# Социальное страхование

## и управление охраной труда: тернистый путь к СУОТ через СОУТ

**М.С. Байгереев**
*Директор Восточно-Сибирского Филиала ФГБУ «НИИ труда и социального страхования» Минтруда России*

**Чем руководствоваться при установлении гарантий и компенсаций по результатам СОУТ, учитывая изменения в законодательстве? Когда будет принята методика оценки эффективности СИЗ?**

**Что делать подведомственным бюджетным организациям, если бюджетораспорядитель не выделяет деньги на проведение СОУТ?**

**Как быть с естественным освещением, оценка которого не предусмотрена Методикой проведения СОУТ?**

Это лишь малая часть вопросов по специальной оценке условий труда, заданных участниками семинара-совещания руководителям Минтруда России в г. Иркутске, организованного Восточно-Сибирским филиалом ФГБУ «Научно-исследовательский институт труда и социального страхования» Минтруда России для региональных органов по труду, госинспекций труда, аттестующих организаций и предприятий Сибирского федерального округа.

По информации Первого заместителя Министра труда и социальной защиты РФ С.Ф. Вельмяйкина, Директора Департамента Минтруда России В.А. Коржа и заместителя Руководителя Роструда И.И. Шкловца, которые выступили на указанном мероприятии, госинспекции труда во всех регионах проводят плановые проверки аттестующих организаций, а с 2015 года планируются проверки работодателей на предмет исполнения Федерального закона № 426-ФЗ «О специальной оценке условий труда».

С.Ф. Вельмяйкин обратил внимание на высокий уровень смертельного травматизма в строительстве и проинформировал о планах Министерства по подготовке новых отраслевых правил по охране труда для разных категорий работников.

Начальник Департамента организации администрирования страховых взносов ПФР И.И. Афонина выступила с разъяснениями порядка уплаты дополнительных страховых взносов по результатам спецоценки условий труда, о периоде исчисления льготного пенсионного стажа и сроков для уплаты дополнительных тарифов в ПФР.

Прозвучал на совещании и доклад автора данной статьи о результатах пилотного проекта «Внедрение системы управления профессиональными рисками в региональные и корпоративные программы по охране труда». Данный Проект реализуется Восточно-Сибирским филиалом ФГБУ «Научно-исследовательский институт труда и социального страхования» Минтруда России в Сибирском, Уральском и Дальневосточном федеральных округах под эгидой Минтруда России и органов по труду указанных регионов. Расскажем о нем более подробно.

Проект стартовал в 2009 г. в Иркутске, и за пять лет из статуса «пилотного» перешел в обычный, штатный режим, постепенно осваивая географию страны. Уникальность Проекта в том, что, во-первых, он не финансируется извне, хотя первоначально задумывался как пилотная апробация новых образовательных программ и технологий в рамках ежегодных интервенций Минтруда России (в 2004–2012 гг. — Минздравсоцразвития России) по обучению охране труда отдельных категорий застрахованных, финансируемых за счет средств ФСС РФ. Его миновала обычная участь многих других пилотных проектов — их «успешное» забвение после завершения финансирования «пилота» — с нашим Проектом иная ситуация, так как он не просит денег у доноров за ненадобностью последних.

Во-вторых, беспрецедентна география Проекта — никогда в стране еще не отрабатывались в пилотном режиме инновации в пространстве, занимающем более половины ее территории: обычно что-то новое внедряется в двух-трех пилотных регионах, и лишь потом осторожно предлагается другим регионам, если опыт был удачным. География — это существенная составляющая Проекта, обеспечивающая жизнеспособность и смысл «пилота».

В-третьих, уникальна структура управления Проектом — она совершенно горизонтальна и в ней практически отсутствует привычная формализация, а следовательно, Проект полностью лишен какой бы то ни было административной бюрократии: в нем нет проектной группы как таковой, нет классических бенефициариев, доноров и проектных менеджеров в обычном понимании. При этом есть матрица, по которой он реализуется («input-output-outcome»), проектные интервенции, налаженная система дистрибуции, есть отчеты, мониторинг и прочие атрибуты администрирования. Проект без шума и помпезности стал настолько известен, что на него обратило внимание руководство профильного Департамента одного из ведущих в своей отрасли университетов США. Вопрос: как же он управляется и вообще как удалось реализовать его в пилотном режиме, да еще перевести в штатный? Почему профильный Департамент Минтруда России, рассмотрев результаты за период 2009–2013 гг., посчитал целесообразным продлить его до 2015 г.? Почему старт Проекта поддержала Международная организация труда — структура, которая, между прочим, находится под эгидой одной из самых бюрократичных в мире организаций — ООН? Расскажем все по порядку.

## Вначале было слово…

На одном из кремлевских совещаний, посвященных вопросам улучшения условий труда работников, Президент страны призвал ускорить внедрение современной системы управления профессиональными рисками[1]. Это был апрель 2011 г., глава государства привел тогда тревожную статистику роста профзаболеваний, обратил внимание членов Правительства РФ на высокий уровень производственного травматизма и выразил недовольство темпами реформирования системы социального страхования и охраны труда.

Чем было вызвано недовольство? Если, как говорят аналитики, за «деревьями важно увидеть лес», то за «плохими», «тяжелыми», как выразился Дмитрий Медведев, цифрами надо увидеть суть проблемы. В чем проблема охраны труда? В регулярной повторяемости несчастных случаев. Если взять сводки, например, смертельного травматизма на производстве и результаты расследования несчастных случаев, которые по итогам каждого квартала, полугодия, года приводят государственные инспекции труда во всех без исключения регионах, то обратите внимание на их содержание: обстоятельства одни и те же, меняются только названия организаций и имена пострадавших. При этом отраслевая или профессиональная принадлежность не имеет существенных особенностей, несчастные случаи и обстоятельства, которые к ним привели, совершенно или почти совершенно не разборчивы в выборе своих жертв, значение имеет скорее статус: на больничную койку или в морг попадают как обычные рядовые работники (чаще), так и их руководители (реже, но все же попадают), как рабочие (чаще), так и служащие (реже). То что, например, лично Вас не оказалось в этой статистике пострадавших — скорее всего, не более чем случайность «русской рулетки». Статистика травматизма за последние годы снижается, но, опять же, сравните цифры, и станет ясно, что слабенькое, хрупкое снижение связано вовсе не с улучшением положения дел с охраной труда на предприятиях, а с экономическими проблемами, которые большинство из них испытывают: если экономика не растет, то уровень травматизма на производстве относительно стабилен, если экономика падает, падает и травматизм, так как травмироваться некому, но если отмечается рост, то и кривая травматизма идет вверх, красноречиво показывая высокую цену этого роста. Наращивание производства достигается за счет здоровья работников, т.е. в ущерб тем, кто его обеспечивает, — вот проблема нашей охраны труда.

На упомянутом совещании глава государства с нескрываемым раздражением[2] задал риторический вопрос: «Слушайте, у нас какой год-то на дворе? 2011-й, напомню…» Чем было вызвано раздражение? За четыре года до этого совещания, в марте 2007 г., Дмитрий Медведев вел заседание Совета по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике, которое как раз было посвящено вопросам охраны труда, и на том заседании были при-

[1] Ссылка на текст выступления на сайте Кремля: http://news.kremlin.ru/news/10828.

[2] Ссылка на видео этого выступления на сайте Кремля: http://news.kremlin.ru/video/775.

ведены примерно те же цифры и та же картина[3]. На первый взгляд, внешне ничего не изменилось. На самом деле, изменения произошли пока внутри процесса, поэтому снаружи они были еще не видны, по крайней мере, три года назад — в 2011 г.

Процесс был запущен 7 лет назад: впервые на самом высоком уровне о необходимости выстраивания новой модели охраны труда — модели, которая была бы основана на системе управления профессиональными рисками, — было заявлено в Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденной Указом Президента России от 09.10.2007 г. № 1351. В этом документе указано, что на период до 2025 г. одной из долгосрочных стратегических целей государства является сокращение уровня смертности и травматизма от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний за счет перехода в сфере охраны труда к системе управления профессиональными рисками (включая информирование работников о соответствующих рисках, создание системы выявления, оценки и контроля таких рисков), а также за счет экономической мотивации для улучшения работодателем условий труда. Концепция предусматривает три этапа движения к намеченной стратегической цели. Первый этап был рассчитан на 2008—2010 гг., и на этот период ее реализации Минздравсоцразвития России утвердило Программу действий по улучшению условий и охраны труда (Приказ от 23.10.2008 г. № 586), которая положила начало законодательным инициативам Правительства РФ по реформированию системы обязательного социального страхования в части формирования новой модели охраны труда. Часть этих инициатив была реализована в период действия Программы, часть воплотилась позже — в федеральных законах «О специальной оценке условий труда» и «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с принятием Федерального закона «О специальной оценке условий труда».

Общий замысел состоял в том, чтобы постепенно уйти от формально-списочного принципа предоставления льгот гарантий и компенсаций за работу во вредных условиях труда и от отраслевого принципа формирования страховых тарифов, консервирующих управление охраной труда и демотивирующих работодателей улучшать условия труда своих работников, и поэтапно, шаг за шагом создать такую модель социального страхования, которая бы дифференцировано подходила к вопросу формирования страховых тарифов по принципу: «высокие риски — платите больше», «низкие риски — платите меньше», тем самым стимулируя работодателя управлять этим процессом, т.е. принимать более эффективные профилактические меры по снижению травматизма и профзаболеваний. Принцип экономической мотивации работодателя основан на том, чтобы работодателю было выгодно снижать профриски путем изменения системы управления охраной труда, т.е. привнося управляемость в бесконтрольный процесс производственного поведения работников. Получая ясный сигнал от главного регулятора о том, как могут быть снижены или увеличены тарифы страховых отчислений, работодатель получает и инструменты воздействия на этот процесс. Государство ставит работодателя перед выбором: оставить все как есть и платить с каждым годом все больше и больше (в том числе штрафы!) или предпринять меры по снижению рисков и тем самым, минуя штрафные санкции, платить меньше в систему солидарного страхования.

Это — предел инструментов, которыми располагает Правительство РФ, управляя охраной труда (см. ст. 216 Трудового кодекса РФ). У государства, помимо законодательных, есть еще надзорные инструменты управления, но они в силу ограниченности их во времени малоэффективны и не пригодны для реализации долгосрочной стратегии: вспомним широкомасштабную кампанию прокурорских и рострудовских проверок соблюдения трудового законодательства в области охраны труда в 2011 г., сразу после упомянутого выступления Президента страны. Кроме того, что государственные инспекции труда, судя по всему, выполнили, а многие даже, наверняка, перевыполнили план по штрафам, в выигрыше оказались лишь аттестующие организации, очередь к которым из работодателей, получивших предписания, растаяла лишь к середине 2012 г. (т.е. почти сразу после выборов нового главы государства), причем так же внезапно, как и возникла. Такие интервенции действенны лишь перед выборами, в управлении же охраной труда ничего не изменилось. Здесь нужна более тонкая настройка и более изящные инструменты управления.

*(Продолжение в следующем номере.)*

[3] Автор статьи в то время, будучи начальником отдела Департамента трудовых отношений Минздравсоцразвития России, отвечал за подготовку материалов к указанному заседанию.

# Социальное страхование

## и управление охраной труда: тернистый путь к СУОТ через СОУТ

**М.С. Байгереев**
*Директор Восточно-Сибирского Филиала ФГБУ «НИИ труда и социального страхования» Минтруда России*

*(Продолжение. Начало в № 10 (166) за 2014 г.)*

### От слов — к делу: предпроектная подготовка

Итак, государство определило долгосрочную стратегию на годы вперед. Чтобы на исходе 2025 года глава государства вновь не спрашивал у членов своего правительства: «Какой год у нас на дворе?» — и не напоминал им про далекий 2007 год, необходимо наладить систему управления процессами достижения стратегических целей. То есть для того, чтобы получить запланированные изменения, необходимо предпринять определенные усилия и постепенно, шаг за шагом двигаться к намеченной цели. Стратегия — это сформулированная в виде долгосрочных целей и задач политика, которая реализуется поэтапно программным путем через краткосрочные проектные интервенции. Первый этап был запрограммирован на трехлетнее формирование законодательной базы и создание к началу 2011 года инфраструктуры управления профессиональными рисками (см. раздел III Программы действий по улучшению условий и охраны труда на 2008—2010 гг. и План мероприятий по ее реализации в Приложении к упомянутому Приказу Минздравсоцразвития России от 23.10.2008 г. № 586).

В 2009 году началось оснащение государственных инспекций труда мобильными автоматизированными средствами контроля и надзора за состоянием условий труда (к сожалению, «чемоданчики инспектора труда» до сих пор не используются в полной мере, эта инициатива Минздравсоцразвития России не была доведена до логического завершения). В 2010 г. Федеральным законом № 265-ФЗ была ратифицирована Конвенция Международной организации труда № 187 «Об основах, содействующих безопасности и гигиене труда», предписывающая, что «при разработке своей национальной политики каждое государство — член МОТ содействует основополагающим принципам, таким как: оценка профессиональных рисков или опасностей; борьба с профессиональными рисками или опасностями в месте их возникновения; развитие национальной культуры профилактики в области безопасности и гигиены труда, которая включает информацию, консультации и подготовку» (ст. 3). В том же году была введена обязательная государственная аккредитация организаций, оказывающих услуги в области охраны труда — инструмент управления, потенциал которого так и не успело реализовать Минздравсоцразвития России (все, кто хотел — и добросовестные, и недобросовестные организации, — получили заветную аккредитацию), теперь сверхзадача Минтруда России — почистить изрядно замусоренный госреестр. В 2011 году были внесены изменения в Трудовой кодекс РФ (ст. 209) в части определения понятий «профессиональный риск» и «управление профессиональными рисками», а в Федеральный закон «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» — поправки, устанавливающие зависимость расчета скидок и надбавок к страховому тарифу от фактического уровня профессионального риска конкретных работодателей, т.е. от результатов аттестации рабочих мест по условиям труда и проведенных обязательных предварительных и периодических медицинских осмотров. Таким образом, к началу 2011 года трехлетняя Программа действий по улучшению условий и охраны труда с переменным успехом, но в основном была выполнена.

Для понимания конечных стратегических целей и задач отметим, что, когда формировалась концепция упомянутой Программы, к 2025 году планировалось выйти на показатели стран Евросоюза, т.е. снизить количество рабочих мест с вредными и опасными условиями труда до 3–5% и достичь коэффициента травматизма со смертельным исходом до уровня не более 0,05–0,08. «Высокая ответственность работодателей и работников за поддержание международных стандартов условий и охраны труда, культура безопасного и здорового труда станет нормой, а эффективное управление профессиональными рисками на каждом рабочем месте — повседневной практикой сторон трудовых отношений», — отмечалось в этом документе[1].

Как быть с «высокой ответственностью работодателей и работников» и «культурой», как быть с «нормой» и «повседневной практикой»? Для того чтобы культивировать «профилактику в области безопасности и гигиены труда», как указано в упомянутой Конвенции № 187, и сделать так, чтобы «эффективное управление профессиональными рисками на каждом рабочем месте» стало действительно повседневной практикой, а не исключением отдельных передовых организаций, «высокая ответственность» и «норма» были законодательно прописаны Федеральным законом от 28.12.2013 г. № 421-ФЗ (п. 21 и п. 23 ст. 12), который внес изменения в ст. 209 (см. определение понятия «Система управления охраной труда» и там же — обязанность Минтруда России разработать Типовое положение о системе управления охраной труда, определение «Профессиональный риск» и обязанность Минтруда России разработать Порядок оценки уровня профессионального риска) и в ст. 212 Трудового кодекса РФ (работодатель обязан обеспечить создание и функционирование системы управления охраной труда). И для того чтобы «высокая ответственность» и «норма» не остались на бумаге, а культивировались системным образом, тем же Федеральным законом от 28.12.2013 г. № 421-ФЗ (ст. 11) в КоАПе многократно повысили штрафные санкции за нарушение трудового законодательства и государственных нормативных требований охраны труда.

Достаточно ли этих мер для изменения управления охраной труда? Конечно же, нет. С 2015 года государственные инспекции труда начнут штрафовать работодателей по-новому за отсутствие в числе многих прочих требований системы управления охраной труда. Незадачливые работодатели, как обычно «вдруг» узнав о новых требованиях трудового законодательства, скачают в Интернете к тому времени подготовленное Минтрудом России Типовое положение и на его основе быстренько создадут собственное Положение, многие — просто поменяв название и разместив в правом верхнем углу административную «шапку»: «Утверждаю...». Этого достаточно, чтобы предъявить инспектору при проверке документ о наличии своей «системы управления охраной труда», которое полностью соответствует «Типовому», наряду с привычными уже журналами инструктажей, инструкциями по охране труда и прочими атрибутами государственных нормативных требований охраны труда. Как уже отмечалось, для реального, а не на бумаге, изменения системы управления необходимы более тонкие инструменты. Какие? В Европе и США, помимо ужесточения государственных нормативных требований безопасности труда и разорительных штрафов (которые на порядок выше наших даже с учетом их повышения с 2015 г.), внедряли добровольные стандарты управления охраной труда (OHSAS, ILO-OHS, ANZI) и шли к изменению управления охраной труда по этим стандартам десятилетиями, культивируя «профилактику в области безопасности и гигиены труда» и «эффективное управление профессиональными рисками на каждом рабочем месте». С чего начать культивирование безопасного труда и внедрение новой системы управления? Правильно, с обучения!

[1] С Концепцией Программы можно ознакомиться на сайте ВСФ ФГБУ «НИИ ТСС» Минтруда России в разделе «Учебно-методические и информационные материалы (модуль для предприятий)»: http://vsf-niitruda.ru/engine/download.php?id=338. Этот документ активно обсуждался на рабочих группах Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений летом 2007 года.

## Пилотный проект «Внедрение системы управления профессиональными рисками в региональные и корпоративные программы по охране труда»

В начале и середине 2000-х годов многие российские компании, особенно те, кто активно финансировался на фондовых биржах, уже ввели, по крайней мере, на бумаге, новые системы менеджмента и управления по международным стандартам, главным образом — серии ISO, а вслед за ними их неизбежные спутники — системы управления безопасностью производства и охраной труда, главным образом OHSAS, которая целиком строится на принципах управления профессиональными рисками. Вслед за упомянутыми выше правительственными программно-стратегическими документами риторика управления профрисками вошла даже в некоторые наиболее продвинутые программы по охране труда региональных властей. Таким образом, к концу 2000-х уже многие говорили про оценку профрисков и управление ими, но мало кто знал, что это такое на самом деле.

В обычных «традиционных» 40-часовых программах обучения по охране труда, составленных на основе примерных программ обучения, утвержденных Приказом Минтруда России от 21.06.2003 г. № 153 (с изменениями от 12.02.2014 г.), этой теме до сих пор отводится не более 5–10% учебного времени. Это при всем том, что согласно программным документам Правительства РФ и заявлениям Президента страны новая модель охраны труда должна быть основана на системе управления профрисками! Более того, даже в тех продвинутых компаниях, которые «перешли» на новые системы управления охраной труда и сертифицированы, например, по OHSAS 18000, зачастую выясняется, что низовой менеджмент (управленцы среднего звена, начальники служб, участков, мастера цехов и производств и т.д.) и, тем более, рядовые работники либо случайно узнают об этом понаслышке, либо вообще понятия не имеют о том, что их головной холдинг где-то далеко в Москве или в Питере, в лучшем случае, главк в Красноярске или Новосибирске, оказывается сертифицирован по неведомой OHSAS. Понятно, что если сертификация по международному стандарту коснулась лишь топменеджмента и головного офиса корпорации, то эта система работает лишь на бумаге (это касается и стандартов качества по ISO 9000 и всех других систем менеджмента!) и влияния на саму организацию не оказывают: центральный менеджмент сам по себе, работники и их непосредственные начальники — сами по себе, каждый живет своей жизнью.

Не удивительно, что, по данным наших опросов, от 12 до 16% специалистов Сибири, Урала и Дальнего Востока вообще не слышали о новых системах управления охраной труда.

Многие помнят ежегодные интервенции Минтруда России еще прежнего состава, а потом — Минздравсоцразвития России — по обучению охране труда отдельных категорий застрахованных за счет средств ФСС РФ. На эти цели государство каждый год выделяло до полумиллиарда рублей, которые тонким слоем размазывались по всей стране через многие инстанции и процедуры согласования распределения бюджетных средств и отчетности об их освоении. Застрахованных много, а средств, несмотря на внушительную цифру, в расчете на каждого застрахованного даже с учетом отдельно выбранных категорий было безнадежно мало. С каждым годом процедуры согласования усложнялись, времени на распределение бюджетных средств требовалось все больше, а на собственно их освоение, т.е. на организацию самого обучения, — все меньше. В итоге, когда обучение по охране труда отдельных категорий застрахованных окончательно превратилось в профанацию, а отчетность все больше отрывалась от реального положения дел (в нее даже попадали ушедшие в мир иной лица из старых отчетов), Минздравсоцразвития России прекратило эту практику.

В 2009 году вышел последний Приказ Минздравсоцразвития России из этой серии (от 28.05.2009 г. № 284 «Об организации обучения по охране труда отдельных категорий застрахованных в 2009 году»), который так и не был реа-

лизован. По замыслу профильного департамента этого министерства и подведомственного ему Научно-исследовательского института труда и социального страхования, дабы усилить эффективность обучения по охране труда, сперва в пилотном режиме в трех федеральных округах к востоку от Урала решили отработать инновации и апробировать экспериментальные технологии по управлению рисками. Базой был выбран г. Иркутск, Восточно-Сибирский филиал Института труда. С помощью экспертов Международной организации труда был разработан учебный модуль по оценке и управлению рисками, который к тому времени уже прошел успешную апробацию в пилотном проекте МОТ на Северо-Западе страны (сравните показатели травматизма на производстве Северо-Западного федерального округа со среднероссийскими, чтобы оценить эффективность Проекта).

Почему были выбраны в качестве пилотных регионы Уральского, Дальневосточного и Сибирского федеральных округов? Сравните статистику травматизма в этих регионах со среднероссийскими показателями того времени, и станет ясно. Кроме того, интерес представляла географическая специфика этих территорий: площадь в разы больше, чем Северо-Запад страны, а плотность населения — в разы ниже! Согласно ст. 225 Трудового кодекса РФ, обучение в области охраны труда обязательно для всех без исключения работников организаций, в том числе работодателей — индивидуальных предпринимателей. И если в больших городах — областных, краевых и республиканских центрах — работодателю не составляет труда направить на обучение своих работников (обучающих организаций там более чем достаточно), то в районных центрах и, тем более, в периферийных населенных пунктах, на многие десятки и даже сотни километров удаленных от ближайших очагов цивилизации, ситуация с выполнением указанной нормы трудового законодательства гораздо хуже. В этой связи старт нового пилотного проекта именно в Иркутской области был также мотивирован тем, что к тому времени уже действовал Закон Иркутской области «О наделении органов местного самоуправления областными государственными полномочиями в области охраны труда» и функционировала региональная программа по охране труда, в рамках которой было бы[2] проще реализовать пилотный проект, нацеленный на создание современной системы управления охраной труда (СУОТ) на муниципальном уровне и корпоративном уровне (т.е. на уровне организаций).

В 2009 году главный федеральный регулятор социально-трудовых отношений страны в то время — Минздравсоцразвития России — переформатировал финансирование обучения по охране труда застрахованных, усложнив реализацию нового проекта. Но то, что не убивает, как известно, делает сильнее. Прямое проектное финансирование обучения по новым программам «Охрана труда и управление профессиональными рисками» из федеральных источников за счет средств ФСС в рамках обучения отдельных категорий застрахованных было заменено на финансирование пилотного проекта за счет средств самих работодателей, направляющих своих работников на обучение по охране труда в соответствии со статьями 212 и 225 Трудового кодекса РФ. Пилотный проект изначально стартовал в конкурентной среде, развиваясь исключительно за счет привлекательности новых программ и методик обучения.

Проект первоначально был рассчитан на 2009–2010 годы, но потом был продлен до 2012 года. В пилотном режиме, согласно проектной матрице, шаг за шагом отрабатывались механизмы и инструменты достижения проектной цели. В рамках проекта был доработан учебный курс (модуль) МОТ «СУОТ. Оценка и управление рисками на предприятии». Всего в период реализации Проекта было обучено и сертифицировано по этой учебной программе 146 руководителей и специалистов Иркутской, Кемеровской, Томской, Омской, Сахалинской областей, Красноярского, Приморского, Пермского краев, республик Саха (Якутия)

[2] Речь идет о сугубо организационных и политических аспектах, так как ни одной копейки бюджетных средств ни из федерального, ни, тем более, регионального бюджета финансирование пилотного проекта не предусматривало.

и Бурятия. Специфика обучения по этому курсу (семинары «премиум-класса») не позволяют проводить массовое обучение в виде обычных лекций и семинаров, так как курс нацелен на практические занятия и упражнения в малых группах.

Более широкое применение получили массовые экспериментальные 40-часовые программы по охране труда, включающие 2-х и 3-часовой модули по основам управления профессиональными рисками для руководителей и специалистов организаций и для членов комиссий по проверке знаний требований охраны труда. За период 2009–2013 годов по новым программам «Охрана труда и управление профессиональными рисками» в Сибирском и Дальневосточном федеральных округах прошли обучение и повышение квалификации более 11 тыс. руководителей и специалистов из 22 регионов страны. В Уральском федеральном округе Проект стартовал лишь в 2013 году в силу территориальной удаленности регионов этого округа от Иркутска. Тем не менее 26 ноября 2013 года в Челябинске состоялась презентация Проекта.

По итогам реализации Проекта Департаментом условий и охраны труда Минтруда России были отмечены положительные результаты, заключающиеся в снижении показателей травматизма в 2012 году в регионах Сибирского и Дальневосточного федеральных округов. Проект заслужил высокую оценку (письмо Минтруда России от 17.03.2013 г. № 15-3-711) и был рекомендован к продлению на период до 2015 года.

## Дорогу осилит идущий

Для того чтобы не блуждать, а уверенно двигаться в заданном направлении, необходимы компас и ориентиры, с помощью которых вы всегда правильно скорректируете ваше движение к намеченной цели в случае отклонений. Эту управленческую функцию («компас и ориентиры») выполняют цели, измеряемые в качественных и количественных показателях — индикаторах эффективности. По ним руководитель организации отслеживает траекторию движения к намеченной цели и оценивает достигнутый прогресс. Любая более или менее успешная организация ставит измеримые цели на год, полугодие, квартал в производственных показателях (объем продаж, сумма выручки, количество произведенной продукции или услуг и т.п.). В управлении охраной труда используются те же принципы, только показатели другие: количество рабочих

мест с вредными (опасными) производственными факторами; количество выявленных нарушений или опасных действий и условий, которые могут привести к происшествию (результаты внутреннего аудита); количество работников, прошедших обучение и проверку знаний требований охраны труда; объем средств, направленных на предупреждение производственного травматизма и профилактику профзаболеваний; количество дней, потерянных по причине временной нетрудоспособности работника («больничные»); т.д.

Грамотный специалист по охране труда всегда предложит понятные любому руководителю показатели вместо сетований о нехватке средств на охрану труда и низкую зарплату. Именно измеримые цели, индикаторы прогресса в достижении желаемых изменений являются критерием оценки управления (управляемости) охраной труда. Специалисты знают, что главная проблема охраны труда — это тысячи нарушений или бесконтрольных опасных действий и условий, которые, оставаясь без внимания, приводят к несчастным случаям. Именно эти действия и условия должны быть в поле постоянного внимания всех (без исключения — это требование Трудового кодекса!) работников и их руководителей. Если специалист по охране труда не может предложить руководителю внятно сформулированные цели и индикаторы эффективности, то бездельника лучше выгнать и на его место назначить толкового менеджера. Именно менеджера, поскольку управление охраной труда — это менеджмент организации.

Примерно так, с этих слов, начинаются наши лекции и семинары по курсу «Система управления охраной труда, оценка и управление рисками на предприятии».

*(Продолжение следует.)*

Во-вторых, беспрецедентна география Проекта — никогда в стране еще не отрабатывались в пилотном режиме инновации в пространстве, занимающем более половины ее территории: обычно что-то новое внедряется в двух-трех пилотных регионах, и лишь потом осторожно предлагается другим регионам, если опыт был удачным. География — это существенная составляющая Проекта, обеспечивающая жизнеспособность и смысл «пилота».

В-третьих, уникальна структура управления Проектом — она совершенно горизонтальна и в ней практически отсутствует привычная формализация, а следовательно, Проект полностью лишен какой бы то ни было административной бюрократии: в нем нет проектной группы как таковой, нет классических бенефициариев, доноров и проектных менеджеров в обычном понимании. При этом есть матрица, по которой он реализуется («input-output-outcome»), проектные интервенции, налаженная система дистрибуции, есть отчеты, мониторинг и прочие атрибуты администрирования. Проект без шума и помпезности стал настолько известен, что на него обратило внимание руководство профильного Департамента одного из ведущих в своей отрасли университетов США. Вопрос: как же он управляется и вообще как удалось реализовать его в пилотном режиме, да еще перевести в штатный? Почему профильный Департамент Минтруда России, рассмотрев результаты за период 2009–2013 гг., посчитал целесообразным продлить его до 2015 г.? Почему старт Проекта поддержала Международная организация труда — структура, которая, между прочим, находится под эгидой одной из самых бюрократичных в мире организаций — ООН? Расскажем все по порядку.

## Вначале было слово…

На одном из кремлевских совещаний, посвященных вопросам улучшения условий труда работников, Президент страны призвал ускорить внедрение современной системы управления профессиональными рисками[1]. Это был апрель 2011 г., глава государства привел тогда тревожную статистику роста профзаболеваний, обратил внимание членов Правительства РФ на высокий уровень производственного травматизма и выразил недовольство темпами реформирования системы социального страхования и охраны труда.

Чем было вызвано недовольство? Если, как говорят аналитики, за «деревьями важно увидеть лес», то за «плохими», «тяжелыми», как выразился Дмитрий Медведев, цифрами надо увидеть суть проблемы. В чем проблема охраны труда? В регулярной повторяемости несчастных случаев. Если взять сводки, например, смертельного травматизма на производстве и результаты расследования несчастных случаев, которые по итогам каждого квартала, полугодия, года приводят государственные инспекции труда во всех без исключения регионах, то обратите внимание на их содержание: обстоятельства одни и те же, меняются только названия организаций и имена пострадавших. При этом отраслевая или профессиональная принадлежность не имеет существенных особенностей, несчастные случаи и обстоятельства, которые к ним привели, совершенно или почти совершенно не разборчивы в выборе своих жертв, значение имеет скорее статус: на больничную койку или в морг попадают как обычные рядовые работники (чаще), так и их руководители (реже, но все же попадают), как рабочие (чаще), так и служащие (реже). То что, например, лично Вас не оказалось в этой статистике пострадавших — скорее всего, не более чем случайность «русской рулетки». Статистика травматизма за последние годы снижается, но, опять же, сравните цифры, и станет ясно, что слабенькое, хрупкое снижение связано вовсе не с улучшением положения дел с охраной труда на предприятиях, а с экономическими проблемами, которые большинство из них испытывают: если экономика не растет, то уровень травматизма на производстве относительно стабилен, если экономика падает, падает и травматизм, так как травмироваться некому, но если отмечается рост, то и кривая травматизма идет вверх, красноречиво показывая высокую цену этого роста. Наращивание производства достигается за счет здоровья работников, т.е. в ущерб тем, кто его обеспечивает, — вот проблема нашей охраны труда.

На упомянутом совещании глава государства с нескрываемым раздражением[2] задал риторический вопрос: «Слушайте, у нас какой год-то на дворе? 2011-й, напомню…» Чем было вызвано раздражение? За четыре года до этого совещания, в марте 2007 г., Дмитрий Медведев вел заседание Совета по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике, которое как раз было посвящено вопросам охраны труда, и на том заседании были при-

[1] Ссылка на текст выступления на сайте Кремля: http://news.kremlin.ru/news/10828.

[2] Ссылка на видео этого выступления на сайте Кремля: http://news.kremlin.ru/video/775.

ведены примерно те же цифры и та же картина[3]. На первый взгляд, внешне ничего не изменилось. На самом деле, изменения произошли пока внутри процесса, поэтому снаружи они были еще не видны, по крайней мере, три года назад — в 2011 г.

Процесс был запущен 7 лет назад: впервые на самом высоком уровне о необходимости выстраивания новой модели охраны труда — модели, которая была бы основана на системе управления профессиональными рисками, — было заявлено в Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденной Указом Президента России от 09.10.2007 г. № 1351. В этом документе указано, что на период до 2025 г. одной из долгосрочных стратегических целей государства является сокращение уровня смертности и травматизма от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний за счет перехода в сфере охраны труда к системе управления профессиональными рисками (включая информирование работников о соответствующих рисках, создание системы выявления, оценки и контроля таких рисков), а также за счет экономической мотивации для улучшения работодателем условий труда. Концепция предусматривает три этапа движения к намеченной стратегической цели. Первый этап был рассчитан на 2008—2010 гг., и на этот период ее реализации Минздравсоцразвития России утвердило Программу действий по улучшению условий и охраны труда (Приказ от 23.10.2008 г. № 586), которая положила начало законодательным инициативам Правительства РФ по реформированию системы обязательного социального страхования в части формирования новой модели охраны труда. Часть этих инициатив была реализована в период действия Программы, часть воплотилась позже — в федеральных законах «О специальной оценке условий труда» и «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с принятием Федерального закона «О специальной оценке условий труда».

Общий замысел состоял в том, чтобы постепенно уйти от формально-списочного принципа предоставления льгот гарантий и компенсаций за работу во вредных условиях труда и от отраслевого принципа формирования страховых тарифов, консервирующих управление охраной труда и демотивирующих работодателей улучшать условия труда своих работников, и поэтапно, шаг за шагом создать такую модель социального страхования, которая бы дифференцировано подходила к вопросу формирования страховых тарифов по принципу: «высокие риски — платите больше», «низкие риски — платите меньше», тем самым стимулируя работодателя управлять этим процессом, т.е. принимать более эффективные профилактические меры по снижению травматизма и профзаболеваний. Принцип экономической мотивации работодателя основан на том, чтобы работодателю было выгодно снижать профриски путем изменения системы управления охраной труда, т.е. привнося управляемость в бесконтрольный процесс производственного поведения работников. Получая ясный сигнал от главного регулятора о том, как могут быть снижены или увеличены тарифы страховых отчислений, работодатель получает и инструменты воздействия на этот процесс. Государство ставит работодателя перед выбором: оставить все как есть и платить с каждым годом все больше и больше (в том числе штрафы!) или предпринять меры по снижению рисков и тем самым, минуя штрафные санкции, платить меньше в систему солидарного страхования.

Это — предел инструментов, которыми располагает Правительство РФ, управляя охраной труда (см. ст. 216 Трудового кодекса РФ). У государства, помимо законодательных, есть еще надзорные инструменты управления, но они в силу ограниченности их во времени малоэффективны и не пригодны для реализации долгосрочной стратегии: вспомним широкомасштабную кампанию прокурорских и рострудовских проверок соблюдения трудового законодательства в области охраны труда в 2011 г., сразу после упомянутого выступления Президента страны. Кроме того, что государственные инспекции труда, судя по всему, выполнили, а многие даже, наверняка, перевыполнили план по штрафам, в выигрыше оказались лишь аттестующие организации, очередь к которым из работодателей, получивших предписания, растаяла лишь к середине 2012 г. (т.е. почти сразу после выборов нового главы государства), причем так же внезапно, как и возникла. Такие интервенции действенны лишь перед выборами, в управлении же охраной труда ничего не изменилось. Здесь нужна более тонкая настройка и более изящные инструменты управления.

*(Продолжение в следующем номере.)*

[3] Автор статьи в то время, будучи начальником отдела Департамента трудовых отношений Минздравсоцразвития России, отвечал за подготовку материалов к указанному заседанию.

# Социальное страхование

## и управление охраной труда: тернистый путь к СУОТ через СОУТ

**М.С. Байгереев**
*Директор*
*Восточно-Сибирского*
*Филиала*
*ФГБУ «НИИ труда*
*и социального страхования»*
*Минтруда России*

*(Окончание.*
*Начало в №№ 10(166) и 11 (167) за 2014 год.)*

### Больше стандартов «хороших и разных»

Минтруд России приказом от 04.08.2014 г. № 524н утвердил профессиональный стандарт «Специалист в области охраны труда». Готовы ли к нему организации?

По замыслу Правительства РФ, профессиональные стандарты должны применяться работодателями при формировании своей кадровой политики, обучении и аттестации работников, установлении систем оплаты труда, а образовательными организациями — при разработке своих образовательных программ профессионального образования. Другими словами, профстандарты — это некий ориентир для работодателей в том, какой специалист им нужен и что можно и нужно от него требовать, т.е. каким функционалом, каким набором компетенций должен обладать работник определенной специальности, а для образовательных организаций — кого готовить для рынка труда, каким знаниями должен обладать тот или иной специалист, чему учить своих студентов.

Немаловажным является использование профстандарта для целей аттестации работника, чтобы проверить его компетенцию, уровень знаний или степень подготовки — то, насколько работник соответствует занимаемой должности. Стандарт может быть взят за основу, например, при тестировании кандидатов на открытую вакансию или при составлении учебного плана внутрикорпоративной подготовки и повышения квалификации работников. Стандарт также является объективным критерием аттестации в случае расторжения трудового договора по инициативе работодателя (п. 3 ч. первой ст. 81 Трудового кодекса РФ).

Неоценимую помощь профессиональные стандарты окажут кадровикам при составлении должностных инструкций и трудовых договоров, так как стандарты содержат четкое описание трудовой функции и трудовых действий по каждой функции. Именно размытость и нечеткость определения трудовых функций и действий является главной проблемой трудовых отношений между работником и работодателем, когда назревает конфликт и работодатель, например, объявляет дисциплинарное взыскание. Любое решение о дисциплинарном взыскании может быть легко оспорено в суде, если отсутствует ссылка на то, какой конкретно пункт должностной инструкции был нарушен, или если не понятно, какая часть трудовой функции была не выполнена либо выполнена ненадлежащим образом.

Профессиональный стандарт «Специалист в области охраны труда» определяет основную цель профессиональной деятельности: профилактика несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, снижение

уровня воздействия (устранение воздействия) на работников вредных и (или) опасных производственных факторов, уровней профессиональных рисков. Сравните цель профессиональной деятельности с целями, определенными в стандартах и руководствах по управлению охраной труда. Целью, например, стандарта ГОСТ 12.0.230-2007 является содействие защите работников от воздействия опасных и вредных производственных факторов, исключению несчастных случаев, в том числе со смертельным исходом, и профессиональных заболеваний на производстве.

В профстандарте «Специалист в области охраны труда» перечислены все трудовые функции, указан уровень квалификации, который предъявляется к специалисту для выполнения тех или иных трудовых функций, и подробно расписаны трудовые действия, обеспечивающие выполнение трудовой функции, а также необходимые умения и знания по каждой трудовой функции. Прочитайте внимательно этот профстандарт сквозь призму тех требований, которые предъявляют все современные стандарты и руководства по управлению охраной труда, включая Типовое положение о системе управления охраной труда, проект которого Минтруд России планирует утвердить своим приказом в ближайшее время. Более того, берем Трудовой кодекс РФ, открываем ст. 212 «Обязанности работодателя по обеспечению безопасных условий и охраны труда» и сравниваем эти обязанности с трудовыми функциями, трудовыми действиями, необходимыми умениями и знаниями, определенными в рассматриваемом профессиональном стандарте. Учитывая, что именно нарушения норм ст. 212 ТК РФ, как правило, фигурируют в протоколах об административных правонарушениях, которые составляют инспекторы по охране труда Государственных инспекций труда, выполняя планы по штрафам Роструда в ходе своих инспекционных проверок, то любому работодателю становится понятной ценность должности специалиста по охране труда и стандартов управления охраной труда в реальном денежном выражении. Достаточно взглянуть в КоАПП и узнать, какие штрафные санкции вступают в силу с 1 января 2015 года за несоблюдение требований охраны труда (Федеральный закон от 28.12.2013 г. № 421-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О специальной оценке условий труда»).

И, как уже отмечалось, профстандарт должен служить ценным ориентиром для целей профессионального образования по охране труда, которое пока, к сожалению, весьма оторвано от реальной практики и новых требований законодательства. Например, уровень квалификации, соответствующий трудовым функциям под кодами С/01.7 и С/02.7, предполагает создание новых знаний прикладного характера в определенной области (см. характер знаний для 7-го уровня квалификации, утвержденного приказом Минтруда России от 12.04.2013 г. № 148н «Об утверждении уровней квалификации в целях разработки проектов профессиональных стандартов») и такие необходимые знания для выполнения этих трудовых функций, как «лучшие отечественные и зарубежные практики в области управления охраной труда», «основы финансового планирования и разработки бюджетов» и другие. Многие ли образовательные организации сейчас могут предложить специалистам по охране труда, и тем более — руководителям служб охраны труда — современные программы дополнительного профессионального образования, предусматривающие передачу таких знаний?

## Курс «Управление охраной труда, специальная оценка условий труда, оценка и управление профессиональными рисками на предприятии»

Курс повышения квалификации (профессиональная переподготовка) в области охраны труда, рассчитанный на 72 часа, вырос из модуля «Управление профессиональными рисками на предприятии», который, как уже отмечалось[1], первоначально был разработан специалистами МОТ в рамках пилотного проекта на Северо-Западе страны. Автор выражает признательность Бюро МОТ для стран Восточной Европы

[1] См. предыдущую часть данной статьи (Вестник государственного социального страхования. — № 11 (167), 2014).

и Центральной Азии за техническое содействие Восточно-Сибирскому филиалу ФГБУ «Научно-исследовательский институт труда и социального страхования» Минтруда России в реализации пилотного проекта «Внедрение системы управления профессиональными рисками в региональные и корпоративные программы по охране труда», запуск которого как раз состоялся с активного продвижения и доработки указанного модуля уже в качестве курса повышения квалификации сперва в Иркутске, а потом — в Улан-Удэ и других городах Сибири, Дальнего Востока и Урала в течение 2009–2014 гг.

Вот далеко не полный круг вопросов, вокруг которых обычно возникало много дискуссий, но большинство из которых оставалось без правильного ответа до прохождения курса:

1. Что такое оценка и управление рисками, что такое опасность, риск, вероятность наступления последствий и их тяжесть?
2. Почему это самый эффективный инструмент для улучшения охраны и условий труда?
3. В чем сходство и в чем отличия процедур и методик оценки рисков от методики проведения специальной оценки условий труда (СОУТ)?
4. Как интегрировать результаты проведения специальной оценки условий труда (СОУТ) в процесс оценки рисков на рабочих местах и качественно повысить уровень безопасности, выстроив на основе управления рисками систему управления охраной труда (СУОТ)?
5. Что такое системный подход и что включает в себя понятие «современная система управления охраной труда (СУОТ)»?
6. Почему процедуры оценки и управления рисками лежат в основе современных СУОТ и какова их роль?
7. Что такое участие работников, социальный диалог и социальное партнерство на предприятии и почему это жизненно необходимое условие эффективности управления рисками?
8. Как происходит подготовка, процесс оценки рисков, анализ результатов и как их использовать?
9. Что такое контроль над рисками и какова иерархия мер контроля и управления?
10. Что получает предприятие от внедрения этих технологий и почему это выгодно для бизнеса?
11. Что такое человеческий фактор и поведенческий подход, как их учитывать в управлении рисками?
12. Почему люди так часто игнорируют правила и инструкции, как управлять поведением людей на рабочем месте?

Правильные, проверенные временем ответы на эти вопросы дает практический курс, материалы которого объединили в себе передовой опыт многих стран мира в сфере оценки и управления рисками на производстве. Курс содержит в качестве примеров методики и технологии, используемые на российских и совместных предприятиях, работающих в России. Материалы адаптированы для широкой аудитории и выстроены в логической последовательности.

Главная цель курса — не только дать теоретические знания в вопросах оценки рисков, выработать практические навыки по идентификации опасностей и оценке рисков, но и изменить существующие, ошибочные подходы и представления. Используется проверенный на передовых предприятиях принцип современной системы управления охраной труда: «от поиска виноватого к поиску истинных причин и от поиска нарушений к идентификации опасностей и рисков».

Основной модуль курса повышения квалификации рассчитан на 2,5 дня. В процессе обучения используются современные методики преподавания, основанные на интерактивном взаимодействии преподавателя и слушателей и активную работу каждого участника в малых группах. Этот факт накладывает ограничение на число участников. Максимальное количество слушателей в группе не должно превышать 20–24 человека (сложный материал по-настоящему усваивается лишь в небольших группах). Теоретическая часть сопровождается практическими упражнениями и большим количеством учебно-методического материала. Но главная ценность — это методика преподавания, которая позволяет специалистам, прошедшим обучение по данному модулю, в дальнейшем самостоятельно проводить занятия по охране труда и краткосрочные тренинги по оценке рисков в своих учебных центрах.

Примерная программа курса подготовки (профессиональной переподготовки) по учебному модулю «Оценка и управление рисками на предприятии»:

Раздел 1.1 Управление профессиональными рисками — стратегия государственной политики в области охраны труда на период до 2025 года. Концепция превентивного подхода. Законодательные изменения.

Раздел 1.2. Системы управления охраной труда и понятие системного подхода. Роль и место оценки рисков и социального партнерства в СУОТ.

Раздел 1.3. Законодательная база. Оценка рисков в других странах, международная практика.

Раздел 2.1. Актуальность оценки рисков. Основы оценки рисков.

Раздел 3. Субъективный, или «человеческий», фактор при оценке рисков.

Раздел 4. Планирование и подготовка к оценке рисков.

Раздел 5. Выполнение оценки рисков.

Раздел 6.1. Необходимость управления рисками. Иерархия управления рисками.

Раздел 6.2. Мероприятия по контролю над рисками.

Раздел 7. Поведенческий подход.

С 1 января 2014 года действуют новые поправки в Трудовой кодекс РФ (в редакции Федерального закона от 28.12.2013 г. № 421-ФЗ), обязывающие работодателя провести специальную оценку условий труда, обеспечить создание и функционирование системы управления охраной труда (ст. 212 ТК РФ), определяющие понятие «Система управления охраной труда» и корректирующие понятие «Управление профессиональными рисками» (ст. 209 ТК РФ). В этой связи Восточно-Сибирский филиал ФГБУ «Научно-исследовательский институт труда и социального страхования» Минтруда России проводит семинары по новой программе дополнительного профессионального образования (профессиональной переподготовки) «Управление охраной труда, специальная оценка условий труда, оценка и управление рисками на предприятии» (72 академических часа повышения квалификации), которая адаптирована под требования п. 2 ч. 3 ст. 20 Федерального закона «О специальной оценке условий труда».

Но это — дорогой, элитарный курс обучения для экспертов по оценке условий труда, для руководителей и специалистов по охране труда продвинутых организаций. Своего рода бизнес-тренинги и семинары класса «премиум» делового и самого активного сегмента экономики страны. Как быть с обычными, типовыми программами по охране труда для массового потребителя — обычного среднестатистического гражданина, на которого тоже распространяется императивная норма Трудового кодекса об обязательном, без исключений, обучении и проверке знаний требований охраны труда, поскольку именно этот массовый среднестатистический гражданин и является главным участником трагедий на производстве? Причем мало разработать доступный и недорогой курс «эконом-класса» (типовые 40-часовые программы, как известно, давно безнадежно устарели и превратились в профанацию «обучения»). Попробуйте еще довести (буквально) это обучение до самых до окраин нашей необъятной Родины. В регионах Сибири, Урала, Дальнего Востока по одной-единственной железной дороге можно ехать, порой, сутками от краевого или областного центра до отдаленного райцентра того же (!) края или области. А иногда до дальнего улуса, где, представьте, тоже происходят массовые несчастные случаи, есть только воздушный путь... Однако это уже отдельная тема, которой мы обязательно коснемся в наших следующих публикациях.