

Сравнительный анализ подходов к обеспечению безопасности труда на основе стандартов ГОСТ 12.0.230-2007, ГОСТ Р 54934-2012/OHSAS 18001:2007

А.Г. Федорец, ктн, доцент АНО «ИБТ», г. Москва

I. Введение

Современный период экономического развития России характеризуется осознанием невозможности дальнейшего развития за счет продажи энергоносителей и признанием необходимости перехода к интенсивному развитию на основе внедрения инноваций и развития предпринимательства. В «Концепции долгосрочного социально-экономического развития России на период до 2020 года» (далее – «Концепция -2020») дается исчерпывающая характеристика предстоящего этапа развития, основными чертами которого являются:

- повышение производительности труда в традиционных областях экономики в 3-5 раз;
- развитие инновационных направлений деятельности, в которых предполагается конкурентное преимущество национальных производителей;
- развитие предпринимательской инициативы и сокращение государственного вмешательства в непосредственное регулирование хозяйственной деятельности предприятий;
- совершенствование систем управления во всех сферах деятельности на основе лучшего мирового опыта с учетом национальных особенностей.

Отмечая необходимость сохранения социальной ориентированности национальной экономики, Концепция-2020 однозначно утверждает, что «усиление социальной ориентированности экономического развития опирается на повышение национальной конкурентоспособности и эффективности, а не на перераспределение имеющегося богатства и социальную конфронтацию». Таким образом, подтверждается курс на опережающее повышение производительности труда, опережающее развитие экономики по сравнению с решением социальных задач.

Обеспечение безопасности производственной деятельности связано с задачами социально-экономического развития страны через сбережение всех видов ресурсов (прежде всего, человеческих). Условия труда работников тесно связаны и с показателями средней продолжительности жизни и с показателями производительности труда.

В то же время, совершенно очевидно, что улучшение условий труда было бы в корне неверно рассматривать в отрыве от обновления технологий, реконструкции и перевооружения производств. В развитых странах полная замена ключевых технологий массового производства происходит с периодичностью примерно в 5 лет («теория малых волн» в экономике).

В таких условиях государственное управление обеспечением безопасности производства становится принципиально невозможным, так как и «нормативные правовые акты, содержащие государственные нормативные требования охраны труда» должны обновляться каждую «пятилетку». Именно поэтому во

всех странах, которые можно причислить к цивилизованным, национальная (но не *государственная!*) система обеспечения безопасности общественного производства основывается на методологии управления рисками.

Современный период социально-экономического развития России требует смещения центров компетенций и принятия управленческих решений в области обеспечения безопасности производства от федеральных органов исполнительной власти к хозяйствующим субъектам. Одной из очевидных объективных предпосылок перехода от государственного управления охраной труда к «менеджменту безопасности производственной деятельности» является фактическая невозможность централизованного государственного управления обеспечением безопасности труда и производства посредством одних только нормативных правовых актов, издаваемых федеральными органами исполнительной власти.

О необходимости радикального реформирования государственной системы управления охраной труда убедительно свидетельствует опубликованная в 2008 году «Концепция Программы действий по улучшению условий и охраны труда, включая проведение аттестации рабочих мест по условиям труда» (далее – «Концепция охраны труда»).

В Концепции охраны труда отмечены основные характерные черты существующей системы управления охраной труда (СУОТ) и основные принципы будущей системы менеджмента безопасности труда (СМБТ):

1. Соответствие международным принципам менеджмента, в том числе, принципам менеджмента безопасности труда. *Цитата: «Вступление страны в ВТО связано с обязательствами приведения норм и стандартов в соответствие с международными правилами менеджмента и безопасности труда. Это значит, что российские предприятия, которые не успеют подготовиться, могут быть окончательно вытеснены зарубежными конкурентами с национального рынка. В этой связи возникнет реальная угроза того, что многие жизненно важные сектора национальной экономики будут фактически контролироваться предприятиями, головные офисы которых находятся в США, Европе и Японии».*

2. Изучение и распространение передового опыта отдельных предприятий, внедривших у себя современные стандарты систем менеджмента безопасности с целью постепенной отмены «советских» принципов управления «охраной труда». *Цитата: «Некогда единая система государственного управления охраной труда, эффективно работавшая в советские годы, сейчас представляет собой лишь отдельные бессистемные фрагменты, уцелевшие на тех предприятиях, которые сохранили прежнюю систему охраны труда, поскольку за годы либерализации экономики и изменения структуры собственности новой эффективно работающей системы не создано. Есть лишь отдельные образцы международных стандартов охраны труда и управления профессиональными рисками, анклавно создаваемые современным менеджментом в рамках корпоративной социальной ответственности на ряде ведущих предприятий страны, ориентированных на мировой уровень ведения бизнеса. Этот опыт требует систематизации и широкого внедрения».*

3. Переход от принципов реагирования на несчастные случаи к действиям, направленных на их предупреждение. Очевидно, что в рамках единой централизованной государственной системы управления охраной труда, основывающейся на нормативных правовых актах предупредить несчастный случай с каждым конкретным рыбаком или оленеводом невозможно. Тем более, это невозможно, если речь идет о новых технологиях (инновациях). *Цитата: «Одна из серьезных проблем в том, что действующая в настоящее время система управления охраной труда построена на принципах реагирования на страховые случаи, а не на принципах их профилактики. Необходимо существенно модернизировать организацию управления охраной труда, сделать ее простой, ясной и понятной для применения всеми без исключения работодателями и работниками, адаптировать для современных условий ведения бизнеса и новых потребностей развития экономики, привести нормы и стандарты в области безопасности и охраны труда в соответствие с международными требованиями».*

4. Смена концепции безопасности – от «Концепции абсолютной безопасности» к «Концепции приемлемого риска», т.е. от безосновательно декларирования возможности полного исключения рисков для жизни и здоровья работника к признанию невозможности полного исключения вероятности травмирования и даже гибели работника в процессе труда. Проактивное (предупреждающее) управление в сфере безопасности производства и труда сегодня возможно только на основе *методологии менеджмента рисков*, заложенной в основу «Концепции приемлемого риска». *Цитата: «Основной задачей новой системы управления охраной труда является переход от реагирования на страховые случаи “post factum” к управлению рисками повреждения здоровья работников. Данная цель может быть достигнута созданием всеобъемлющей, сквозной системы управления профессиональными рисками, которая должна стать основой управления системой сохранения жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности, охватывая все рабочие места вне зависимости от размера и формы собственности предприятия».*

5. Системный подход к реформированию сферы охраны труда, включающий в себя всю систему трудовых отношений и все сферы безопасности, разделенные сегодня ведомственными барьерами. *Цитата: «Системный характер назревших проблем обуславливает необходимость реформирования всей системы управления охраной труда, т.е. управления системой сохранения жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности с учетом потребности развития российской экономики и тех масштабных задач, которые ставятся Правительством Российской Федерации по достижению нового качества жизни и условий труда российских граждан».*

II. О добровольности применения стандартов

Результаты приведенного анализа стандартов систем менеджмента производственной безопасности и здоровья показывает, что, несмотря на общие цели и понятийный аппарат, стандарты OHSAS 18001:2007 и ГОСТ 12.0.230-2007 имеют существенные методологические различия и ориентированы на применение в различных социально-экономических условиях.

Несмотря на то, что с даты вступления в силу Федерального закона от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» прошло уже почти 10 лет, значительная часть наших сограждан до сих пор остается в уверенности, что «ГОСТ» - это «государственный стандарт», а «невыполнение требований государственных стандартов преследуется по закону».

Федеральный закон «О техническом регулировании» дает следующее определение «стандарта» и «стандартизации»:

«стандарт» - документ, в котором в целях **добровольного** многократного использования устанавливаются характеристики продукции, правила осуществления и характеристики процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ или оказания услуг;

стандартизация - деятельность по установлению правил и характеристик в целях их **добровольного** многократного использования, направленная на достижение **упорядоченности** в сферах производства и обращения продукции и **повышение конкурентоспособности** продукции, работ или услуг.

Из приведенных определений следует, что любой **стандарт** должен содержать перечень (спецификацию) обоснованных, объективно проверяемых требований, которые **должны** быть безусловно реализованы в организации в случае **добровольного** принятия организацией этого стандарта. Стандарт по своему смыслу не только формулирует требования. Стандарт формулирует требования таким образом, чтобы они могли быть объективно проверены в ходе аудита второй стороны или третьей стороны (сертификации). В связи с этим формулировки стандарта должны быть понятными, однозначно трактуемыми и объективно проверяемыми.

Требования, включаемые в стандарт, не придумываются, не появляются в результате научных разработок, не являются результатом гениального прозрения. Каждое требование **стандарта** представляет собой (должно представлять!) формализованное обобщение **наилучшей** практики **ведущих** участников рынка, добившихся **наилучших** результатов благодаря следованию принципу, изложенному затем в виде требования стандарта. Именно поэтому требования стандарта в принципе не могут быть общеобязательными: «что одному хорошо, другому – смерть».

Тем не менее, соблюдение всех требований стандарта многими организациями приводит к некоторому общественно-полезному и экономически оправданному результату, который должен быть заложен в стандарт на начальном этапе его разработки – на этапе обоснования необходимости (целесообразности и полезности) данного стандарта.

Вывод: применение всех без исключения национальных стандартов, включая стандарты ГОСТ 12.0.230-2007, ГОСТ Р 54934-2012/OHSAS 18001:2007 и все стандарты серии ССБТ, является добровольным.

«Добровольность» применения означает, что невыполнение требований указанных стандартов не влечет за собой применение административных санкций. Однако, следование любому **добровольному** стандарту становится **обязательным** в случае, если организация приняла на себя **добровольное обязательство** по соблюдению требований этого стандарта.

В случае, если организация заявила, что следует некоторому добровольному стандарту, а на самом деле нарушает требования этого стандарта и нарушение требования добровольно принятого стандарта привело к нанесению имущественного или морального ущерба другим лицам, то организация может быть привлечена к гражданской ответственности (возмещение вреда) потерпевшей стороной ввиду «введение в заблуждение».

Решение «принимать» какой-либо стандарт к применению или «не принимать» находится в компетенции высшего руководства организации. Стандарт принимается к исполнению только в том случае, если это решение приносит организации материальную выгоду в виде:

удовлетворение требования заказчика и получение права заключить контракт на поставку продукции (оказание услуг);

удовлетворение потребностей покупателей, предпочитающих продукцию (услугу), отвечающую требованиям данного стандарта;

повышение рентабельности на основе признанного стандарта менеджмента (качества, экологии, безопасности), подтвердившего свою эффективность во многих организациях.

В любом случае, внедрение стандарта в практику деятельности организации должно быть «эффективным», т.е. экономическая выгода, которую приносит внедрение этого стандарта, должна быть существенно больше затрат на внедрение и поддержание стандарта.

Именно поэтому, внедрение организационных стандартов серий ISO 9000, ISO 14000, OHSAS 18000 в малых организациях целесообразно только на минимальном уровне, достаточном для сертификации. К сожалению, действительно, во многих случаях для существования организации на рынке требуется подтверждение соответствия некоторому стандарту (наличие сертификата соответствия). В подавляющем большинстве случаев внедрение стандартов менеджмента в малых организациях, не приносит реальной экономической выгоды, изначально заложенной в существо стандарта.

III. Терминология существующих стандартов в области обеспечения безопасности и здоровья работников.

3.1. Основные принципы OHSAS

Необходимость тщательного анализа ключевых понятий рассматриваемых стандартов, принципиальных различий между «управлением» и «менеджментом», «охраной труда» и «менеджментом безопасности», «работодателем» и «высшим руководством», «ответственностью» и «лидерством», «участием» и «вовлеченностью» подтверждается широко распространенным заблуждением относительно идентичности стандартов ГОСТ 12.0.230-2007. «Система стандартов безопасности труда. Системы управления охраной труда. Общие требования» и стандарта ГОСТ Р 54934 – 2012/ OHSAS 18001:2007. «Системы менеджмента безопасности труда и охраны здоровья. Требования».

Действительно, беглый, непрофессиональный обзор этих стандартов не позволит неискушенному «читателю» найти в них «10 различий». Более того,

отличия между текстами первоисточников – ILO-OSH 2001 и OHSAS 18001:2007 еще менее заметны.

Главное различие заключается в идеологии этих стандартов. Это, на первый взгляд незаметное, но от этого не менее принципиальное, различие обусловлено существенно различными *личностными* позициями разработчиков этих документов, в их взглядах на роль и место безопасности труда в системе общественного производства, трудовых отношений, на роль высшего руководства и рядовых работников в обеспечении безопасности труда и, самое главное, - в конечной цели деятельности, которая направлена на сохранение жизни и здоровья работников.

Стандарт OHSAS 18001:2007 был разработан «для удовлетворения требований потребителей о необходимости наличия признанного стандарта для системы менеджмента безопасности труда и охраны здоровья (далее – БТиОЗ), на основании которого их системы менеджмента могут быть оценены и сертифицированы. Документ OHSAS разработан с учетом совместимости стандартов ИСО 9001:2000 (на систему менеджмента качества) и ИСО 14001:2004 (на систему экологического менеджмента), чтобы облегчить, при необходимости, интеграцию в организациях систем менеджмента качества, экологического менеджмента и менеджмента БТиОЗ».

Таким образом, стандарт OHSAS 18001:2007 был изначально разработан в целях интеграции деятельности по обеспечению безопасности труда в общую систему менеджмента организации, т.е. в ее бизнес-процессы. Стандарт основывается на том предположении, что организация, решившая внедрить систему менеджмента безопасности в соответствии с OHSAS, уже имеет устойчивую систему менеджмента качества, соответствующую ИСО 9001:2000 (ныне - ИСО 9001:2008). Именно по этой причине принципиально невозможно внедрить стандарт OHSAS 18001:2007 «на пустом месте», без предварительного внедрения системы менеджмента качества (СМК).

Возможно исключение: одновременное внедрение СМК (ИСО 9001:2008) и СМ БТиОЗ (OHSAS 18001:2007) в виде интегрированной системы менеджмента.

Цель разработки и внедрения стандарта OHSAS 18001:2007 - предоставление менеджменту предприятий инструмента для эффективной деятельности по сохранению одного из важнейших ресурсов предприятия – рабочей силы.

«Документы OHSAS, охватывающие вопросы менеджмента БТиОЗ, предоставляют организациям возможность использования элементов результативной системы менеджмента БТиОЗ. Эти элементы, которые могут быть интегрированы с другими требованиями к менеджменту, помогут организациям в достижении целей в области БТиОЗ и экономических целей».

«Общей целью настоящего стандарта является поддержка и распространение передового опыта в области БТиОЗ при сохранении баланса потребностей в безопасности труда и социально-экономических потребностей».

«Менеджмент БТиОЗ охватывает весь диапазон проблем, включая проблемы, касающиеся стратегии и конкурентоспособности. Демонстрация успешного внедрения настоящего стандарта может быть использована организацией для того, чтобы убедить заинтересованные стороны в наличии у нее надлежащей системы менеджмента БТиОЗ».

Стандарт OHSAS 18001:2007 и полностью идентичный ему национальный стандарт ГОСТ Р 54934 – 2012/ OHSAS 18001:2007 – это документ для высшего руководства организации, для генерального директора. Именно поэтому, определение СМ БТиОЗ в OHSAS 18001:2007 выглядит следующим образом:

«система менеджмента БТиОЗ (OH&S management system): Часть системы менеджмента организации, используемая для разработки и реализации ее политики в области БТиОЗ, а также для менеджмента рисков в области БТиОЗ».

Следует обратить внимание: основным содержанием деятельности в области БТиОЗ является: а) поддержание политики организации в области БТиОЗ; б) менеджмент рисков.

Из этих двух положений следуют:

- приоритет экономических интересов и целей организации перед социальными (сильная социальная политика может быть основана только на устойчивом экономическом базисе);
- лидерство высшего руководства – как важнейший элемент СМ БТиОЗ (94% по У.Э. Демингу);
- центральное место и роль идентификации опасностей и оценки рисков;
- важная, но не главная роль «участия работников» в формировании и результативности системы менеджмента (6% по У.Э. Демингу).

Цель и, соответственно, идеология разработки Руководства МОТ-СУОТ 2001 (ILO-OSH 2001) существенно иные.

Внимательное изучение текста Руководства МОТ-СУОТ 2001 (ILO-OSH 2001) проявляет следующие цели документа:

- содействие сохранению жизни и здоровья работника, как «человека вообще», а не как «человеческого ресурса»;
- улучшение условий труда является первичным по отношению к экономическим результатам деятельности организации;
- укрепление социального партнерства является более важным, чем улучшение управляемости организации;
- участие работников в управлении является более важным, чем лидерство высшего руководства.

Первый пункт требует отдельного пояснения во избежание обвинений в отсутствии «гуманизма». Попытка принудить «работодателя» (юридическое лицо) проявлять заботу о «сохранении человечества» выглядит гуманно, но совершенно бесперспективно. Гораздо эффективнее для экономики и полезнее для «человека вообще» создать законодательные условия, в которых «работодатель» считал бы выгодным вкладывать средства в сохранение своего «человеческого ресурса». Так эту «уловку» используют правительства всех развитых стран.

Таким образом, отражая ту же цель, что и OHSAS 18001 (улучшение деятельности по сохранению жизни и здоровья работников) Руководство ILO-OSH 2001 ориентировано на другие принципы, методы и инструменты.

В силу личных взглядов и предпочтений разработчиков стандарта ГОСТ 12.0.230-2007 реализованный в стандарте авторский перевод ILO-OSH 2001 в еще большей степени уводит смысл ILO-OSH 2001 в сторону «охраны труда», о которой (охрана труда - «*labour protection*») в тексте ILO-OSH 2001 вообще речь не идет.

3.2. Управление (руководство)- менеджмент

Безусловно, термины «управление», «руководство», «менеджмент» являются синонимами. Однако, *синонимы* потому и разные слова, что обозначают *почти* одно и то же, но *не совсем* одно и то же. Применительно к особым национальным условиям, традициям и менталитету понятие «управление» во многом оказывается противоположностью понятию «менеджмент».

Без осмысления принципиальных отличий понятий «управление» (в понимании подавляющего большинства отечественных специалистов в области охраны труда) и «менеджмента» (в понимании всех без исключения специалистов в области менеджмента) осознание принципиальных различий между «менеджментом безопасности труда» и «управлением охраной труда» и соответствующими стандартами становится недостижимым.

То, что в России принято называть «управлением», может быть более точно обозначено как «административное управление» (администрирование). В табл. 1 приведена сравнительная характеристика понятий «управление-администрирование» и «менеджмент».

Примечание. Основные положения табл. 1 взяты автором из <http://www.ait.spb.ru/dmen-sait/a010404.htm> с собственными изменениями и дополнениями.

Таблица 1

Сравнительная характеристика «менеджмента» и «административного управления»

Менеджмент	Административное управление
Социально-экономические условия	
<ul style="list-style-type: none"> • Развитые товарно-денежные (рыночные) отношения, «мягкое» государственное регулирование экономики. • Многообразие форм собственности. • Правовое государство, гражданское общество • Открытая и справедливая (в рамках закона) конкуренция. 	<ul style="list-style-type: none"> • Централизованная, жестко регулируемая государством экономическая деятельность. • Доминирование крупной, прежде всего, государственной (казенной) формы собственности. • Коррупция, общественная пассивность и патернализм • Господство монополий.
Цели и ценности	

<ul style="list-style-type: none"> • Оптимизация экономической деятельности - получение результатов, превышающих общие издержки. • Постоянные улучшения, повышение конкурентоспособности предприятий. • Повышение экономической эффективности производства, стимулирование его дальнейшего качественного развития. 	<ul style="list-style-type: none"> • Выполнение государственных требований, достижение заданных показателей. • Обеспечение стабильной деятельности предприятий в условиях устойчивого сбыта продукции. • Соблюдение законов, хозяйственной и финансовой дисциплины.
Правила поведения субъекта менеджмента	
<ul style="list-style-type: none"> • Гибкая регламентация поведения (только рамки, правила и нормы формируются на месте, в процессе, корректируются по мере надобности). • Жесткое определение целей деятельности (на месте). Цель – главное, процесс – гибкий. • Процессный подход к управлению. • Наличие экономической свободы, относительная независимость от властных структур. • Широкие возможности для деловой инициативы и творчества. • Оценка по содержательным (связанным с целями, количественным и измеримым) показателям. • Высокая личная материальная заинтересованность. 	<ul style="list-style-type: none"> • Жесткая регламентация поведения (нормы, правила и процедуры устанавливаются сверху, вне процесса, коррекции не подлежат). • Отсутствие четких целей деятельности или предписанные извне. Процесс - главное. Цели – вторичны. • Функциональный подход к управлению. • Отсутствие экономической свободы, подчиненность властным структурам. • Ограниченные возможности для деловой инициативы и творчества. • Оценка по формальным (главным образом, качественным) показателям. • Невысокая личная материальная заинтересованность.

Сопоставление менеджмента с административным управлением приводит к следующим выводам:

- основным содержанием «менеджмента» является **выработка** и поддержание политики, целей, правил деятельности для достижения целей в интересах развития предприятия, повышения его рентабельности и конкурентоспособности;
- основным содержанием «административного управления» является руководство персоналом в целях обеспечения выполнения текущих задач (поставленных высшими уровнями управления) в рамках выделенных ресурсов;
- административное управление (обеспечение выполнения распоряжений, приказов) является неотъемлемой (служебной, подчиненной) частью системы менеджмента;
- «менеджмент» не может быть частью системы административного управления, но некоторые принципы и подходы «менеджмента» могут применяться и в системе административного управления (распределение полномочий, управление документацией и записями и пр.).

3.3. *Охрана труда, техника безопасности, безопасность производства (труда, деятельности).*

В соответствии с определением Трудового кодекса РФ (ст.209) «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».

Это определение приводит к краткому выводу: «охрана труда» - «система мероприятий». Таким образом, главным элементом системы «охраны труда» является «мероприятие».

МЕРОПРИЯТИЕ, -я, ср. Совокупность действий, объединённых одной общественно значимой задачей. (С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова Толковый словарь русского языка)

МЕРОПРИЯТИЕ. Организованное действие или совокупность действий, направленных на осуществление какой-л. цели. (Т.Ф. Ефремова Новый словарь русского языка. Толково- словообразовательный).

Какие «мероприятия» входят в «охрану труда»? Исчерпывающий перечень мероприятий содержится в ст. 212 Трудового кодекса РФ. Очевидно, что среди перечисленных мероприятий бессмысленно искать «правовые, социально-экономические, организационно-технические, санитарно-гигиенические, лечебно-профилактические, реабилитационные» мероприятия в чистом виде. С другой стороны, все мероприятия «охраны труда» в той или иной мере включают в себя и все перечисленные признаки.

Какие *цели* преследуют мероприятия охраны труда: «обучение и проверка знаний по охране труда», «расследование несчастных случаев», «аттестация рабочих мест по условиям труда», «обеспечение работников СИЗ»? Очевидно, что эти *цели* должны существовать, мы можем о них даже догадываться, однако в явном виде эти цели нам (исполнителям) недоступны. Остается надеяться, что эти цели известны законодателям, сформировавшим законодательный состав мероприятий охраны труда.

Как уже было отмечено ранее, в *системе менеджмента*, в отличие от системы управления, на первом месте стоят *цели* деятельности. В структуре *системы менеджмента* «мероприятия» занимают одно из последних мест в иерархии процессов системы менеджмента, иными словами от *цели* до *мероприятия*, направленного на достижение этой цели, – долгий путь.

К понятию «цель» в *системе административного управления* не предъявляются какие-либо особые требования. В системах менеджмента *цели* должны отвечать так называемому SMART-критерию: они должны быть конкретными (идентифицируемыми или количественными), измеримыми, достижимыми, ориентированными на полезный результат, ограниченными по времени достижения).

Поэтому фразу «обеспечить достижение цели» «администратор (управленец)» и «менеджер» понимают совершенно различным образом: «цель» для администратора – «вещь в себе», а для менеджера – «вещь для нас». Чаще всего, для администратора фактическая «цель» его деятельности не доступна.

Если в этой схеме рассматривать отечественную систему «охраны труда» становится очевидным, что «высшим руководством» «системы управления охраной труда», определяющим состав мероприятий и, возможно, их цели, является **государство**.

Этот вывод подтверждают также следующие положения ст. 210, 211, 216 Трудового кодекса РФ:

- «основными направлениями *государственной* политики в области охраны труда являются:... *государственное* управление охраной труда»;
- *государственные нормативные требования охраны труда*, содержатся «...в федеральных законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации и законах и иных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации...»;
- «*государственное управление охраной труда* осуществляется Правительством Российской Федерации непосредственно или по его поручению *федеральным* органом исполнительной власти, осуществляющим **функции по выработке государственной политики** и нормативно-правовому регулированию в сфере труда, а также другими *федеральными* органами исполнительной власти в пределах их полномочий».

Более того, ст.210 Трудового кодекса РФ содержит исчерпывающий перечень *субъектов*, участвующих в **реализации** (т.е. в **исполнении**, а не в выработке) государственной политики в области охраны труда, среди которых (в том числе) названы и работодатели.

Хозяйствующие субъекты (работодатели) не **управляют** охраной труда, а «обеспечивают (ресурсами) и **администрируют** выполнение мероприятий охраны труда», предписанных и регламентированных государством.

Поэтому, когда речь идет об «охране труда» термин «управление» является наиболее соответствующим.

В настоящее время нормативная сфера государственного управления «охраной труда» ограничена рамками постановления правительства России от 27.12.2010 №1160 «Об утверждении Положения разработке, утверждении и изменении нормативных правовых актов, содержащих государственные нормативные требования охраны труда».

Требования к порядку разработки и введения в действие нормативных правовых актов, в том числе и содержащих государственные нормативные требования охраны труда, определены Указом Президента РФ от 23.05.1996 № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти», постановлением Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 (ред. от 18.12.2012) "Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации».

С учетом положений и требований указанных документов действующая в настоящее время в России государственная система управления охраной труда состоит из 48 документов: 12 Межотраслевых правил охраны труда, 27 отраслевых правил, 8 типовых инструкций, 1 стандарт безопасности труда. Только эти документы содержат «государственные нормативные требования **охраны**

труда» (без учета санитарных норм и правил, точный подсчет которых затруднен ввиду неоднозначного правового статуса большинства документов).

На рис.1 представлена диаграмма нормотворческой деятельности в области охраны труда за последние 10 лет.

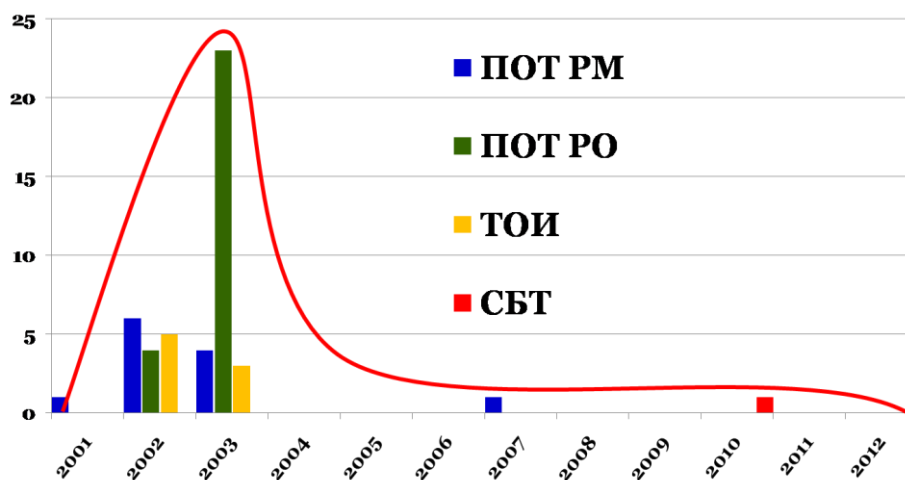


Рис. 1 Состояние и перспективы развития государственной нормативной правовой базы «охраны труда»

Выполнение государственных нормативных требований охраны труда – это минимально допустимый государством уровень состояния безопасности труда в организации. Можно полагать, что соблюдение требований «охраны труда» обеспечивает решение задачи сохранения жизни и здоровья работника на минимально приемлемом обществом (государством) уровне, но совершенно не стимулирует деятельность по повышению уровня безопасности, улучшению условий труда.

Таким образом, «охрана труда» - это **система** установленных **государством** минимально необходимых, общедоступных **мероприятий**, направленных на сохранение жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности на минимальном общественно-приемлемом уровне.

Выше уровня «охраны труда» начинается «управление рисками». «Управление рисками» и «охрана труда» - это «две большие разницы».

Во-первых, «охрана труда» - это система мероприятий, т.е. «защитных мер» или «мер управления рисками». Но, в этой системе отсутствуют два первых этапа управления (менеджмента) рисков – «идентификация опасностей» и, собственно, «оценка величины риска, связанного с каждой опасностью».

Во-вторых, управление риском может осуществляться только «владельцем риска», т.е. «человеком или предприятием с ответственностью и полномочиями в отношении менеджмента риска» (п.2.7, ISO 31000:2009). Если и говорить об «управлении рисками в охране труда», то владельцем (и, соответственно, менеджером) риска в данном случае является государство, которое обладает абсолютными полномочиями по «выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию» в этой сфере. **Менеджмент** (в т.ч. и риска)

осуществляется только на уровне принятия решения. Ниже этого уровня управления осуществляется *администрирование* принятого решения.

Главная причина современного состояния «охраны труда» в России заключается в **двух** важнейших особенностях нашей государственной системы охраны труда, которая не имеет аналогов в мировой практике, если не считать наших надежных последователей – некоторых стран СНГ.

Во-первых, в наше понятие «охрана труда» (англ. «labour protection») неявным образом поглотило в себе и понятие «безопасность и здоровье в процессе труда» (англ. «occupational health&safety»). В соответствии с мировой практикой и нашей национальной историей действительная «охрана труда» ограничена сферой правового регулирования взаимоотношений работодателя и наемного работника. Поскольку в этих отношениях существует явная асимметрия договора в пользу работодателя, то «охрана труда» призвана компенсировать эту асимметрию в пользу работника. Если Трудовой кодекс РФ, в целом, действительно (ст.1) направлен на защиту интересов и работников, и работодателей, то «охрана труда» явным образом направлена на защиту интересов работника.

Иными словами, весь Трудовой кодекс РФ, состоит из статей трех видов: «охрана труда (интересов работника)», «охрана (интересов) работодателя», «охрана (интересов) государства (общества)».

Если во времена СССР, например, при формировании стандартов ССБТ, «охрана труда» рассматривалась как необходимое социально-политическое приложение к «безопасности труда», то в современной России таким приложением уже к «охране труда» является «безопасность труда» (в прежней терминологии – «техника безопасности»).

Во-вторых, приняв на себя всю полноту ответственности за «сохранение жизни и здоровья работника в процессе трудовой деятельности», в строгом соответствии с положениями Трудового кодекса РФ (ст. 209, 211, 216) «охрана труда» юридически ограничена только:

сферой **государственного** управления, т.е. требованиями, содержащимися в законодательных и иных нормативных **правовых** актах;

ведомственными полномочиями федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере труда (ныне - Минтруд России);

трудовыми отношениями (между «работодателем» и «работником»).

Именно, в связи с этим, а не по какой-либо иной причине из сферы «охраны труда» совершенно законно и логично выпала «безопасность труда», т.е. область деятельности, ранее также называвшаяся «техника безопасности». Именно поэтому, в «охране труда» нет места идентификации опасностей, обучению безопасным методам выполнения работ, обеспечению безопасности оборудования, зданий и сооружений, технологий, информированию работников о рисках. То есть, Трудовой кодекс РФ вскользь упоминает об этих элементах, но на этом все внимание к существованию безопасности труда и производства и ограничивается.

Таким образом, можно утверждать только о наличии некоторой ограниченной области, в которой предметные области понятий «охрана труда» и «безопасность производства» пересекаются. Иными словами в этих двух подходах

есть и кое-что общее, а именно – необходимость соблюдения, *в том числе*, и «государственных нормативных требований охраны труда».

Иногда говорят, что в настоящее время такого термина как «техника безопасности» нет. Это неверно, так как этот термин используется в известной ст. 143 УК РФ, в ст.264 НК РФ. Возможно, этот термин, действительно, не вполне удачен, но сказать, что «техники безопасности больше нет» - было бы в корне неверно. Однако, совершенно уверенно можно утверждать, что в «охрану труда» «техника безопасности» действительно не входит. А поскольку такого термина в «охране труда» нет, то подавляющее большинство организаций вопросам «техники безопасности» (т.е. «безопасности технологических процессов и производств») внимание совершенно не уделяет, ограничиваясь только выполнением требований нормативной «охраны труда».

Пользуясь расплывчатой областью применения норм трудового права, «охрана труда» распространила свое действие на сферы, в которых даже нет «*труда*», а, например, присутствует «служба» (специальная, военная, гражданская). В нормативных правовых актах некоторых федеральных органов исполнительной власти появились выражения «охрана служебной деятельности (охрана труда)», в Уставе внутренней службы Вооруженных Сил РФ появилась статья (ст.319) о проведении аттестации *рабочих* мест (?) ... военнослужащих.

В связи с этим, возникают и курьезные ситуации. Например, в образовательных учреждениях (школы, детские сады) повсеместно разрабатываются следующие инструкции: «Инструкция по *охране труда* при проведении занятий по лыжам (по плаванию, легкой атлетике...)», «Инструкция по *охране труда* при проведении прогулок, туристских походов, экскурсий, экспедиций...» и др. Очевидно, что между учениками и учителем (воспитателем) нет трудовых отношений и, соответственно, не может быть «охраны труда». В упомянутых случаях речь, вероятно, идет о сохранении жизни и здоровья обучаемых, т.е. об «Инструкции по *обеспечению безопасности* образовательного процесса при проведении занятий...». Целесообразно также обратить внимание на ГОСТ 12.0.004-90, который рекомендует следующую формулировку (п.1.1): «Воспитанников школьных и дошкольных учреждений знакомят с *правилами безопасного поведения в процессе учебно-воспитательных занятий*».

А если и говорить об «охране труда» (в традиционном понимании этого термина) учителя при проведении прогулок, то, скорее всего, речь может идти о защите учителя от факторов микроклимата, транспорта, опасной флоры и фауны, а также ... от детей, т.е. о «технике безопасности» учителя.

В статье, посвященной «технике безопасности» (<http://ru.wikipedia.org>, 24.12.12) дан краткий анализ соотношения понятий «техника безопасности» и «охрана труда»:

«Техника безопасности (ТБ) - устаревший термин, обозначавший часть функции "охраны труда" - управления производственной деятельностью, направленной на предотвращение травм и заболеваний, связанных с производством. В настоящее время практически не применяется и не встречается в официальных документах. Современное название функции в России и странах СНГ – «охрана труда (ОТ)», в международных компаниях – «Health & Safety (H&S)» («Здоровье и Безопасность»). Сфера «охраны труда» только в незначительной

мере совпадает со сферой «техники безопасности» («здоровья и безопасности»). «Охрана труда» включает в себя, прежде всего, юридические вопросы - права и обязанности работников и работодателей, обеспечивающие соблюдение требований Трудового кодекса. «Техника безопасности», напротив, означает набор требований к поведению работников и выполнению ими своей рабочей функции, направленных на предотвращение опасных ситуаций для жизни и здоровья как самих работников, так и их окружения. В терминологии Трудового кодекса РФ аналогом понятия «техника безопасности» является понятие «безопасные методы и приемы работы». Однако, содержание этого словосочетания в трудовом законодательстве и иных нормативных правовых актах не раскрыто».

Кроме «техники безопасности» в «охрану труда» также не входят промышленная и пожарная безопасность, радиационная безопасность, электробезопасность, безопасность дорожного движения, безопасность зданий и сооружений и др. направления, не попадающие в сферу нормативного правового регулирования федерального органа исполнительной власти в сфере труда (Минтруда России).

«Охрана труда» также не учитывает «опасности», связанные с природными и техногенными источниками, поставщиками, подрядчиками и посетителями. Вообще, понятие «опасность» является ключевым в «менеджменте безопасности», а в «охране труда» упоминается только в ограниченной форме - в виде «опасного производственного фактора».

В терминологические основания «охраны труда» кроме термина «мероприятие» также входит термин «требование охраны труда (безопасности)» (т.е., в терминологии менеджмента рисков - «защитная мера»). Поскольку применение законодательного термина «опасный производственный фактор» в подзаконных актах не реализовано, то нормативные защитные меры реализуются без указания опасности, для защиты от которой они предназначены. Для охлаждения пыла наиболее любознательных специалистов, пытающихся докопаться до сути, первопричины конкретного требования, существует универсальный ответ: «Не умничай, все требования безопасности написаны кровью!».

В отличие от «охраны труда» «менеджмент безопасности» (труда, производства, деятельности) учитывает **ВСЕ** факторы и условия, связанные с производственной деятельностью организации, которые потенциально могут нанести ущерб здоровью какого-либо работника или стороннего лица, независимо от ведомственной подконтрольности этой «опасности».

Но и за внешними (правовыми) «требованиями» система «менеджмента безопасности» видит, прежде всего, «опасность», на защиту от которой направлено это «требование».

Вполне может быть, что для защиты работника от некоторой опасности, с которой неявным образом связано данное нормативное требование безопасности, (введенное, возможно, при строительстве Беломорско-Балтийского канала), сегодня может быть применена более эффективная защитная мера.

Возможно также, что соблюдение некоторого предписанного требования безопасности в современных условиях может даже оказаться недопустимо опасным. В этом случае работодатель, применяющий «систему менеджмента» должен, принять дополнительные защитные меры, для уменьшения рисков, свя-

занных с соблюдением государственного требования, содержащего неприемлемый для работодателя риск.

Рассмотренными в этой части статьи принципиальными отличиям между понятиями «охрана труда» и «менеджмент безопасности» обусловлены и такие же принципиальные отличия между стандартами «системы управления охраной труда» и «менеджмента безопасности труда и охраны здоровья».

Многие специалисты в области охраны труда утверждают, что в их организации под термином «охрана труда» понимается **вся (любая) деятельность**, направленная на предупреждение несчастных случаев, заболеваний. В «охрану труда» также включаются и промышленная и пожарная безопасность и работа с подрядчиками и техника безопасности и др.

В целом, такой подход следует считать разумным. Но, прежде, в локальном нормативном акте по организации деятельности в области «охраны труда» следует дать **свое определение** локального термина «охрана труда», исключающее возможные противоречия с терминологией, принятой в государственной системе управления «государственной охраной труда». Иначе, при наступлении несчастного случая (особенно со смертельным исходом) различие в терминах «охрана труда», «техника безопасности», «безопасность работ», «безопасность оборудования» и пр. придется доказывать непосредственно следователю.

3.4. О названии стандарта ГОСТ Р 54934 – 2012/OHSAS 18001:2007

В качестве перевода оригинального названия (Occupational health and safety management systems – Requirements) предложено следующее: «Система менеджмента безопасности труда и охраны здоровья. Требования».

Выбор именно такого наименования обусловлен следующими причинами:

– «менеджмент», а не «управление» - соответствие терминологии (менеджмент качества, экологический менеджмент) – более сильный акцент на роль современного менеджмента, ориентированного на результат, в отличие от традиционного «управления», ориентированного на соблюдение требований к процессу. Использование термина «менеджмент» вместо «управление» является принципиальным моментом, способствующим правильному пониманию и реализации стандарта;

– «безопасность труда», а не «охрана труда» (occupational – трудовой, производственный, профессиональный, safety – безопасность, labour protection – охрана/защита труда). В первоначальном варианте автором предлагался вариант «производственная безопасность». Понятие «производственная безопасность» (комплексная безопасность производственной деятельности) – отражает системный подход к обеспечению безопасности производственной деятельности, включая деятельность, связанную с охраной труда, промышленной и пожарной безопасностью, с подрядчиками и посетителями, окружающей средой и др. т.е., с процессом производства вообще, а не с «трудовыми отношениями» в частности. Такой подход отвечает духу стандарта «системы менеджмента», т.е. отражает точку зрения на обеспечение безопасности с позиции менеджера, субъекта деятельности, а не точку зрения «подзащитного лица» – работника

(объекта), который о всех потенциальных опасностях для его жизни и здоровья может и не догадываться.

В окончательном варианте было принято коллегиальное (компромиссное решение) о принятии термина «безопасность труда», замещающего исходное выражение - occupational safety.

Иногда встречаются следующие варианты перевода словосочетания «occupational health and safety»: «профессиональное здоровье и безопасность» или «профессиональная безопасность и здоровье». Эти (по мнению автора, ошибочные, если не сказать - курьезные) варианты перевода обусловлены непониманием неразрывности термина «health&safety (безопасность&здоровье)» в европейских странах. Кроме того, использование узкого термина «профессиональный» вместо «производственный» или «трудовой (связанный с трудом)» смещает акцент управления от «субъекта» (менеджера производственного процесса, отвечающего, в том числе, и за безопасность процесса), в сторону «объекта» работника – обладателя профессии, смещение от «менеджмента безопасности *процесса*» к «охране работника от процесса». Такое смещение противоречит процессному подходу и методологии стандартов систем менеджмента (ИСО 9000, ИСО 14000) и больше соответствует методологии ILO-OSH 2001.

В крайнем случае, с учетом неразрывности термина health&safety, можно было бы допустить словосочетание «профессиональные безопасность&здоровье», но ни в коем случае не «профессиональное (???) здоровье».

Понятие «безопасность труда» включает в себя и «сохранение здоровья в процессе труда». Тем не менее, термин «здоровье» (охрана здоровья) в названии стандарта решено было оставить по следующим причинам:

- понятие «здоровье работника» существенно шире и важнее для менеджмента безопасности труда, чем часто используемый в стандартах термин «гигиена труда». Кроме того, в национальной правовой базе определение термина «здоровье» и «охрана здоровья» есть (Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан»), а термин «гигиена труда» имеет разнообразные толкования и только в актах, не содержащих правовых норм. Гигиена труда ограничена только соблюдением нормативов, а «здоровье» - состояние физического и психического благополучия, т.е. один из основных факторов производительности труда. Обеспечение требований «гигиены труда» не содержит потенциала «непрерывного улучшения», в то время как «улучшение показателей здоровья работников» не содержит ограничений.

- одним из принципиальных изменений версии стандарта OHSAS 18001:2007 по сравнению с редакцией OHSAS 18001:1999, отмечается то, что «вопросам **охраны здоровья** уделено больше внимания». Этот факт, по мнению разработчиков стандарта, также необходимо было отразить в названии;

- «менеджмент *охраны* здоровья», а не «менеджмент здоровья» ввиду большей осмысленности первой фразы, по сравнению со второй.

Таким образом, «occupational health and safety management system» - «система менеджмента безопасности труда и охраны здоровья»...

В конце этого названия напрашивается слово «работников», однако такое уточнение также будет противоречить смыслу OHSAS 18001, так как стандарт направлен на сохранение жизни и здоровья не только «работников», но

также «всех лиц, работающих под управлением организации», и «других заинтересованных сторон, которые могут подвергаться опасностям», связанным с деятельностью организации.

IV. Сравнительный анализ подходов к обеспечению безопасности труда и соответствующих им стандартов

4.1. Вводные замечания

Каждая организация вправе выстраивать собственную (корпоративную) систему управления в соответствии с взглядами высшего руководства, положением на рынке, размером, масштабами решаемых задач, перспективами развития и т.д. Руководство может выстраивать систему менеджмента по своему видению или в соответствии с лучшей практикой (стандартами).

Как уже было отмечено ранее, даже самые лучшие международные или национальные стандарты не являются обязательными к применению. Критерий необходимости применения в организации любого **стандарта** один – способствует ли его применение получению или увеличению прибыли. Это утверждение применимо и к ситуациям, когда соответствие **добровольному** стандарту является **обязательным** условием аккредитации, сертификации, лицензирования, договора (контракта). В любом случае, решении о следовании или игнорировании конкретного стандарта принимает высшее руководство организации.

Однако, до сих пор в массовом сознании преобладает заблуждение относительно обязательности т.н. «государственных» (на самом деле – «национальных». т.е. «народных») стандартов. Такой менталитет препятствует не только внедрению современных методов обеспечения безопасности, но и пониманию сущности этих методов, подходов. Прежде всего, следует осознать, что современные системы менеджмента ориентированы не на административное принуждение («из страха»), а на экономическое стимулирование («из здравого смысла»). Эти стандарты, не выдумка кабинетных ученых, а формализованное обобщение наилучшей практики компаний-лидеров, достигших наибольших успехов в соответствующей области.

В настоящее время широко известны, применяются, и дают очевидные результаты международные стандарты систем менеджмента качества (серия стандартов ISO 9000), экологии (серия стандартов ISO 14000), социальной ответственности (стандарт SA 8000 и руководство ISO 26000:2010). В мировой практике в области обеспечения безопасности производственной деятельности получил широкое применение стандарт OHSAS 18001:2007.

Этот стандарт, основанный на принципах международных стандартов серии ISO 9000 и британского национального стандарта BS 8800, предлагает модель системы обеспечения комплексной безопасности производственной деятельности, ориентированную на достижение баланса экономических и социальных результатов в деятельности предприятий. Стандарт разработан рабочей группой, состоящей из представителей (экспертов) ведущих организаций по сертификации и содержит перечень (спецификацию) требований, которые

должны быть соблюдены в любой организации, претендующей на подтверждение соответствия собственной СМБТ требованиям стандарта.

«Предложенные в новой версии стандарта изменения отражают широко распространенное использование и опыт применения этого стандарта в более чем 80 странах мира, и, приблизительно, в 16 000 тысячах¹ сертифицированных организациях. Эти данные основаны на результатах выполненного исследования по использованию Стандарта OHSAS 18001 и количеству выданных в мире Сертификатов в 2005 году» (Коммюнике OHSAS Project Group в связи с выходом OHSAS 18001:2007).

Международная организация труда (МОТ) в 2001 году на основе опыта разработки и применения предыдущей версии стандарта OHSAS 18001:1999 подготовила собственное Руководство по системам управления охраной труда (МОТ-СУОТ 2001 / ILO-OSH 2001). Это Руководство также предлагает модель СУОТ, предназначенную для добровольной реализации в государствах и на предприятиях в целях обеспечения безопасных условий труда и реализации их непрерывного улучшения. Руководство представляет собой набор практических рекомендаций для работодателя и трудового коллектива по их совместной деятельности в интересах улучшения условий труда.

Словарный состав Руководства ILO-OSH 2001 практически полностью соответствует словарному составу OHSAS 18001:2007. В обоих документах идет речь о менеджменте в области безопасности труда и охраны здоровья, о лидерстве руководства и об участии работников, об идентификации опасностей и оценке рисков.

В России с 1 июля 2009 года в качестве *национального* стандарта вступил в действие Межгосударственный стандарт ГОСТ 12.0.230-2007. «Система стандартов безопасности труда. Системы управления охраной труда. Общие требования». Настоящий стандарт разработан на основе *аутентичного* перевода «Руководства по системам управления охраной труда» (МОТ-СУОТ 2001 / ILO-OSH 2001). Приказом № 169-СТ от 10 июля 2007 г. Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии **межгосударственный** стандарт ГОСТ 12.0.230—2007 введен в действие непосредственно **в качестве национального** стандарта РФ с 1.07.2009 г.

Одновременно, отменен *государственный* (*государственный* только по типографскому названию, на самом деле – *национальный*, прим. автора) стандарт ГОСТ Р 12.0.006—2002 «Система стандартов безопасности труда. Общие требования к системе управления охраной труда в организации».

Следует признать, что стандарт ГОСТ Р 12.0.006—2002 действительно не отличался высоким качеством именно как нормативный документ. Главная причина низкого качества заключалась в попытке привить к методологии OHSAS элементы отечественной государственной СУОТ (аттестация рабочих мест, обеспечение СИЗ и пр.). В результате пострадали обе стороны этого неудачного «скрещивания»: и менеджмент безопасности, и охрана труда.

¹ Имеются в виду только случаи сертификации в органах, имеющих международную, а не национальную аккредитацию.

По мнению автора, одной из причин нереализованности стандарта ГОСТ Р 12.0.006-2002 было именно неквалифицированное вмешательство (изменения и дополнения) в изначально выверенные и сбалансированные положения исходного документа OHSAS 18001:1999.

Например, достаточно в стандарт «идентичный» OHSAS 18001:2007 добавить требование о «линейности управленческой функции», о «проведении аттестации рабочих мест по условиям труда» или об обеспечении работников СИЗ по типовым нормам, как стандарт полностью утратит первоначальный смысл.

Внесение неквалифицированных «улучшений» в стандарт ГОСТ 12.0.230-2007 по сравнению с исходным текстом Руководства ILO-OSH 2001 безусловно скажется на востребованности и реализуемости и этого стандарта.

Тем не менее, замену ГОСТ Р 12.0.006—2002 на стандарт ГОСТ 12.0.230—2007 нельзя назвать адекватной, поскольку первый, всё-таки, по большей части был основан на методологии OHSAS 18001:1999, т.е. на методологии «менеджмента безопасности», ориентированной на «формирование целей, задач и мероприятий» в организации. В то время как стандарт ГОСТ Р 12.0.230—2007 основан на методологии «управления охраной труда», т.е. ориентирован в большей мере на выполнение государственных предписаний (типовых мероприятий).

Национальный стандарт ГОСТ 12.0.230-2007 (ILO-OSH 2001) содержит общие для всех систем менеджмента элементы, такие как «политика», «планирование», «анализ системы менеджмента высшим руководством», «аудит (проверки)», «предупреждающие и корректирующие действия», «непрерывное совершенствование». Аналогично стандарту OHSAS 18001:2007 национальный стандарт ГОСТ 12.0.230-2007 демонстрирует направленность на предупреждение несчастных случаев и заболеваний, для целей управления охраной труда использует понятия «опасность» и «риск».

В то же время с профессиональной точки зрения между этими подходами (и, соответственно, стандартами) существуют значительные методологические отличия, усугубленные не вполне адекватным и, иногда, заведомо искаженным переводом.

4.2. Сравнительный анализ Руководства ILO-OSH 2001 (ГОСТ Р 12.0.230—2007) и стандарта ГОСТ Р 54934 - 2012/OHSAS 18001:2007

Прежде всего, следует отметить, что по своему изначальному стилю – Руководство – не *стандарт*: «Практические рекомендации настоящего Руководства ... не являются юридически обязательными и не направлены на то, чтобы заменить национальные законы, правила или принятые стандарты. Их применение не требует сертификации». Очевидно, что аутентичный перевод, воплощенный в ГОСТ 12.0.230-2007, не может превратить «руководство» в «стандарт» (не по названию, по существу). .

Именно поэтому, о *сертификации* СУОТ на соответствие Руководству МОТ-СУОТ 2001 / ILO-OSH 2001 на международном уровне до настоящего времени информации нет и быть не может. И это несмотря на то, что исходный текст Руководства МОТ СУОТ -2001 («Guidelines on Occupational Safety and Health

Management Systems», ILO-OSH 2001) в целом не противоречит принципам OHSAS. Сверх требований OHSAS Руководство МОТ только дополняет и конкретизирует в форме «полезных» (добровольно принимаемых) рекомендаций ту часть деятельности работодателя (высшего руководства), которая связана с учетом мнения работников, с вовлечением работников в менеджмент безопасности, с консультациями и обменом информацией.

Позиционирование и востребованность.

Как уже было показано, стандарт ГОСТ 12.0.230-2007, разработан на основе Руководства МОТ, отражает ценности и средства МОТ, ориентирован на обеспечение законных интересов наемных работников в создании и поддержании безопасных условий труда на их рабочих местах, на основе тесного сотрудничества работников и представителей работодателя (администрации).

Цель стандарта ГОСТ 12.0.230-2007 – улучшение деятельности по охране труда в организации. В связи с чем, общественно-полезная значимость стандарта не вызывает сомнений.

Как вполне справедливо отмечает народная мудрость – «точка зрения определяется местом сидения». В связи с этим, было бы непростительно игнорировать тот явным образом отмеченный в Руководстве факт, что «добровольно принимаемые требования к системам менеджмента безопасности труда и охраны здоровья *отражают ценности и средства МОТ*, позволяющие обеспечить безопасность и здоровье работников».

Эту точку зрения нельзя считать неверной (ошибочной). Просто это особая точка зрения, отражающая интересы наемных работников. Такая точка зрения, действительно, имеет право на существование. Более того, было бы удивительным, если бы Руководство МОТ отражало «*ценности и средства*» предпринимательского сообщества. Именно поэтому Руководство МОТ-СУОТ 2001 / ILO-OSH 2001 и стандарт ГОСТ Р 12.0.230—2007 пользуется поддержкой профсоюзов, но не находит понимания у работодателей.

А вот стандарт OHSAS 18001:2007 (ГОСТ Р 54934 – 2012/OHSAS 18001:2007) отражает противоположную точку зрения, а именно точку зрения бизнеса на обеспечение безопасности труда. По многим позициям эта точка зрения даже более жесткая в отношении обеспечения безопасности работников, чем точка зрения МОТ, т.к. в развитых странах недочеты в организации безопасного производства обходятся работодателю неприемлемо дорого.

Исходя из этого, одним из условий результативного внедрения OHSAS в отдельной стране является высокая стоимость жизни (возмещение по страхованию жизни, величина морального ущерба, связанного с увечьем или гибелью работника).

Практический (экономический) смысл внедрения соответствующей системы менеджмента (управления) заключается только в двух возможных выгодах:

- формальное внедрение и сертификация в целях доступа на международный рынок (без системы менеджмента безопасности труда, сертифицированной авторитетным международным органом на соответствие OHSAS

18001, доступ производственных компаний на международный рынок закрыт);

- реальное внедрение в целях повышения эффективности бизнеса за счет улучшения общей системы менеджмента организации (обеспечение непрерывности и устойчивости менеджмента, в интеграции с системами менеджмента качества и экологии).

Стандарт ГОСТ Р 12.0.230—2007 реально не востребован ни в первом смысле, ни во втором. Он может служить только в целях демонстрации социальной ответственности бизнеса, высокого уровня социального партнерства. Эту роль стандарт выполняет вполне успешно.

Поскольку стандарт OHSAS 18001:2007 (ГОСТ Р 54934 – 2012/OHSAS 18001:2007) отражает интересы бизнеса, он востребован. Необходимость сертификации системы менеджмента на соответствие OHSAS 18001 обусловлена доверием бизнеса к результативности этого стандарта и, соответственно, требованиями к устойчивости менеджмента своих партнеров. В настоящее время стандарт OHSAS 18001:2007 внедрили и сертифицировали десятки тысяч организаций по всему миру.

В нашей стране известны единичные случаи сертификации на соответствие стандарту ГОСТ 12.0.230-2007. Однако, анализ показывает, что эти случаи либо обусловлены заблуждением относительно того, что стандарты ГОСТ 12.0.230-2007 и OHSAS 18001:2007 являются идентичными, либо откровенно фиктивной «сертификацией», заключающейся в оформлении красивого бланка.

Случаи, подтверждающие *востребованность* соответствия системы управления охраной труда стандарту ГОСТ 12.0.230-2007 *второй стороной* (заказчиком, партнером) автору не известны.

Некоторые органы по сертификации, привлекая клиентов, не стесняются подтверждать в сертификате одновременное соответствие и ГОСТ 12.0.230-2007 и OHSAS 18001:2007, что в принципе исключено в виде несоответствия идеологий (*“Не можете служить Богу и маммоне” (Матф.6:24)*).

Соответствие понятию «стандарт» и возможность сертификации

Сомнение в возможности действительной сертификации на соответствие стандарту ГОСТ 12.0.230-2007 обусловлено следующими причинами:

1. Руководство ILO-OSH 2001 изначально разработано как «руководство» (перечень рекомендаций), а не как «стандарт» (спецификация требований) и по этой причине не предназначалось для целей сертификации. Очевидно, что аутентичный перевод не может превратить «руководство» в «стандарт», так же как и перевод романа Т.Драйзера «Финансист» не станет сразу же учебником по «Финансовому менеджменту». Причина - различные стили, обусловленные различием целей и задач.

2. Качество перевода ILO-OSH 2001 в стандарт ГОСТ 12.0.230-2007 оставляет желать лучшего. Даже сам предмет «система менеджмента безопасности труда и здоровья» переведен как «система управления охраной труда». Кроме того, имеются многочисленные смысловые, грамматические

ошибки, которые искажают смысл отдельных положений (требований) и не позволяют объективно оценить их соответствие при сертификации.

Например, п. 4.3.2. стандарта ГОСТ 12.0.230-2007 содержит требование: «...Должны быть установлены структуры и процессы: а) управления охраной труда в виде **линейной управленческой функции**, известной и признанной на всех уровнях...». Интересно, как при сертификации проверяется степень «линейности функции управления»?

На самом деле, в данном случае, речь идет об обязательном выстраивании **линейной** (иерархической, командно-административной) **структуры** системы управления охраной труда, что вполне соответствует принципам «системы административного управления» рассмотренным ранее («line-management responsibility» - «ответственность линейного менеджмента (линейного управляющего персонала)»).

Для разъяснения смысла, скрывающегося за исходным выражением «line-management responsibility», с легкой руки переводчиков ставшим «линейной управленческой функцией» приведем пример разъяснения важности «ответственности линейного менеджмента» в обеспечении безопасности труда из европейской практики (<http://www.fullmark.be/en/th23-responsability-line-management.html>):

«Почему **линейный управленческий персонал** несет особую **ответственность** в отношении обеспечения безопасности?»

Терминология:

- Понятие «линия менеджмента» относится к иерархии отношений: директор, начальники отделов, мастера, непосредственные руководители работ и т.д.

- Состоять в «линейном менеджменте» («на линии менеджмента»), означает иметь возможность управления работой другого сотрудника.

- Сотрудник может быть в составе «линейного менеджмента», не только в соответствии с организационной диаграммой, но и на основе сложившейся практики в данной области...

Законодательные рамки относительно безопасности и условий труда на работе определяют структуры и цели, которые должны быть достигнуты. Эти рамки определяют, «кто делает что», но не «как»... Если можно доказать, что превентивные меры не были приняты, в то время как менеджер должен был знать об опасности, ошибка будет квалифицирована как «непростительная». Нарушение со стороны работодателя относительно безопасности всегда сопровождается дорогостоящими убытками.

О роли линейного менеджмента в обеспечении безопасности труда говорится также в разъяснении МОТ положений Руководства ILO-OSH 2001 (*Guidelines on Occupational Safety and Health Management Systems (ILO-OSH 2001) SafeWork, ILO Geneva* (http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_110496.pdf):

«МОТ-СУОТ 2001 поощряет интеграцию элементов OSH-MS в существующие процедуры управления и в общую политику организации, а также подчеркивает важность того, **чтобы на уровне организаций, ответственность за обеспечение безопасности труда была возложена на**

непосредственных руководителей работ, и не следует рассматривать эту деятельность как задачу соответствующих отделов и / или специалистов».

Последнее замечание не может не обратить на себя внимания со стороны наших специалистов и руководителей.

Именно в этом смысле в Руководстве ILO-OSH 2001 и применяется словосочетание «line-management responsibility». Однако, изначальное предложение Руководства ILO-OSH 2001 о целесообразности выстраивании иерархической (линейной) структуры системы менеджмента безопасности и здоровья или (возможно) с выделением особой роли и ответственности линейного управляющего персонала (непосредственных руководителей работ) преобразовалось в безусловное требование стандарта ГОСТ 12.0.230-2007 о «линейности управленческой функции»².

Если речь идет о «руководстве» некоторое непонимание или искажение при переводе смысла рекомендаций не критично: это положение можно опустить (игнорировать) или взамен реализовать что-либо свое. Но если речь идет о «стандарте», то требования стандарта (в случае его добровольного принятия к исполнению) игнорировать или модифицировать под себя нельзя.

Например, стандарт ГОСТ Р 54934 – 2012/OHSAS 18001:2007 содержит однозначное требование: **«Все требования настоящего стандарта применимы к любой системе менеджмента БТиОЗ»**. А вот уже «уровень реализации этих требований в конкретной системе менеджмента БТиОЗ зависит от таких факторов, как политика организации в области БТиОЗ, характер и сложность ее деятельности и связанные с ней риски».

Таким образом, несмотря на то, что стандарт ГОСТ 12.0.230-2007 позиционируется как «идентичный» (IDT) Руководству ILO-OSH 2001 в нем, помимо изложенного ранее, присутствуют и другие собственные «улучшения» авторов, не всегда соответствующие духу исходного документа.

Выводы по результатам анализа ГОСТ 12.0.230-2007

Прежде всего, проведенный анализ текстов исходных документов (оригиналов) показывает, что отличия в формулировках Руководства ILO-OSH 2001 по сравнению с OHSAS 18001:2007 в большинстве случаев сводится:

в смещении акцентов в сторону коллективного участия в выработке управленческих решений, что вполне объяснимо с учетом взглядов и функций организации-разработчика (МОТ);

в более свободных (размытых) формулировках отдельных положений (требований), что также вполне объяснимо статусом документа (руководство, а не стандарт).

Однако, есть несколько принципиальных моментов отличающих действующие в России национальные стандарты ГОСТ 12.0.230-2007 и ГОСТ Р 54934 – 2012/OHSAS 18001:2007 по существу.

² В данном случае допустимы различные варианты толкования, среди которых необходимо выбрать наиболее соответствующий здравому смыслу с точки зрения национальных условий и практики. Исключение составляет только вариант «линейная управленческая функция», как наименее осмысленный.

Первое и основное отличие относится только к тексту стандарта ГОСТ 12.0.230-2007 (а не Руководства ILO-OSH 2001) и заключается в искаженном переводе **объекта управления** (менеджмента): «охрана труда», а не «безопасность и здоровье работников». В национальном законодательстве «охрана труда» ограничена только трудовыми отношениями и областью регулирования Минтруда России. В «охрану труда» официально не входят промышленная, пожарная, технологическая и др. виды безопасности. Безусловно, эти виды опасностей упомянуты в ГОСТ 12.0.230-2007 и могут быть учтены в рамках системы менеджмента, но это, во-первых, необходимо отчетливо понимать, а, во-вторых, надо тщательно учесть и оговорить в документации СУОТ.

Кроме того, в соответствии с Трудовым кодексом РФ в России «охраной труда» управляет Минтруд России, так как реально «управляет» тот, кто **вырабатывает** политику и определяет главные цели деятельности. Поэтому, все остальные участники системы охраны труда, включая высшее руководство организаций, являются исполнителями или, в лучшем случае, - администраторами.

Второе отличие заключается в противоположной оценке роли высшего руководства в СМ БТиОЗ. Стандарт OHSAS 18001:2007 в соответствии с общими принципами менеджмента высшему руководству организации отводит ведущую роль в СМ БТиОЗ: высшее руководство определяет политику, цели и осуществляет лидерские функции. При этом следует отметить, что главной целью СМ БТиОЗ в соответствии с OHSAS 18001 является именно поддержание политики в области БТиОЗ, выработанной, с учетом мнения работников, высшим руководством организации.

Руководство ILO-OSH 2001 также отмечает важность лидерства и ответственности высшего руководства, отмечая при этом (по ГОСТ 12.0.230-2007):

«4.2.1. **Участие работников** является **важнейшим элементом** системы управления охраной труда в организации».

Таким образом, Руководство ILO-OSH 2001 и ГОСТ 12.0.230-2007 главную роль в создании и функционировании системы менеджмента (управления) отводят «участию работников».

Такое утверждение полностью противоречит фундаментальным принципам как «менеджмента», так и «административного управления». Такой принцип может быть реализован только в первобытном обществе или в коммуне.

Методология стандарта, основанная на принципах социального партнерства и участия работников в деятельности по улучшению условий труда не соответствует методологии современных систем менеджмента, реализованных в стандартах серий ISO 9000, ISO 14000, основанной на лидерстве и ответственности высшего руководства.

В связи с этим система управления охраной труда, построенная на данном стандарте не может быть органично интегрирована в единую систему менеджмента организации (ИСО 9000, ИСО 14000), ориентированной на приобретение конкурентных рыночных преимуществ.

Третье отличие (особенно, в формулировке ГОСТ 12.0.230-2007) касается рассмотренного ранее **неоднозначного** требования об **обязательном** наличии в организации **линейной структуры** управления (см. ранее).

Известно, что в *линейной структуре* управления каждый руководитель обеспечивает руководство нижестоящими подразделениями *по всем видам* деятельности. Достоинством этой структуры является простота, экономичность, *предельное единоначалие*. Основной недостаток - высокие требования к квалификации руководителей и низкая скорость реагирования на изменения. Является наиболее приемлемой для простых форм организаций, хорошо работает в небольших организациях при высоком профессионализме и авторитете руководителя, а также широко применяется в государственном управлении, в военных и военизированных структурах.

В большинстве современных самостоятельных (коммерческих) организаций такой тип структуры управления применяется крайне редко. Чаще используются более гибкие структуры: функциональная, линейно-функциональная, матричная, дивизиональная, проектная и др. Как быть в этом случае: игнорировать требование стандарта или приводить свою структуру управления в линейную в угоду стандарту и в ущерб интересам бизнеса?

В отличие от ГОСТ 12.0.230-2007 стандарт OHSAS 18001:2007 никаких требований к структуре управления не предъявляет. Главное, чтобы в организации были «установлены роли, распределены ответственность и подотчетность, делегированы полномочия, чтобы способствовать результативному менеджменту БТиОЗ; роли, ответственность, подотчетность и полномочия должны быть документированы и доведены до сведения соответствующих лиц».

Четвертое отличие заключается в наличии дополнительных предписаний, касающихся форм участия работников в «управлении охраной труда». ГОСТ 12.0.230-2007 предписывает наличие в организации комитета (комиссии) по охране труда:

«4.2.4. Работодатель должен **обеспечивать** создание, формирование и эффективное функционирование комитета (комиссии) по охране труда и признание представителей работников по охране труда в соответствии с национальными законами и практикой».

Справедливости ради, следует заметить, что Руководство ILO-OSH 2001 в этом отношении более либеральное: «3.2.4. Работодатель должен **гарантировать, при необходимости**, создание и эффективное функционирование комитета по безопасности труда и участие представителей работников в вопросах безопасности и здоровья в соответствии с национальными законами и практикой».

Стандарт ГОСТ Р 54934-2012/OHSAS 18001:2007 никаких требований к формам участия работников в выработке политики, оценке рисков, разработке защитных мер в других элементах СМ БТиОЗ не предъявляет.

Безусловно, в рамках ГОСТ Р 54934-2012/OHSAS 18001:2007 можно использовать и такую форму консультаций как «комитет (комиссия) по охране труда».

Кроме этих несоответствий, стандарт ГОСТ 12.0.230-2007 содержит ряд иных существенных особенностей, которые затрудняют его практическое результативное использование в современных условиях.

1. *Стандарт* ГОСТ 12.0.230-2007 подготовлен на основе методического Руководства МОТ ILO-OSH 2001, которое не является стандартом, не разработа-

тивалось в качестве стандарта и не предназначено для сертификации. Формулировки стандарта в ряде случаев не отвечают требованиям понятности, однозначности и проверяемости. Вполне приемлемые в статусе Руководства, эти недостатки при настоящей (не фиктивной) сертификации приведут к трудно разрешимым спорам между заявителем и органом по сертификации.

В настоящее время Руководство ILO-OSH 2001 не применяется в целях сертификации ни в одной стране мира (нет сведений). Известны единичные случаи сертификации по стандарту ГОСТ 12.0.230-2007 в России, однако, у автора имеются серьезные сомнения в самой возможности действительной сертификации на соответствие данному стандарту (руководству).

В связи с этим его внедрение не предоставит организации непосредственного конкурентного преимущества в обозримой перспективе, без которого затраты на внедрение стандарта в условиях рыночной экономики будут неоправданными, т.е. экономически нецелесообразными.

2. *Стандарт* ГОСТ 12.0.230-2007 ограничен решением проблем *охраны труда* работников в рамках трудовых отношений поскольку оперирует понятиями «работник» и «работодатель». В некоторых положениях ГОСТ 12.0.230-2007 изначальный смысл термина *employer* («наниматель, работодатель» – в смысле «человек, персона», т.е. предприниматель, генеральный директор, высшее руководство), противоречит отечественному смыслу термина «работодатель» - юридическое лицо, организация.

Например, в национальном смысле этого слова «работодатель» (юридическое лицо) не может «обеспечивать руководство деятельностью по охране труда в организации», «распределять обязанности, ответственность и полномочия должностных лиц и работников», *юридическое лицо* не может «быть достаточно компетентным .. в области охраны труда» и т.д. Понятно, что все эти требования относятся к руководителю организации (высшему руководству), однако термин «высшее руководство» в стандарте не используется (исключение в п.4.3.3. – «на уровне руководителей высшего звена...»).

3. Значительным, хоть и устранимым недостатком стандарта является некачественный перевод, изобилующий неприемлемым количеством ошибок, искажающих изначальный смысл положений стандарта до полной утраты смысла (орфография оригинала сохранена, следует читать внимательно!):

«Должны быть установлены структуры и процессы:

b) определения и доведения до работников организации обязанности, ответственность и полномочия лиц, которые выявляют, оценивают или оптимизируют опасности и риски безопасности труда;

f) установления и выполнения ясной политики по охране труда и измеряемые цели».

При всех своих недостатках стандарт ГОСТ 12.0.230-2007 (а еще лучше – качественный перевод Руководства ILO-OSH 2001), действительно может использоваться в качестве полезных методических рекомендаций в совершенствовании традиционной, социально ориентированной системы управления охраной труда.

Организации, которые намерены следовать методологии ILO-OSH 2001 (ГОСТ 12.0.230-2007) должны быть уверены:

- в достаточном для внедрения стандарта ГОСТ 12.0.230-2007 уровне социального партнерства и солидарности работников с высшим руководством организации;
- в понимании работниками приоритетности задач экономического развития предприятия перед задачами социального развития;
- в готовности работников поставить стратегические корпоративные интересы предприятия выше своих личных текущих интересов;
- в понимании работниками того факта, что их здоровье – важнее заработка, а «компенсации» за «вредность» - это преступление;
- в готовности высшего руководства и собственников согласиться с тем, что целью предприятия является не только прибыль, но и рост благосостояния и личностное развитие работников;
- в понимании высшим руководством наивысшей ценности главного ресурса предприятия – его квалифицированного, ответственного, лояльного персонала;
- в понимании высшим руководством того факта, что здоровье человека есть высшая ценность по сравнению с прибылью организации.

Если организация, соответствующая указанным требованиям, в России существует, то Руководство ILO-OSH 2001 (ГОСТ 12.0.230-2007) действительно может принести ей пользу в улучшении деятельности по охране труда.

Что касается остальных организаций, то даже если формально привести в соответствие OHSAS 18001:2007 документальное описание корпоративной СУОТ, основанной на требованиях ГОСТ 12.0.230-2007, самое главное отличие сохранится – методологическая платформа, основанная не на лидерстве и ответственности высшего руководства, а на участии работников. Это несоответствие не позволит реализовать весь проактивный потенциал стандарта OHSAS 18001:2007.

Основные (принципиальные) отличия указанных стандартов, которые определяют приемлемые области применения этих стандартов, необходимые условия и ограничения приведены в таблице 2.

Сравнительный анализ стандартов ГОСТ Р 54934 – 2012/OHSAS 18001:2007 и ГОСТ 12.0.230-2007

ГОСТ Р 54934 – 2012/ OHSAS 18001:2007	ГОСТ 12.0.230-2007
<p>Методологическая основа: управление рисками организации в области безопасности труда.</p> <p>«Настоящий стандарт устанавливает требования к системе менеджмента БТиОЗ, чтобы сделать организацию способной управлять рисками и улучшать показатели деятельности в области БТиОЗ».</p> <p>«Система менеджмента БТиОЗ: Часть системы менеджмента организации, используемая для разработки и реализации ее политики в области БТиОЗ, а также для менеджмента рисков в области БТиОЗ».</p>	<p>Методологическая основа: трехсторонний подход к регулированию трудовых отношений.</p> <p>«Требования к системам управления охраной труда разработаны Международной Организацией Труда (МОТ) в соответствии с общепризнанными международными принципами на основе широкомасштабного подхода, которые определены входящими в МОТ представителями трех сторон социально-трудовых отношений и других заинтересованных организаций. Этот трехсторонний подход предполагает силу, гибкость и надлежащую основу для развития стабильной культуры безопасности труда в организации».</p>
<p>Цель внедрения СМ ПБЗ: повышение конкурентоспособности предприятия за счет создания в организации единой (интегрированной) системы менеджмента, включающей в том числе и управление рисками в области ПБЗ. Стандарт отражает стремление предприятий, функционирующих в условиях рыночной экономики, к достижению экономической эффективности и устойчивости, за счет совершенствования системы менеджмента, снижения потерь и повышения привлекательности для квалифицированного персонала.</p> <p>«Общей целью настоящего стандарта является поддержка и распространение передового опыта в области БТиОЗ при сохранении баланса потребностей в безопасности труда и социально-экономических потребностей».</p> <p>«Менеджмент БТиОЗ охватывает весь диапазон проблем, включая проблемы, касающиеся стратегии и конкурентоспособности».</p>	<p>Цель внедрения СУОТ: улучшение деятельности в области охраны труда, развитие культуры безопасности труда в организации в соответствии с принципами МОТ. Стандарт отражает ориентацию МОТ на высокий уровень социальной защищенности работников в системе трудовых отношений.</p> <p>«Целью настоящего стандарта 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».</p>

ГОСТ Р 54934 – 2012/ OHSAS 18001:2007	ГОСТ 12.0.230-2007
<p>Вид документа: документ соответствует термину «стандарт», т.е. содержит требования к системе менеджмента, доступные для подтверждения соответствия.</p> <p><i>«Настоящий стандарт содержит требования, соответствие которым может быть подвергнуто объективному аудиту».</i></p>	<p>Вид документа: методическое руководство, документ, содержащий рекомендации по улучшению деятельности.</p> <p>Руководство МОТ (ILO-OSH 2001), текст которого использован в стандарте, изначально не предназначено для сертификации (объективного аудита, подтверждения соответствия).</p>
<p>Риск – основной измеряемый, оцениваемый и управляемый параметр СМ БТиОЗ, основа для принятия управленческих решений, оценки результативности и эффективности системы менеджмента.</p> <p><i>«Настоящий стандарт устанавливает требования к системе менеджмента БТиОЗ, чтобы сделать организацию способной управлять рисками и улучшать показатели деятельности в области БТиОЗ».</i></p> <p><i>«Система менеджмента БТиОЗ: Часть системы менеджмента организации, используемая ... для менеджмента рисков в области БТиОЗ».</i></p>	<p>«Риск» и «опасность» в ILO OSH-2001 понятия с точки зрения СУ ОТ (по тексту стандарта) фактически являются синонимами. Роль процесса оценки «опасностей» и «рисков» в СУ ОТ явным образом не установлена.</p> <p>Оценка рисков, рассматривается как одно из мероприятий СУ ОТ (в дополнение к остальным мероприятиям).</p> <p><i>«Положительное воздействие внедрения СУОТ на уровне организации, выражающееся как в снижении воздействия опасных и вредных производственных факторов и рисков...»</i></p> <p><i>«Должны быть установлены структуры и процессы: установления эффективных мероприятий по определению, устранению или ограничению опасностей и рисков, способствующие сохранению здоровья в течение трудового процесса;»</i></p>
<p>Основное содержание СМ ПБЗ – поддержание политики организации в области БТиОЗ и управление рисками организации в области БТиОЗ.</p> <p><i>«Высшее руководство должно разработать и ввести в действие политику организации в области БТиОЗ...».</i></p> <p><i>«Система менеджмента БТиОЗ: Часть системы менеджмента организации, используемая для разработки и реализации ее политики в области БТиОЗ,...».</i></p>	<p>Основное содержание СУ ОТ - совместная деятельность работодателя (высшего руководства) и работников (их представительных органов) по улучшению условий труда.</p> <p><i>«Работодатель должен привлекать работников и их представителей по охране труда к консультациям, информированию и повышению их квалификации по всем аспектам охраны труда, связанным с их работой, включая мероприятия, в процессе возможных аварий».</i></p> <p><i>...Работодатель должен обеспечивать создание, формирование и эффективное функционирование комитета (комиссии) по охране труда и признание представителей работников по охране труда в соответствии с национальными законами и</i></p>

ГОСТ Р 54934 – 2012/ OHSAS 18001:2007	ГОСТ 12.0.230-2007
	практикой».
<p>Субъект управления: высшее руководство организации. Высшее руководство самостоятельно принимает решения в области ПБЗ и несет всю полноту ответственности за результат. В некоторых случаях предусмотрено обязательное участие работников.</p>	<p>Субъект управления: однозначно не выражен. Работодатель «обеспечивает» (ресурсы) и несет персональную ответственность за охрану труда, однако все решения в области БТиОЗ принимаются с обязательным учетом мнения трудового коллектива (коллегиально).</p> <p><i>«Работодатель должен нести общие обязательства и ответственность по обеспечению безопасности и охраны здоровья работников и обеспечивать руководство деятельностью по охране труда в организации».</i></p> <p><i>«Политика в области охраны труда должна включать ...: обязательства по проведению консультаций с работниками и их представителями и привлечению их к активному участию во всех элементах СУОТ».</i></p> <p>В зарубежной практике термин <i>employer</i> (работодатель, наниматель, предприниматель) соответствует понятию о субъекте управления (лицо, принимающее решение). В национальном законодательстве «работодатель» - чаще всего – «юридическое лицо». В связи с чем, возникает двусмысленность некоторых требований в русском переводе:</p> <p><i>«работодатель (юридическое лицо) должен продемонстрировать свои руководство и ответственность...»</i></p> <p><i>«работодатель (юридическое лицо) после консультации с работниками и их представителями излагает в письменном виде политику в области ОТ...»;</i></p> <p><i>«работодатель (юридическое лицо) должен привлекать работников и их представителей по охране труда к консультациям, информированию и повышению их квалификации».</i></p>

ГОСТ Р 54934 – 2012/ OHSAS 18001:2007	ГОСТ 12.0.230-2007
<p>Объект управления: производственный процесс, любая деятельность, способная привести к ущербу независимо от социальной формы взаимоотношений участвующих лиц.</p> <p>Методология OHSAS соответствует принципам «процессного подхода», реализованного в стандартах серий ISO 9000 и ISO 14000. В центре методологии находится процесс и связанные с процессом риски для здоровья и жизни работника.</p> <p><i>«Многие организации управляют своей деятельностью с помощью системы процессов и взаимодействий между ними. Такая методология может быть названа «процессным подходом». ИСО 9001 рекомендует применять процессный подход. Поскольку методология PDCA применима ко всем процессам, то обе методологии считают совместимыми».</i></p>	<p>Объект управления: условия труда работника. Методология стандарта <i>отражает ценности и средства МОТ, позволяющие обеспечивать безопасность и здоровье работников</i>. В центре методологии, реализуемой стандартом, находится работник, его здоровье и безопасность.</p> <p><i>«На работодателя возлагается непосредственная ответственность и обязанность по обеспечению безопасных условий и охраны здоровья работников в организации. Применение СУОТ способствует выполнению этих обязанностей. Поэтому настоящий стандарт является практическим инструментом содействия организациям и компетентным учреждениям в осуществлении непрерывного совершенствования деятельности по безопасности и гигиене труда».</i></p>
<p>Важнейшим элементом СМ ПБЗ является лидерство руководства, которое выражается в выработке политики, и инициировании непрерывного улучшения по результатам «анализа СМ БТиОЗ высшим руководством».</p> <p>Соотношение У.Э. Деминга в результативности СМ: 94% - руководство, 6% - исполнение. Управление СМ ПБЗ и обеспечение ее непрерывного совершенствования осуществляется путем постановки целей и их корректировки по результатам анализа высшим руководством.</p>	<p>«Наиважнейшим элементом системы управления охраной труда в организации (СУ ОТ) является участие работников». Анализ эффективности СУ ОТ высшим руководством рассматривается в одном ряду с мониторингом СУ ОТ, расследованием несчастных случаев и аудитом СУ ОТ.</p> <p>Термин «лидерство» (в Руководстве ILO-OSH 2001) заменен в стандарте на термин «руководство».</p> <p>Оригинал (ILO-OSH 2001): «Работодатель должен продемонстрировать уверенное лидерство и приверженность деятельности по БТиОЗ в организации, и принять необходимые меры для создания СМ БТиОЗ».</p> <p>Стандарт (ГОСТ 12.0.230-2007): «...Работодатель должен продемонстрировать свои руководство и заинтересованность в деятельности по обеспечению охраной труда в организации и организовать создание СУОТ».</p>

ГОСТ Р 54934 – 2012/ OHSAS 18001:2007	ГОСТ 12.0.230-2007
<p>Структура системы управления. Стандарт в соответствии с принципами ISO 9000 не предполагает единообразия в структуре систем менеджмента или их документации. Явным образом выделены два элемента структуры СУОТ: высшее руководство и специальный представитель высшего руководства.</p> <p>Стандарт отстаивает целесообразность интегрирования отдельных систем менеджмента в единую систему менеджмента организации, построенную на единой методологической платформе – «процессный подход».</p>	<p>Структура системы управления. Стандарт устанавливает требования к структуре СУОТ:</p> <p>а) структура СУОТ должна быть линейной: «4.3.2....Должны быть установлены структуры и процессы: а) управления охраной труда в виде линейной управленческой функции, известной и признанной на всех уровнях»;</p> <p>«4.1.3. Система управления охраной труда должна быть совместима или объединена с другими системами управления организации».</p>
<p>Результат внедрения – повышение эффективности системы менеджмента предприятия, снижение экономических потерь, обусловленных травматизмом и заболеваниями работников (увеличение прибыли), активизация персонала.</p> <p>Конечный результат – повышение конкурентоспособности предприятия на рынке, прибыли и рентабельности.</p>	<p>Результат внедрения – улучшение деятельности в области охраны труда, укрепление социального партнерства.</p> <p>Вопросы эффективности предприятия, рентабельности и конкурентоспособности не учитываются.</p>
<p>Необходимые условия внедрения - лидерство высшего руководства, наличие современного менеджмента.</p> <p>Возможность внедрения OHSAS без наличия в организации современной системы менеджмента СМК (ISO 9001) или СЭМ (ISO 14001) в качестве основы для OHSAS 18001 – исключена!</p>	<p>Необходимые условия внедрения – высокий уровень социального партнерства, гражданской ответственности.</p> <p>Стандарт применим преимущественно для организаций с традиционным (<i>советским</i>) типом управления, например, в бюджетных организациях или в крупных монополиях с преобладающим государственным участием.</p>

V. Заключение и выводы

Сравнительный анализ показывает, что стандарт ГОСТ Р 54934-2012/OHSAS 18001:2007 не имеет свойственных ГОСТ 12.0.230-2007 родовых недостатков, поскольку изначально разработан в качестве стандарта, т.е. документа, предназначенного, в том числе, для оценки соответствия второй и третьей сторонами, а не «руководства», содержащего рекомендации по улучшению деятельности.

Существенные различия ГОСТ 12.0.230-2007 и OHSAS 18001:2007 свидетельствуют о том, что внедрение в организации Руководства MOT СУОТ-2001 (ГОСТ 12.0.230-2007) не обеспечивает сертификации СМ БТиОЗ на соответствие OHSAS 18001:2007 без серьезной доработки.

Национальный стандарт ГОСТ Р 54934-2012/OHSAS 18001:2007 содержит не подстрочный перевод, который часто приводит к искажению смысла и утрате духа стандарта, а действительно (по мнению автора) как аутентичный (т.е., смысловой). Возможно, и в стандарте ГОСТ Р 54934-2012/OHSAS 18001:2007 будут выявлены положения, которые можно было бы перевести с оригинала более адекватно, однако, можно утверждать, что в целом качество перевода с оригинала этого стандарта несопоставимо выше, чем стандарта ГОСТ 12.0.230-2007. Подтверждением этой убежденности может служить тот факт, что стандарт разрабатывался АНО «ИБТ» в инициативном порядке, то есть бесплатно.

По мнению автора, стандарт ГОСТ Р 54934-2012/OHSAS 18001:2007 имеет неоспоримые преимущества в качестве основы для разработки результативных систем менеджмента БТиОЗ по следующим причинам:

1. Стандарт OHSAS 18001:2007 практически реализован в десятках тысяч организаций по всему миру, как правило, в качестве третьего, интегрирующего стандарта после внедрения стандартов ISO 9001 и ISO 14001. Национальный стандарт ГОСТ Р 54934-2012/OHSAS 18001:2007 полностью идентичен OHSAS 18001:2007 без каких-либо включений или исключений. Соответствие стандарту ГОСТ Р 54934-2012/OHSAS 18001:2007 означает полное соответствие OHSAS 18001:2007.

2. При заключении международных контрактов в качестве гарантии обеспечения требований безопасности требуется именно наличие сертификата соответствия OHSAS 18001, а не ILO OSH-2001. При необходимости независимого подтверждения соответствию именно OHSAS 18001:2007 международным органом по сертификации на сертификационный аудит может быть без каких-либо изменений представлена система менеджмента, соответствующая ГОСТ Р 54934-2012/OHSAS 18001:2007. Принципиальное преимущество внедрения национального стандарта на основе OHSAS 18001:2007 - возможность для организации при минимальных затратах средств и времени получить сертификат соответствия для выхода на международный рынок, на котором признается только соответствие OHSAS 18001:2007.

3. В настоящее время национальные стандарты, соответствующие стандарту **OHSAS 18001:2007** приняты практически во всех развитых странах, а также в бывших странах СЭВ и в странах СНГ:

- в Чехии – ČSN OHSAS 18001:2008 «Systémy managementu bezpečnosti a ochrany zdraví při práci – specifikace»;
- в Польше – PN-N 18001:2004 «Systemy zarządzania bezpieczeństwem i higieną pracy — Wymagania»;
- в Румынии – SR OHSAS 18001:2008 «Sisteme de management al sănătății și securității ocupationale. Cerințe» и в других европейских странах,
- а также в странах СНГ:
- в Украине – ДСТУ-П OHSAS18001:2010 «Системи управління гігієною та безпекою праці. Вимоги»;
- в Беларуси – СТБ 18001:2008 «Сістэмы кіравання аховай працы.

Патрабаванні»;

- в Республике Казахстан – СТ РК OHSAS 18001-2008 «Системы менеджмента профессиональной безопасности и здоровья. Требования» и в других странах.

С точки зрения автора как руководителя (менеджера) и аудитора систем менеджмента стандарт OHSAS 18001:2007 практически безупречен по методологии, стилю и содержанию и может послужить хорошим методическим примером для написания других национальных стандартов. Но в организации требования стандарта должны быть поняты и тщательно расшифрованы с учетом идеологии OHSAS, но применительно к особенностям и потребностям организации. Для понимания требований стандарта необходимо специальное обучение. Без обучения требования стандарта безусловно понятны только гражданам стран с англосаксонской (прецедентной) системой права.

По нашему мнению стандарт OHSAS 18001:2007 предлагает существенно большее соответствие современному этапу социально-экономического развития страны и национальной экономики, а внедрение этого стандарта в практику деятельности организаций окажет существенное содействие в решении задач, определенных Концепцией – 2020 и Концепцией охраны труда.

Тем не менее, следует признать, что для результативного внедрения OHSAS 18001:2007 (ГОСТ Р 54934-2012/OHSAS 18001:2007) не для целей сертификации, а для эффективного сохранения жизни и здоровья работников, для повышения конкурентоспособности организации на рынке необходимо наличие ряда объективных условий:

- высокий уровень экономической (реальной) конкуренции в виде экономической деятельности, в котором работает конкретное предприятие;
- сложившаяся деловая практика, опирающаяся на надежную правовую (судебную) систему;
- высокий уровень производительности труда, высокий уровень квалификации (ценности) работников;
- высокий уровень стоимости («цены») жизни работника и вообще «человека» в государстве, в частности, уровень цены жизни при страховании и возмещении ущерба;

- высокий уровень самооценки своей жизни и здоровья самим работниками (гражданами).

В этих условиях, характерных для развитых стран, методология OHSAS предоставляет организациям реальные ощутимые экономические выгоды и конкурентные преимущества помимо формального допуска на рынок в виде сертификата соответствия.

Что касается такого условия как высокая «цена жизни», то в нашей стране процесс увеличения этого показателя также постепенно идет. По резонансным трагедиям (шахта «Распадская», Саяно-Шушенская ГЭС) выплаты семьям погибших доходят до 2 млн. руб. Однако, даже такие уровни выплат не являются достаточными и, кроме того, они не предусмотрены правилом (законом).

В Декларации «Об оценке стоимости среднестатистической жизни человека» Российского научного общества анализа риска (2005 год) предлагается в целях возмещения вреда родственникам погибших при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, а также для установления страховых сумм возмещения ущерба в системе государственного или негосударственного обязательного страхования жизни для профессиональной деятельности установить возможный диапазон количественных значений стоимости среднестатистической жизни человека для современных условий России - от 1,5 до 15 млн.рублей. Рекомендуемый Обществом диапазон значений: 7÷10 млн.рублей.

По опросам общественного мнения приемлемая «стоимость жизни» - около 3,5 млн. рублей. Именно такой размер компенсации в случае гибели человека устроил бы более 80% опрошенных респондентов (2010 год).

Поскольку благодаря действующей системе социального страхования стоимость жизни работника для отечественного работодателя на сегодняшний день практически равна «0», то применение любых систем менеджмента безопасности или «управления охраной труда» не является экономически эффективным.

Тем не менее, и для отечественных «наиболее продвинутых» предприятий реальное (не только для получения сертификата) внедрение методологии OHSAS позволяет:

- улучшить управляемость организации, обеспечить устойчивость и непрерывность менеджмента, служить основой устойчивого социально-экономического развития;
- повысить ответственность и лояльность интересам предприятия линейных руководителей и рядовых работников, что не может не служить надежным фундаментом стабильности в период кризисных явлений;
- снизить риски крупных аварий, которые могут содержать угрозу самому существованию предприятия.

В отличие от ILO-OSH 2001 методология OHSAS 18001 предельно проста:

- здоровье работника – это его способность выполнять работу быстро, качественно и безопасно;
- ущерб для здоровья работника в результате несчастного случая или заболевания, обусловленных работой – это убыток предприятия, уменьшение прибыли;

- высшее руководство поставлено собственником для того, чтобы обеспечивать высокую стабильную прибыль и снижать убытки, в том числе и обусловленные несчастными случаями и болезнями;
- высшее руководство, управляя рисками, перераспределяет свободные средства между отчислениями в прибыль и финансированием предупредительных мер таким образом, чтобы чистая прибыль была максимальной при сохранении приемлемого уровня социальной стабильности на предприятии;
- только бизнес и ничего личного.

Хорошо это или плохо? Ответ дает сравнение показателей производительности труда, уровня жизни и статистики травматизма в России и в ведущих странах ЕС, США, Японии.

Например, производительность труда в Германии в 3-5 раз выше, чем в России (соответственно в 3-5 раз выше ценность жизни работника), а травматизм (смертельный) почти в 7 раз – ниже (обычный травматизм сравнивать бессмысленно ввиду отсутствия достоверной статистики в России).

Таким образом, Руководство МОТ СУОТ-2001 по сравнению с методологией OHSAS 18001, в ключевых моментах представляет совершенно иную точку зрения на обеспечение безопасности труда наемных работников, на роль высшего руководства, линейного менеджмента и рядовых работников. Нельзя сказать, что эта точка зрения неверная или, что она хуже, чем точка зрения, поддерживаемая стандартами ISO 9000, ISO 14000, OHSAS 18000. Просто эта точка зрения - отличная ... от других.

А что лучше - ГОСТ 12.0.230-2007 (Руководство ILO-OSH 2001) или ГОСТ Р 54934-2012/OHSAS 18001:2007 - может решить только высшее руководство организации исходя из текущих интересов и стратегии развития предприятия.

Рассказывают, что Нильса Бора (нобелевского лауреата в области физики) спросили зачем он над входной дверью своего дачного домика прибил лошадиную подкову:

— Вы же, профессор Бор, не верите во всю эту чушь, будто бы подкова приносит удачу?!

— Конечно, не верю, — улыбнулся в ответ Бор. — Главное, что это работает, а веришь ты в это или нет — не важно.

Принципы стандарта OHSAS 18001 (начиная с британского стандарта BS 8800:1996), успешно применяемые более 15 лет во всех развитых странах и в самых передовых компаниях, убедительно доказал – при реальном внедрении (не для сертификации) это работает!