

Аттестация рабочих мест и современные технологии оценки и управления профессиональными рисками в организациях

Кузнецова Е.А.

*Заместитель начальника управления НИИ ТСС
Минздравсоцразвития России*

Сегодня в Российской Федерации практически каждый пятый работник трудится в условиях, не отвечающих санитарно-гигиеническим требованиям. У нас ежегодно растет количество таких людей, число которых в 2008 году составило 26,2% (увеличилось с 24,9% в 2007 году). При этом растет количество правонарушений в сфере охраны труда, выявляемых государственными инспекциями труда в субъектах Российской Федерации.

Основная задача охраны труда, как института общественных отношений – сохранение жизни и здоровья человека в процессе трудовой деятельности. Основной исполнитель этой задачи – работодатель (ст. 212 ТК РФ «Обязанности работодателя по обеспечению безопасных условий и охраны труда»)

Аттестация рабочих мест по условиям труда является одним из важнейших элементов в системе управления охраной труда. Она позволяет более целенаправленно планировать работу по охране труда, добиваться большего эффекта от реализуемых на предприятиях оздоровительных мероприятий. Аттестация позволяет в полной мере реализовать право работника на информацию об условиях его труда, право на льготы и компенсации. Это на сегодняшний день единственный инструмент, дающий работодателю объективную картину состояния условий труда на его предприятии.

Аттестация выполняется в соответствии со ст. 212 ТК РФ «Обязанности работодателя по обеспечению безопасных условий и охраны труда», согласно которой работодатель обязан обеспечить проведение аттестации рабочих мест по условиям труда с последующей сертификацией организации работ по охране труда. Основным документом, устанавливающим требования к проведению аттестации рабочих мест - утвержденный приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 31.08.2007 г. № 569 Порядок проведения аттестации рабочих мест по условиям труда.

В новых экономических условиях, когда работодателю дано право самостоятельно принимать решение о создании службы охраны труда или привлечения специализированных организаций (специалистов) для проведения работ (оказания услуг) в сфере обеспечения достойных условий труда работников, охраны их здоровья и безопасности на работе, приобретает актуальность вопрос профессиональной компетенции привлекаемых организаций (специалистов).

В настоящее время в Российской Федерации сформировался рынок услуг в сфере охраны труда, предоставляемых предприятиям и организациям. Для проведения работы в определенной области организации должны иметь разрешающие документы, такие как лицензии на образовательную деятельность, аттестаты аккредитации испытательных лаборатории в различных системах (например, ССОТ, ГОСТ Р, Системе аккредитации лабораторий, осуществляющих санитарно-эпидемиологические исследования, испытания) и так далее.

К сожалению, наличие всех необходимых у поставщика услуг разрешающих документов не гарантирует качество проведения аттестации. Проблем довольно много. С одной стороны, не секрет, что некоторые поставщики просто покупают разрешение, не имея ни квалифицированного персонала, ни аттестованного оборудования. И, следовательно, ни о какой добросовестной работе говорить нельзя. Некоторые поставщики, пользуясь тем, что основным критерием при закупке услуг в соответствии с ФЗ-94 является цена, выигрывают за счет демпинга цен. Но качественно произведенные измерения не могут стоить копейки. Значит, либо не все рабочие места аттестуются в полном объеме, либо результаты аттестации не будут достоверными. И таких проблем можно перечислить еще немало.

С другой стороны, некоторые заказчики считают, что, заплатив деньги поставщику, вправе получить не достоверную оценку условий труда, а необходимые заказчику положительные результаты. В противном случае поставщик может и не получить в полном объеме оплату проведенной аттестации.

Для того, чтобы начать решать проблему контроля качества услуг по охране труда, Минздравсоцразвития России разработал Проект приказа «Об утверждении Перечня услуг в области охраны труда, для оказания которых необходима аккредитация и Правил аккредитации организаций, оказывающих услуги в области охраны труда». Согласно этим Правилам, «аккредитация организаций, оказывающих услуги в области охраны труда, осуществляется в целях:

- подтверждения компетентности организаций в сфере оказания услуг в области охраны труда;
- подтверждения полномочности организаций оказывать услуги в области охраны труда, включая подтверждение наличия у них необходимой материально-технической базы;
- обеспечения гарантий ответственности организаций, оказывающих услуги в области охраны труда, перед заинтересованными лицами – получателями услуг в области охраны труда».

Систему аккредитации составляют:

Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации;

Совет Системы аккредитации (представители Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации, иных заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, ведающих вопросами охраны труда, а также профессиональных союзов и их объединений, иных уполномоченных работниками представительных органов, объединений работодателей с правом совещательного голоса); экспертные организации; эксперты по аккредитации, аттестованные в установленном порядке.

Помимо полномочий органов системы аккредитации, Правилами устанавливаются: требования к организациям, оказывающим услуги в области охраны труда, порядок аккредитации, а также порядок проведения контроля за соблюдением требований аккредитации, который осуществляется экспертными организациями и (или) экспертами по поручению органа по аккредитации, в форме плановых и внеплановых проверок на основании решения органа по аккредитации.

Особенно актуален вопрос обеспечения должного уровня условий труда для предприятий малого бизнеса. В настоящее время в сфере малого бизнеса действуют более 1 млн. юридических лиц и занято более 16,0% общей численности экономически активного населения.

В то же время организация охраны труда *на малых предприятиях* отличается особенно низким уровнем, о чем свидетельствуют данные выборочных наблюдений. На большинстве малых предприятий отсутствуют службы и специалисты по охране труда, не ведется работа по аттестации рабочих мест, не выделяются средства на обеспечение работников средствами индивидуальной защиты, не проводятся периодические медосмотры, санаторно-курортное оздоровление работников.

При этом коэффициент частоты производственного травматизма со смертельным исходом в малом бизнесе практически в 3,5 раза выше, чем в среднем по стране.

В соответствии со статьей 217 Трудового кодекса Российской Федерации на малых предприятиях с численностью работников до 50 человек решение о создании службы охраны труда или введении должности специалиста по охране труда с учетом специфики своей производственной деятельности принимается работодателем.

При отсутствии у работодателя службы охраны труда, штатного специалиста по охране труда их функции осуществляют работодатель - индивидуальный предприниматель (лично), руководитель организации, другой уполномоченный

работодателем работник либо организация или специалист, оказывающие услуги в области охраны труда, привлекаемые работодателем по гражданско-правовому договору.

Указанные организации и специалисты, по сути, должны выполнять функции служб охраны труда, то есть обеспечивать соблюдение требований охраны труда и осуществлять контроль за их выполнением.

Таким образом, от качества работы организаций и специалистов, оказывающих услуги в области охраны труда, во многом будет зависеть уровень безопасности труда работников.

Именно поэтому, в соответствии с действующим законодательством, организации и специалисты, оказывающие услуги в области охраны труда, должны подлежать обязательной аккредитации.

Введение системы обязательной аккредитации организаций, оказывающих услуги в области охраны труда, в том числе по проведению аттестации рабочих мест по условиям труда, позволит обеспечить качество предоставления данных услуг, что, в свою очередь, безусловно окажет влияние на решение главной задачи – обеспечение безопасных условий труда работников, снижение уровня производственного травматизма и профзаболеваемости в Российской Федерации.

Одним из препятствий проведению аттестации рабочих мест, особенно на малых предприятиях, являются большие затраты на ее осуществление, которые вряд ли можно снизить в условиях, определяемых действующими у нас в сфере охраны труда нормативными и руководящими документами.

Согласно федеральной Программе действий по улучшению условий и охраны труда на 2008-2010 гг.», основной задачей новой системы управления охраной труда является переход от реагирования на страховые случаи «post factum» к управлению рисками повреждения здоровья работников. НИИ ТСС Минздравсоцразвития России принимает активное участие в работе по реализации этой Программы.

Другими словами можно сказать, что на данном этапе развития назрела насущная необходимость модернизации системы управления охраной труда, в первую очередь за счет перехода в сфере охраны труда к созданию всеобъемлющей, сквозной системы управления профессиональными рисками, охватывающей все уровни управления, а также все рабочие места вне зависимости от размера и формы собственности организации.

Необходим переход от существующей «компенсаторной» системы, при которой работодатель компенсирует работнику тем или иным способом (в виде денежных или натуральных выплат) вредные условия труда, к системе максимального устранения таких условий, снижению воздействия вредных факторов на здоровье работника, на

профилактические меры, а также на усиление ответственности как работника, так и работодателя за выполнение требований охраны труда.

Основой системы управления профессиональными рисками должна стать оценка условий труда на каждом рабочем месте с выявлением вредных и (или) опасных производственных факторов по результатам сплошной аттестации рабочих мест по условиям труда, оценка состояния здоровья занятых на этих рабочих местах работников, по результатам которых должны осуществляться мероприятия по приведению условий труда в соответствие с государственными нормативными требованиями охраны труда, а также профилактика профессиональных заболеваний работников.

Предполагается, что переход к управлению охраной труда на основе оценки профессиональных рисков и управлению ими может обеспечить уменьшение финансовых затрат и объема работ по подготовке необходимой документации.

Упрощение процедуры оценки рисков при сохранении ее эффективности в обеспечении безопасности и здоровья работников на работе – одна из важнейших задач, которую ставят перед собой специалисты и руководители, например, в странах ЕС.

Термин «профессиональный риск» фигурирует в Федеральном законе «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний». Определение понятия профессиональный риск, используемое в рассматриваемом законе представлено в статье 3: *«профессиональный риск - вероятность повреждения (утраты) здоровья или смерти застрахованного, связанная с исполнением им обязанностей по трудовому договору (контракту) и в иных установленных настоящим Федеральным законом случаях».*

К сожалению, такое определение не предоставляет возможности для оценки и последующего управления рисками, поскольку не принимается во внимание тяжесть повреждения застрахованного.

Оценку и управление профессиональными рисками можно рассматривать как одну из составляющих правовых, организационно-технических, санитарно-гигиенических и лечебно-профилактических мероприятий охраны труда (напомним, что «Охрана труда - система сохранения жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности, включающая в себя правовые, социально-экономические, организационно-технические, санитарно-гигиенические, лечебно-профилактические, реабилитационные и иные мероприятия»).

Оценка профессиональных рисков предоставляет работодателю возможность, самостоятельно решать, что необходимо делать для обеспечения безопасности и здоровья работников на работе. Систематическая оценка риска представляет собой динамичный

процесс, который позволяет предприятиям проводить активную политику по управлению рисками на работе.

Оценка и управление рисками нашли отражение в ряде отечественных документов. Например, ГОСТ 12.0.0230-2007 «Система управления охраной труда, Общие требования». («Практические рекомендации, содержащиеся в настоящем стандарте, предназначены для использования всеми, на кого возложена ответственность за управление охраной труда»):

«4.10.1.1. Опасности и риски для безопасности и здоровья работников должны быть определены и оценены на постоянной основе. Предупредительные и контролируемые меры должны быть осуществлены в следующем порядке приоритетности:

- a) устранить опасности/риски;
- b) ограничить опасности/риски в его источнике путем использования технических средств коллективной защиты или организационных мер;
- c) минимизировать опасности/риски путем проектирования безопасных производственных систем, включающих меры административного ограничения суммарного времени контакта с вредными и опасными производственными факторами;
- d) работодатель должен бесплатно предоставить соответствующие средства индивидуальной защиты, включая спецодежду в случае невозможности ограничения опасностей/рисков средствами коллективной защиты и принять меры по обеспечению их использования и обязательного технического обслуживания.

4.10.1.2. Следует установить процедуры или мероприятия по предупреждению и минимизации опасностей и рисков, обеспечивающие:

- a) соответствие опасностям и рискам, наблюдающимся в организации;
- b) регулярный анализ и при необходимости модификацию;
- c) соблюдение национальных законов и иных нормативных правовых актов и отражения передового опыта;
- d) учет текущего состояния знаний и передового опыта, включая информацию или отчеты организаций, таких как инспекций труда, служб охраны труда и других служб, при необходимости».

В настоящее время общепринятое понимание процесса управления рисками какого-либо проекта, вообще, сводится к следующему. Управление рисками – это процессы, связанные с идентификацией, анализом рисков и принятием решений, которые включают максимизацию положительных и минимизацию отрицательных последствий наступления рисков событий.

Применительно к охране труда, согласно ГОСТ Р 12.0.006-2002:

Управление профессиональными рисками – управление всеми идентифицированными рисками для здоровья и безопасности работников на работе с учетом приоритетов принимаемых мер, в качестве которых используют:

- исключение опасной работы (процедуры), т.е. исключение этой работы из технологического процесса;
- замену опасной работы (процедуры), например, применение более безопасного оборудования, инструмента, приемов работы и т.п.;
- инженерные (технические) методы ограничения воздействия опасностей: например, установку ограждений, перепланировку производственных помещений, транспортных путей и т.п.;
- организационные методы ограничения воздействия опасностей, например, установку предупреждающих и запрещающих знаков, допуск к работе обученного персонала, разработка инструкций и других организационных документов и т.п.;
- средства коллективной и индивидуальной защиты, с учетом приоритета применения средств коллективной защиты, например, установку системы вентиляции, фильтрации, сигнализации и т.п.
- распределение работ в соответствии с квалификацией, возрастом, полом и состоянием здоровья с учетом данных регулярных медицинских обследований работников.

Далее предлагается набор возможных принимаемых мер: от немедленной остановки производства до постоянного наблюдения за безопасностью. В промежутке – совершенствование технологии, модернизация оборудования, применение коллективных и индивидуальных средств защиты и т.п. Эти меры с полным основанием следует отнести к категории управления профессиональными рисками.

Проведение достоверной оценки условий труда на каждом рабочем месте в рамках аттестации рабочих мест по условиям труда с учетом состояния здоровья занятых на этих рабочих местах работников должно также лечь в основу модернизации системы обязательного страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

В этой сфере назрел переход от установления страховых тарифов по «отраслевому» принципу в зависимости от вида экономической деятельности организации к установлению индивидуальных тарифов для каждой организации в зависимости от существующего уровня профессионального риска. При этом профессиональный риск существует на конкретном рабочем месте, а не в виде экономической деятельности.

Недостатки действующей схемы установления страховых тарифов, а также предоставления скидок и надбавок, очевидны:

- дополнительная финансовая нагрузка на добросовестных и ответственных работодателей;
- система не прозрачна, предоставление скидок организациям носит заявительный характер;
- реализовать процедуру предоставления скидок на практике могут лишь крупные предприятия, хозяйствующие субъекты малого и среднего бизнеса такой возможности лишены во многом ввиду сложности данной процедуры;
- результаты аттестации рабочих мест по условиям труда не учитываются при установлении скидок (надбавок) к страховым тарифам. Учитывается только сам факт проведения аттестации и медосмотров.

Установление страховых тарифов на основе оценки профессиональных рисков позволит создать систему экономических стимулов для улучшения условий труда и внедрения безопасных технологий.

Так в Федеральном законе «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» в ст. 1. «Задачи обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» говорится, что обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний является видом социального страхования и предусматривает обеспечение социальной защиты застрахованных и экономической заинтересованности субъектов страхования в снижении профессионального риска».

Экономический рычаг в системе обязательного социального страхования работает 10 лет. В основу тарификации взносов положен вид экономической деятельности страхователя (работодателя). Скидки и надбавки существенной роли не играют, их используют единицы процентов страхователей.

Тарифы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в России фактически устанавливались три раза:

- в 2001 году, когда было установлено 14 классов профессионального риска (14 тарифов с диапазоном 0,2 – 10,7 % ФОТ). По этим 14 классам были распределены существующие тогда около 750 отраслей, подотраслей народного хозяйства, указанные в ОКОНХ;
- в 2004 году при увеличении количества классов до 22;

- и в 2005 году, когда количество классов было увеличено до 32 классов (32 тарифа с диапазоном 0,2 – 8,5 % ФОТ). Сейчас около 2800 видов экономической деятельности, предусмотренные действующим ОКВЭД, разнесены по этим 32 классам профессионального риска.

Для классов проф. риска тарифы ни разу не пересматривались, изменения в размере взносов осуществлялись переводом страховщика из класса в класс по результатам оценки отношения выплат по страховым случаям к фонду оплаты труда в истекшем году.

Более справедливо и обоснованно в основу принципа тарификации положить уровень профессионального риска. При этом размер взноса страхователя будет зависеть не от вида профессиональной деятельности страхователя, а от сложившегося в данной конкретной организации уровня профессионального риска. При действующей сейчас системе страхователь может перейти в другой класс профессионального риска только вместе со всей группой организаций одного с ним вида экономической деятельности. Если класс профессионального риска, по которому страхователь платит взносы, определяется по его личному, им обеспеченному уровню профессионального риска, тогда страхователь становится сам «кузнец своего счастья» - как поработал, так и заработал. Очевидно, что для его оценки потребуется привлечение процедуры аттестации рабочих мест.