



Международная
организация
труда

Система управления охраной труда:

путь к непрерывному
совершенствованию



ДОКЛАД МОТ
К ВСЕМИРНОМУ ДНЮ
ОХРАНЫ ТРУДА



При поддержке Международной
ассоциации социального обеспечения



Международная
организация
труда

Система управления охраной труда: путь к непрерывному совершенствованию

Доклад МОТ к Всемирному дню охраны труда – 2011

© Международная организация труда, 2011
Первое издание 2011 г.

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

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

ILO Cataloguing in Publication Data

Система управления охраной труда: путь к непрерывному совершенствованию. Доклад МОТ к Всемирному дню охраны труда – 2011/МОТ, Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. – Москва: МОТ, 2011 г., 32 с.

ISBN 978-92-2-424739-2 (print)
ISBN 978-92-2-424740-8 (web pdf)

ILO Decent Work Technical Support Team and Country Office for Eastern Europe and Central Asia

Booklet – 2011 World Day for Safety and Health at Work. OSH Management System: A tool for continual improvement.

ISBN 978-92-2-124739-5 (print)
ISBN 978-92-2-124740-1 (web pdf)

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

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

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

Издания Международного бюро труда и их электронные версии имеются в продаже в крупных книжных магазинах или местных бюро МОТ во многих странах мира; их можно также получить непосредственно в отделе публикаций Международного бюро труда: ILO Publications, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland. По этому же адресу можно получить бесплатный каталог публикаций МБТ или перечень последних изданий, в том числе по электронной почте (pubvente@ilo.org).

Посетите наш веб-сайт: www.ilo.org/publns

Отпечатано в России.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
Оценка и управление рисками	5
Что такое система управления охраной труда (СУОТ)?	8
История развития СУОТ	9
МОТ и СУОТ	10
СУОТ для государственных систем	11
СУОТ и предприятия (организации)	13
Контроль	13
Участие работников	14
Малые предприятия	15
СУОТ и опасные отрасли	17
Химические вещества и СУОТ	17
Контроль серьезной опасности	18
Нанотехнологии	19
Пригодность систем управления для ОТ	20
Преимущества СУОТ	20
Недостатки СУОТ	21
Техническая помощь МОТ по системам управления охраной труда	24
Заключение	26
Литература	27
Приложение 1. Основные элементы системы управления охраной труда	28

ВВЕДЕНИЕ

Охрана труда (ОТ) направлена на предотвращение производственного травматизма и заболеваний, а также на охрану и укрепление здоровья работников. ОТ предполагает улучшение условий труда и рабочей среды, что ставит задачу укреплять и сохранять физическое и умственное здоровье, социальное благосостояние работников, независимо от их профессии, на высочайшем уровне. Здесь руководящими принципами, регулирующими порядок анализа и управления производственными рисками, являются **прогнозирование, учет, оценка и контроль** опасностей, возникающих или связанных с рабочим местом и способных подорвать здоровье и благополучие работников. При этом также нужно учитывать возможное влияние на местное сообщество и окружающую среду в целом.

В основу более сложных принципов, регулирующих ОТ сегодня, положен базовый процесс обучения способам снижения опасностей и рисков. В наше время потребность успевать за темпом индустриализации и ростом спроса на крайне опасные по своему характеру источники энергии, такие как атомная энергия, за развитием транспортных систем и усложнением технологий привела к разработке куда более сложных способов оценки и управления рисками.

«Улучшение условий труда рабочих – одна из важнейших составляющих модернизации нашей экономики в целом».

Президент РФ Дмитрий Медведев,
(из выступления на совещании по вопросам улучшения условий и труда рабочих, 5 апреля 2011 г.)

Во всех областях человеческой деятельности необходимо равновесие между связанными с риском выгодами и затратами. В случае ОТ это сложное равновесие находится под влиянием множества факторов, таких как стремительный технический прогресс, разнообразные, непрерывные изменения в сфере труда и экономика. Подтверждением этой сложности является то, что применение принципов ОТ предполагает мобилизацию всех социальных и научных дисциплин.

Оценка и управление рисками

Хорошие условия труда относятся к основным правам человека и основополагающим принципам Программы достойного труда

По оценкам МОТ, от производственных травм и заболеваний в мире ежегодно умирает свыше 2,3 миллионов работников, причем 4% всемирного валового внутреннего продукта теряется из-за несчастных случаев и плохих условий труда. В странах СНГ жертвами производственных травм ежегодно становятся примерно 12 миллионов мужчин и женщин.

МОТ никогда не принимала аргумент о том, что несчастные случаи и заболевания «сопутствуют труду». Плохие условия труда способствуют потерям финансовых и человеческих ресурсов, подрывают производительность труда и качество продукции.

В понятиях опасности и риска и взаимосвязях между ними легко запутаться. Опасность – это характерное фактическое или потенциальное свойство продукта, процесса или ситуации, которые могут причинить вред, повлиять на здоровье или нанести материальный ущерб. Это может произойти в результате действия химического вещества (внутренних свойств), применения лестницы в работе (ситуации), электричества, баллона со сжатым газом (потенциальной энергии), источника огня или просто из-за скользкой поверхности.

Как оценить степень риска, возникающего из-за опасности?

А. Для каждой из идентифицированных опасностей:

Необходимо определить степень риска – низкую, умеренную или высокую – в зависимости от вероятности и тяжести потенциального вреда от воздействия данной опасности. Используйте нижеприведенную таблицу:

Вероятность	Тяжесть последствий		
	Умеренный вред	Средний вред	Тяжелый вред
Маловероятно	Низкий (1)	Низкий (1)	Умеренный (2)
Вероятно	Низкий (1)	Умеренный (2)	Высокий (3)
Высокая вероятность	Умеренный (2)	Высокий (3)	Высокий (3)

- Маловероятно: опасность не должна возникнуть за все время профессиональной деятельности сотрудника.
- Вероятно: опасность может возникнуть лишь в определенные периоды профессиональной деятельности сотрудника.
- Высокая вероятность: опасность может возникать постоянно в течение профессиональной деятельности сотрудника.
- Умеренный вред: несчастные случаи (микротравмы) и заболевания, не вызывающие длительных последствий (такие как небольшие порезы, раздражения слизистой оболочки глаз, головные боли и т.д.).

Средний вред: несчастные случаи и заболевания, вызывающие умеренные, но длительные и периодически возникающие расстройства здоровья (такие как раны, простые переломы, ожоги второй степени на ограниченных участках кожи, кожные аллергии и т.д.).

Тяжелый вред: несчастные случаи и заболевания, вызывающие тяжелые и постоянные нарушения здоровья и/или смерть (например, ампутация, сложные переломы, ведущие к потере трудоспособности, рак, ожоги второй или третьей степени на больших участках кожи, и т.д.).

В. Определите, является ли риск возникающий из-за опасности приемлемым или неприемлемым.

В большинстве случаев:

- Высокий риск неприемлем,
- Низкий и средний риск приемлем.

При невыполнении требований нормативных актов по охране труда, риск является неприемлемым!

Помните: Оценка рисков всегда должна проводиться при активном участии работников. При определении, насколько приемлем риск, помните про их роль, а также учитывайте пол, возраст и состояние здоровья сотрудников, применительно к которым Вы проводите оценку.

Как указано выше, важнейшей задачей ОТ является управление производственными рисками. Для этого необходимо проводить оценку опасности и риска, чтобы определить факторы, могущие нанести вред работникам и имуществу, и на этой основе разработать и реализовать соответствующие меры профилактики и защиты.

Показанный ниже метод оценки рисков, предполагающий пять этапов, был разработан в Великобритании для упрощения подхода к управлению рисками, в частности, на малых предприятиях (МСП), и получил международное признание:

Таблица 1

Этап 1	Выявление опасностей
Этап 2	Определение лиц, подверженных опасности, и характера ущерба
Этап 3	Оценка степени риска и принятие решений в отношении профилактических мер
Этап 4	Учет и реализация наблюдений
Этап 5	Пересмотр и актуализация оценки по мере необходимости

Процесс оценки рисков с легкостью адаптируется в зависимости от размера и профиля предприятия, а также имеющихся ресурсов и навыков. Масштабный опасный объект, такой как нефтехимический завод, требует сложной оценки рисков и высокой степени мобилизации ресурсов и специалистов. Во многих странах принимаются собственные правила для оценки рисков, часто используемые в целях регулирования или разработки единых международных стандартов.

С точки зрения управления производственными рисками двумя главными процессами оценки рисков, связанных с химическими/физическими факторами, являются предельно допустимая концентрация (ПДК) и разработка перечня профессиональных заболеваний. В большинстве промышленно развитых стран существуют обновляемые перечни ПДК, охватывающие различные виды опасного химического, физического (температурного, шумового, ионизирующего и неионизирующего радиационного), а также биологического воздействия. Одним из наиболее примечательных в плане масштаба и коллегиального анализа является перечень Американской конференции государственных специалистов по промышленной гигиене, известный под названием Перечня предельно допустимых концентраций и используемый в качестве справочного руководства другими странами.

Включение профессиональных заболеваний в общенациональные перечни тоже зависит от порядка оценки опасностей и рисков в целях выявления и учета таких заболеваний и установления соответствующей компенсации. Они включают в себя самые различные заболевания – от респираторных, кожных, опорно-двигательных и профессиональных раковых заболеваний до умственных и поведенческих. Перечень профессиональных заболеваний МОТ (изменен в 2010 году) помогает соответствующим органам различных стран разрабатывать национальные перечни, осуществлять профилактику, вести учет, информировать и при необходимости определять компенсацию в случае заболеваний, вызванных производственными факторами.

Что такое система управления охраной труда (СУОТ)?

Понятие систем управления часто используется в процессе принятия решений как в деловой жизни, так и в быту, будь то в связи с приобретением оборудования, развитием деятельности или даже выбором новой мебели. Применение систем управления охраной труда (СУОТ) опирается на соответствующие критерии, стандарты и показатели ОТ. Их цель состоит в выработке методики оценки и повышения показателей при профилактике производственного травматизма и несчастных случаев путем эффективного управления факторами риска на рабочем месте. Это предполагает логический, поэтапный подход к разработке необходимых мер и оптимального способа их реализации, контроль темпов достижения заданных целей, оценку эффективности принятых мер и определение сфер, требующих улучшения. Такая система должна предполагать адаптацию к изменениям в характере деятельности организации и нормативной среде.

Рис. 1. Цикл Деминга¹



смотря работы системы в целях непрерывного совершенствования и отработки системы во время следующего цикла.

СУОТ представляет собой универсальный логический инструмент, адаптируемый в зависимости от размера и профиля организации и направленный как на общие, так и на специфические факторы и риски, связанные с ее деятельностью. Она способна охватывать как простые потребности малого предприятия с одним производственным процессом и легко идентифицируемыми опасностями/рисками, так и отрасли с целым спектром опасных факторов, таких как добыча полезных ископаемых, химическая промышленность, атомная энергетика или строительство.

В СУОТ реализованы подходы, обеспечивающие:

- эффективную и согласованную реализацию мер профилактики и защиты;
- разработку целесообразной политики;
- принятие обязательств;
- учет элементов всех рабочих мест при оценке опасностей и рисков;
- участие в процессе как руководства, так и сотрудников в соответствии с их уровнем ответственности.

¹ Автор диаграммы - Карн Дж. Булсук: (<http://blog.bulsuk.com/2009/02/taking-first-step-with-pdca.html#axzz1GBg5Y7Fn>)

История развития СУОТ



В докладе Комитета по охране здоровья и безопасности труда Великобритании о состоянии дел в этой области, представленном в 1972 году (так называемый «доклад Робенса»), было объявлено о переходе с отраслевого регулирования к единой нормативной базе, призванной охватывать все отрасли и их работников. Это положило начало эволюции в пользу более системного подхода к ОТ. В Великобритании (а также в других промышленно развитых странах) этот переход завершился принятием в 1974 году закона об охране труда. На международном уровне решающее значение участия социальных партнеров в реализации ОТ как на уровне страны в целом, так и на уровне предприятий было подчеркнуто в Конвенции МОТ № 155 о безопасности и гигиене труда (1981) и реализующей ее Рекомендации № 164. Последующие годы показали, что растущая сложность и ускоренные перемены в мире труда требуют новых подходов для обеспечения безопасности рабочих мест и производственной среды. В поисках моделей для разработки системного подхода к управлению ОТ внимание скоро было обращено на модели корпоративного развития, пред-

назначенные для быстрой адаптации к изменениям конъюнктуры посредством непрерывной оценки экономических показателей. Этот подход быстро получил признание как эффективный способ обеспечения согласованной реализации мер ОТ, направленных на постоянную оценку, совершенствование и саморегулирование системы.

В виду потребности в дальнейшем сокращении случаев производственного травматизма, гибели и заболеваний работников и связанных с этим затрат, источники для повышения эффективности стали искать в стратегиях, совершенствующих традиционный командный подход к регулированию и управлению. Их примерами являются поведенческие методы обеспечения безопасности, оптимальные методы оценки и аудита рисков для здоровья и безопасности, а также схемы систем управления. В последнее время внимание органов власти, предприятий и международных организаций привлекло применение системных моделей в области ОТ (так называемого системного подхода к управлению ОТ) как перспективной стратегии для согласования требований ОТ и потребностей предприятий, а также для обеспечения более активного участия работников в реализации профилактических мер.

Концепция СУОТ вот уже более десяти лет пользуется успехом как эффективный способ оптимизации ОТ на рабочих местах путем интеграции соответствующих требований в процессы корпоративного планирования и развития. С тех пор специалистами по ОТ, государственными органами и международными организациями, отвечающими за эту сферу или изучающими ее, был разработан целый ряд стандартов и рекомендаций. Во многих странах были приняты национальные стратегии, также объединяющие в себе системный подход к управлению ОТ. На международном уровне в 2001 году МОТ было опубликовано «Руководство по системам управления охраной труда» (МОТ-СУОТ 2001), которое вследствие реализованного в нем трехстороннего подхода стало широко применяться в качестве основы для разработки национальных стандартов в этой сфере.

В СССР длительное время применялась форма СУОТ, разработанная в рамках системы стандартов ГОСТ. Бывшая советская система ССБТ была изменена и модернизирована (в частности, для включения требований в отношении участия работников, информации, оценки рисков и т.д.) в новом ГОСТ 12.0.230-2007.

МОТ и СУОТ

Подход на основе СУОТ получил признание после широкого распространения и успеха стандартов ISO в отношении качества (серия ISO 9000), а затем и окружающей среды (серия ISO 14000). Эта модель опирается на теории систем, разработанные, главным образом, в области естественных и социальных наук, но также имеет много общего с механизмами корпоративного управления. В частности, все общие теории систем имеют следующие элементы: вложение, процесс, результат и доработка.

В начале 1990-х годов после принятия технических стандартов по управлению качеством и окружающей средой (серии ISO 9000 и 14000) возможность разработки аналогичного стандарта по управлению системами ОТ обсуждалась на Международной конференции ISO в 1996 году. При этом скоро стало очевидным, что, так как охрана труда и здоровья касается защиты здоровья и жизни людей, она уже является обязанностью работодателя по законодательству. Другие проблемы, связанные с этикой, правами и обязанностями, а также участием социальных партнеров, также нужно было учесть в этом контексте. Тем самым, стандарт по управлению ОТ должен был вобрать в себя принципы стандартов МОТ по ОТ, таких как Конвенция № 155 о безопасности и гигиене труда (1981), и мог быть предметом того же режима регулирования, что и стандарты, относящиеся к управлению качеством и средой. Этот вопрос вызвал многочисленные споры, в результате которых было решено поручить разработку соответствующих международных рекомендаций МОТ в связи с ее трехсторонней структурой и ролью в установлении стандартов. В 1999 году попытки британского института стандартов (БИС) разработать стандарт по управлению ОТ под эгидой ISO снова натолкнулись на мощное международное сопротивление при подаче соответствующего предложения. Если БИС позже разработал руководство по СУОТ в форме частных технических стандартов (OHSAS), то ISO не стала заниматься этим.

Через два года, посвященных их разработке и коллегиальному анализу, «Руководство по системам управления охраной труда» (МОТ-СУОТ 2001) было окончательно утверждено в апреле 2001 года на трехстороннем заседании экспертов и опубликовано в декабре того же года после одобрения Административным советом.

Руководство МОТ-СУОТ: непрерывное совершенствование



Вновь подтвердил мандат МОТ в данном вопросе, обратившись к ISO с просьбой воздержаться от разработки международного стандарта по СУОТ. Руководство 2001 года содержит уникальную международную модель, сопоставимую с другими системами, стандартами и рекомендациями в области управления. Оно отражает трехсторонний подход МОТ и принципы, закрепленные в международных актах по ОТ, в частности, в Конвенции № 155 о безопасности и гигиене труда (1981). Оно обеспечивает системное управление ОТ как на государственном уровне, так и на уровне предприятия. Этапы управления, определенные в Руководстве МОТ-СУОТ 2001, в обобщенном виде указаны на диаграмме слева.

СУОТ для государственных систем

Охрана и безопасность труда – это сложная область, требующая применения различных дисциплин и участия всех заинтересованных сторон, неизбежным отражением которой являются соответствующие институциональные механизмы, требуемые для реализации национальной политики в сфере ОТ. Такая инфраструктура способна обеспечить намного меньшую скорость связи и принятия решений, что осложняет необходимую адаптацию к постоянным изменениям в мире труда. Так как проблема адаптации к темпу изменений стоит как перед государственными системами ОТ, так и предприятиями, обязанными соблюдать их требования, то использование подхода на основе корпоративных систем управления в работе государственных систем ОТ представляется весьма логичным. В случае его систематического применения этот подход обеспечивает столь необходимое согласование, координацию, упрощение и оперативность процессов трансформации нормативных требований в эффективные меры профилактики и защиты, а также в меры по оценке их соблюдения.

«Считаю необходимым ускорить внедрение современной системы управления профессиональными рисками... Оно должно иметь законодательную основу и охватывать все рабочие места вне зависимости от размера предприятия и формы собственности».

Президент РФ Дмитрий Медведев,
(из выступления на совещании по вопросам улучшения условий и труда рабочих, 5 апреля 2011 г.)

Задача по непрерывному развитию для обеспечения достойных, безопасных, здоровых условий труда и рабочей среды закреплена в 2003 году в Глобальной стратегии МОТ по ОТ. Концепция применения СУОТ в соответствующих государственных системах была впервые отражена в международном стандарте в 2006 году после принятия Конвенции № 187 об основах, содействующих безопасности и гигиене труда, и соответствующей Рекомендации (№ 197) Международной конференцией труда. Главная задача Конвенции состоит в том,

чтобы обеспечить приоритетность ОТ в государственной политике стран и содействовать принятию ими политических обязательств по развитию ОТ на основе социального диалога. Ее положения имеют скорее побудительный, чем директивный характер, и опираются на две основные концепции – развитие и поддержание культуры профилактики в области охраны труда и применение системного подхода к управлению ОТ на национальном уровне. В Конвенции содержится общее определение элементов и функции государственной политики, государственной системы, а также государственной программы в этой области.



Началом процесса развития является трехсторонний анализ сложившейся ситуации (так называемый национальный обзор по ОТ). Такие обзоры подготовлены в большинстве стран СНГ и ряде российских регионов (субъектов РФ).

Главным действующим элементом является разработка национальных программ ОТ, которые должны быть утверждены высшими государственными органами для широкого распространения сведений о принятых обязательствах. Применение на национальном уровне подхода на основе систем управления предполагает реализацию комплексного оперативного механизма, включающего:

- государственную политику в области ОТ при условии ее выработки, реализации и регулярного пересмотра компетентным органом по согласованию с наиболее представительными организациями работодателей и работников;



- государственную систему ОТ с инфраструктурой для реализации государственной политики и программ, а также координации соответствующих государственных мер регулирующего, технического и содействующего характера;
- государственную программу ОТ с определением соответствующих задач и заранее установленным сроком их реализации, указанием приоритетов и способов действия, разработанных на основе анализа положения в сфере ОТ и обобщенных в обзоре по охране труда;
- механизм изучения результатов реализации государственной программы для оценки успеха и определения новых задач и мер на очередной цикл.

В Конвенции № 187 подчеркивается важность социального диалога в этой области и полноценного участия всех заинтересованных сторон как предварительное условие успешного управления государственной системой ОТ. Подготовка и обучение на всех уровнях также считаются важными для системы и ее функционирования.

Системы инспекций труда по-прежнему обеспечивают центральную официальную связь между государственной системой ОТ и предприятиями в вопросах трудовых отношений и ОТ. При соответствующей подготовке они, безусловно, смогут играть решающую роль в обеспечении соответствия СУОТ, в том числе контрольных механизмов, положениям национального законодательства и правил.

В документах МОТ, посвященных управлению ОТ на уровне предприятий, в том числе в Конвенции № 155 (1981), Конвенции № 187 об основах, содействующих безопасности и гигиене труда (№ 187), и Руководстве МОТ-СУОТ (2001), указаны главные элементы и функции организации управления ОТ как для государственных систем, так и для систем предприятий (организаций). Будущее СУОТ зависит от надлежащего равновесия между добровольным и обязательным подходом, с учетом местных нужд и практики на местах.

СУОТ и предприятия (организации)

В любой стране обязанность по реализации охраны труда в соответствии с требованиями национального законодательства и правилами возложена на работодателя. Применение системного подхода к управлению ОТ на предприятиях (в организациях) обеспечивает непрерывность оценки эффективности и поддержания мер профилактики и защиты на необходимом уровне за счет адекватного и своевременного реагирования.

Концепция СУОТ может принести пользу большинству предприятий в случае учета ряда важных принципов в процессе принятия решений о применении системного подхода к управлению корпоративными программами ОТ. Системы управления – не панацея, и предприятиям нужно тщательно анализировать свои потребности в свете имеющихся ресурсов и адаптировать СУОТ соответственно этому – путем сокращения масштаба или степени формализма. Работодатель должен обеспечить ориентацию системы на развитие и эффективность мер профилактики и защиты, а не на саму себя. При этом он также должен обеспечить эффективность контроля как инструмента для постоянного роста эффективности, а не только повышения оценок.

Контроль

Интерес к СУОТ во многом объясняется способностью измерять эффективность системы и степень ее развития с течением времени. Качество этого измерения во многом зависит от качества применяемых механизмов контроля, будь то внешнего или внутреннего, и от компетенции ревизоров. В целом, контроль – это надзор за тем или иным процессом со стороны компетентного лица или группы лиц, не имеющих отношения к этому процессу. Периодические проверки должны помочь определить наличие необходимых элементов и самой системы управления ОТ, их адекватность и эффективность для охраны труда и здоровья сотрудников и предотвращения несчастных случаев. Проверки также дают возможность измерить показатели работы системы с течением времени.

При планировании развития системы факты, собранные в ходе проверок, всегда нужно изучать вместе с другими данными об ее работе. В любой балльной системе должны быть контрольные показатели для перспективного развития, а не просто для подчеркивания прошлых успехов. Выводы аудиторов должны определять эффективность СУОТ с точки зрения соответствия задачам и политике предприятия и содействовать полноценному участию работников; содержать реакцию на результаты оценки эффективности СУОТ и предыдущих проверок; обеспечивать соблюдение нормативных требований и правил со стороны организации, а также постоянное развитие и учет положительного опыта в сфере ОТ. Проверки требуют надлежащего режима связи внутри предприятия с тем, чтобы при их проведении работники были готовы предоставить необходимые сведения в виде документов, собеседований или доступа на местах. Хороший режим связи также нужен при распространении информации о результатах проверки.

Частные организации по сертификации и аудиту могут легко оказаться в ситуации, когда они одновременно помогают предприятию в разработке СУОТ и осуществляют проверку системы. Как показывает опыт финансового аудита, проводить независимую проверку в условиях, когда ревизоры лично знакомы с проверяемой компанией либо когда компания слишком озабочена стоимостью аудиторских услуг, может быть проблематичным. К выбору аудиторов и определению условий для проведения проверок следует подходить тщательно, с учетом профиля предприятия. Самой эффективной является такая система контроля, когда проверяемая организация ожидает от проверки новых полезных идей для практического улучшения ситуации. Если проверки вызывают у предприятий страх, нужно совершенствовать систему контроля, а не проверяемую организацию.

Независимо от того, являются ли требования ОТ добровольными или обязательными для предприятий, их соблюдение и эффективность реализации оценивают организации по сертификации и аудиту, имеющие государственную или профессиональную аккредитацию. Процессы контроля являются завершением СУОТ, так как предполагают независимую оценку ее эффективности и предложение мер по исправлению ситуации и новых задач по улучшению ее работы.

Участие работников

СУОТ не может полноценно функционировать в отсутствие эффективного социального диалога, будь то в рамках совместных комитетов по охране труда или иных механизмов, таких как коллективные договоры. Работникам и их представителям необходимо дать возможность полноценно участвовать в управлении ОТ на предприятии путем прямого участия и согласования. Эффективность СУОТ обеспечивается только при определении четких обязанностей по управлению ею для каждой из заинтересованных сторон.

Главным принципом СУОТ является закрепление соответствующей ответственности за руководством среднего звена, что предполагает действенное участие всех сотрудников на всех уровнях предприятия и определение обязанностей каждому из них. Как вновь и вновь показывает опыт, ОТ и в еще большей мере СУОТ можно успешно реализовать только на основе диалога и сотрудничества. Если управление СУОТ осуществляет лишь руководство без участия персонала на более низких уровнях иерархии, то эта система потеряет свою ориентацию и провалится. В ряде исследований была обнаружена связь между снижением времени простоя, связанного с травмами, и наличием совместных комитетов по ОТ и участием профсоюзов. Другие исследования показывают, что механизмы участия на рабочих местах приводят к тому, что реализация СУОТ повышает результативность ОТ, которая еще выше в том случае, если эти работники являются членами профсоюза.



Во всех стандартах МОТ, в частности, Конвенции № 155 о безопасности и гигиене труда (1981) и соответствующей ей Рекомендации № 164, а также в Руководстве МОТ-СУОТ 2001 содержится решительный призыв к полноценному участию работников. Для того, чтобы совместные комитеты по ОТ и аналогичные им механизмы были эффективными, нужно обеспечить соответствующую информированность и подготовку,

наладить эффективные механизмы социального диалога и общественных связей, и привлечь работников и их представителей к реализации мероприятий ОТ. Хотя участие в СУОТ, как правило, предполагает работодателей и кадровый состав предприятия, в плане информационного обмена и общественных связей оно также должно охватывать подрядные и внешние организации при реализации мер ОТ. К ним могут относиться регулирующие органы, субподрядчики, местные сообщества и организации, клиенты и предприятия, входящие в систему поставок, страховщики, акционеры и потребители, а также органы по разработке международных стандартов.

Важным элементом при реализации любой программы ОТ является соответствующая подготовка, которая должна осуществляться на непрерывной основе для ознакомления с системой и актуализации инструкций в зависимости от изменений внутри организации. В этом контексте каналы связи между различными уровнями корпоративной иерархии должны быть эффективными и двухсторонними, т.е. сведения и проблемы, высказанные на уровне цеха, должны получать должное внимание и передаваться на вышестоящие уровни. Этот пример приведен для понимания того, что значит ориентация системы на человека.

Малые предприятия

Малые предприятия, как правило, испытывающие дефицит ресурсов, могут эффективно осуществлять оценку риска при помощи простых мер, например, требования предъявить сертификат безопасности на продукцию и оборудование до их приобретения, выявления опасных факторов производства и прохождения адекватной подготовки. Хотя включение требований ОТ в состав корпоративной политики и механизмы участия стало сейчас общепринятой тенденцией для крупных, в частности, многонациональных предприятий, по-прежнему нужны значительные усилия для оказания помощи малым предприятиям по реализации практического и экономического способа внедрения определенных элементов СУОТ в их практику охраны труда. Некоторые малые и средние предприятия могут не иметь полностью документированной СУОТ, но при этом иметь ясное представление об опасностях, рисках и эффективных способах их контроля.

Эффективная реализация СУОТ на малых предприятиях по-прежнему является серьезной проблемой, несмотря на то, что требует минимального объема подготовки, технических знаний и ресурсов. Прогресс в этой области в значительной мере зависит от первичной профилактики и облегчения доступа к базовой информации и обучению ОТ. Тем не менее, целый ряд этапов СУОТ можно упростить и адаптировать к размеру и техническим возможностям малого предприятия. МОТ разработала и провела широкую апробацию пакетов методических материалов «Улучшение условий труда на малых предприятиях» (WISE), «Совершенствование практики труда в процессе развития местных сообществ» (WIND), предназначенных для мелких сельских производителей, а также программу *POSITIVE* для профсоюзов. В их состав входят упрощенные формы оценки рисков, аналогичные используемым на 1 этапе реализации СУОТ.



Программа WIND («Совершенствование практики труда в процессе развития местных сообществ») – это программа обучения, которая позволяет найти практические решения конкретных проблем, связанных с охраной труда в сельском хозяйстве. Разработанная Международной организацией труда (МОТ), эта программа использует подход, основанный на участии и ориентированный на практические действия. Цель программы – добиться быстрого и устойчивого улучшения охраны труда, условий труда и жизни фермеров. Программа WIND опирается и откликается на инициативу, знания и ресурсы самих фермеров. Этот фильм рассказывает об опыте программы WIND в Киргизской Республике. Смотрите фильм на <http://www.ilo.org/public/russian/region/eurpro/moscow/info/videos.htm>

Инициатором программы WIND в странах СНГ стал профсоюз работников агропромышленного комплекса (Киргизстан). Опыт Киргизстана воспользовалась Ассоциация Декханских (фермерских) хозяйств Таджикистана, которая инициировала программу WIND в своей республике. Результатом реализации программы стало создание Центра пчеловодства, организация профессионального обучения и обучения по программе WIND, помощь пчеловодам в получении микрокредитов.

Программа WIND также начала осуществляться в Армении, а также в южных регионах Казахстана, где она ориентирована на помощь трудовым мигрантам.

Хотя эти пакеты не являются частью модели СУОТ, они опираются на базовые методики первичной профилактики, упрощенные для малых предприятий. Поэтому адаптировать

их можно путем включения некоторых базовых элементов СУОТ, в частности, связанных с выявлением опасностей и оценкой рисков, согласно этапам, указанным в таблице 1 выше. Хорошим «каналом» для консультаций и ознакомления с простыми способами управления производственными рисками на МСП являются государственные инспекции труда. Важную роль в разработке и распространении этих способов, а также проведении необходимой подготовки, могут также играть как национальные, так и международные организации работодателей и работников.

Особую роль в плане влияния на поставщиков играют многонациональные предприятия, многие из которых являются небольшими по размеру. Учет местной культуры может значительно облегчить принятие инновационных подходов к ОТ. С увеличением числа предприятий, проявляющих активный интерес к СУОТ, должна повышаться безопасность и должны улучшаться условия труда и состояние здоровья работников как в развитых, так и в развивающихся странах.

СУОТ и опасные отрасли

Как показано выше, ОТ сводится к управлению производственными рисками. Поэтому СУОТ – это «общий» метод, на основе которого можно управлять опасными факторами, специфическими для той или иной отрасли или процесса, в т.ч. в отраслях повышенной опасности, где для реализации мер профилактики и защиты необходима комплексная и упорядоченная оценка рисков, а также постоянный мониторинг эффективности работы сложных систем контроля. Применение СУОТ в ряде отраслей повышенной опасности показано на примерах ниже.

В **строительстве** отмечается высокий процент несчастных случаев на производстве, а на строительных площадках, как правило, используется труд различных подрядных и субподрядных организаций. Мощным стимулом для применения СУОТ в этой отрасли является возможность внедрить единый шаблон для всех сторон, занятых на площадке, в целях унификации планирования, реализации и контроля за соблюдением требований ОТ, а также создать основу для контроля за эффективностью системы. Кроме того, это упрощает процесс учета потребностей в ОТ на ранних этапах комплексной разработки и планирования, подачи конкурсных предложений и на начальных этапах реализации строительного проекта. Таким образом, реализацию комплексных систем управления в строительстве можно считать эффективным средством для согласованной интеграции управления качеством, окружающей средой и ОТ на строительной площадке с участием многих заинтересованных сторон. **Добывающая промышленность** является еще одной отраслью повышенной опасности, где СУОТ с ее согласованным, поэтапным и логичным подходом может стать эффективным средством для сокращения несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Другим примером отрасли высокого риска является **морское судоходство**. Конвенция МОТ о морском судоходстве (2006) содействует разработке государственных правил и мер для организации охраны, а также нормативных актов, руководств и инструкций по профилактике несчастных случаев.

Химические вещества и СУОТ

Так как химические вещества являются частью нашей природной и бытовой среды, и их общественную пользу трудно переоценить, нам остается только научиться эффективно регулировать их нежелательное и вредное воздействие. Чтобы стратегии химической безопасности были эффективными, нужно, чтобы они опирались на общие принципы ОТ – выявление и описание опасных факторов, описание риска, оценку воздействия – а также на реализацию системного подхода к регулированию химических веществ. Такое регулирование предполагает целостный подход, а не изолированные меры, тем более, что отдельные проблемы могут иметь глобальное влияние. При этом оно должно быть качественным и охватывать весь жизненный цикл химических веществ. Принципы СУОТ включаются в последнее время во все нормативные акты и стратегии по содействию надлежащему регулированию химических веществ на международном, национальном и корпоративном уровне.

Одной из главных задач оценки риска является предотвращение вредного воздействия химических веществ. Межправительственные и международные организации, такие как МОТ, ВОЗ, ЮНЕП, ФАО, объединяют свои усилия для разработки согласованных правил оценки опасных факторов и рисков, которые широко используются как основы для анализа производственных рисков. Примерами коллегиального международного подхода и сотрудничества в данной области являются система классификации и маркировки химических веществ (СГС), международные карты химической безопасности, а также международные документы химической оценки, реализуемые в рамках Международной программы химической безопасности (МПХБ).

В широком спектре стандартов МОТ по ОТ надлежащему регулированию химических веществ, включая разработку, реализацию и периодический пересмотр комплексных мер на основе консультаций с организациями работников и работодателей, посвящена Конвенция № 170 о химических веществах (1990), предусматривающая создание в этих целях системы государственного регулирования. Важной чертой Конвенции является включение положений, регулирующих оповещение о химической опасности и передачу производителями и импортерами информации о безопасности пользователям. Другие инструкции содержатся в соответствующей Рекомендации и в Практическом руководстве «Безопасность труда при работе с химическими веществами». Другим важным международным актом является Стратегический подход к международному регулированию химических веществ (SAICM), разработанный ЮНЕП в 2006 году.²

В Регламенте ЕС (2007) о регистрации, оценке, авторизации и ограничении химических веществ (REACH) содержится требование регистрировать и публиковать данные обо всех химических веществах, производимых или импортируемых в ЕС в объеме более одной тонны в год. Еще одним примером применения подхода на основе учета рисков для оценки и регулирования как новых, так и существующих химических веществ, является канадский закон об охране окружающей среды (SEPA 1999). В самой химической отрасли возникают добровольные инициативы по надлежащему регулированию химических веществ в глобальном масштабе, например программы Responsible Care и Product Stewardship.

В связи с ограниченными возможностями МСП регулировать воздействие химических веществ в последнее время возникла необходимость в разработке нового подхода к управлению такими веществами. Этот подход под названием Control Banding направлен на контроль воздействия веществ, относящихся к определенному «классу опасности» и требующих принятия конкретных мер в соответствии с классификацией опасностей на основе международных критериев, объемом используемых веществ и их летучестью (запыленностью).

Контроль серьезной опасности

Первое внедрение и использование СУОТ произошло в химической промышленности и энергетике (как атомной, так и тепловой) как отраслях повышенной опасности, в которых проявляется разрушительный потенциал промышленных установок и катастрофические последствия ошибок в управлении ОТ, что можно видеть на примере крупных аварий, таких как взрыв облака циклогексана в Фликсборо (Великобритания) в 1974 году, утечка метилизоцианита на заводе в Бхопале (Индия) в 1984 году, приведшая к гибели тысяч людей, разрушение реактора на Чернобыльской атомной станции в 1986 году или взрыв нитрата аммиака на заводе AZF во Франции (2001). Многие из этих событий побудили к разработке регулирующих и технических механизмов, вводящих жесткие процедуры оценки опасностей и рисков.

Важнейшим элементом процедуры оценки рисков на установках повышенной опасности является анализ связанных с ними опасных факторов на этапе разработки, сооружения и эксплуатации. Из проверенных способов и методик для оформления результатов оценки опасностей можно назвать предварительный анализ опасностей (ПНА), анализ рисков и пригодности к эксплуатации (HAZOP), так называемый анализ «диагностического дерева отказов» (FTA) или анализ типов отказов, эффекта и критичности (FMECA). Многие из этих методов были первоначально разработаны для атомной энергетики, а затем адаптированы к другим процессам. Они помогают определить потенциальные типы отказов компонентов процесса, предсказать их последствия и разработать профилактические меры и эффективные планы действий в случае нештатных и чрезвычайных ситуаций.

² <http://www.saicm.org>.

В большинстве промышленно развитых стран разработаны нормативные критерии отнесения промышленных установок к объектам повышенной опасности, которые требуют принятия специфических и строгих мер для обеспечения безопасности. Хорошим примером таких правил является Директива ЕС 1996 (так называемая «Директива Севезо» 96/82/ЕС) о контроле за факторами повышенной опасности, связанными с вредными веществами.

Конвенция № 174 о предотвращении крупных промышленных аварий (1993) содержит систематизированную и комплексную модель для защиты работников, общественности, окружающей среды от крупных промышленных аварий, связанных с опасными веществами, а также смягчения последствий таких аварий. В Конвенции изложена система идентификации и контроля за крупными промышленными объектами, ответственность работодателей и компетентных органов, а также права и обязанности работников. В ней также указана ответственность стран-экспортеров. В Рекомендации (№ 181) указаны дополнительные положения, например, по организации международных переводов и ускоренной выплаты компенсации пострадавшим. В ней также предусмотрена обязанность ратифицирующих государств формировать национальную политику на основе кодекса практических правил по предотвращению крупных промышленных аварий и обязанность многонациональных корпораций принимать соответствующие меры на всех предприятиях на равноправной основе. МОТ также разработала руководство по оценке факторов повышенной опасности (1993), направленное на содействие странам в разработке систем и программ контроля объектов повышенной опасности.

Нанотехнологии

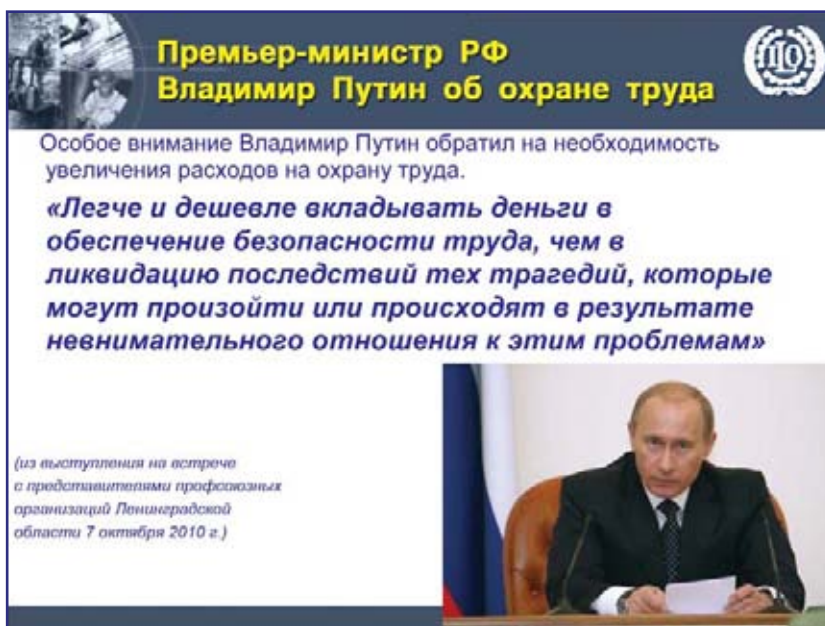
Применение нанотехнологий для производства наноматериалов и их потенциальное отрицательное воздействие на здоровье человека в связи с малым размером частиц (менее 100 нанометров) вызывает растущее беспокойство. Искусственные наночастицы могут иметь химические, физические и биологические свойства, резко отличающиеся от свойств более крупных частиц похожего химического состава. Как показывает изучение литературы, уже имеются сообщения о производственном и экологическом воздействии ограниченного числа наноматериалов, но для того, чтобы описать характер влияния, связанного с их использованием, на здоровье людей и окружающую среду, необходимо намного больше данных. Под эгидой ряда правительственных и межправительственных организаций, например, Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) созданы рабочие группы для изучения потенциального воздействия наноматериалов на здоровье людей и окружающую среду, классификации опасных факторов, оценки риска и разработки мер регулирования, а также для анализа влияния на нормативно-правовое регулирование промышленного производства и использования наноматериалов. Такое сотрудничество – хороший пример применения международного коллегиального анализа при возникновении новых рисков.

Пригодность систем управления для ОТ

СУОТ не решает всех проблем повышения эффективности охраны труда на предприятии и обеспечения безопасной и здоровой производственной среды. Как и любому другому методу, СУОТ присущи свои преимущества и недостатки, а ее эффективность в большой степени зависит от качества ее понимания и применения. Если на одних предприятиях целесообразно внедрить СУОТ в полном масштабе, для других может оказаться лучше урезанная система с менее формализованным подходом к управлению ОТ. Решение о переходе на СУОТ подчас трудно оправдать в связи с потенциально малым отличием программы от системы. Программный подход, например, указанный в Конвенции № 155 (1981), фактически содержит системные черты – и, аналогичным образом, системные подходы содержат признаки программ. Это также справедливо в случае ряда национальных актов по ОТ. Однако системное управление обеспечивает возможность для создания механизма, который не только позволяет на постоянной основе оценивать эффективность и совершенствовать ОТ, но и формировать культуру профилактики, как указано в Глобальной стратегии МОТ по охране труда (2003) и в Конвенции № 187 об основах, содействующих охране и гигиене труда (2006). Эффективность СУОТ не может быть выше эффективности управления предприятием в целом. Подобно всем методам, у нее есть свои сильные и слабые стороны, которые нужно знать. Поэтому важно иметь представление как о проблемах, могущих затруднить работу СУОТ, так и об элементах, которые необходимы для обеспечения эффективности и использования ключевых преимуществ СУОТ для охраны труда и здоровья. При этом следует помнить, что сильные и слабые стороны действуют, в основном, на средних и крупных предприятиях, имеющих необходимый технический и финансовый потенциал для полномасштабного внедрения СУОТ.

Важно помнить, что СУОТ – это инструмент управления, а не программа ОТ. Поэтому эффективность подхода на основе систем управления зависит от качества имеющейся программы. Программы СУОТ должны действовать в рамках государственной системы ОТ; предприятие должно обеспечить проверку системы на соответствие нормативным требованиям и соответствующую актуализацию в целях их отражения. Подробное общее описание элементов системы управления ОТ с учетом положений МОТ-СУОТ 2001 дано в Приложении 1.

Преимущества СУОТ

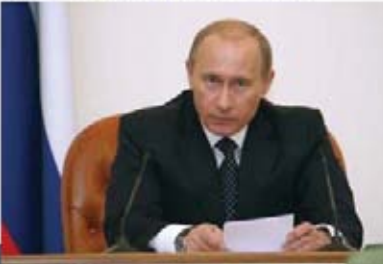


**Премьер-министр РФ
Владимир Путин об охране труда**

Особое внимание Владимир Путин обратил на необходимость увеличения расходов на охрану труда.

«Легче и дешевле вкладывать деньги в обеспечение безопасности труда, чем в ликвидацию последствий тех трагедий, которые могут произойти или происходят в результате невнимательного отношения к этим проблемам»

(из выступления на встрече с представителями профсоюзных организаций Ленинградской области 7 октября 2010 г.)



Сейчас уже признано, что подход на основе систем управления дает целый ряд важных преимуществ при реализации ОТ, некоторые из которых были указаны выше. Такой подход также позволяет корректировать программы охраны труда и здоровья с течением времени в целях прогрессивного совершенствования решений в отношении механизмов контроля опасных факторов и снижения рисков. Прочие важные преимущества включают:

- возможность интеграции требований ОТ в корпоративные системы и приведения целей ОТ в соответствие с экономическими задачами, что способствует большему учету реализационных затрат в связи с контрольным оборудованием и процессами, подготовкой, обучением и информационным обеспечением;
- унификация требований ОТ с иными взаимосвязанными требованиями, в том числе связанными с качеством и окружающей средой;
- формирование логической основы для создания и функционирования программы ОТ, позволяющей следить за всеми элементами, требующими действия и контроля;
- оптимизация и отработка коммуникативных механизмов, мер, процессов, программ и целей в соответствии с единым набором правил;
- применимость в условиях различных культур и национальных систем регулирования;
- создание среды, способствующей формированию культуры профилактики в охране труда;
- укрепление социального диалога;
- распределение соответствующих обязанностей между руководством среднего звена с участием руководителей, ИТР и рабочих и определением для каждого конкретной сферы ответственности по эффективной реализации системы;
- возможность адаптации в зависимости от размера и профиля предприятия, а также от типов имеющихся факторов опасного воздействия.
- формирование системы непрерывного совершенствования;
- обеспечение контролируемой базы для оценки эффективности.

Недостатки СУОТ

Хотя СУОТ обладает безусловным потенциалом для улучшения охраны труда, существует много проблем, которые в случае их игнорирования могут быстро подорвать эффективность системы. Польза СУОТ ставилась под сомнение в некоторых исследованиях на эту тему, которые подчеркивали целый ряд потенциально серьезных проблем, например:

- оборот документов и иной письменной отчетности следует держать под тщательным контролем во избежание подмены целей системы бюрократическими процедурами. Ориентация на человека может быть легко потеряна при смещении центра тяжести на соблюдение документарных требований, а не на людей.
- Следует избегать дисбаланса управленческих процессов (по управлению качеством, ОТ, окружающей средой) во избежание размывания требований и их неравного положения. Отсутствие тщательного планирования и полноценной коммуникации до внедрения программы СУОТ могут вызвать подозрение и сопротивление переменам.
- СУОТ, как правило, уделяет больше внимание безопасности, чем охране здоровья, что создает опасность пропустить начало профессиональных заболеваний. Поэтому надзор за состоянием здоровья работников следует включать в состав системы как важное и

эффективное средство контроля в долгосрочной перспективе. Как указано в Конвенции № 161 о службах гигиены труда (1985) и соответствующей Рекомендации (№ 171), соответствующие службы должны быть составной частью СУОТ.

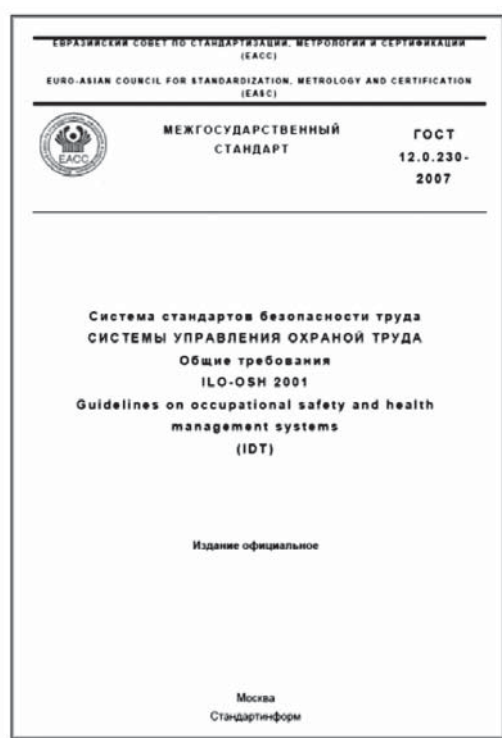
- В зависимости от размера предприятия, СУОТ может требовать выделения крупных средств и быть предметом реалистичной оценки совокупных затрат в плане сроков реализации, навыков и кадров, требуемых для создания и работы СУОТ. Это имеет тем более важное значение при привлечении подрядчиков.

Основные элементы качественной системы управления охраной труда

- Тщательно оценить потребности предприятия применительно к имеющимся ресурсам;
- Осуществить соответствующую адаптацию СУОТ;
- Обеспечить ориентацию системы на эффективность мер профилактики и защиты;
- Помнить, что система предназначена для совершенствования, а не для самооправдания;
- Обеспечить, чтобы проверки содействовали процессу постоянного совершенствования, а не превратились в механизм для простого повышения баллов;
- Помнить, что эффективность подхода на основе систем управления зависит от эффективности имеющихся принципов или программы ОТ;
- Программы ОТ должны функционировать в соответствии с требованиями национального законодательства по ОТ, а предприятие должно обеспечивать проверку соответствия этим требованиям и регулярную актуализацию программ в соответствии с ними;
- Обучение ОТ в целях реализации СУОТ должно осуществляться на непрерывной основе на всех уровнях иерархии – от руководства высшего звена до рабочих – при условии регулярной актуализации для обеспечения знакомства с системой и учета изменений в организационной структуре;
- Для обеспечения ориентации системы на человека нужны каналы связи между различными уровнями иерархии. Для эффективного решения проблем, связанных с ОТ, необходим двухсторонний обмен соответствующей информацией; сведениям, поступающим от рабочих, должно уделяться должное внимание с возможностью передачи на вышестоящий уровень;
- СУОТ не может обходиться без эффективного социального диалога (путем прямого участия и согласования). Рабочие и их представители должны иметь возможность полноценного участия в управлении ОТ на предприятии в рамках совместных комитетов по охране и безопасности труда или других механизмов, например, коллективных договоров.
- Система может быть эффективной только при наделении всех заинтересованных сторон четко определенными обязанностями по управлению ею.
- Системы инспекций труда по-прежнему обеспечивают связь по официальным каналам между государственной системой ОТ и предприятиями в вопросах трудовых отношений и ОТ. При соответствующей подготовке они, безусловно, смогут играть решающую роль в обеспечении соответствия СУОТ, в том числе контрольных механизмов, положениям национального законодательства и правил.
- Будущее СУОТ зависит от правильного соотношения между добровольным и обязательным подходом. Следует стремиться к более экономичной системе реализации, объединяющей добровольное начало и нормативный надзор, в частности, применительно к механизмам контроля.

Техническая помощь МОТ по системам управления охраной труда

После публикации Руководства (2001) МОТ активно оказывала техническую помощь странам, заинтересованным в разработке своих собственных руководств по СУОТ. Соответствующие курсы предлагаются в международном учебном центре МОТ в Турине (Италия). Такие страны, как Аргентина, Бразилия, Израиль и Ирландия, уже официально признали Руководство МОТ как модель для разработки национальных правил с учетом местных потребностей. Франция признала это руководство как единственную основу для сертификации СУОТ внутри страны. В Македонии (бывшая республика Югославии) уже начата реализация 3-летней программы по внедрению МОТ-СУОТ 2001 на средних и крупных предприятиях. В Японии разработаны собственные правила, опирающиеся на Руководство МОТ-СУОТ: «Руководство по системам управления охраной труда в строительстве» (*COSHMS*), разработанное Японской строительной ассоциацией по охране труда (JCSHA), а также «Руководство по системам управления охраной труда в промышленности», разработанное Японской промышленной ассоциацией по охране труда (JISHA).



В 2007 году в одиннадцати странах СНГ был принят новый межгосударственный стандарт – *ГОСТ 12.0.230-2007: «Система стандартов безопасности труда. Системы управления охраной труда. Общие требования»* – который опирается на Руководство МОТ-СУОТ 2001.

Хорошим показателем всеобщего признания Руководства МОТ-СУОТ 2001 является то, что оно переведено на 22 языка, применяется, как минимум, в 30 странах и имеет все шансы стать наиболее распространенной моделью, которая используется при разработке программ СУОТ на уровне как государства, так и предприятий. Общий формат документа упрощает его применение в комплексе с другими нормами СУОТ, в составе комплексных систем управления, а также облегчает реализацию требований ОТ международными и многонациональными организациями.

Руководство по системам управления охраной труда МОТ-СУОТ 2001 применялось в качестве модели во многих добровольных стандартах, разработанных как государственными органами, так и профессиональными организациями, так как они отражают принципы стандартов МОТ по ОТ, разрабатывались и принимались на трехсторонней основе и, тем самым, являются отражением широкого консенсуса в вопросе наиболее эффективного способа управления ОТ.

Хотя предприятия могут применять различные версии стандартов СУОТ в зависимости от действующих требований и отраслевой принадлежности, все эти стандарты содержат вышеупомянутую модель «планирование-действие-контроль-доработка». Целый ряд технических стандартов и правил СУОТ для предприятий разработан частными организациями – например, стандарт Американского национального института стандартов (ANSI Z10) или Британского института стандартов (BS OHSAS 18000 серии). За последние 20 лет огромное большинство стран приняли требование о реализации СУОТ на предприятиях на основе целого ряда добровольных или нормативных механизмов, которые могут:

- носить обязательный характер и предполагать нормативные меры, как минимум, для определенных предприятий (Индонезия, Норвегия, Сингапур);
- представлять собой добровольные государственные стандарты, действующие на основе механизмов сертификации (Австралия и Новая Зеландия, Китай, Тайвань, Тайланд);
- носить добровольный характер на основе распространения национальных правил по СУОТ, публикуемых национальными органами (Гонконг, Япония, Корея);
- носить добровольный характер на основе признанных международных правил СУОТ, таких как Руководство МОТ-СУОТ 2001 (Индия, Малайзия).

Заключение

За последнее десятилетие подход на основе СУОТ получил широкое распространение и был внедрен как в развитых, так и в развивающихся странах. Способы содействия его применению могут быть разными – от нормативных до добровольных. Как показывает опыт, СУОТ является логичным и полезным средством, способствующим постоянному росту эффективности ОТ на уровне предприятия. Главные элементы, необходимые для его успешной реализации, включают в себя заинтересованность руководства и активное участие работников в совместной реализации. Как ожидается, все большее число стран будет включать СУОТ в национальные программы ОТ как инструмент стратегического содействия развитию устойчивых механизмов для повышения эффективности ОТ на уровне предприятий.

Кроме того, в связи с огромным объемом прямых и косвенных затрат, которые несет общество, предприятия и люди вследствие плохих условий труда, производственного травматизма и профессиональных заболеваний, лучше и дешевле предотвращать их, чем выплачивать компенсацию ущерба и тратить средства на ликвидацию чрезвычайных ситуаций.

Эти принципы находят поддержку на самом высоком уровне.

ОХРАНА ТРУДА – ХОРОШИЙ БИЗНЕС!

Литература

1. Международные нормы по охране труда в предметной классификации на сайте МОТ: <http://www.ilo.org/ilolex/english/subjectE.htm#s12>
2. Глобальная стратегия по охране труда: выводы Международной конференции труда, принятые на 91 сессии, 2003. Международное бюро труда, 2004. http://www.ilo.org/safework/info/publications/lang--en/docName--WCMS_107535/index.htm
3. Перечень профессиональных заболеваний (версия 2010). Выявление, учет и критерии включения профессиональных заболеваний в перечень МОТ (ОТ 74). <http://www.ilo.org/safework/publications/>
4. Руководство по системам управления охраной труда МОТ-СУОТ 2001. <http://www.ilo.org/safework/info/publications/>
5. Общий обзор соблюдения Конвенции № 155 об охране и гигиене труда (1981), Рекомендации № 164 по охране и гигиене труда (1981) и Протокола (2002) к Конвенции об охране и гигиене труда (1981), 98 сессия Международной конференции труда, 2009. Доклад III (часть 1В), Международное бюро труда, Женева. ISBN 978-92-2-120636-1.
6. Fundamental principles of occupational health and safety, second edition, International Labour Office, Geneva, 2008
7. Общая информация для разработки принципов политики МОТ в отношении опасных веществ, Программа отраслевых мероприятий, Международное бюро труда, Женева, 2007 (MEPDHS/2007). <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/techmeet/mepfhs07/mepfhs-r.pdf>
8. Программа МОТ «За безопасный труд»: информация о классификации опасных веществ: http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/ctrl_banding/index.htm
9. Robens: Great Britain Committee on Safety and Health at Work: *Safety and health at work*, report of the Committee, 1970–72 (London, 1972).
10. Report of the OECD Workshop on the Safety of Manufactured Nanomaterials, 7–9 December 2005, Document No. ENV/JM/MONO(2006)19, available at <http://www.oecd.org/ehs/>.
11. Регистрация, оценка, авторизация и ограничение химических веществ (REACH) Регламент (ЕС) № 1907/2006 и Директива 2006/121/ЕС, вводящая поправки к Директиве 67/548/ЕЕС, опубликованы в «Официальном бюллетене ЕС» 30 декабря 2006 года.
12. Стратегический подход к международному регулированию химических, 2006. Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП). <http://www.chem.unep.ch/>
13. Международный совет химических ассоциаций (ICCA): Программа Responsible Care <http://www.icca-chem.org/en/Home/ICCA-initiatives/Responsible-Care/>
14. Work improvement and occupational safety and health management systems: Common features and research needs, Kazutaka Kogi, *Industrial Health* 2002, 40, 121-133.
15. Systems in focus: Guidance on occupational safety and health management systems, Institution of Occupational Safety and Health (IOSH), 2009. <http://www.iosh.co.uk>
16. Workplace Arrangements for OHS in the 21st Century, Professor David Walters, TUC Professor of Work Environment, School of Social Sciences, Cardiff University, United Kingdom, July 2003.

Приложение 1. Основные элементы системы управления охраной труда

Политика

Политика ОТ: Работодатель обязан изложить политику ОТ в письменном документе, согласованном с работниками и их представителями.

Участие работников: Участие работников является важнейшим элементом системы управления ОТ на предприятии.

Организация

Ответственность и подотчетность: Общая ответственность за охрану труда работников ложится на работодателя, который обеспечивает руководство мероприятиями ОТ и ответственность руководителей среднего звена, признаваемую и известную на всех уровнях.

Компетенция и подготовка: Необходимые требования к компетенции определяются работодателем, который должен установить и наладить работу механизмов, обеспечивающих необходимую компетенцию всех лиц в отношении аспектов охраны и безопасности труда при исполнении своих обязанностей.

Документация: Документация, связанная с ОТ, разрабатывается, ведется и поддерживается в актуальном состоянии по мере необходимости в зависимости от масштаба и профиля предприятия; она доводится до сведения и должна быть легко доступной всем соответствующим работникам предприятия. Эта документация может охватывать политику, распределение обязанностей по ОТ, главные опасные факторы и риски, средства их предотвращения и контроля; учет мероприятий ОТ, перечень производственных травм, ухудшений состояния здоровья, профессиональных заболеваний и соответствующих несчастных случаев, нормативы и правила ОТ; учет вредного воздействия, результаты контроля состояния производственной среды, данные обследования состояния здоровья; результаты мониторинга; технические и организационные процедуры, инструкции и прочие взаимосвязанные внутренние регламенты.

Коммуникация: Следует создать и обеспечить работу механизмов и процедур в целях получения и документирования внутренних/внешних сообщений, связанных с ОТ, и надлежащего реагирования на них; обеспечения внутренней передачи информации по ОТ между различными уровнями и функциями в структуре предприятия; обеспечения получения, учета и реагирования на сообщения, идеи и предложения по ОТ, поступающие от работников и их представителей.

Планирование и реализация

Первичный анализ: Состояние существующей системы управления ОТ и соответствующих механизмов следует изучить в рамках первичного анализа, результаты которого должны стать опорной точкой для измерения степени развития системы на постоянной основе. При отсутствии системы управления ОТ результаты первичного анализа должны стать основой для создания системы ОТ. Первичный анализ осуществляется компетентными специалистами по согласованию с работниками и (или) их представителями, в зависимости от обстоятельств.

Планирование, развитие и реализация системы: Целью планирования должно быть создание такой системы, которая: (а) как минимум, обеспечивает соблюдение требований за-

конодательства и правил; (b) содержит необходимые элементы системы управления ОТ; (c) предполагает постоянный рост эффективности ОТ. Необходимо предусмотреть механизмы для надлежащего и правильного планирования мероприятий ОТ на основе результатов первичного анализа, последующих проверок, иных имеющихся данных. Такие механизмы планирования должны способствовать охране труда на предприятии, а также охватывать разработку и реализацию всех элементов системы управления ОТ.

Задачи охраны и безопасности труда

Задачи и требования должны быть измеримыми, отвечать специфике работы предприятия, соответствовать политике ОТ и опираться на результаты первичного анализа или последующих проверок; они должны соответствовать требованиям законодательства и правил, иметь ориентацию на постоянное улучшение охраны труда работников и достижение лучших показателей эффективности ОТ, быть реалистичными и достижимыми; оформляться соответствующими документами и доводиться до сведения функционального персонала на всех уровнях; подвергаться периодической оценке и актуализации по мере необходимости.

Предотвращение опасных факторов

Меры предотвращения и контроля: Идентификацию, классификацию и оценку опасных факторов и рисков, влияющих на безопасность и здоровье работников, следует проводить на постоянной основе. Меры профилактики и защиты должны приниматься в следующей очередности: (a) устранение опасных факторов/рисков; (b) контроль опасных факторов/рисков на местах путем принятия соответствующих мер; (c) минимизация опасных факторов/рисков путем разработки безопасных производственных систем; (d) если остаточные факторы/риски не могут контролироваться при помощи коллективных мер, работодатель обязан бесплатно обеспечить наличие соответствующих средств личной защиты, включая защитную одежду, и принять меры по обеспечению их использования и поддержания в рабочем состоянии.

Принимаемые меры профилактики и контроля опасных факторов должны: (a) соответствовать опасным факторам и рискам, характерным для профиля *предприятия*; (b) при необходимости подвергаться проверке и адаптации на регулярной основе; (c) соответствовать требованиям законодательства и правил, опираться на положительный опыт; (d) учитывать текущее состояние научных знаний, включая информацию и отчеты, исходящие от *организаций*, таких как инспекции труда, службы производственной гигиены и прочие соответствующие органы.

Управление изменениями: В случае изменений – внутренних (например, кадровых, технологических, производственных, организационных, структурных) или внешних (законодательных, нормативных, организационных (укрупнения), изменений в научных знаниях или технологиях ОТ) – оценку их влияния на ОТ и принятие соответствующих профилактических мер следует осуществлять заблаговременно. Оценка опасных факторов/рисков следует проводить до изменения или внедрения на предприятии новых технологий, процессов, материалов или оборудования. Ее следует проводить по согласованию и при участии работников и их представителей, и, при необходимости, комитета по охране труда. При реализации «решения об изменениях» все затронутые ими работники *предприятия* должны получить необходимую информацию и подготовку.

Готовность к чрезвычайным ситуациям и реагирование на них: Меры предотвращения, готовности и реагирования на чрезвычайные ситуации следует принимать и поддерживать на основе постоянного внутреннего процесса подготовки и информирования при

обеспечении связи с внешними службами по чрезвычайным ситуациям. Эти меры должны определять потенциальную возможность несчастных случаев и чрезвычайных ситуаций, и быть направленными на предотвращение связанных с ними рисков ОТ. Они должны разрабатываться в сотрудничестве с внешними службами по чрезвычайным ситуациям и другими компетентными органами.

Снабжение: Порядок снабжения необходимо разработать и поддерживать с учетом (а) определения требований по охране труда, их оценки и включения в спецификации по закупке и лизингу; (б) определения требований законодательства, правил и собственных требований предприятия по охране труда до закупки товаров и услуг; (с) принятия мер, направленных на обеспечение соответствия этим требованиям до эксплуатации/использования.

Привлечение подрядчиков: Нужно разработать и поддерживать порядок, обеспечивающий распространение требований по охране труда на подрядчиков и их персонал.

Оценка эффективности

Контроль и измерение эффективности: Процедуры контроля, измерения и регистрации эффективности ОТ следует разрабатывать, внедрять и проверять на регулярной основе. Необходимо распределить ответственность, подотчетность и полномочия контроля между различными уровнями иерархии управления.

Расследование производственного травматизма, ухудшения состояния здоровья, заболеваний и несчастных случаев, а также их влияния на эффективность ОТ: Расследование и документирование источников/причин производственного травматизма, ухудшения состояния здоровья, заболеваний и несчастных случаев должны быть направлены на выявление пробелов в системе управления ОТ. Такое расследование должно проводиться компетентными специалистами при надлежащем участии работников и их представителей. Результаты должны передаваться в комитет по охране труда, если он имеется, для выработки соответствующих рекомендаций. Данные расследования и рекомендации должны поступать надлежащим лицам для принятия корректирующих мер, включаться в управленческие проверки, а также учитываться при разработке мероприятий, направленных на постоянное развитие системы. Отчеты внешних следственных органов (инспекций труда или учреждений социального страхования) следует исполнять таким же образом, как и отчеты внутреннего расследования, с учетом конфиденциальности.

Проверки: В целях определения общих показателей работы системы и ее эффективности по охране труда работников и предотвращению несчастных случаев следует создать механизмы периодических проверок всех элементов системы управления ОТ. Необходимо разработать политику и план проведения проверок, включая определение компетенции ревизора, объем, периодичность, методологию и отчетность по результатам проверок.

Управленческие проверки: Управленческие проверки следует проводить периодически в целях оценки общей стратегии системы управления ОТ, достижения заданных целей и соответствия потребностям предприятия; они должны опираться на данные/меры, собранные/принятые в учетном периоде, и на информацию о том, какие аспекты и приоритеты требуют изменения для повышения эффективности и достижения заданных целей.

Меры по совершенствованию системы

Профилактические и корректирующие меры: Следует разработать и обеспечить применение механизмов реализации профилактических и корректирующих мер, разрабатывае-

мых по результатам оценки и измерения эффективности системы управления ОТ, ревизионных и управленческих проверок системы управления ОТ. Если оценка системы управления ОТ или другие источники показывают, что меры профилактики и защиты от опасных факторов и рисков являются или могут стать недостаточными, корректирующие меры должны приниматься с учетом приоритетности профилактики и контроля при условии их своевременного завершения и документирования в соответствии с действующим порядком.

Постоянное развитие: Следует создать и обеспечить применение механизмов постоянного развития соответствующих элементов и системы управления ОТ в целом. Эти механизмы должны учитывать задачи и всю информацию и данные, собранные по каждому из элементов системы, включая результаты оценки, измерения эффективности, расследований, рекомендации ревизионных проверок, результаты управленческих проверок, рекомендации по улучшению, изменения в законодательстве, правилах и коллективных договорах, новые данные, существенные технические или организационные изменения производственных процессов, а также результаты реализации программ охраны и укрепления здоровья. При этом эффективность процессов охраны труда на одном рабочем месте следует сравнивать с результатами, достигнутыми на других, в целях повышения эффективности системы.

**Группа технической поддержки по вопросам
достойного труда и Бюро МОТ для стран
Восточной Европы и Центральной Азии**

107031 Москва,
ул. Петровка, д. 15, оф. 23
тел.: (495) 933-08-10
факс.: (495) 933-08-20
<http://www.ilo.ru>

ISBN 978-92-2-424739-2 (print)
ISBN 978-92-2-424740-8 (web pdf)