда, по приобретению работодателями, осуществляющими пассажирские и грузовые перевозки, приборов контроля за режимом труда и отдыха водителей (тахографов); а также мероприятиями по приобретению работодателями, работники которых заняты на подземных работах, а также на работах, связанных с движением транспорта, для проведения предсменных (предрейсовых) медицинских осмотров, приборов для определения наличия и уровня содержания алкоголя (алкотестеров), что особенно актуально в свете мер по повышению безопасности дорожного движения.

Данные мероприятия носят выраженный профилактический характер и направлены, в первую очередь, на сокращение уровня производственного травматизма и профессиональных заболеваний работников, занятых на работах с вредными условиями труда и дают возможность распространить указанное профилактическое мероприятие не только на крупные предприятия, но и на хозяйствующие субъекты малого и среднего бизнеса, что особенно важно в настоящее время.

Исходя из изложенного, и в целях профилактики производственного травматизма и отраслевых норм охраны труда, предлагаем активно включиться в работу по использованию средств Фонда. О результатах этой работы вы должны будете представить отчет в Департамент заработной платы, охраны труда и социального партнерства.

Кроме этого, убедительная просьба сообщать в Департамент обо всех случаях немотивированных отказов региональных отделений ФСС РФ в приеме заявлений на финансовое обеспечение мероприятий, предусмотренных указанным выше приказом Минздравсоцразвития России.

5.2. Усиление ответственности субъектов трудовых отношений за нарушения требований охраны труда

В целях усиления ответственности субъектов трудовых отношений за нарушения требований охраны труда ведётся работа над проектом федерального закона, вносящего изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях с целью усиления ответственности субъектов трудовых отношений за нарушения законодательства об охране труда.

С принятием указанного законопроекта будут внесены дополнения в Кодекс об административных правонарушениях отдельной главой 51, в которой будут установлены административные штрафы за нарушения работодателем требований охраны труда, размеры которых предлагается существенно увеличить.

В этой связи, и учитывая тот факт, что оплата штрафов осуществляется из бюджета организации, ваша задача заключается в том, чтобы направить все силы на недопущение нарушений охраны труда.

6. Повышение компетентности персонала в сфере охраны труда

В свете совершенствования механизмов управления охраной труда на первый план также выходит повышение компетентности работников в области охраны труда, освоение ими практических навыков безопасного производства работ.

Как показывает практика основными причинами нарушений в сфере охраны труда, в числе прочих, являются низкий уровень знаний требований охраны труда со стороны руководителей и должностных лиц организаций, а также недостаточные практические навыки безопасного выполнения работ у работников. В частности, свыше 10% несчастных случаев на производстве происходит по причинам очевидных недостатков в подготовке работников в области охраны труда.

В основе всей системы обучения вопросам охраны труда должна лежать дифференциация видов обучения (по срокам, глубине, направленности обучения) для различных групп (отдельных категорий) работников на основе государственных требований к образованию, образовательным цензам и квалификациям с учетом потребностей производства.

В этой связи в настоящее время Министерство работает над новым проектом Порядка обучения по охране труда работников организаций.

Отрицательно сказывается на положении дел в области охраны труда в целом и в учреждениях здравоохранения в частности отсутствие служб (специалистов) по охране труда.

Департаментом заработной платы, охраны труда и социального партнерства проведен мониторинг наличия в организациях здравоохранения, подведомственных Минздравсоцразвития России, служб (специалистов), который показал, что из 225 организаций в 171 в штатное расписание введены должности руководителей (специалистов) по охране труда.

В тоже время, в ряде организаций, численность которых составляет 50 человек, в нарушение требований трудового законодательства функции специалистов по охране труда возложены на иных работников.

Так, например:

в ГОУ ВПО «Санкт-Петербургская государственная медицинская академия», численность которого составляет 2679 человек, функции специалиста по охране труда возложены на врача-эпидемиолога.

в ГОУ ВПО «Ростовский государственный медицинский университет», численность которого составляет 2138 человек, функции специалиста по охране труда возложены на начальника административно-хозяйственного отдела;

в ГОУ ДПО «Санкт-Петербургская академия последипломного образования», численность которого составляет 2058 человек, функции специалиста по охране труда возложены на специалиста по кадрам;

ФГУ «Российский кардиологический научно-исследовательский производственный комплекс», численность которого составляет 1751 человек, функции специалиста по охране труда исполняет инженер по охране окружающей среды;

в ГОУ ДПО «Уральская государственная медицинская академия дополнительного образования», численность которого составляет 1472 человека, функции специалиста по охране труда возложены на начальника отдела кадров;

в ГОУ ВПО «Тверская государственная медицинская академия», численность которого составляет 1185 человек, функции специалиста по охране труда возложены на ведущего инженера хозяйственного отдела;

в ФГУ ВПО «Омская государственная медицинская академия», численность которого составляет 1150 человек, функции специалиста по охране труда возложены на начальника договорно-правового отдела;

в ГОУ ВПО «Алтайский государственный медицинский университет», численность которого составляет 1147 человек, функции специалиста по охране труда возложены на главного инженера;

в ФГУ «Нижегородский научно-исследовательский институт травматологии и ортопедии», численность которого составляет 1080 человек, функции специалиста по охране труда возложены на начальника штаба ГО.

Данное положение дел является грубейшим нарушением статьи 217 Трудового кодекса Российской Федерации в соответствии с которой, у каждого работодателя, осуществляющего производственную деятельность, численность работников которого превышает 50 человек, создается служба охраны труда или вводится должность специалиста по охране труда.

Также необходимо сказать, что за период с января 2009г. по настоящее время сотрудники Департамента, в соответствии с приказами Министра здравоохранения и социального развития Российской Федерации Т.А. Голиковой, приняли участие в комплексных проверках подведомственных учреждений, в том числе :образовательные учреждения высшего и среднего образования, научно-исследовательские институты, санаторные учреждения, психиатрические больницы и т.д., в рамках которых проверялась организация работ по охране труда.

Результаты проверки показали, что работа по охране труда организована на очень низком уровне: в организациях отсутствуют коллективные договоры; не проводится аттестация рабочих мест по условиям труда; руководители (в т.ч. руководители структурных подразделений) и специалисты не проходят в установленном порядке обучение по охране труда; обучение работников безопасным приемам и методам работ не проводится вовсе или проводится с нарушением установленных требований; работникам, занятым на работах с вредными и (или) опасными условиями труда не предоставляются полагающиеся компенсации в виде: ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска, повышенного размера оплаты труда.

Вместе с тем, в отдельных учреждениях здравоохранения организация работы по охране труда относится к одному из приоритетных направлений. Так например, в ЦИТО в целях улучшения охраны труда и пожарной безопасности утверждена Программа улучшения охраны труда и пожарной безопасности на 2007-2010 годы.

Программой предусматривается совершенствование правового, нормативного, организационного и технического обеспечения охраны труда; профессиональное обучение, информационное обеспечение охраны труда и пожарной безопасности, медико-профилактические и санитарно-гигиенические мероприятия.

Подобный опыт заслуживает внимание со стороны остальных организаций, подведомственных Министерству.

Учитывая комплексный характер проблем в сфере охраны труда, их решение должно осуществляться на основе системного программного подхода к улучшению условий и охраны труда.

В этих целях в рамках 2-го этапа Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года предусмотрена разработка и реализация в 2011 – 2015 годах **общероссийской программы «Здоровье на производстве»**.

Программа «Здоровье на производстве» будет предусматривать реализацию скоординированных действий по следующим основным направлениям:

- совершенствование системы охраны труда работников на производстве;
- создание и развитие системы медико-профилактического обслуживания работников.

Реализация в полном объеме мероприятий программы «Здоровье на производстве» позволит обеспечить ежегодное снижение численности работников, погибших и пострадавших в результате несчастных случаев на производстве, получивших профессиональное заболевание, а также занятых на рабочих местах с вредными или опасными для репродуктивного здоровья населения условиями труда.

Уважаемые коллеги!

Учитывая тот факт, что Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации является органом исполнительной власти, осуществляющим функции по государственной политике и нормативно- правовому регулированию в сфере труда, организации, подведомственные министерству должны стать лидерами в организации работы по охране труда.