

Международная конференция труда, 93-я сессия 2005 г.

Доклад IV (1)

Основы, содействующие безопасности и гигиене труда

Пункт 4 повестки дня

Международное бюро труда Женева

ISBN 92-2-415366-6
ISSN-0251-3730

Первое издание, 2004 год

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

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

Издания Международного бюро труда имеются в продаже в крупных магазинах или местных бюро МБТ во многих странах; их можно также получить непосредственно в Международном бюро труда; просьба обращаться по адресу: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse. Там же бесплатно можно получить каталог изданий МБТ или список последних изданий, либо по электронной почте: pubvente@ilo.org

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

Содержание

	<i>Стр.</i>
Введение.....	1
Глава I. Достойный труд – безопасный труд	3
Глава II. Основы глобальной стратегии по безопасности и гигиене труда.....	9
Культура безопасности.....	9
Системный подход к управлению	11
На уровне предприятия	11
На национальном уровне	12
Национальные программы по БГТ	13
Национальный профиль в области БГТ	14
Повышение приоритета проблем БГТ в национальных политических программах.....	15
Техническое сотрудничество и техническая помощь МОТ в области национальных программ по БГТ	16
Национальные системы БГТ	16
Механизм или орган трехсторонних консультаций	16
Политика и обязательства правительства	17
Законодательство по вопросам БГТ	17
Установленные органы власти по вопросам БГТ.....	18
Система инспекции и обеспечение соблюдения.....	18
Информация и подготовка.....	19
Службы БГТ.....	19
Сбор и анализ данных о национальном положении в области БГТ.....	20
Распространение информации и содействие культуре безопасности.....	20
Научно-исследовательские институты по БГТ	21
Связи с программами и институтами страхования работников на случай травматизма	21
Глава III. Практическая реализация национальных программ по БГТ.....	23
Цель.....	23
Структура.....	24
Утверждение на высоком уровне	24
Срок действия	24
Цели и задачи	25
Консультации	25
Существенные положения.....	26
Культура безопасности и саморегулирование	26
Особое внимание предприятиям и отраслям с высоким уровнем рисков ...	27
Системный подход к управлению БГТ	27
Укрепление потенциала для анализа ситуации	28

	<i>Стр.</i>
Глава IV. Основные положения возможного международного акта	29
Концепция структуры	29
Предлагаемые положения	30
Содействие системному подходу к вопросам управления на национальном уровне	30
Содействие культуре безопасности	30
Структура и тип акта	30
Национальные программы по БГТ	31
Национальные системы БГТ	32
Механизмы отчетности и последующих действий	32
Повышение уровня понимания	33
Вопросник	35
Приложение I. Принятые в последнее время национальные программы по БГТ – краткое изложение Обзора	41
Приложение II. Заключение о нормотворческой деятельности МОТ в области безопасности и гигиены труда – глобальная стратегия	62
Приложение III. Акты МОТ в области БГТ – ратификации и статус	68
Приложение IV. Возможные элементы национального профиля в области БГТ	71

Введение

1. На 91-й сессии (2003 г.) Международной конференции труда состоялось общее обсуждение на основе комплексного подхода по проблеме «Нормотворческая деятельность МОТ в области безопасности и гигиены труда».¹ В принятых «Заключениях о нормотворческой деятельности МОТ в области безопасности и гигиены труда – глобальная стратегия»² содержится положение, в соответствии с которым в приоритетном порядке необходимо разработать новый акт, формирующий содействующие основы в области безопасности и гигиены труда (БГТ). В целях реализации этого положения Административный совет постановил в ноябре 2003 года включить этот вопрос в повестку дня 93-й сессии (2005 г.) Международной конференции труда.

2. Учитывая сроки принятия этого решения, график этапов подготовки к первому обсуждению нового акта был зафиксирован в соответствии с предложением, сделанным Административным советом в ноябре 2003 года.³ Правительствам предлагается направить свои ответы по настоящему докладу и вопроснику с таким расчетом, чтобы они поступили в Женеву не позднее 15 октября 2004 года. МБТ затем изучит эти ответы и подготовит второй доклад, который будет направлен правительствам в марте 2005 года.

3. В связи с крайне жесткими временными рамками настоящий доклад был подготовлен на основе имеющихся в МБТ источников, а также по материалам, представленным государствами-членами в ответ на прошлые обзоры, включая обзор по БГТ, который проводился в 2002 году в порядке подготовки к общему обсуждению. Принимая во внимание имеющуюся актуальную информацию по национальному законодательству и практике, основная цель настоящего доклада заключается в обзоре последних национальных программ в области БГТ и положительной практики в этой сфере. Будет приветствоваться любая дополнительная информация со стороны государств-членов, которая будет вносить вклад в более общее представление о таких национальных инициативах.

4. В Главе I настоящего доклада рассматриваются некоторые вызовы, связанные с решением проблем БГТ, а в Главе II содержится обзор структуры и основного содержания тех мер, которые в последнее время принимались на национальном уровне для решения этих проблем в рамках национальных программ в области БГТ. Более подробно эти программы излагаются в Приложении I. В Главе III эта практика рассматривается в свете Заключений, принятых на Международной конференции труда в 2003 году, в частности по вопросам разработки содействующих основ в области БГТ с

¹ МОТ: *Нормотворческая деятельность МОТ в области безопасности и гигиены труда*, Доклад VI, Международная конференция труда, 91-я сессия, Женева, 2003 г.

² См. Приложение II.

³ GB.288/2/1, п. 20.

помощью национальных программ и систем обеспечения БГТ. В Главе IV рассматриваются элементы возможного будущего акта МОТ в этой области.

5. Далее представлен вопросник, цель которого заключается в том, чтобы предложить государствам-членам представить МБТ свои мнения о сфере действия и содержании возможного акта. На основе полученной информации МБТ подготовит второй доклад, резюмирующий высказанные позиции и отражающий основные проблемы, которые можно было бы рассмотреть на Конференции.

6. Следует обратить внимание правительств на рекомендацию, которая была адресована им Административным советом на его 183-й сессии в июне 1971 года, на основе резолюции об укреплении трипартизма в общей деятельности МОТ, которая была принята на 56-й сессии Международной конференции труда в 1971 году. В ней, в частности, отмечается, что «они должны консультироваться с наиболее представительными организациями работодателей и работников, прежде чем представлять свои окончательные ответы на вопросники МОТ по проблемам повестки дня сессий Генеральной конференции». Правительствам предлагается указать в своих ответах, с какими организациями они проводили консультации.

Глава I

Достойный труд – безопасный труд

7. Положение о защите работников от болезней и травм, связанных с их производственной средой, содержится в Преамбуле Устава МОТ и занимает центральное место в деятельности МОТ с 1919 года, когда на Международной конференции труда были приняты три из шести Рекомендаций, непосредственно связанных с вопросами безопасности и гигиены труда. В одном из своих недавних выступлений по Программе достойного труда Генеральный директор МБТ Хуан Сомавиа совершенно справедливо заметил, что «достойный труд должен быть безопасным трудом и еще предстоит пройти большой путь для достижения этой цели».¹

8. По оценкам МОТ, полученным на основе различных источников, уровень смертности во всем мире, связанной с производственным травматизмом и профессиональной заболеваемостью, составляет примерно 2 млн. человек в год. Если в большинстве промышленно развитых стран ежегодный уровень таких травм и заболеваний постепенно снижается, то в развивающихся странах их количество возрастает. Общее количество несчастных случаев на производстве, включая случаи со смертельным исходом, оценивается на уровне 270 млн. в год, кроме того еще 160 млн. работников страдает от болезней, связанных с производственной деятельностью. Экономические издержки, связанные с выплатой компенсаций, потерей рабочего времени, перерывами в производственной деятельности, обучением, медицинскими расходами и другими затратами, обычно оцениваются на уровне 4% от глобального ВВП, что составляло в 2001 году громадную цифру около 1,25 триллиона долл. США.²

9. Высказывались опасения по поводу того, что процесс глобализации экономики может еще более усугубить некоторые из факторов, способствующих травматизму и потере здоровья в сфере труда. Факторы, связанные с процессом глобализации, например ускорение темпов мировой торговли и ее либерализация, а также распространение новых технологий, формируют новые типы организации труда и новые формы рисков, связанные с несчастными случаями и профессиональными заболеваниями. В некоторых регионах мира появляются новые возможности, а также новые и лучшие рабочие места. Действительно, процесс глобализации может создать условия для повышения уровня безопасности и гигиены труда. Однако в ряде других регионов мира сталкиваются с негативными последствиями этого процесса.

¹ ILO: *Safety in numbers: Priorities for a global safety culture at work*, Geneva, 2003. p. 21.

² Подробный анализ связанных с производством несчастных случаев и заболеваний и соответствующих затрат содержится в докладе МОТ *Достойный труд – безопасный труд* (Женева, 2002 г.). Доклад, представленный на XVI Всемирный конгресс по безопасности и гигиене труда, Вена, май 2002 г.

10. Если крупные многонациональные предприятия продолжают объединяться, создавая меньшее количество глобальных конгломератов, которые служат движущей силой глобальной экономики, то малые и средние предприятия (МСП) получают признание в качестве моторов местной экономики и основного источника нынешней и будущей занятости во всех странах. В ответ на требование о повышении гибкости в связи с процессом глобализации, многие крупные компании концентрируют свои усилия на нескольких специализированных ключевых областях деятельности и отказываются от других. Именно процесс передачи на сторону таких видов деятельности и способствовал созданию большого количества МСП, микропредприятий и самозанятых работников.

11. Хорошо известно, что производственные опасности и риски больше распространены на МСП, чем на крупных предприятиях. МСП обладают ограниченными ресурсами и техническим потенциалом и не всегда знают о наличии норм в области безопасности и гигиены труда и как соблюдать эти нормы, не подрывая производственные показатели предприятий. Они редко обращаются за консультациями, опасаясь проведения инспекций. В развивающихся странах большинство МСП еще не охвачены законодательством по вопросам безопасности и гигиены труда, а большое количество МСП действуют в рамках неформальной экономики за пределами охвата официальных служб охраны и гигиены труда или инспекции труда. Такие изменения в сфере занятости как в развитых, так и в развивающихся странах создают новые вызовы для МОТ, в том числе и в области безопасности и гигиены труда, трехсторонняя структура которой и предоставляет ей уникальную возможность для их преодоления.

12. Деятельность МОТ в области разработки норм по безопасности и гигиене труда уже получила значительное развитие с точки зрения их основных принципов. Такое развитие было направлено на предупреждение несчастных случаев на производстве и профилактику профессиональных заболеваний в отличие от предписания мер защиты от конкретных опасностей.

13. В 1975 году Международная конференция труда приняла резолюцию,³ в соответствии с положениями которой необходимо было разработать национальную политику, а также политику на уровне предприятий. Это стало первым шагом к подходу к проблеме БГТ на основе системного управления, который нашел свое отражение в Конвенции 1981 года о безопасности и гигиене труда (155), которая в основном имеет политический, а не предписывающий характер, хотя в ней довольно подробно рассматриваются проблемы БГТ и производственной среды. Приоритетное внимание в ней уделяется вопросам разработки, осуществления и периодического пересмотра национальной политики, направленной на предупреждение несчастных случаев на производстве и причинения вреда здоровью в результате работы, в ходе ее или в связи с ней. Это обеспечивается за счет сведения к минимуму, насколько это практически возможно, причин возникновения опасностей, свойственных производственной среде. За исключением актов, касающихся асбеста и строительства, все конвенции по вопросам безопасности и гигиены труда, принятые после Конвенции 155, включают положение о разработке национальной политики по рассматриваемой в них проблеме. Однако ни в одной из этих конвенций подробно не рассматривается суть такой политики, а речь скорее идет о мерах защиты.

³ МОТ: *Резолюция о будущих действиях МОТ в области условий труда и производственной среды*, Международная конференция труда, 60-я сессия, Женева, 1975 г.

14. С точки зрения обеспечения безопасности и гигиены труда, основная причина отхода от изложения в конвенциях мер защиты к принятию актов, в большей степени ориентированных на разработку политики и мер предупреждения, несомненно, заключается в понимании того, что вещества и процессы, а также методы, которые рассматриваются в этих актах, постоянно меняются. Поэтому настоятельно необходимо разрабатывать такие международные акты, которые были бы достаточно гибкими и которые можно было бы адаптировать к происходящим переменам, которые также содержали бы положения о периодическом пересмотре национальной политики и мер, принятых на национальном уровне, в свете текущего технического прогресса и достижений в области научных знаний. Основа такого подхода заложена в Конвенции 155, в соответствии с положениями которой необходимо в надлежащие сроки пересматривать положение в области безопасности и гигиены труда, а также производственной среды как в целом, так и в каждой сфере в отдельности, с целью выявления основных проблем, разработки эффективных методов их решения, определения приоритетных направлений действий, а также оценки полученных результатов.

15. Короче говоря, сфера охвата положений в области БГТ существенно изменилась и касается в настоящее время не только вопросов промышленной безопасности, но и проблем безопасности на рабочем месте и гигиены труда, не только мер защиты, но и мер предупреждения и оценки рисков. Современные нормы отражают не только коллективную ответственность за безопасность и гигиену труда на рабочем месте, но и соответствующие функции, права и обязанности, а также области сотрудничества между работодателями, работниками и их представителями.

16. Уровень ратификации соответствующих конвенций по вопросам безопасности и гигиены труда вызывает особую озабоченность, и если в целом их воздействие все еще остается неполным, следует отметить, что нератифицированные конвенции и рекомендации используются в качестве моделей для национального законодательства, в качестве справочных материалов и залога для достижения национального консенсуса. Обзор, проведенный перед подготовкой доклада для общего обсуждения на Международной конференции труда в 2003 году, еще раз подтвердил вывод о том, что факт отсутствия ратификации не всегда препятствует выполнению норм МОТ.

17. Принятие Международной программы по улучшению условий труда и производственной среды (ПИАКТ) в 1976 году позволило заложить основу для разработки нового подхода МОТ к проблемам БГТ. В рамках этой программы была создана всеобъемлющая модель политики по безопасности и гигиене труда, что в этом плане превзошло положения Конвенции 155. Она также заложила основу для концепции МОТ по «культуре безопасности», которая возникла после Чернобыльской ядерной катастрофы в 1986 году. В настоящее время развитие культуры безопасности не только на уровне предприятия, но и на национальном уровне, рассматривается в качестве эффективной меры профилактики. С организационной точки зрения развитие культуры безопасности обеспечивает реализацию управленческого системного подхода, воплощающего положения *Руководящих принципов по системам управления вопросами безопасности и гигиены труда, МОТ-БГТ 2001*.

18. Программа Инфокус по безопасности и гигиене труда и производственной среде (*Безопасный труд*) занимает центральное место в деятельности МОТ, касающейся безопасности и гигиены труда, главной задачей которой является обеспечение соблюдения соответствующих норм. Однако круг мероприятий и мер, которые выполняет МОТ для осуществления своей миссии, значительно расширился как на центральном уровне, так и на местах. В рамках МБТ различные мероприятия, касающиеся норм, проводимые по широким направлениям развития, контроля, содействия, технической

помощи и сотрудничества, функционально разделены, и иногда очень трудно избежать фрагментации действий и распыления средств.

19. Именно исходя из этих соображений, Административный совет постановил на своей 279-й сессии (ноябрь 2000 г.) использовать тему безопасности и гигиены труда в экспериментальном порядке в рамках нового комплексного подхода к нормотворческой деятельности МОТ, чтобы повысить ее согласованность, актуальность и воздействие. Такой подход направлен на развитие консенсуса между трехсторонними участниками МОТ по плану действий в конкретной области. Данный вопрос был включен в повестку дня 91-й сессии (2003 г.) Международной конференции труда. На основе доклада, представленного для общего обсуждения, был принят консенсусом ряд заключений, которые, в частности, были направлены на разработку нового акта, устанавливающего содействующие основы в области БГТ, что и является целью настоящего доклада.

20. Один из главных рассматриваемых вопросов состоит, в частности, в достижении консенсуса о том, что настоятельно необходимо обеспечить общее понимание значения проблем БГТ, а также обеспечить высокий уровень политической приверженности для эффективного функционирования национальных систем по проблемам БГТ. Усилия, направленные на решение проблем БГТ, как на национальном, так и на международном уровнях, часто распыляются и имеют фрагментарный характер, что препятствует достижению необходимого уровня согласия для получения эффективных результатов. Было достигнуто, в частности, согласие о том, что необходимо уделять более приоритетное внимание проблемам БГТ на международном и на национальном уровнях, а также на уровне предприятий и привлекать всех социальных партнеров к формированию и поддержанию механизмов, направленных на постоянное совершенствование национальных систем БГТ.

21. Далее в настоящем докладе подробно говорится о том, что основополагающие принципы принятого плана действий включают вопросы формирования и поддержания национальной культуры профилактики в области безопасности и гигиены труда, а также внедрения системного подхода к управлению проблемами БГТ. Такой подход должен строиться на системах управления вопросами БГТ на уровне предприятия, которые недавно были разработаны в рамках *Руководящих принципов МОТ по системам управления вопросами безопасности и гигиены труда*.

22. Принимая доклад Комитета, Международная конференция труда пришла к выводу о том, что новый акт, устанавливающий содействующие основы в области БГТ, должен быть разработан на приоритетной основе, причем было достигнуто согласие по ряду ключевых положений, касающихся предлагаемого акта, которые будут рассмотрены ниже. Последовавшее рассмотрение недавних национальных инициатив, связанных с принятием национальных программ в области БГТ, показало, что Заключение, принятые на Международной конференции труда, четко отражают последнее развитие событий в ряде государств-членов, направленное на решение современных задач в области БГТ. Отдельные государства-члены разрабатывают свои национальные стратегии с учетом своих особенностей, однако в них включаются и некоторые общие положения. Это свидетельствует о признании того факта, что для совершенствования безопасности и гигиены труда необходимо привлекать к этому процессу все общество. На все вопросы безопасности и гигиены труда оказывают влияние такие общие понятия как убеждения, ценности, отношение и поведение, на которые большое воздействие оказывает национальная культура.

23. В профессиональной среде подход к развитию культуры безопасности, как к динамичному и прогрессивному процессу, имеет много общего с подходом, который необходим для создания эффективной организации. В этом плане лидирующую роль должно играть высшее управленческое руководство. Значительные организационные различия в статусе и полномочиях, которые могут ограничить доступ к лицам, наделенным властью, могут помешать процессу консультаций между управленческим звеном и работниками по проблемам безопасности и гигиены труда. В рамках предлагаемого нового акта устанавливаются содействующие основы для безопасности и гигиены труда, сфера охвата которых обеспечивает постепенное развитие механизма, способствующего достижению целей создания безопасной и здоровой производственной среды.

Глава II

Основы глобальной стратегии по безопасности и гигиене труда

24. На Международной конференции труда был сделан вывод о том, что формирование и поддержание национальной культуры безопасности и гигиены труда профилактического характера, а также внедрение системного подхода к управлению проблемами БГТ на национальном уровне имеют основополагающее значение для глобальной стратегии в области БГТ. Обе эти концепции получили свое развитие за прошлые два десятилетия и нашли свое воплощение, в частности, на уровне предприятий. Как отмечалось в докладе Конференции и как подтверждает национальная практика, изложенная в настоящем докладе, эти концепции во все большей степени охватывают также и другие руководящие принципы, касающиеся методов решения проблем БГТ на национальном уровне, что нашло свое отражение во все большем количестве официально принятых национальных программ в области БГТ.

25. Основной упор в рамках этих концепций делается на разработке и принятии методов и инструментов, а не на подготовке детальных и четко определенных предписаний. Один из главных инструментов, который предлагается для оперативного использования этих концепций, заключается в разработке, принятии и осуществлении национальных программ в области БГТ. Они опираются на обязательство добиваться общих целей при одновременном признании того, что у каждой страны могут быть свои методы, а также темпы достижения этих общих улучшений.

Культура безопасности

26. Первая базовая концепция заключается в том, что Международная конференция труда назвала «национальной культурой профилактики безопасности и гигиены труда». В соответствии с положениями Заключений:

Национальная культура профилактики безопасности и гигиены труда должна быть такой, чтобы право на безопасную и здоровую производственную среду соблюдалось на всех уровнях, чтобы правительства, работодатели и работники активно участвовали в обеспечении безопасной и здоровой производственной среды через систему имеющих четкое определение прав, ответственности и обязанностей, и чтобы принцип профилактики пользовался высочайшим приоритетом. Формирование и поддержание культуры профилактики безопасности и гигиены труда требует применения всех имеющихся средств для расширения знаний и понимания широкой общественностью концепций опасностей и рисков, а также методов профилактики и контроля.

Такая культура безопасности имеет несколько компонентов, причем принцип профилактики является ключевым.

27. Термины «культура безопасности», «культура профилактики» и другие их варианты используются во многих странах в качестве важного аспекта содействия

безопасности и гигиене труда. Эти различные термины передают аналогичное содержание, хотя подчеркивают разные аспекты данной концепции. С учетом упомянутой выше дискуссии, которая состоялась на Международной конференции труда в 2003 году, в настоящем докладе термин «культура безопасности» используется в целях отражения текущей практики в государствах-членах.

28. Концепция «культуры безопасности» стала использоваться в международной практике после доклада, подготовленного Международным агентством по атомной энергии (МАГАТЭ) в 1991 году в связи с аварией в Чернобыле. С тех пор целый ряд организаций и исследователей стали развивать эту концепцию, применяя ее в более широком плане не только к атомной промышленности и увязывая ее с необходимостью использования превентивных подходов к проблемам БГТ, а также к человеческим и поведенческим аспектам эффективного управления вопросами БГТ. В целом ряде проведенных недавно исследований и докладов, касающихся крупных аварий, в частности в связи с катастрофой космического корабля многоразового использования «Колумбия», рассматривались слабые места в культуре безопасности в качестве одного из главных вопросов при попытке установить причины этих происшествий.

29. С точки зрения определений, в 1991 году в докладе МАГАТЭ отмечалось, что культура безопасности представляет собой «набор характерных особенностей и подходов, существующих в рамках организации и у отдельных людей, направленных на то, чтобы вопросы безопасности ядерных энергетических установок получали самое приоритетное внимание, которое определяется их значением». В соответствии с другим определением, которое было разработано в 1993 году в рамках Комиссии по безопасности и гигиене труда Соединенного Королевства, «культура безопасности организации представляет собой произведение индивидуальных и групповых ценностей, отношений, восприятий, компетентности и образцов поведения, которые определяют приверженность и эффективность систем управления вопросами безопасности и гигиены труда в организации». Выдвигался также целый ряд других определений культуры безопасности, в которых подчеркиваются отношения, убеждения, восприятия и поведение предприятий или общества в целом. Например, недавно в Новой Зеландии вышла публикация, в которой правительство определяет позитивную культуру безопасности как «общий набор убеждений, отношений, ценностей и поведения, которые направлены на профилактику травматизма».

30. Несмотря на то, что эти определения могут быть разными, существует общее согласие о том, что позитивная культура безопасности подразумевает сильное руководство и твердую приверженность «этике безопасности», что требует установления связей и проведения консультаций со всей рабочей силой и с активными участниками процесса профилактики несчастных случаев и профессиональных заболеваний на производстве. Ключевыми элементами на всех уровнях предприятия являются также отношения и поведение, в которых учитываются проблемы безопасности.

31. Из всего сказанного выше следует, что культура безопасности – это не перспективная формула, но метод, который базируется на общем наборе характерных особенностей и практических мер, способствующих достижению прогресса и совершенствованию по таким направлениям, как:

- **сильное руководство и твердая приверженность высоким стандартам в области БГТ.** Вопросам БГТ необходимо уделять подлинное приоритетное внимание как на практике, так и в теории с тем, чтобы такие нормы не поддавались компромиссу за счет конкурирующих ожиданий и требований;

- **всеобщее понимание проблем безопасности.** Понимание и осознание проблем безопасности должно стать общей ответственностью, а ответственность за БГТ не должна быть функциональной обязанностью только каких-то особых подразделений;
- если же действительно происходят несчастные случаи, то необходимо проявлять **открытый подход и извлекать уроки в рамках всего предприятия.** Необходимо сочетать индивидуальную подотчетность с желанием рассматривать также более широкие вопросы ответственности.

32. Это понятие развивалось в условиях предприятий и четко закрепилось на этом уровне. Оно вполне поддается передаче на другие уровни и может применяться в целях развития культуры безопасности в рамках всего общества. В последние годы МОТ выступает именно за такое более широкое применение этого понятия. Например, темой Всемирного дня безопасности и гигиены труда, который проводился в апреле 2003 года, была «Культура безопасности в сфере труда». Содержащийся ниже обзор национальной практики свидетельствует о том, что это понятие внедряется и применяется на национальном уровне во многих случаях. В принятых Заключениях также подтверждается, что развитие культуры безопасности является в равной степени актуальным как на уровне предприятия, так и на национальном уровне.

33. Однако следует напомнить, что развитие культуры безопасности будь то на уровне предприятия или на национальном уровне представляет собой динамичный и постепенный процесс, который меняется со временем. Путь к прогрессу достигается за счет осознанных и непрестанных поисков совершенства, которые ведутся с учетом опыта, приобретаемого в различных условиях.

Системный подход к управлению

34. Другой важный элемент глобальной стратегии, принятой на Международной конференции труда, заключается в применении на национальном уровне подхода к БГТ на основе системного управления. Модель такого подхода на уровне предприятия была разработана в рамках *Руководящих принципов по системам управления вопросами безопасности и гигиены труда*. Как отмечается в Заключениях, применение на национальном уровне подхода, основанного на системах управления, строится именно на данной концепции и соответствующей методологии.

На уровне предприятия

35. Системный подход к управлению вопросами БГТ на уровне предприятия, разработанный в рамках *Руководящих принципов по системам управления вопросами безопасности и гигиены труда*, основан на концепции постоянного совершенствования показателей за счет применения цикла «планирование-осуществление-проверка-действие», который лежит в основе системного подхода к управлению. Руководящие принципы содержат пять разделов, касающихся политики, организации, планирования и осуществления, оценки и действий в целях совершенствования.

- «Политика» служит основой системы управления политикой в области безопасности и гигиены труда и определяет направления деятельности организации.
- «Организация» обеспечивает рекомендации относительно структур управления и распределения обязанностей и отчетности в связи с реализацией этой политики.

- «Планирование и осуществление» содержит рекомендации по первоначальному обзору, планированию систем, разработке и осуществлению, целям в области БГТ и контролю за рисками.
- «Оценка» содержит описание методов мониторинга и измерения показателей, а также осуществления проверок и обзоров и выявления возможных областей для дальнейшего совершенствования.
- «Действия в целях совершенствования» предусматривают мероприятия для обеспечения мер профилактики и исправления ситуации, а также для постоянного совершенствования показателей на основе различных мер.

36. Эти *Руководящие принципы* успешно применяются на уровне предприятий. В следующем разделе предпринята попытка описать модель систем управления вопросами БГТ на национальном уровне.

На национальном уровне

37. Исходя из изложенного выше, разработка такого подхода к управлению на национальном уровне включает следующие основные шаги:

- во-первых, *национальная политика* в области БГТ должна разрабатываться на основе консультаций с представительными организациями работодателей и работников в соответствии с положениями Конвенции 1981 года о безопасности и гигиене труда (155). В зависимости от обстоятельств, в консультациях могут принимать участие и другие заинтересованные стороны;
- во-вторых, должна быть разработана *национальная система БГТ*, содержащая инфраструктуру, необходимую для реализации этой политики. Более подробно эти вопросы освещаются далее в настоящей главе;
- в-третьих, должна быть разработана *национальная программа по БГТ*, основанная на анализе положения в области БГТ, в которой необходимо изложить краткое содержание *национального профиля в области БГТ* и которая должна осуществляться в течение конкретного срока;
- наконец, после завершения реализации такой программы необходимо осуществить ее обзор и заменять ее новой программой по БГТ.

38. В представленной ниже таблице приводится сопоставление основных элементов системного подхода на уровне предприятия и на национальном уровне.

Таблица 2.1. Сопоставление основных элементов подходов системного управления вопросами БГТ на уровне предприятия и на национальном уровне

Уровень предприятия	Национальный уровень
Разработка политики в области БГТ на уровне предприятия	Разработка национальной политики в области БГТ
Создание организации и распределение обязанностей на уровне предприятия	Создание и постепенное развитие национальной системы в области БГТ
Планирование и осуществление элементов системы управления вопросами БГТ	Разработка и осуществление национальной программы по БГТ
Оценка и обзор показателей на предприятии	Обзор национальных программ по БГТ
Принятие мер для постоянного совершенствования	Разработка новых программ по БГТ для постоянного совершенствования

Национальные программы по БГТ

39. Ключевым элементом оперативного использования системного подхода к управлению вопросами БГТ на национальном уровне является разработка и формулирование национальных программ по БГТ. Эти программы представляют собой стратегические программы с конкретным сроком действия (например, на пять лет), которые сосредоточены на решении конкретных национальных приоритетов в области БГТ, основаны на анализе положения в соответствующих странах и включают краткое содержание национального профиля в области БГТ (см. ниже). Каждая программа должна разрабатываться и осуществляться после проведения трехсторонних консультаций между правительством, работодателями и работниками и утверждаться на самом высоком правительственном уровне. Необходимо, чтобы программа содержала четкие цели, задачи и показатели, но вместе с тем она должна быть направлена на укрепление национальной системы в области БГТ, чтобы обеспечивать устойчивый характер улучшений, а также формировать и поддерживать культуру безопасности.

40. Национальные программы по БГТ должны разрабатываться с должным учетом актов МОТ в области БГТ (см. Приложение III). Кроме того, нормы МОТ в области БГТ включают также и другие акты, содержащие положения по БГТ, которые, в частности, относятся к морякам и рыбакам.¹ В первую очередь государства-члены должны принимать во внимание те Конвенции МОТ, которые они ратифицировали. С точки зрения постепенного совершенствования национальных систем в области БГТ, задача должна заключаться в эффективном осуществлении актуальных Конвенций и Рекомендаций, а также других актов, таких как своды практических правил и руководящие принципы, принятые в данной области. Точно так же государства-члены должны в полной мере учитывать и будущие акты в области БГТ, которые могут быть разработаны, включая соответствующие документы, разработанные в порядке реализации положений Заключений.

41. Концептуальная диаграмма стратегии укрепления национальных систем в области БГТ на основе национальных программ по БГТ представлена на графике 2.1.

42. Для обеспечения согласованного и эффективного использования ограниченных средств и для лучшей координации усилий разработка национальной программы по БГТ должна осуществляться на основе следующего порядка логических шагов:

- заключение национального трехстороннего соглашения о разработке национальной программы по БГТ;
- создание координационных механизмов для разработки и осуществления этой программы;
- подготовка материалов о национальном профиле в области БГТ;
- анализ и определение сильных и слабых сторон в национальной системе БГТ с учетом национального профиля в области БГТ;
- определение приоритетных направлений национальных действий для улучшения положения в области БГТ;

¹ В ближайшем будущем существующие акты по эти двум областям могут быть дополнены или заменены новыми актами. Что касается моряков, то на 94-й (морской) сессии Международной конференции труда должна быть рассмотрена новая предлагаемая конвенция, а что касается рыбопромыслового сектора, то на 92-й и 93-й сессиях Международной конференции труда (июнь 2004 г. и июнь 2005 г., соответственно) будет рассматриваться всеобъемлющая норма (Конвенция, дополненная Рекомендацией) о труде в рыбопромысловом секторе.

График 2.1. Системный подход к управлению вопросами БГТ на национальном уровне



Источник: МОТ.

- разработка планов действий в рамках национальной программы по БГТ на основе согласованных приоритетов, включая показатели достижения успеха;
- начало реализации национальной программы по БГТ, утвержденной высшими национальными властями (для обеспечения того, чтобы вопросы БГТ занимали приоритетное место в национальных программах);
- создание устойчивых механизмов для обзора, обновления данных и постоянного повышения эффективности;
- возможное установление новых приоритетов за счет разработки новой национальной программы по БГТ, основанной на обновленных данных о национальном профиле в области БГТ.

Национальный профиль в области БГТ

43. После достижения консенсуса между правительством, работодателями и работниками о разработке национальной программы по БГТ, первый технический шаг заключается в осуществлении обзора национального положения в области БГТ. Для обеспечения выполнения такого обзора на систематической основе предлагается осуществлять подготовку материалов о национальном профиле в области БГТ. В этой связи необходимо представить содержание существующего положения дел в области БГТ, включая национальные данные о несчастных случаях на производстве и профессиональных заболеваниях, опасных и вредных производствах и профессиях, а также дать описание национальных систем БГТ и их потенциала. Определение национального профиля в области БГТ способствует также систематическому обзору в целях улучшения национальных систем и программ в области БГТ. Возможные элементы материалов, отражающих национальный профиль в области БГТ, представлены в Приложении IV.

44. Необходимо, чтобы материалы, отражающие национальный профиль в области БГТ:

- были подготовлены на уровне страны на основе процесса, в котором участвуют все национальные компетентные и иные назначенные органы власти, занимающиеся различными аспектами безопасности и гигиены труда и, что более важно, наиболее представительные организации работодателей и работников;
- включали основные данные по всем параметрам, которые могут оказать влияние на эффективность управления вопросами безопасности и гигиены труда как на национальном уровне, так и на уровне предприятий, в том числе существующие законодательные рамки, механизмы и инфраструктуры, обеспечивающие его выполнение и соблюдение, распределение трудовых ресурсов, людские и финансовые ресурсы, направляемые на БГТ, инициативы в области БГТ на уровне предприятий, уровень защиты и т.п.;
- содержали практическую информацию о текущей деятельности на уровне страны (о деятельности, связанной с осуществлением международных договоров, текущих и планируемых проектов технической помощи и т.п.);
- позволяли стране определять слабые места и потребности в дальнейшем развитии существующей юридической, институциональной, административной и технической инфраструктуры, связанной с эффективным управлением вопросами БГТ, принимая во внимание соответствующие Конвенции, Рекомендации и своды практических правил МОТ;
- содержали средства для совершенствования координации между всеми сторонами, заинтересованными в проблемах БГТ. Сам по себе процесс подготовки таких материалов о национальном профиле может служить в качестве отправной точки для улучшения координации и должен способствовать коммуникации и улучшению понимания потенциальных проблем и мероприятий, предпринимаемых в рамках страны.

Повышение приоритета проблем БГТ в национальных политических программах

45. Важное место в Заключениях занимает положение о включении проблем БГТ в качестве приоритетных вопросов в рамки национальных политических программ. Достигнуто общее согласие о том, что защита работников имеет большое значение, а вопросы БГТ являются приоритетными, хотя известно, что во многих странах на практике вопросам БГТ уделяется недостаточно внимания. В Заключениях речь идет о принятии национальных программ по БГТ в качестве одного из средств решения этой проблемы и отмечается, что: «Утверждение и реализация национальной программы по вопросам БГТ высшим органом государственного управления, например главой государства, правительства или парламента, оказало бы значительное влияние на укрепление национального потенциала в области БГТ и мобилизацию национальных и международных ресурсов». Действительно, несколько национальных программ в области БГТ, запущенных в последние годы государствами-членами, были подписаны или утверждены парламентом, заместителями премьер-министра или другими высшими органами государственного управления.

Техническое сотрудничество и техническая помощь МОТ в области национальных программ по БГТ

46. В Заключениях также подчеркивается значение оказания технических консультативных услуг и финансовой поддержки, особенно развивающимся странам и странам с переходной экономикой, в целях своевременного укрепления их национального потенциала и программ в области БГТ. Приоритетное внимание следует уделять странам, которые больше всего нуждаются в помощи и которые проявляют приверженность целенаправленным действиям. Разработка и осуществление национальных программ по БГТ упоминались в качестве одного из примеров демонстрации национальной приверженности. В разработанных должным образом национальных программах по БГТ приоритетное внимание, несомненно, уделяется мероприятиям, проводимым на основе трехсторонних консультаций и обзора национального положения в области БГТ. Такие мероприятия в области технического сотрудничества, направленные на поддержку осуществления национальных программ по БГТ, наверняка окажутся успешными, учитывая их актуальный и устойчивый характер. Начало реализации национальной программы по БГТ служит четким критерием для оказания технической и финансовой поддержки, однако многие развивающиеся страны нуждаются в технической помощи на этапе разработки национальной программы по БГТ. Поэтому разработка национальной программы по БГТ могла бы стать одной из сфер технического сотрудничества МОТ, если в данной стране отмечается трехсторонняя приверженность решению проблем БГТ.

Национальные системы БГТ

47. Национальные системы в области БГТ представляют собой инфраструктуры, которые обеспечивают основу для осуществления национальных программ по БГТ. В свою очередь одна из основных целей национальных программ по БГТ должна заключаться в укреплении национальных систем в области БГТ.

48. Компетентные органы власти не должны довольствоваться просто разработкой законодательства в области БГТ и обеспечением его соблюдения. Трехстороннее сотрудничество, инспекции и обеспечение соблюдения законодательства все еще являются жизненно важными элементами любой национальной системы в области БГТ, однако необходимо развивать и другие элементы этой системы, охватывающие конкретные функции, в рамках или в сотрудничестве с ключевыми участниками этого процесса, такими как органы инспекции труда. Например, большинство работодателей, особенно малые предприятия, нуждаются в различных формах помощи просто для обеспечения соблюдения законодательства, например в обучении работников методам использования опасных веществ, в проведении технических инспекций опасных машин и оборудования, а также в проведении медицинских осмотров и контроля. Дополнительная поддержка и услуги необходимы также для оказания содействия передовой практике, охватывающей различные другие аспекты в области БГТ, которые выходят за рамки чисто правового подхода. Несмотря на то, что национальные системы в области БГТ могут быть различными в каждой стране, они могут содержать целый ряд общих элементов и цель настоящего раздела и состоит в том, чтобы рассмотреть эти общие элементы.

Механизм или орган трехсторонних консультаций

49. Важным компонентом любой национальной системы в области БГТ является национальный механизм или орган, включающий компетентные органы правительства и

наиболее представительные организации работодателей и работников, в рамках которого проводятся консультации, осуществляется координация и обеспечивается сотрудничество по ключевым вопросам в области БГТ. Такое трехстороннее сотрудничество является предпосылкой для поиска практических путей совершенствования условий труда и производственной среды. В случае необходимости, к консультациям следует также привлекать другие заинтересованные стороны, такие как профессиональные ассоциации специалистов по вопросам БГТ, образовательные учреждения, занимающиеся вопросами БГТ, производители и разработчики, промышленные ассоциации и другие предпринимательские группы. Необходимо проводить активные обсуждения на всех этапах разработки и осуществления, а также обзора политики и программ. Обычно в этих целях на национальном уровне учреждается трехсторонняя национальная комиссия или комитет по вопросам БГТ, которые выступают в качестве директивного или консультативного органа при компетентных органах власти.

50. Несмотря на то, что главную ответственность за вопросы БГТ может нести одно правительственное министерство или ведомство, на практике часто целый ряд министерств и ведомств выполняют различные функции и имеют свои интересы в этой области, так как проблемы БГТ затрагивают и другие сферы интересов. Например, министерства здравоохранения, торговли и образования в той или иной степени заинтересованы в решении проблем безопасности и гигиены труда и поэтому должно быть налажено сотрудничество между министерствами по соответствующим актуальным вопросам. Упомянутый выше механизм для консультаций по вопросам БГТ мог бы выполнять данную функцию обеспечения сотрудничества между министерствами и ведомствами.

Политика и обязательства правительства

51. Основой для национальных программ в области БГТ и национальных систем БГТ служит национальная политика по вопросам БГТ и обязательства правительства осуществлять эту политику. В соответствии с положениями Конвенции 1981 года о безопасности и гигиене труда (155) государства-члены должны разрабатывать и регулярно пересматривать национальную политику в области БГТ на основе консультаций с наиболее представительными организациями работодателей и работников. Упомянутый выше механизм для консультаций по вопросам БГТ служит основой для содействия таким консультациям. Правительство должно быть в полной мере привержено осуществлению национальной политики в области БГТ в качестве основы для национальных программ и систем. Это означает, что оно должно выделять достаточно средств для обеспечения эффективного функционирования национальной системы в области БГТ, включая наличие соответствующих ведомств, обеспечивающих ее действие, а также надлежащую разработку и осуществление национальной программы в этой области. В рамках правительства должны широко признаваться блага гуманитарного, экономического и делового характера, связанные с высоким уровнем стандартов в области БГТ, чтобы эти вопросы получали самое приоритетное внимание, которого они заслуживают.

Законодательство по вопросам БГТ

52. Правовые рамки служат основой национальной системы в области БГТ, обеспечивающей реализацию национальной политики в этой сфере. Важно, чтобы законодательство по вопросам БГТ охватывало всех работников и все виды экономической деятельности, определяло ответственность работодателей, а также права и обязанности работников. Другой важный аспект современного законодательства по вопросам БГТ

заключается в определении обязанностей разработчиков, изготовителей, импортеров и поставщиков различных изделий и веществ. Такое законодательство должно обеспечивать также необходимое сотрудничество по вопросам БГТ между работодателями и работниками на уровне предприятий. Существует целый ряд соответствующих конвенций, рекомендаций и сводов практических правил МОТ по вопросам БГТ и при пересмотре законодательства необходимо изучать эти акты МОТ с целью их полного применения и возможной ратификации.

Установленные органы власти по вопросам БГТ

53. Одной из ключевых структур, занимающихся вопросами БГТ на национальном уровне, является правительственное ведомство или организации, отвечающие за вопросы безопасности и гигиены труда. Такие ведомства должны четко устанавливаться и должны быть хорошо известны общественности. Обычно этими функциями в правительстве занимается департамент по вопросам безопасности и гигиены труда и органы инспекции труда, которые несут ответственность за обеспечение выполнения ключевого законодательства по вопросам БГТ. Должны быть назначены и известны каждому все соответствующие правительственные ведомства, которые играют важную роль в содействии вопросам БГТ. Важно также, чтобы был механизм, обеспечивающий сотрудничество между такими различными ведомствами. Ведущее ведомство по вопросам БГТ должно также обеспечивать надлежащие консультации с представительными организациями работодателей и работников.

Система инспекции и обеспечение соблюдения

54. Обеспечение соблюдения законодательства в области БГТ представляет собой большой вызов для всех стран, что подразумевает необходимость в многосторонних подходах, в том числе предусматривающих обеспечение соблюдения и самодисциплину. Задача обеспечения соблюдения должна выполняться органами инспекции труда или специалистами этих органов по БГТ, функции которых излагаются в Конвенции 1947 года об инспекции труда (81) и Конвенция 1969 года об инспекции труда в сельском хозяйстве (129). Инспекторы обладают большим и ценным опытом в области существующих рисков и методов их преодоления, который они получают в рамках инспекционной деятельности и расследования несчастных случаев. Поэтому они вполне могут делиться этим опытом с другими, проводя просветительские и информационные мероприятия, а также предоставляя практические консультации по мерам профилактики. Органы инспекции труда могут также выполнять функции, связанные с проведением обязательных технических проверок производственного оборудования, например сосудов, работающих под давлением. Такую задачу можно было бы поручить и частным организациям, таким как страховые и другие установленные компании.

55. Помимо мероприятий, направленных на обеспечение соблюдения законодательства, которые проводятся правительственными органами инспекции труда, важно организовать и другие виды деятельности, направленные на обеспечение соблюдения законодательства в области БГТ. Одним из таких средств, разработанных в последнее время, является поощрение создания на каждом предприятии системы управления вопросами безопасности и гигиены труда. Такой подход, основанный на системном управлении, обеспечивает процесс систематизированного планирования и организации мер профилактики на производстве в рамках совместных усилий, предпринимаемых работодателями и работниками. Соблюдение законодательства в области БГТ является основным требованием в реализации системы управления вопросами БГТ. Поэтому большую пользу в обеспечении соблюдения такого законодательства будет

иметь активное содействие *Руководящим принципам МОТ по системам управления вопросами безопасности и гигиены труда*. Большое значение имеют также новые стимулы, способствующие применению этих *Руководящих принципов*.

Информация и подготовка

56. Другим важным элементом национальной системы в области БГТ является обеспечение базовой и специализированной подготовки и распространение соответствующей информации по вопросам БГТ. В этих целях необходимо создавать разнообразные каналы. Правительственные ведомства и органы инспекции, занимающиеся вопросами БГТ, могут выполнять эти функции, однако на практике работодатели и работники часто обращаются за помощью к другим источникам. Независимо от того, предоставляется ли такая информация и подготовка со стороны национальных или местных информационных центров, профессиональных институтов или коммерческих предприятий сферы услуг, все работодатели и работники должны получать доступ на разумных условиях к такой информации и подготовке, которые должны быть хорошего качества. Для того чтобы все работодатели могли выполнить все требования в отношении подготовки, которые содержатся в рамках законодательства и иных нормативных правовых актах, необходимо создать сеть учебных заведений, охватывающую все регионы страны.

57. Национальные информационные центры по БГТ могут входить в качестве структурных подразделений самих национальных ведомств, либо обладать самостоятельностью и независимостью. Независимо от формы их организации, важно обеспечивать распространение фактической информации относительно рисков в области БГТ и методов их эффективного контроля. Такие центры часто формируют национальные базы данных по БГТ, содержащие результаты исследований и иные источники информации, которые могут предоставляться работодателям и работникам в виде печатных материалов (в виде брошюр и журналов), либо с помощью электронных средств, доступа к Интернет-сайтам и т.п. Могут также рассматриваться возможности для интерактивного информационного обслуживания, в частности за счет оказания услуг по запросам.

58. Многие общеобразовательные и профессионально-технические учебные заведения организуют в настоящее время практические курсы по широкому кругу тем, касающихся БГТ, как на национальном, так и на местном уровне. Некоторые крупные предприятия также обеспечивают подготовку по вопросам БГТ специального и общего характера для своего персонала непосредственно на рабочем месте, а иногда такие внутренние учебные курсы открываются и для других участников, таких как подрядчики и поставщики, причем такой подход следует приветствовать.

Службы БГТ

59. Профессиональные институты по вопросам БГТ, а также иные службы существуют в настоящее время во многих странах и оказывают существенную поддержку своим участникам в этой области. Их участники получают квалификацию по общим или специальным вопросам. Например, это могут быть специалисты по производственной медицине, по гигиене труда, либо практические работники общего профиля, занимающиеся вопросами безопасности и гигиены труда. Такие люди часто работают на одном или нескольких предприятиях, либо в рамках центра, действующего в общине, что позволяет им распространять свой опыт среди работодателей, работников и иных заинтересованных сторон на местном уровне. Они могут давать консультации или оказывать специализированные услуги, например в области мониторинга производственной среды или контроля за состоянием здоровья работников, которые подвергаются

физическим, химическим или биологическим рискам. Эти услуги могут финансироваться в частном порядке, но важно, чтобы плата за них имела разумный уровень, доступный даже для малых предприятий.

Сбор и анализ данных о национальном положении в области БГТ

60. Данные о несчастных случаях и профессиональных заболеваниях, а также другая соответствующая информация, касающаяся производства, необходимы для разработки политики, приоритетов и программ в области БГТ. В этих целях необходимо создавать соответствующие механизмы для сбора данных о несчастных случаях и профессиональных заболеваниях, чтобы можно было устанавливать приоритеты в отношении рисков в области БГТ по секторам, группам работников и типам опасностей, а также оказывать помощь в разработке краткосрочных и долгосрочных целей.

61. Сбор таких данных обычно финансируется на основе национального законодательства, в соответствии с которым работодатели и другие стороны должны представлять установленные сведения о связанных с производством несчастных случаях и заболеваниях, а также об опасных происшествиях. Несмотря на существующие различия в деталях национального законодательства, регулирующего вопросы отчетности по несчастным случаям, основные элементы остаются одинаковыми. Такое законодательство представляет собой важный элемент национальных правовых рамок для БГТ. Другим полезным механизмом для сбора данных о связанных с производством несчастных случаях и заболеваниях служит система страхования работников в связи с травматизмом.

62. К другой полезной информации, позволяющей анализировать национальную ситуацию, относятся данные о наличии опасных видов работ, результаты мониторинга производственной среды, сведения о медицинских осмотрах работников, а также результаты правительственных инспекций и расследований. Большое значение при оценке потенциала в области БГТ на уровне предприятия имеет также информация о подготовке в области БГТ, которая включает данные о количестве работников, руководителей и специалистов, прошедших такую подготовку.

Распространение информации и содействие культуре безопасности

63. Уровень понимания или осознания проблем безопасности и гигиены труда среди работодателей и работников представляет собой один из важнейших факторов обеспечения безопасности и гигиены труда на производстве. Так, большое значение имеет формирование культуры безопасности как корпоративной культуры, культуры семьи или культуры общины. Признание значения проблем БГТ связано со многими аспектами производственной жизни – от найма и профессионального обучения до торговли и экономики и общего состояния здоровья населения, причем в настоящее время все больше организаций проявляют заинтересованность в предупреждении несчастных случаев и заболеваний, связанных с производственной деятельностью. Признается также то, что некоторые категории работников, особенно женщины и дети, а также работники в неформальной экономике, не всегда попадают под влияние традиционных механизмов, поэтому развиваются более широкие партнерские связи, чтобы повысить уровень понимания проблем БГТ.

64. В целях мобилизации многочисленных направлений деятельности необходимо развивать партнерские отношения с деловыми и предпринимательскими кругами, в частности для представления информации по БГТ тем сторонам, которые не могли бы

получить такую информацию из других источников. Большое значение для распространения информации по БГТ имеют также неправительственные организации. Средства массовой информации, местные и национальные каналы радио и телевидения могут проводить исключительно эффективные кампании по распространению информации среди самых широких слоев общества и могут привлекаться в качестве партнеров при проведении национальных или региональных информационных кампаний. Такие кампании могли бы проводиться в рамках Национального дня или Национальной недели безопасности, в рамках отрасли или на местном уровне. Их организация должна предусматривать отражение национальных или местных приоритетов, возможно, наряду с такими инициативами, как Всемирный день безопасности и гигиены труда на производстве (который проводится 28 апреля), организуемый по линии МОТ.

Научно-исследовательские институты по БГТ

65. Научно-исследовательские центры по БГТ также играют важную роль в национальных системах в области БГТ, так как они занимаются техническими и научными проблемами с целью лучшего понимания конкретных рисков и методов их эффективного контроля. Темы исследований должны охватывать широкий круг технических и других проблем, таких как эффективное распространение информации и способы обеспечения культуры безопасности. К таким исследованиям часто привлекаются университеты и технические колледжи наряду с бюджетными научно-исследовательскими центрами по БГТ. Такие центры должны подключаться к международным сетям и группам, делиться результатами своей работы в целях лучшего использования ограниченных средств.

Связи с программами и институтами страхования работников на случай травматизма

66. Программы страхования от несчастных случаев и профессиональных заболеваний должны разрабатываться надлежащим образом, чтобы охватывать всех работников и обеспечивать защиту работникам, пострадавшим в результате несчастного случая на производстве или профессионального заболевания. Если национальные системы в области БГТ направляют свои усилия на политику и мероприятия в области профилактики, то важно подключать к ним и программы страхования, либо устанавливать с ними тесные связи, в зависимости от национальной практики.

67. Вместе с тем, независимо от национальной практики, важно в полной мере использовать данные о несчастных случаях и профессиональных заболеваниях, которые имеются в рамках страховых программ, в целях профилактики. При широком национальном охвате таких программ страхования общее количество несчастных случаев и профессиональных заболеваний обычно намного выше тех данных, которые сообщаются органам власти в соответствии с требованиями законодательства по БГТ. Поэтому данные страховых компаний могут обеспечивать лучшую основу для анализа национального положения в области БГТ. Другая важная связь между программами страхования и профилактики заключается в оказании финансовой поддержки программам профилактики. Поскольку программы страхования могут выиграть от снижения количества несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, то правильно и логично с моральной точки зрения направлять собираемые страховые премии на цели предупреждения, а не на выплату компенсаций. Исходя из этой логики, можно было бы серьезно подумать о финансировании программ профилактики за счет систем страхования.

Глава III

Практическая реализация национальных программ по БГТ

68. За последние годы целый ряд государств-членов начал осуществлять свои национальные программы в области БГТ.¹ Они представляют собой стратегические национальные планы среднесрочного характера по проблемам безопасности и гигиены труда. Несмотря на различные названия этих программ, они имеют ряд общих положений с точки зрения целей, структуры и их содержания.

Цель

69. Многие промышленно развитые страны достигли высокого уровня с точки зрения сокращения количества несчастных случаев на производстве и ощущают потребность в действиях стратегического плана, направленных на обновление национальных усилий по дальнейшему повышению уровня безопасности и гигиены труда. С другой стороны, во многих развивающихся странах отмечается рост несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в результате высоких темпов индустриализации и поэтому им необходимо укреплять свои национальные усилия в целях их предупреждения. Наблюдается также тенденция, когда от правительственных ведомств ждут, чтобы они продемонстрировали эффективность и рентабельность своих программ и своего бюджета, чтобы отчитаться перед налогоплательщиками. Одним из ответов на такие запросы и является разработка среднесрочных планов стратегического характера. В некоторых странах разработка национальных программ, таких как пятилетние планы предупреждения несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, осуществляется в соответствии с требованиями национального законодательства, которое реализует приверженность правительства стратегическому подходу, как это имеет место, например, в Китае и Японии.

70. Нельзя добиться существенного улучшения положения в области БГТ на национальном уровне за один год, хотя национальные финансовые планы обычно распространяются именно на этот период. Поэтому среднесрочный план и является естественным развитием в процессе стратегического планирования. Важным моментом является привлечение социальных партнеров и других участников к разработке практических и эффективных стратегий и планов. Активный диалог в процессе планирования и осуществления национальных программ содействует участию всех заинтересованных сторон и мобилизует людские и финансовые ресурсы.

¹ Более подробную информацию о национальных программах по БГТ см. в Приложении I.

Структура

Утверждение на высоком уровне

71. Во многих странах парламенты или иные высшие органы государственной власти утверждают принимаемые в последнее время национальные программы по БГТ. Такое утверждение программы в парламенте или на аналогичном уровне подразумевает серьезную приверженность достижению поставленных целей и гарантирует выделение финансовых средств в период реализации программы. Это также служит прочной основой для ведения переговоров с министерствами финансов для ведомств, занимающихся вопросами БГТ, и других участников. Утверждение программы на высоком уровне также способствует большей наглядности этой программы и ее лучшему освещению в средствах массовой информации.

72. В Австралии началось осуществление Национальной стратегии по БГТ на 2002-2012 годы, причем заявление о приверженности подписали федеральный министр по занятости и трудовым отношениям, исполнительный секретарь Палаты торговли и промышленности Австралии, секретарь Совета профсоюзов Австралии и восемь министров провинций, отвечающих за вопросы БГТ в своих штатах и территориях. В Дании на рассмотрение парламента министр труда представил программу «Чистая производственная среда 2005», которая получила широкую поддержку со стороны членов парламента. В Соединенном Королевстве в 1999 году заместитель премьер-министра выступил с инициативой «Активизация деятельности в области безопасности и гигиены труда». В 2001 году парламент Венгрии единогласно проголосовал за принятие Национальной программы по безопасности и гигиене труда. В Южной Африке министр труда подписал от имени правительства «Южноафриканское соглашение 2002 года по безопасности и гигиене труда».

Срок действия

73. Срок действия запущенных недавно национальных программ по БГТ составляет от четырех до десяти лет. В рамках программ, рассчитанных на десять лет, большинство стран устанавливают среднесрочные цели, которые должны быть достигнуты за четыре-пять лет, причем планируется осуществлять обзор достигнутого прогресса. Если подпрограммы в рамках десятилетней стратегии считаются национальными программами, то продолжительность таких национальных программ, как правило, составляет от четырех до пяти лет. Такой период является достаточно продолжительным для того, чтобы измерить прогресс в области БГТ на национальном уровне, а осуществляемый обзор служит хорошей основой для дальнейшего совершенствования этого положения на основе укрепления успешных подходов и внесения изменений в менее удачные подходы. Через четыре или пять лет могут измениться некоторые факторы или условия, оказывающие влияние на национальные системы и программы в области БГТ. Полезно после такого срока подвести итоги достигнутым успехам в области БГТ и рассмотреть информацию о национальной системе БГТ. Информация о таких итогах должна распространяться среди всех заинтересованных сторон и может также лечь в основу документа о национальном профиле в области БГТ, о котором идет речь выше.

74. Стратегия Австралии рассчитана на десять лет, так же как в Дании и Соединенном Королевстве, хотя Австралия и Соединенное Королевство устанавливают также и среднесрочные цели. Дания осуществляет подготовку ежегодных обзорных докладов, так же как и Новая Зеландия, где первый официальный обзор положения в этой области осуществляется через пять лет. Стратегия Европейского союза рассчитывается на

пятилетний период, так же как и программы в Венгрии, Монголии, Республике Корея, США, Таиланде и Японии.

Цели и задачи

75. Национальные программы в области БГТ направлены на обеспечение лучшего видения проблем, а также на достижение конкретных целей и задач. Некоторые программы содержат политическое заявление, а также описание национального положения в области БГТ. На основе поставленных целей и задач разрабатываются обязательства, принципы и долгосрочные направления действий. Многие программы содержат цели в виде сокращения количества несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, которое должно быть достигнуто к концу периода осуществления программы. Некоторые программы не содержат конкретных цифр в рамках поставленных задач.

76. Так, Австралия стремится обеспечить существенное и непрерывное сокращение несчастных случаев на производстве со смертельным исходом, уровень которых должен сократиться к 2012 году не менее чем на 20%, причем к 2007 году этот уровень должен быть сокращен на 10%. Общее количество случаев производственного травматизма должно сократиться к 2012 году не менее чем на 40% и к 2007 году – на 20%. Дания установила семь областей, в рамках которых должны быть сведены к минимуму или устранены неблагоприятные последствия. Япония поставила перед собой цель сокращения несчастных случаев на производстве более чем на 20%, но не установила никаких конкретных цифр в отношении профессиональных заболеваний. Цель Республики Кореи заключается в сокращении несчастных случаев на производстве не менее чем на 15% к 2004 году, причем уровень травматизма должен быть сокращен с 0,74% до 0,61%, а цель долгосрочного характера составляет 0,5% к 2010 году. Соединенное Королевство поставило перед собой цели, которые планируется достичь к 2010 году. Они направлены на сокращение количества потерянных рабочих дней в результате связанных с производством травм и болезней на 30%, снижение уровня несчастных случаев на производстве со смертельным исходом и с тяжелыми травмами – на 10%, и сокращение уровня профессиональных заболеваний на 20%; наполовину эти цели должны быть достигнуты уже в 2004 году. США стремится сократить количество несчастных случаев со смертельным исходом в строительстве на 3%, а в целом по промышленности – на 1% за период в пять лет, причем уровень производственного травматизма и профессиональных заболеваний должен быть сокращен на 4%.

77. Некоторые программы содержат и другие показатели успеха. Например, национальная стратегия Австралии в области БГТ содержит показатели, в соответствии с которыми стороны в сфере производства признают значение БГТ и включают их в качестве составных элементов своих обычных деловых операций; на производстве и в общинах должны повышаться знания в области БГТ; правительственные ведомства должны разрабатывать и осуществлять более эффективные меры вмешательства в области БГТ; исследовательская работа и данные анализа должны предоставлять более качественную и более актуальную информацию для обеспечения эффективного вмешательства. Однако ни один из этих показателей не имеет численного выражения.

Консультации

78. Большинство национальных программ являются результатом совместных консультаций, проводимых между правительствами и организациями работодателей и работников. Такие консультации могут проводиться в рамках постоянных трехсторонних органов, создаваемых в целях регулирования проблем безопасности и гигиены

труда, в таких как Датский совет по проблемам производственной среды, Комитет по безопасности, гигиене труда и производственной среде Таиланда и Комиссия по безопасности и гигиене труда в Соединенном Королевстве. В Финляндии национальная программа разрабатывается на основе консультаций со страховыми компаниями и научно-исследовательскими институтами, а также с социальными партнерами. В других государствах-членах делается ссылка на консультации, проводимые правительством на определенном этапе до завершения программы. Так, в Венгрии отмечают, что программа пользуется полной поддержкой со стороны социальных партнеров, а правительство Японии запрашивает мнение Центрального совета по вопросам труда. В Новой Зеландии планы осуществления стратегии, объявленной правительством, разрабатываются на основе сотрудничества со всеми заинтересованными группами. В Соединенном Королевстве процесс консультаций открыт в полной мере на самом раннем этапе разработки программы, причем общественность также привлекается к высказыванию своих замечаний по документу, представляемому на обсуждение.

Существенные положения

Культура безопасности и саморегулирование

79. Как отмечалось выше, все более широкое признание получает важная задача укрепления культуры безопасности и эта проблема все чаще включается в национальные стратегии и программы государств-членов, о которых идет речь в настоящей главе. В стратегии, принятой в Австралии, показателем успеха считается факт признания участниками производственного процесса значения проблем безопасности и гигиены труда и включение их в качестве отдельных элементов в свои обычные деловые операции. Большое значение имеет также признание культуры безопасности в качестве одного из элементов организационной культуры. В стратегии, разработанной в рамках Европейского союза, речь идет непосредственно об укреплении культуры предупреждения рисков. В соответствии с пониманием, принятым в Венгрии, проблемы безопасности и гигиены труда требуют широкого рассмотрения человеческих факторов, что в полной мере соответствует интересам всего общества. Пятилетний план Японии строится на политике, направленной на содействие культуре безопасности, в связи с чем компании и отдельные работники уделяют приоритетное внимание вопросам безопасности и создают устойчивые механизмы для содействия мерам в области БГТ. Приоритетное место в стратегическом плане Республики Кореи занимает вопрос о повышении понимания проблем безопасности среди работодателей и работников, в частности на основе системы непрерывного обучения, обеспечивающей связь между школой, домом и обществом. Малайзия, которая стремится стать промышленно развитой страной, прилагает неустанные усилия в целях создания культуры безопасности в рамках всей страны. Положение о содействии культуре безопасности стало неотъемлемым элементом Стратегии Новой Зеландии по предупреждению травматизма в рамках всего общества, а не только в сфере производства. Точно так же Южная Африка стремится превратить БГТ в образ жизни. Малайзия стремится содействовать культуре безопасности как одному из важных элементов всей деятельности в области БГТ в целях разработки различных программ информационного характера. Она будет стремиться также содействовать самостоятельному соблюдению соответствующих принципов. В Соединенном Королевстве в рамках принятой недавно инициативы «Активизация деятельности в области безопасности и гигиены труда» предполагается внести реальные изменения в производственную культуру, а главная цель Комиссии по безопасности и гигиене труда заключается в разработке новых способов создания и поддержания эффективной культуры безопасности в условиях меняющейся экономики.

На предприятиях, где будет достигнута эта цель, будет пересматриваться необходимость в проведении инспекций. В рамках пятилетнего плана США предполагается добиться более значительного прогресса в области создания глубоко укоренившейся культуры, в рамках которой высокую оценку получают предприятия с безопасными и здоровыми условиями труда и успеха добиваются те предприятия, которые участвуют в программе саморегулирования.

Особое внимание предприятиям и отраслям с высоким уровнем рисков

80. В рамках национальной стратегии Австралии предусматривается сокращение случаев и тяжести рисков в качестве главного приоритета национальной программы, рассчитанной на десять лет. Признается, что если сосредоточить внимание на конкретных проблемах рисков, травматизма, отраслей и профессий с высоким уровнем травматизма и несчастных случаев со смертельным исходом, то можно добиться существенного улучшения с точки зрения показателей в области БГТ и на этой основе добиться поставленных целей. Такой акцент на отраслях с высокими рисками, куда по общему согласию входит, прежде всего, строительство, находит свое отражение и в других национальных программах. Так, в рамках пятилетнего плана Японии рассматриваются конкретные вопросы, связанные с содействием предупреждению несчастных случаев в строительстве, на которые приходится почти 40% всех несчастных случаев со смертельным исходом в обрабатывающей промышленности и на грузовом дорожном транспорте. Малайзия намерена использовать специальные программы и новые подходы для таких приоритетных отраслей как строительство и химическая промышленность, а Новая Зеландия также собирается уделять приоритетное внимание подобным отраслям. В стратегических управленческих планах США особое внимание уделяется отраслям и факторам с высокими рисками. Во-первых, предполагается сосредоточить ресурсы на тех областях, которые обеспечивают максимальную отдачу от инвестиций, и поэтому, признавая высокий уровень несчастных случаев со смертельным исходом в строительной промышленности, который в три раза превышает показатели по промышленности в целом, необходимо разрабатывать новые стратегии для охвата работодателей и работников, которые пока еще не попадают под действие этого плана.

81. Акцент на профессиональной деятельности с высокими рисками используется также и в других национальных программах, в частности в Соединенном Королевстве. В соответствии с консультативным документом, подготовленным Комиссией по безопасности и гигиене труда, труд в сельском хозяйстве, рыбной промышленности и в лесном хозяйстве почти в 17 раз, а труд в строительстве более чем в 14 раз опаснее чем работа в сфере услуг. Самый высокий показатель среднегодовой потери рабочего времени на работника в результате связанных с производством заболеваний отмечается в секторе медицинского обслуживания, за которым следуют угольная промышленность и строительство. Такое сравнение помогает принимать решения относительно направления усилий независимо от существенных различий в характере занятости в этих секторах. Сравнения в рамках секторов указывают на существенные улучшения, которые могут быть достигнуты за счет подтягивания предприятий с худшими показателями к результатам предприятий с лучшими показателями.

Системный подход к управлению БГТ

82. Еще одной важной особенностью является безусловная поддержка внедрения систем управления вопросами БГТ в качестве одного из средств снижения рисков на производстве. Например, в самом начале консультативного документа Соединенного

Королевства «Активизация деятельности в области безопасности и гигиены труда» приводится пример из деловой практики, использующей активный подход к управлению вопросами безопасности и гигиены труда. Среди базовых политических мер десятилетнего пятилетнего плана правительства Японии включена и мера, направленная на содействие системам управления вопросами БГТ в целях установления устойчивых механизмов для содействия решению вопросов БГТ и снижения рисков. Пятилетняя национальная программа Финляндии содержит модуль управления рисками в качестве одного из четырех приоритетных направлений деятельности. В Австралии также в качестве одного из пяти приоритетов национальной стратегии в области безопасности и гигиены труда предусматривается развитие потенциала работодателей и работников в целях эффективного управления вопросами безопасности и гигиены труда. Цель состоит в том, чтобы помочь работодателям приобрести мотивацию и способности управлять рисками, а работникам – работать в более безопасных условиях и принимать участие в консультациях. Республика Корея содействует созданию независимой системы управления вопросами безопасности и гигиены труда на производстве. В Таиланде базовый план предусматривает положение о разработке правил по системам управления в области БГТ, которые соответствовали бы *Руководящим принципам в области управления системами безопасности и гигиены труда*.

Укрепление потенциала для анализа ситуации

83. В ряде национальных программ признается, что для принятия эффективных мер профилактики нужны более достоверные и актуальные данные о безопасности и гигиене труда. Это положение приобретает особое значение в связи с возникающими в настоящее время новыми профессиональными заболеваниями, имеющими, в частности, психосоциальный характер. В программе Австралии четко сказано, что анализ таких данных помогает определять именно те меры вмешательства со стороны правительства, которые будут иметь наибольшую вероятность успеха, определять меры, которые являются наиболее эффективными, а также варианты действий, способствующие предупреждению. Повышение достоверности данных и качества анализа способствует постановке и оценке целей. Осуществление Протокола к Конвенции 1981 года о безопасности и гигиене труда (155) само по себе внесло бы существенный вклад в повышение эффективности сбора и анализа данных. Эффективный сбор и анализ данных представляет собой одну из особенностей планов США по анализу и ежегодному пересмотру своей программы на основе результатов оперативной деятельности и новых проблем, привлекающих внимание. В ряде докладов, представленных странами, говорится о необходимости более широкого и целенаправленного использования правительственных служб инспекции труда для надлежащего осуществления законодательства. Таиланд подчеркивает насущную необходимость в более целенаправленных и эффективных действиях инспекции и обеспечении выполнения законодательства, приводя в этой связи низкий уровень зарегистрированных предприятий, которые подвергаются инспекции, а также трудности, связанные с распылением ответственности, когда работники органов инспекции труда должны выполнять и другие функции в области труда.

Глава IV

Основные положения возможного международного акта

Концепция структуры

84. В Заключениях содержится ряд положений, касающихся целей и содержания предлагаемого нового акта.¹ Его основная цель должна заключаться в том, чтобы «обеспечивать приоритетное внимание вопросам БГТ в национальных программах и укреплять политическую приверженность ... в трехстороннем контексте ... в целях улучшения положения в области БГТ». Он должен иметь скорее содействующий, чем предписывающий характер и должен опираться на две основополагающие концепции: культура профилактики в области безопасности и гигиены труда, а также системный подход в области управления. Ключевым оперативным элементом является разработка национальных программ по БГТ, которые должны утверждаться «самыми высокими правительственными органами, например главой государства, правительством или парламентом». Такие национальные программы по БГТ оказывали бы в связи с этим «существенное влияние на укрепление национального потенциала в области БГТ и на мобилизацию национальных и международных ресурсов». Национальные программы по БГТ должны разрабатываться на основе анализа достижений и потребностей каждой страны и должны ставить перед собой практические задачи.

85. При разработке акта необходимо принимать во внимание следующие концепции. Данный акт должен:

- содействовать постоянному совершенствованию национальных систем обеспечения БГТ;
- вносить вклад в обеспечение приоритетного места вопросам БГТ в национальных программах;
- быть осуществлен большинством стран в течение короткого периода времени (если новый акт будет иметь форму конвенции, то она должна быть простой, чтобы не возникало сложностей с ее ратификацией);
- избегать дублирования и повторов положений действующих актов по вопросам БГТ;
- поднимать на национальный уровень системный подход к вопросам управления, в частности за счет разработки, осуществления и пересмотра национальных программ по БГТ;

¹ В частности пп. 6 и 10-13.

- вносить вклад в обеспечение применения актуальных норм в области БГТ (конвенций, рекомендаций и сводов практических правил);
- обеспечивать механизм для представления докладов о достигнутом прогрессе, включая международный обмен передовой практикой в области БГТ.

Предлагаемые положения

Содействие системному подходу к вопросам управления на национальном уровне

86. На основе содержащегося в Главе III анализа того, как перевести системный подход к вопросам управления с уровня предприятий на национальный уровень, предлагается, чтобы новый акт строился вокруг общего обязательства государств-членов совершенствовать и далее развивать свои национальные системы в области БГТ за счет разработки, осуществления и постепенного пересмотра национальных программ по БГТ. Таким образом, данный акт должен содействовать прогрессу, а основными инструментами, которые предлагаются в этих целях, будут служить именно эти национальные программы по БГТ. Этот акт должен также содействовать применению системного подхода к вопросам управления на уровне предприятий.

Содействие культуре безопасности

87. Как отмечалось выше, в Заключениях подчеркивается значение создания и поддержания «национальной культуры профилактики в области безопасности и гигиены труда» в качестве одной из основополагающих концепций глобальной стратегии содействия БГТ. Принимая во внимание Заключение и другие существующие определения, разработанные в частности в МАГАТЭ и в Соединенном Королевстве,² это понятие можно было бы определить как «набор убеждений, ценностей, подходов и образцов поведения, присущих организациям и отдельным лицам, в соответствии с которыми наиболее приоритетное внимание уделяется вопросам профилактики».

88. Терминология, используемая для определения данной концепции, может быть различной. Формулировки, содержащиеся в Заключениях, подчеркивают большое значение данной концепции в том плане, что она имеет национальный и превентивный характер. Однако для того чтобы сделать эту формулировку более всеобъемлющей и простой, особенно в свете задачи содействия данной концепции в глобальном плане, предлагается использовать более краткий термин, который представляется более предпочтительным. Исходя из изложенного выше, данное понятие можно было бы сформулировать как «культура безопасности».

Структура и тип акта

89. Из Заключений следует, что предполагается сформулировать содействующие основы для БГТ. Такие основы должны способствовать созданию механизмов для систематического и непрерывного совершенствования национальных систем и программ по БГТ. В целях содействия более широкому применению этого акта в него не следует включать детальные положения предписывающего характера, касающиеся того, каким образом следует добиваться этих постепенных улучшений. Поэтому особое значение приобретает определение и отбор ключевых элементов, которые должны быть

² См. подробную информацию в Главе II «Культура безопасности».

включены в этот акт, а также тех шагов, которые должны быть предприняты всеми странами. Эти основы должны быть гибкими и применяться ко всем странам, они должны также содействовать трехстороннему диалогу и поощрять его в целях поиска практических средств совершенствования положения в области БГТ. Можно было бы разработать также дополнительные руководящие принципы вспомогательного характера и практические модели в форме сводов практических правил, руководящих принципов и иных технических документов.

90. Новый акт мог бы иметь форму:

- a) Конвенции;
- b) Рекомендации;
- c) Конвенции, дополненной Рекомендацией;
- d) Декларации.

91. Положения Устава регулируют не только процесс принятия, но и правовые последствия Конвенций и Рекомендаций. В отличие от Рекомендаций, Конвенции должны создавать правовые обязанности, а государства-члены должны представлять доклады о выполнении ратифицированных Конвенций через регулярные промежутки времени. Механизмы представления докладов подробно рассматриваются ниже, но здесь следует отметить, что если акт имеет какую-либо иную форму, а не форму Конвенции, то из Заключений следует, что такой акт должен включать положения, предусматривающие конкретный механизм для содействия осуществлению этого акта, обмен передовой практикой и контролю за достижением прогресса в государствах-членах.

92. Другой возможной формой этого акта могла бы стать Декларация. МОТ использовала эту форму акта лишь в нескольких случаях. Принятые на Международной конференции труда Декларации включают: Декларацию 1944 года о целях и задачах Международной организации труда (Филадельфийскую декларацию); Декларацию 1975 года о равенстве возможностей и обращения трудящихся-женщин; и Декларацию 1998 года об основополагающих принципах и правах в сфере труда и механизм ее реализации («Декларация 1998 г.»).³ Использование этой формы акта в полной мере опирается на существующую практику и специальные процедуры, поскольку ни в Уставе, ни в Регламенте Международной конференции труда не содержится никаких положений относительно процедуры принятия и юридических последствий Деклараций.

Национальные программы по БГТ

93. В соответствии с Заключениями, положение о разработке, осуществлении и пересмотре национальных программ по БГТ должно быть одним из ключевых элементов предлагаемого акта. Национальные программы по БГТ содействовали бы обсуждениям на национальном уровне, а за счет их утверждения высшими органами власти они могли бы также служить цели повышения уровня приоритетности проблем БГТ в национальных планах. Национальные программы по БГТ должны разрабатываться на основе консультаций с участием представительных организаций работодателей и работников, а также других заинтересованных сторон в целях обеспечения их последующего участия и их приверженности поставленным задачам. Национальные программы по БГТ должны разрабатываться на конкретные сроки, должны содержать конкретные

³ Трехсторонняя декларация принципов, касающихся многонациональных корпораций и социальной политики, была принята Административным советом в 1977 году.

цели для удовлетворения соответствующих потребностей и должны постепенно заменяться по мере их осуществления. Разработка национальных программ в соответствии с такой структурой позволила бы внедрить системный подход к вопросам управления в области БГТ на национальном уровне. Национальные программы по БГТ должны разрабатываться с должным учетом соответствующих актов МОТ по БГТ, включая любые последующие акты, которые могут быть разработаны в этой области.

Национальные системы БГТ

94. Национальная система в области БГТ представляет собой инфраструктуру, которая обеспечивает надлежащую реализацию общенациональной политики в области БГТ и национальных программ по БГТ. Она включает все различные элементы, касающиеся решения проблем в области БГТ на национальном уровне. Национальная система в области БГТ должна действовать в течение всего времени и должна обеспечивать устойчивый характер мер, предпринимаемых в рамках национальных программ по БГТ. Национальные системы в области БГТ должны постепенно разрабатываться и дополняться различными элементами, возникающими в результате осуществления национальных программ по БГТ. За счет четкого увязывания национальных программ по БГТ с национальными системами в области БГТ создается возможность непрерывного совершенствования национальных систем обеспечения БГТ и показателей в этой сфере.

95. В частности, национальная система обеспечения БГТ должна включать положения о создании и поддержании адекватных структур, оказывающих поддержку предприятиям в принятии соответствующих мер в области БГТ. Без такой поддержки большинство предприятий, особенно малые и средние предприятия, столкнулись бы с практическими трудностями в осуществлении юридических требований в таких областях, как подготовка в области БГТ, медицинский контроль и мониторинг производственной среды.

Механизмы отчетности и последующих действий

96. В Заключениях подчеркивается значение того, чтобы в акте содержались положения о механизме отчетности. В более конкретном плане сказано, что «для обеспечения обмена опытом и передовой практикой в области БГТ акт должен содержать положения о механизме отчетности о достигнутом прогрессе». Такой механизм отчетности стал бы одним из ключевых элементов в обеспечении последующей деятельности и осуществлении настоящего акта и имел бы большое значение для повышения его воздействия. За счет активного обмена информацией между МОТ и ее государствами-членами МОТ могла бы собирать примеры положительной практики и опыта, достигнутого прогресса и извлеченных уроков и делиться полученной информацией через свои информационные каналы, включая Интернет-сайты МОТ, национальные и международные совещания, проводимые МОТ или другими организациями. Кроме того, такой механизм отчетности позволил бы МОТ определять соответствующие области, где необходима поддержка в рамках технического сотрудничества МОТ. Он также помогал бы МОТ оценивать потребности в информации, руководствах и других вспомогательных материалах.

97. Следует напомнить, что выбор формы акта определяет характер механизмов отчетности и последующих действий. В Уставе предусматриваются некоторые инструменты на этот счет. В соответствии с положениями статьи 22 Устава, ратифицированные Конвенции становятся предметом регулярного контроля. Что касается нератифицированных Конвенций и Рекомендаций, то в соответствии с положениями статьи 19

Устава, государствам-членам может быть предложено через соответствующие промежуточные органы, устанавливаемые Административным советом, представить доклад о законодательстве и практике, на основе которых регулируются вопросы, рассматриваемые в данной Конвенции или Рекомендации. Механизм реализации Декларации 1998 года также частично основан на положениях статьи 19. Кроме того, следует напомнить, что в соответствии со статьей 10 Устава, МБТ имеет полномочия собирать и распространять информацию о международном регулировании вопросов, касающихся «промышленности и труда».

Повышение уровня понимания

98. Наконец, в Заключениях выражается решительная поддержка необходимости дальнейшего повышения уровня понимания проблем. Культура безопасности представляет собой концепцию, которую необходимо продвигать на глобальном уровне за счет различных мероприятий, кампаний и специальных видов деятельности, таких как Всемирный день безопасности и гигиены труда, который ежегодно проводится 28 апреля, Всемирный конгресс по охране труда и здоровья на производстве, а также других аналогичных мер. Делается также вывод о том, что некоторые слои общества нуждаются в более широкой и разносторонней подготовке в области БГТ, хотя важно повышать общий уровень понимания проблем БГТ и содействовать культуре безопасности на всех уровнях образования, включая общеобразовательные школы и другие общие и профессионально-технические учебные заведения.

Вопросник

В соответствии со статьей 39 Регламента Международной конференции труда, правительствам предлагается представить свои ответы на следующие ниже вопросы, указывая причины представления каждого из таких ответов с тем, **чтобы они поступили в Международное бюро труда в Женеве не позднее 15 октября 2004 года.** Внимание правительств обращается на рекомендацию, содержащуюся во Введении к настоящему докладу, о проведении соответствующих консультаций с наиболее представительными организациями работодателей и работников.

Положения статьи 39 Регламента Конференции, в соответствии с которой составлен настоящий вопросник, содержат процедуру принятия Конвенций и Рекомендаций на Международной конференции труда. В связи с тем, что в Заключениях, принятых на Международной конференции труда, речь идет о принятии акта, устанавливающего содействующие основы в области безопасности и гигиены труда, и не уточняется форма этого акта, представляется необходимым на данном этапе сохранить как можно более широкую возможность для выбора. Поэтому если в ответах на вопрос 2 настоящего Вопросника указывается предпочтение в пользу принятия какого-либо акта помимо Конвенции или Рекомендации, то суть полученных ответов относительно содержания акта или актов может быть использована в качестве направления для разработки таких иных форм актов в рамках соответствующей процедуры.

Форма акта

1. *Считаете ли вы, что Международная конференция труда должна принять акт для содействия безопасности и гигиене труда?*
2. *Если да, то считаете ли вы, что этот акт должен иметь форму:*
 - a) *Конвенции;*
 - b) *Рекомендации;*
 - c) *Конвенции, дополненной Рекомендацией (если вы выбрали этот вариант, то просьба указать в ваших замечаниях по вопросам, касающимся содержания акта, какие элементы соответствующей темы должны быть рассмотрены в Конвенции или Рекомендации); или*
 - d) *Декларации.*

Преамбула

3. *Следует ли в этот акт включить Преамбулу со ссылками на:*

- a) положения пункта g) статьи III Филадельфийской декларации, в соответствии с которым Международная организация труда обязана распространять среди всех стран мира программы, направленные на обеспечение необходимой защиты жизни и здоровья работников всех профессий?
- b) преследование цели безопасной и здоровой производственной среды?
- c) Заключение по безопасности и гигиене труда, принятые на основе общего обсуждения вопроса о нормотворческой деятельности МОТ в области безопасности и гигиены труда, которое состоялось на 91-й сессии (2003 г.) Международной конференции труда, и в частности на необходимость уделять приоритетное внимание вопросам безопасности и гигиены труда в национальных программах?
- d) значение содействия «культуре безопасности», которая определяется как набор убеждений, ценностей, отношений и образцов поведения организаций и отдельных лиц, в соответствии с которыми самое приоритетное внимание уделяется мерам профилактики?
- e) Конвенцию 1981 года о безопасности и гигиене труда (155) и Рекомендацию 1981 года о безопасности и гигиене труда (164)?
- f) другие соответствующие акты МОТ по безопасности и гигиене труда?

Определения

- 4. Следует ли в этот акт включить следующие определения:
 - a) «национальная программа по безопасности и гигиене труда», которая означает национальные программы с установленными сроками их выполнения, содержащие задачи, приоритеты и средства действий в области безопасности и гигиены труда?
 - b) «национальная система обеспечения безопасности и гигиены труда», которая означает национальную инфраструктуру в области безопасности и гигиены труда, обеспечивающую основные рамки для осуществления национальных программ по безопасности и гигиены труда?
 - c) другие определения? Просьба указать, какие именно.

Национальные программы

- 5. Следует ли в этот акт включить положение о том, что каждое государство-член должно стремиться к постепенному развитию более безопасной и здоровой производственной среды за счет национальных программ по безопасности и гигиене труда с должным учетом соответствующих актов МОТ по безопасности и гигиене труда?
- 6. Следует ли в этот акт включить положение о том, что каждое государство-член должно:
 - a) разрабатывать, распространять и осуществлять национальные программы по безопасности и гигиене труда?
 - b) обеспечивать утверждение и начало осуществления этих национальных программ самыми высокими правительственными органами?

7. *Следует ли в этот акт включить положение о том, что такие национальные программы должны разрабатываться и пересматриваться на основе анализа национального положения в области безопасности и гигиены труда, включая национальную систему обеспечения безопасности и гигиены труда?*
8. *Следует ли в этот акт включить положение о том, что такие национальные программы должны разрабатываться и пересматриваться:*
 - a) *на основе консультаций с наиболее представительными организациями работодателей и работников?*
 - b) *в зависимости от обстоятельств, на основе консультаций с другими заинтересованными сторонами?*¹ *Просьба уточнить, с какими именно.*
9. *Следует ли в этот акт включить положение о том, что такие национальные программы должны:*
 - a) *обеспечивать содействие развитию культуры безопасности?*
 - b) *содержать цели и показатели достигнутого прогресса?*
 - c) *в зависимости от обстоятельств, увязываться с другими национальными программами и планами, касающимися, например, экономического развития?*

Национальная система

10. *Следует ли в этот акт включить положение о том, что каждое государство-член должно создавать и развивать национальную систему для обеспечения безопасности и гигиены труда?*
11. *Следует ли в этот акт включить положение о том, что национальная система должна создаваться и развиваться:*
 - a) *на основе консультаций с представительными организациями работодателей и работников?*
 - b) *в зависимости от обстоятельств, на основе консультаций с другими заинтересованными сторонами?*² *Просьба указать, с какими именно.*
12. *Следует ли в этот акт включить положение о том, что такая национальная система должна включать, в зависимости от обстоятельств:*
 - a) *законодательство по вопросам безопасности и гигиены труда?*
 - b) *установленный орган или органы по вопросам безопасности и гигиены труда?*
 - c) *механизмы для обеспечения соблюдения законодательства по вопросам безопасности и гигиены труда, включая системы инспекции?*
 - d) *информационные и консультативные службы по вопросам безопасности и гигиены труда?*
 - e) *систему подготовки по вопросам безопасности и гигиены труда?*

¹ О которых идет речь, например, в п. 49, Глава II.

² Там же.

- f) службы безопасности и гигиены труда?*
- g) механизм для сбора и анализа данных о несчастных случаях на производстве и профессиональных заболеваниях?*
- h) сотрудничество с системами страхования на случай производственного травматизма?*

Повышение уровня понимания

- 13. Следует ли в этот акт включить положение о том, что каждое государство-член должно в целях повышения культуры безопасности стремиться повышать уровень понимания общественностью проблем безопасности и гигиены труда за счет проведения национальных кампаний, увязываемых с международными инициативами?*
- 14. Следует ли в этот акт включить положение о том, что каждое государство-член должно в целях содействия обеспечению культуры безопасности стремиться внедрять концепции опасности, риска и профилактики в базовые учебные программы общеобразовательных и профессионально-технических учебных заведений?*

Системный подход к вопросам управления

- 15. Следует ли в этот акт включить положение о том, что каждое государство-член должно содействовать системному подходу к управлению вопросами безопасности и гигиены труда на основе Руководящих принципов МОТ по системам управления вопросами безопасности и гигиены труда (МОТ-БГТ 2001)?*

Национальный профиль

- 16. Следует ли в этот акт включить положение о том, что национальные программы должны разрабатываться и пересматриваться на основе текущей информации о национальном положении (см. вопрос 7 выше), собираемой в форме материалов о национальном профиле в области безопасности и гигиены труда?*
- 17. Следует ли в этот акт включить положение, служащее ориентиром в отношении информации о национальном положении, которую такие данные о национальном профиле могли бы содержать? Просьба уточнить.*

Обмен информацией

- 18. Следует ли в этот акт включить положение о том, что Международная организация труда должна содействовать международному обмену информацией о национальных программах по безопасности и гигиене труда, включая сведения о передовой практике и новых подходах к этим проблемам?*

Особые соображения

- 19. Существуют ли какие-либо особые положения в национальном законодательстве или практике, которые могут создать трудности в практическом применении этого акта в том виде, в каком он рассматривается в настоящем*

Вопроснике? Если да, то просьба сообщить об этих трудностях и предложить методы их преодоления.

20. *Существуют ли какие-либо иные вопросы, не затронутые в настоящем Вопроснике, которые должны быть приняты во внимание при подготовке этого акта? Просьба уточнить.*

Приложение I

Принятые в последнее время национальные программы по БГТ – краткое изложение Обзора

Австралия

В мае 2002 года Федеральное министерство занятости и трудовых отношений, от имени Совета министров по вопросам трудовых отношений, который представляет все штаты и территории, выпустило документ «Национальная стратегия в области безопасности и гигиены труда на период с 2002 по 2012 годы», в котором оно заявляет о своей приверженности усилиям, направленным на повышение уровня безопасности и гигиены труда с целью:

- i) обеспечить существенное и постоянное снижение числа несчастных случаев на производстве со смертельным исходом и сократить этот показатель на 10% к 2007 году и, как минимум, на 20% к 2012 году; и
- ii) уменьшить число производственных травм на 20% к 2007 году и, как минимум, на 40% к 2012 году.

В этой Стратегии изложена основа для принятия стратегических мер на национальном уровне, которая предназначена для оказания содействия на протяжении десятилетия обеспечению устойчивой производственной среды с безопасными и здоровыми условиями труда и для значительного сокращения числа людей, получивших травмы или погибших на рабочих местах.

В Стратегии установлены пять национальных приоритетов, с тем чтобы вызвать краткосрочные и долгосрочные улучшения в области БГТ, а также более долгосрочные изменения в культуре безопасности. Они направлены на:

- i) уменьшение широко распространенных/серьезных рисков: путем сосредоточения усилий на опасностях и травмах, а также отраслях или профессиях, где число травм и/или несчастных случаев на производстве со смертельным исходом особенно высоко, можно добиться существенного улучшения показателей в области БГТ;
- ii) развитие потенциала предпринимателей и работников в отношении эффективного управления безопасностью и гигиеной труда. Одна из целей заключается в том, чтобы вызвать интерес у работодателей к эффективному управлению рисками в области БГТ, а у работников – к более безопасному труду и участию в консультациях, и создать им для этого соответствующие возможности;
- iii) профилактику профессиональных заболеваний более эффективным образом. Эта цель состоит в том, чтобы развивать потенциал государственных органов, работодателей, работников и других заинтересованных сторон в целях идентификации старых и новых рисков в области гигиены труда и принятия практических мер по ликвидации этих рисков или управлению ими иным образом;
- iv) устранение опасности на стадии проектирования. Цель заключается в том, чтобы пропагандировать этот подход и содействовать его применению среди широкого круга участников, включая проектировщиков, производителей и поставщиков, а также развивать у

них практические навыки в отношении учета вопросов, связанных с проектированием, и обеспечения безопасной эксплуатации оборудования;

- v) укрепление потенциала правительств в отношении оказания воздействия на итоги деятельности. Правительства являются главными работодателями, органами, ответственными за разработку политики, регулируемыми органами и покупателями оборудования и услуг, и цель в этом случае состоит в том, чтобы повысить их эффективность в обеспечении более высоких результатов в области БГТ и распространении передовых методов.

Эта Стратегия сформулирована в связи с тем, что несмотря на существенное улучшение показателей в области БГТ за последние годы, по-прежнему считается, что существует значительный потенциал для достижения дальнейшего прогресса. Например, учетные данные о предоставлении компенсаций работникам свидетельствуют о том, что несмотря на уменьшение на 20% числа производственных травм за пять лет, начиная с 1995-96 годов, тем не менее, в 1999-2000 годах было зарегистрировано 120.000 признанных требований работников о компенсации в виде предоставления дополнительных пяти или более выходных дней; а в 1999-2000 годах было также зарегистрировано 205 компенсированных несчастных случаев со смертельным исходом, произошедших в результате производственных травм, по сравнению с 267 случаями в 1995-96 годах. Хотя отсутствуют достоверные данные о смертельных случаях, вызванных профессиональными заболеваниями, по оценкам, свыше 2.000 человек ежегодно умирают от воздействия опасных веществ, которому они подверглись на рабочих местах в предыдущие годы.

Некоторые общие показатели успешной деятельности по осуществлению стратегии будут выражаться в следующем:

- стороны трудовых отношений признают вопросы безопасности и гигиены труда и включают их в качестве неотъемлемой части своих обычных производственных операций: владельцы предприятий, которые признают вопросы безопасности и гигиены труда и включают их в качестве неотъемлемой части своих обычных операций, способны более качественно управлять рисками, которым подвергаются их работники, производственные объекты и имущество;
- увеличивается объем знаний по вопросам безопасности и гигиены труда и повышается уровень квалификации на рабочих местах и в общинах, что имеет существенное значение для обеспечения более мощного потенциала для решения нынешних и возникающих проблем в области БГТ;
- правительства разрабатывают и осуществляют более эффективные меры в области безопасности и гигиены путем выявления и применения передовых методов, которые представляют собой оптимальное сочетание информации, помощи, регулирования, правоприменительной деятельности по обеспечению соблюдения и стимулов;
- научные исследования, данные и оценки обеспечивают более достоверную и своевременную информацию, которая необходима для действенного предотвращения несчастных случаев путем определения того, какие меры имеют наиболее высокие шансы на успех, какие усилия приносят результаты и какие альтернативные варианты являются наиболее эффективными в качестве профилактических мер.

Первый из пяти национальных приоритетов, связанный с уменьшением широко распространенных/серьезных рисков, как ожидается, окажет незамедлительное воздействие на достижение национальных целей. Например, риски в определенном секторе промышленности могут потребовать уделить первоочередное внимание на национальном уровне в том случае, если в этом секторе наблюдается сравнительно высокий уровень производственных травм, по сравнению с другими секторами, или если на этот сектор ежегодно приходится значительная доля несчастных случаев на производстве со смертельным исходом.

Некоторые элементы четырех других приоритетов окажут содействие в получении результатов в расчете на краткосрочную перспективу. Однако, как ожидается, они будут способствовать, главным образом, достижению устойчивых результатов более долгосрочного характера. Каждый из национальных приоритетов будет периодически оцениваться с целью определения его текущей актуальности и эффективности. Они будут корректироваться или заменяться новыми приоритетами с учетом результатов этих оценок. Методы оценки, уровни, этапы и другие показатели для определения достигнутого прогресса будут разработаны на начальном

этапе осуществления Национальной стратегии в области БГТ. Министры обратились к Национальной комиссии по вопросам безопасности и гигиены труда, в которую также входят представители работодателей и работников, с просьбой представлять ежегодный отчет о проделанной работе по осуществлению Стратегии и обеспечивать ее регулярный обзор и корректировку.

Дания

В 1995 году, в сотрудничестве с социальными партнерами по Датскому совету по вопросам производственной среды, правительство составило программу действий в целях обеспечения чистой производственной среды к 2005 году. Впервые было достигнуто согласие в отношении комплексного плана по активизации деятельности в области безопасности и гигиены труда с целью разработки общей концепции обеспечения безопасности и гигиены труда и создания стимулирующих производительность рабочих мест в интересах работников и для повышения конкурентоспособности предприятий. Программа была разработана в связи с тем, что несмотря на более высокий, по сравнению с другими странами, уровень безопасности и гигиены труда, в Дании высказываются опасения, что нормы являются недостаточно высокими, и существует понимание того, что общее состояние производственной среды должно постоянно улучшаться. Программа была представлена на рассмотрение парламента и получила широкую поддержку.

В программе действий подчеркивается принцип национального законодательства по вопросам производственной среды, в соответствии с которым предприятия должны самостоятельно решать свои проблемы в области производственной среды, на основе сотрудничества между администрацией и работниками, в качестве одного из важнейших элементов профилактической деятельности в области безопасности и гигиены труда. Руководство и надзор осуществляются правительственными учреждениями, советами по вопросам безопасности и гигиены труда и организациями работодателей и работников.

В рамках усилий по реализации общей концепции, в соответствии с которой все предприятия должны обеспечивать безопасные, здоровые и благоприятные условия для творческого и качественного труда и производительности, в качестве конкурентной основы для устойчивого развития, ориентированного на удовлетворение потребностей людей, правительство определило семь межотраслевых целей или задач, которые направлены на то, чтобы свести к минимуму или полностью предотвратить:

- несчастные случаи со смертельным исходом, вызванные факторами производственной среды;
- случаи воздействия на работников канцерогенных веществ и случаи нарушений головного мозга из-за воздействия органических растворителей или тяжелых металлов;
- производственные травмы среди детей и подростков;
- травмы, вызванные поднятием тяжестей, и профессиональные заболевания, вызванные монотонными и повторяющимися производственными операциями;
- ущерб здоровью, вызванный производственными психосоциальными факторами риска;
- болезни или серьезные проблемы, вызванные неблагоприятной внутренней атмосферой на рабочих местах;
- нарушения слуха из-за производственного шума.

Правительство признает, что эти цели имеют характер направления действий, в связи с чем невозможно гарантировать их реализацию к 2005 году.

В программе действий – во всех этих приоритетных целях, а также в целом – признается важность полученных на основе исследований знаний и документации о том, когда и в каких секторах необходимо осуществлять деятельность в области безопасности и гигиены труда, а также подчеркивается, что политика правительства должна быть направлена на укрепление потенциала для проведения таких исследований. Большое значение также придается международному сотрудничеству, особенно в рамках Европейского союза и в глобальных масштабах с МОТ. С 1999 года проводится ежегодный обзор проделанной работы.

Финляндия

В 2000 году, после проведения обсуждения с организациями работодателей и работников, Министерство по социальным вопросам и здравоохранению подготовило план действий, озаглавленный «Подход к несчастным случаям, основанный на концепции безаварийности», для предотвращения несчастных случаев на производстве. Это привело к разработке национальной пятилетней программы на 2001-05 годы под названием: «Повышение приоритетности вопросов безопасности труда». Цель этой программы по предотвращению несчастных случаев на производстве заключается в неуклонном уменьшении числа и серьезности несчастных случаев на производстве с тем, чтобы содействовать улучшению состояния здоровья людей и расширению их функциональных возможностей, улучшению результатов, повышению производительности и качества рабочих мест, а также уровня национального благосостояния. Основная идея программы состоит в оказании содействия внедрению высокой культуры безопасности и принятию «концепции безаварийности» во всех секторах трудовой жизни. На практике достижение этой цели предполагает постоянное повышение уровня безопасности как при помощи эффективных мер на рабочих местах, так и посредством интенсивных усилий на национальном уровне в поддержку рабочих мест.

Принцип безопасности определен в качестве одного из факторов производительности во всех видах деятельности организаций. Он считается важным для репутации и производительности как государственных, так и частных организаций и для качества товаров и услуг. Эти факторы усиливают конкурентоспособность компаний на внутренних и международных рынках. В национальной программе по предотвращению несчастных случаев на производстве подчеркивается важность техники безопасности в качестве ключевого элемента в обеспечении качества трудовой жизни и благополучия граждан. В программе также описываются применяемые на рабочих местах передовые методы в целях содействия внедрению высокой культуры безопасности. В этой программе высокая культура безопасности означает установленные нормы поведения трудового коллектива, которые основаны на ценностях рабочего места, и в которых значительный акцент делается на безопасности и гигиене труда на рабочих местах.

Причина разработки программы заключается в том, что исследования, проведенные в 2000 и 2001 годах, показали, что улучшение условий труда в Финляндии и в Европе в целом оказалось не таким быстрым и позитивным процессом, как предполагалось. Плохие условия труда считаются причиной преждевременной смерти примерно 1.800 работников в год, а в 2000 году было зарегистрировано около 120.000 несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, что привело к выплате соответствующих компенсаций. Примерно 60% производственных травм привели к отсутствию трудящихся на рабочих местах более трех дней, и почти 10% травм – к отсутствию более одного месяца. Данные анализа издержек вследствие производственных травм и связанных с ними производственных потерь показывают, что прямые издержки в результате несчастных случаев на производстве составляют только 20-50% от общего объема издержек. Косвенные издержки включают: расходы, связанные с заменой отсутствующего персонала трудящимися, работающими сверхурочно, или временными работниками; другие затраты на персонал, такие как спасательные работы, ремонт и уборка; приостановка производства и задержки в поставках продукции; утрата собственности и более высокие страховые взносы. В 2000 году страховые компании выплатили в общей сложности 500 млн. евро в качестве компенсации за несчастные случаи на производстве и профессиональные заболевания.

В программе содержатся комментарии в отношении проблем в области безопасности и гигиены труда, возникающих в связи с изменениями в организации труда и в трудовых отношениях. Большинство операций на рабочих местах осуществляются в настоящее время субподрядчиками, причем на многих рабочих местах одновременно работают наемные работники нескольких работодателей, либо самостоятельно занятые лица. Установка оборудования, техническое обслуживание и ремонтные работы, проводимые субподрядчиками, зачастую могут продолжаться короткое время, и поэтому работники на рабочем месте часто меняются. Такая ситуация является довольно сложной для осуществления координации и контроля производственных операций, а также для получения потока информации. В исследовании причин несчастных случаев со смертельным исходом делается вывод о том, что примерно в 50% несчастных случаев на производстве причиной несчастного случая или фактором, способствующим его возникновению, служат отдельные элементы в организационных процедурах.

Эта программа, которая функционирует наряду с другими программами по вопросам пожилых трудящихся и социально-бытовых условий на производстве, будет осуществляться в виде четырех модулей, а именно: модуля оценки степени воздействия, модуля оценки рисков для здоровья людей, модуля управления рисками, модуля обучения и информации.

- Модуль оценки степени воздействия предназначен для определения степени воздействия на рабочих местах химических, физических и биологических факторов и для разработки моделей идентификации рисков в различной производственной среде, а также для создания методов и моделей оценки условий воздействия и гигиены труда; он может использоваться компаниями, специалистами в области здравоохранения и компетентными органами.
- Модуль оценки рисков для здоровья людей предназначен для содействия применению программ управления рисками специалистами и для разработки методов оценки рисков возникновения профессиональных заболеваний, особенно кожных и других болезней с иммунологическим механизмом.
- Модуль управления рисками предназначен для повышения уровня гигиены труда в области промышленного производства и разработки изделий, для создания программ оценки рисков и управления ими для экспертов, для содействия применению основанных на результатах научных исследований технологий контроля в промышленности и для использования надлежащих средств защиты в сфере труда.
- И наконец, модуль обучения и информации предназначен для организации подготовки экспертов по вопросам гигиены труда и токсикологии, для разработки параметров производственной среды с целью использования предприятиями, государственными органами и потребителями, для организации подготовки по вопросам оценки рисков и для создания сети данных в области управления рисками.

Венгрия

В 2001 году парламент страны, при полной поддержке социальных партнеров и путем единогласного голосования, постановил принять Национальную программу по вопросам безопасности и гигиены труда. На основе этой пятилетней программы правительство разрабатывает детальные ежегодные планы действий, в которых определяются задачи, обязанности и необходимые средства и ресурсы. Отчет об исполнении программы будет подготовлен для парламента в течение шести месяцев после ее завершения в конце 2005 года.

Оценочные данные о финансовых потерях из-за отсутствия работников на рабочих местах служат для парламента свидетельством того, что действенная охрана труда, наряду с соображениями гуманитарного характера, также является выгодной долгосрочной инвестицией как для государства, так и для предприятия. Безопасность и гигиена труда не сводятся только к профилактике несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Они имеют значение и играют роль даже на этапе проектирования технологического оборудования и рабочих мест и охватывают в целом вопросы благополучия людей на производстве; поскольку значительная часть жизни человека проходит на работе, здоровые психологические и физические условия имеют основополагающее значение. Безопасность и гигиена труда направлены на гуманизацию производственной среды и предусматривают всеобъемлющий учет человеческого фактора. Эта концепция соответствует экономическим интересам работодателей и государства, интересам работников и их семей, а также интересам общества в целом.

Третья Конференция на уровне министров по вопросам гигиены труда и производственной среды (Лондон, 1999 г.) и ее рекомендации, принятые Венгрией, оказали значительное воздействие на современные подходы к вопросам безопасности и гигиены труда. Конференция провела обзор практических методов в области безопасности и гигиены труда и производственной среды и предложила создать механизмы и условия на национальном уровне, которые могут на постоянной основе способствовать созданию условий для обеспечения безопасности и гигиены труда при активном содействии, которое оказывается в результате принятия мер в сфере национальной экономики, в частности, путем применения принципа, основанного на междисциплинарном подходе, а также путем сведения к минимуму факторов риска в области производственной среды.

Хотя, по имеющимся данным, число несчастных случаев на производстве заметно уменьшилось с 45.230 случаев в 1992 году до 28.668 случаев в 1998 году, а уровень производственного травматизма снизился с 12,27 до 8,75 в расчете на 1.000 работников, считается, что это уменьшение обусловлено сокращением масштабов производственной деятельности с высокой степенью риска и безработицей и что по-прежнему имеет место занижение сведений, составляющее, по оценкам, не менее 25%. Данные о несчастных случаях, произошедших с самостоятельно занятыми работниками, отсутствуют. На протяжении трех лет, в отношении которых приводятся показатели, число профессиональных заболеваний на 10.000 работников практически не изменилось, составив 30 случаев, хотя сопоставление с другими странами не представляется возможным из-за различий в определениях болезней. Венгрия была первой страной, которая потребовала направления уведомлений о случаях воздействия токсических веществ. По оценкам, ежегодно регистрируется от 1.200 до 1.400 случаев онкологических заболеваний, связанных с производственной деятельностью. Финансовые последствия из-за отсутствия трудящихся на рабочих местах в результате производственных травм и профессиональных заболеваний являются значительными и, по оценкам, составляют в среднем 300 долл. США в день. Анализ этих данных потребовал применения стратегического подхода к мероприятиям по повышению уровня БГТ посредством осуществления Национальной программы в области БГТ.

Стратегия Национальной программы базируется на четырех равноценных и взаимозависимых принципах.

- 1) *Принцип устойчивого развития.* Необходимо неуклонно и последовательно осуществлять модернизацию и обеспечивать рост показателей в сфере производства и предоставления услуг. Меры по защите людских ресурсов в целях обеспечения безопасности и гигиены труда и минимизации рисков являются стратегическими элементами процесса устойчивого развития.
- 2) *Принцип предусмотрительности.* Когда нельзя исключить возможность нанесения серьезного или невосполнимого ущерба здоровью работников, применяется принцип предусмотрительности, в соответствии с которым при возникновении сомнений следует готовиться к наихудшим возможным последствиям и к самым высоким предполагаемым рискам и к их предотвращению или управлению ими. Типичными примерами в этом отношении являются риски, возникающие в связи с опасными химическими веществами и биологическими опасностями.
- 3) *Принцип профилактики.* Мероприятия по вопросам безопасности и гигиены труда в каждой области и на любом уровне должны быть направлены, главным образом, на предотвращение рисков, а не на последующее управление их последствиями.
- 4) *Принцип партнерства.* Партнерские отношения, основанные на точном разграничении обязанностей, должны включать эффективное и постоянное сотрудничество правительственных учреждений и государственных органов власти и представительных организаций работодателей и работников. Эти отношения должны также охватывать сопредельные области, такие как противопожарную безопасность, охрану окружающей среды, общественное здравоохранение, социальное обеспечение, безопасность продукции и защита потребителей.

Стратегические цели программы заключаются в обеспечении того, чтобы краткосрочные и долгосрочные риски в сфере безопасности и гигиены труда не превышали социально приемлемые уровни. Для достижения этих целей необходимо уменьшить число и серьезность производственных травм, снизить масштабы и серьезность заболеваний, вызванных трудовой деятельностью или производственной средой или связанных с ними, обеспечить производственную обстановку, способствующую созданию благоприятных физических и психологических условий для трудовой деятельности.

В Национальной программе содержится свыше 30 предложений о проведении мероприятий в течение пятилетнего периода, хотя в ней не установлены цели в отношении уменьшения числа несчастных случаев и производственных травм и профессиональных заболеваний. Запланированные мероприятия предусматривают более непосредственное финансовое участие работодателей в обеспечении безопасности и гигиены труда на производстве путем внесения изменений в систему страхования, которые включали бы следующие элементы: расширение классификации профессиональных заболеваний и ее применение к самостоятельно занятым трудящимся; гармонизацию с международным законодательством и законодательством Европейского союза; совершенствование системы профессиональной подготовки в области БГТ;

профессиональную реабилитацию; активизацию исследований; создание системы общественной информации по вопросам безопасности и гигиены труда с уделением особого внимания малым и средним предприятиям с тем, чтобы предоставлять оперативную, актуальную, профессиональную и недорогую информацию работодателям и работникам; и наконец, повышение уровня и эффективности инспекции труда.

Индия

В 2001 году правительство Индии создало рабочую группу под председательством министра труда, круг ведения которой заключался в том, чтобы провести обзор существующей системы в области безопасности и гигиены труда, определить ее слабые места и подготовить предложения по ее совершенствованию; предложить пути совершенствования норм в области безопасности и гигиены труда для крупных сегментов рынка труда, не охваченных существующим законодательством; проверить эффективность государственных административных механизмов правительств штатов с тем, чтобы предложить меры, необходимые для обеспечения безопасности и гигиены труда сельскохозяйственных работников и не охваченных профсоюзами несельскохозяйственных организаций.

Рабочая группа была разделена на три экономических подгруппы, чтобы охватить горнодобывающий сектор, промышленный сектор и порты, а также неорганизованный сектор; отчеты этих подгрупп впоследствии были сведены в итоговый доклад, выпущенный в декабре 2003 года, в котором содержится проект национальной политики по вопросам безопасности, гигиены труда и производственной среды. Основная цель этой политики заключается в том, чтобы снизить уровень производственного травматизма, профессиональных заболеваний и несчастных случаев на производстве со смертельным исходом и сохранить тем самым людские ресурсы. В преамбуле своего доклада рабочая группа признает тот факт, что данная политика не может быть осуществлена одним правительством, и для ее реализации необходимо привлекать социальных партнеров, с которыми следует развивать сотрудничество. В докладе признается, что социальная справедливость требует обеспечения безопасных и здоровых условий труда и что эти факторы имеют основополагающее значение для экономического роста.

В докладе признается, что проблемы вызваны изменениями в системах организации труда, такими как рост масштабов самостоятельной занятости, выполнение работ по субподрядам, мобильность рабочей силы и использование труда мигрантов. Аналогичным образом, возникают новые риски в связи с ростом масштабов использования химических веществ и биологических реагентов и передач и внедрением новых технологий, неизбирательным использованием агрохимикатов и оборудования и стрессами на рабочих местах. Особые потребности связаны с наличием опасных профессий и рисков возникновения крупных аварий. Производственные риски и профессиональные заболевания в отраслях промышленности, состоящих из мелких предприятий, могут возрасти в связи с отсутствием доступа к услугам в области безопасности и гигиены труда.

В проекте национальной политики устанавливаются главные цели, которые заключаются в обеспечении нормативной основы для всех секторов экономической деятельности, служб административной и технической поддержки, исследований и потенциала в области развития, систем развития профессиональных навыков и систем стимулирования для работодателей и работников. Необходимо сосредоточить усилия на предотвращении несчастных случаев на производстве и осуществлении мониторинга соответствующей деятельности на основе совершенствования системы сбора данных о производственном травматизме и профессиональных заболеваниях.

Указанные цели направлены на обеспечение неуклонного снижения уровня производственного травматизма и профессиональных заболеваний и на повышение степени информированности жителей общин в отношении вопросов безопасности и гигиены труда, то есть на создание и развитие культуры безопасности и на включение политики в области безопасности и гигиены труда в национальные планы экономического развития.

Затем в проекте документа в области политики излагается программа действий под общими заголовками, охватывающими вопросы правоприменения, адекватных и квалифицированных инспекционных услуг, национальных норм, методов обеспечения соответствия, действия информированности работодателей, работников и общин, исследований и развития,

развития навыков по вопросам безопасности и гигиены труда путем организации подготовки, сбора данных, практической ориентации, финансовых стимулов и иными способами. И наконец, должен проводиться периодический обзор проделанной работы.

В этом докладе признается, что в настоящее время всеобъемлющее законодательство по вопросам безопасности и гигиены труда разработано только для четырех экономических секторов, а именно фабричного производства, портов и судоремонтных заводов, шахт и строительства, каждый из которых имеет свою специфику. Несмотря на снижение числа несчастных случаев со смертельным исходом в шахтах, вызывает озабоченность тот факт, что за последние два десятилетия число несчастных случаев со смертельным исходом остается на том же уровне, хотя в 2000 году вновь наблюдалось снижение этого показателя. Вызывает тревогу также тот факт, что причины возникновения несчастных случаев постоянно повторяются.

В секторе промышленности наблюдалась тенденция к снижению уровня производственного травматизма в течение периода 1994-99 годов, несмотря на тенденцию к увеличению числа зарегистрированных предприятий за тот же период. По оценкам, число травм уменьшалось в среднем на 6,8% в год. Отмечается тенденция к снижению как частоты, так и уровня производственного травматизма. Однако этот уровень все еще остается высоким по сравнению с соответствующими показателями развитых стран. Что касается профессиональных заболеваний, то было зафиксировано весьма незначительное количество случаев таких заболеваний на фабричном производстве.

В период с 1995-96 годов по 1999-2000 годы количество зарегистрированных несчастных случаев в крупных портах уменьшилось с 402 до 250, что свидетельствует о снижении этого показателя примерно на 38%. Однако количество несчастных случаев со смертельным исходом за этот же период почти не изменилось. В связи с тем, что значительная часть всей рабочей силы занята в не охваченных профсоюзами секторах, таких как сельское хозяйство, строительство, торговые предприятия и конторские учреждения, работа на дому, предприятия общественного питания и предприятия по утилизации отходов, достоверные статистические данные на национальном уровне о производственных травмах и профессиональных заболеваниях отсутствуют.

Именно признание необходимости разработки законодательства в области безопасности и гигиены труда для работников, занятых во всех секторах экономики, независимо от числа работающих, заставило правительство учредить эту рабочую группу высокого уровня.

Япония

Японское правительство разрабатывает пятилетние Национальные планы по предотвращению несчастных случаев на производстве, начиная с составления первого плана в 1958 году. После принятия в 1972 году Закона о безопасности и гигиене труда, разработка программы по предотвращению несчастных случаев на производстве входит в обязанность руководителя Министерства труда, которое в настоящее время называется Министерством здравоохранения, труда и социальных вопросов, после консультаций с трехсторонним Центральным советом по вопросам труда. Впоследствии был опубликован десятый пятилетний план, охватывающий период с 2003 по 2007 годы.

Хотя количество несчастных случаев на производстве уменьшилось в расчете на долгосрочную перспективу, около 550.000 работников ежегодно по-прежнему становятся жертвами несчастных случаев, включая 130.000 травм, приводящих к отсутствию трудящихся на рабочих местах в течение четырех или более дней. Если в течение 17 лет, начиная с 1981 года, количество несчастных случаев на производстве со смертельным исходом превышало 2.000 случаев в год, то в 1998 году этот показатель составил менее 2.000 случаев. В 2001 году он был в пределах от 1.700 до 1.800. Свыше 90% несчастных случаев на производстве происходят на малых и средних предприятиях с численностью менее 300 наемных работников, на которых занято, как минимум, 80% рабочей силы. На предприятия, на которых занято менее 50 работников, приходится более 70% несчастных случаев на производстве.

Кроме того, возникают новые проблемы. Социальная и экономическая система, которая лежала в основе экономического развития прошлых лет, в настоящее время сталкивается с необходимостью существенного реформирования в будущем в контексте значительных

изменений внутри страны и за рубежом. Компании анализируют все аспекты своих деловых операций, включая сектор предприятий, модели в области управления, управление кадрами и регулирование трудовых отношений, с целью адаптации их к новым экономическим условиям. На рынке труда происходит диверсификация систем организации труда, включая рост объема временной и неполной занятости, а также мобильности рабочей силы. В результате таких изменений могут возникать новые обстоятельства в области безопасности и гигиены труда. Поэтому необходимо тщательно оценивать воздействие этих изменений на безопасность и гигиену труда и на форму, которую могут принять стратегии в области безопасности и гигиены труда в будущем.

В пятилетнем плане поставлены следующие цели:

- i) уменьшить число работников, погибших в результате несчастных случаев на производстве, установив показатель, который значительно ниже уровня в 1.500 случаев со смертельным исходом в год;
- ii) уменьшить общее количество несчастных случаев на производстве в течение этого периода более чем на 20%;
- iii) уменьшить количество случаев тяжелых профессиональных заболеваний, таких как пневмокониоз и онкологические заболевания, вызванные факторами производственной среды, и искоренить случаи гипоксии и отравления окисью углерода, которые часто приводят к возникновению несчастных случаев на производстве со смертельным исходом;
- iv) уменьшить количество связанных с производственной деятельностью заболеваний, таких как нарушения, вызванные чрезмерными рабочими нагрузками или стрессами на рабочих местах.

Основные направления настоящего пятилетнего плана можно кратко изложить следующим образом:

- a) *искоренение несчастных случаев на производстве со смертельным исходом.* План будет направлен на закрепление тенденции к уменьшению несчастных случаев на производстве со смертельным исходом, наметившейся с 1998 года;
- b) *обеспечение безопасности и гигиены труда на малых и средних предприятиях.* Уровень несчастных случаев на производстве на малых и средних предприятиях остается высоким по сравнению с крупными предприятиями. План обеспечит осуществление мер, которые считаются минимальными нормами, и окажет содействие добровольным усилиям в области безопасности и гигиены труда;
- c) *содействие реализации стратегий по вопросам гигиены труда в целях устранения проблем, связанных с ростом психологических и физических нагрузок на производстве.* За последние годы возросло число отклонений от нормы в данных периодических медицинских осмотров, а также увеличилась доля работников, которые испытывают значительную тревогу или стресс в их трудовой жизни. Возросло число заявок в отношении страхования на право получения работниками компенсаций в связи с ростом церебрально-сосудистых заболеваний и ишемической болезни сердца, вызванных чрезмерными производственными усилиями, либо психических заболеваний, вызванных психологическими нагрузками на работе, причем возросло также количество разрешенных компенсаций. План будет направлен не только на профилактику профессиональных заболеваний, но также на активизацию усилий, направленных на обеспечение охраны и гигиены труда;
- d) *содействие внедрению систем управления в области безопасности и гигиены труда.* Хотя нынешняя экономическая ситуация продолжает оставаться напряженной, необходимо содействовать развитию культуры безопасности, что заставляет компании выдвигать на первый план вопросы охраны труда и создавать самостоятельные механизмы содействия принятию мер в области БГТ. Для достижения этой цели план будет содействовать внедрению систем управления БГТ;
- e) *реагирование на диверсификацию систем организации труда и рост мобильности рабочей силы.* Оказывается содействие проведению целого ряда различных реформ с целью создания благоприятных условий для диверсификации систем организации труда и повышения мобильности рабочей силы. Необходимым предварительным условием для

проведения таких реформ является создание системы, которая позволяет всем работникам трудиться в безопасных и здоровых условиях, независимо от выбираемых ими систем организации труда, на основе совершенствования в необходимых случаях соответствующего законодательства.

В плане также проводится более детальный анализ вопросов, которые возникают в ходе оказания содействия мероприятиям по предотвращению несчастных случаев на производстве в таких отраслях с высокой степенью риска, как строительство, на которое приходится примерно 40% всех несчастных случаев на производстве со смертельным исходом, обрабатывающая промышленность и перевозки грузов наземным транспортом. В нем упоминается отрасль обслуживания, в частности среда производства услуг. В нем также рассматриваются вопросы, связанные с размером предприятий, возрастом и полом работников, иностранными трудящимися и типами несчастных случаев на производстве, такими как падение с высоты.

Что касается здоровья работников, то в плане рассматриваются вопросы, связанные с распространением профессиональных заболеваний и нарушений в организме, вызванных химическими веществами, чрезмерными рабочими нагрузками и стрессами. В нем отмечается важность благоприятной производственной среды, как вклада в обеспечение благополучия на рабочих местах, и принятия ответных мер в связи с проведением нормативных реформ и глобализацией экономики; в этом плане также подчеркивается необходимость в наличии подготовленного персонала по вопросам безопасности и гигиены труда и в обеспечении адекватного финансирования.

В заключение, излагаются стратегии по осуществлению профилактических мер, применение которых предусматривается этим планом в целях обеспечения безопасности и гигиены труда, и приводятся примеры предотвращения особых рисков, таких как риски, связанные с опасными видами машин и оборудования, а также профилактики профессиональных заболеваний, таких как пневмокониоз. Более общая стратегия является обязательством в отношении содействия укреплению здоровья рабочей силы в целом.

Республика Корея

В 2000 году правительство Республики Кореи приступило к осуществлению пятилетнего стратегического плана по предупреждению несчастных случаев на производстве с целью реагирования на вызовы XXI столетия. В плане намечены три цели:

- 1) уменьшение количества несчастных случаев на производстве и содействие укреплению здоровья работников;
- 2) повышение степени информированности по вопросам безопасности и гигиены труда среди работников и работодателей и создание на этой основе благоприятного климата для более четкого соблюдения законодательства в области безопасности и гигиены труда;
- 3) разработка эффективных правил для всех участников, включая учреждения, занимающиеся вопросами содействия предупреждению несчастных случаев на производстве.

План был разработан после завершения предыдущих планов предупреждения несчастных случаев, которые осуществлялись с 1990 по 1999 годы. В результате реализации этих планов уровень несчастных случаев на производстве снизился с 3,02% в 1981 году, когда было введено в действие основное законодательство в области БГТ, до 1% в 1993 году, однако выразилась озабоченность, что коэффициент смертности был значительно выше, чем в развитых странах, таких как Германия, США и Япония. Кроме того, изменения и процессы, происходящие на промышленных предприятиях, а также изменения в формах занятости, такие как рост числа небольших мастерских, для которых зачастую характерны плохие условия труда, приводят, как ожидается, к возникновению новых сложных проблем. Расширение сферы охвата систем страхования от несчастных случаев на производстве и применение законодательства в области безопасности и гигиены труда в отношении предприятий, на которых занято менее пяти работников, по всей вероятности, выявят несчастные случаи на производстве и профессиональные заболевания, которые в настоящее время не регистрируются.

Установленная в этом плане цель заключается в том, чтобы уменьшить количество несчастных случаев на производстве, как минимум, на 15% к 2004 году, снизив при этом уровень травматизма с 0,74% до 0,61%.

Приоритетные виды деятельности в течение установленного в плане периода являются следующими:

- i) обеспечение целенаправленного руководства и поддержки для отраслей с высокой степенью риска и для малых и средних предприятий;
- ii) создание систем управления вопросами безопасности и гигиены труда на предприятиях;
- iii) повышение степени информированности работодателей и работников, частично путем внедрения системы непрерывной подготовки по вопросам техники безопасности, которая связывает школу, семью и общество;
- iv) более действенное признание необходимости приведения практической деятельности в соответствие с законодательством и обеспечение эффективного режима его соблюдения;
- v) укрепление как государственных, так и частных учреждений по предупреждению несчастных случаев на основе расширения сотрудничества и обмена информацией.

Латвия

Система охраны труда в Латвии, как и в других странах Балтии, исторически развивалась на основе применения так называемого «вертикального подхода», в рамках которого предписывающее законодательство подробно регламентирует для конкретных отраслей промышленности, какие задачи следует выполнять и какое оборудование использовать. Однако процесс осуществления и контроль за этим процессом были подчинены производству, и неблагоприятные последствия, связанные с несчастными случаями на производстве и ухудшением состояния здоровья, компенсировались путем предоставления дополнительных льгот. С момента ратификации ряда конвенций МОТ, включая Конвенцию 155, за последнее десятилетие наметились радикальные изменения в подходе к горизонтальному законодательству, применяемому к промышленности в целом, который изложен в Законе об охране труда, вступившем в силу в 2002 году.

Несмотря на уменьшение количества зарегистрированных несчастных случаев на производстве с 1.422 случаев в 1999 году до 1.314 случаев в 2001 году, произошло увеличение числа несчастных случаев на производстве со смертельным исходом за этот же период времени с 64 до 68 случаев, а также увеличение числа профессиональных заболеваний с 211 до 323 случаев. Эти статистические данные свидетельствуют о необходимости применения нового подхода, которая усиливается изменениями в экономике в связи с уменьшением числа крупных предприятий и значительным ростом числа малых и средних предприятий и ферм, на которых условия труда остаются неудовлетворительными.

План действий разработан Министерством социального обеспечения и принят в 2001 году правительством в соответствии с распоряжением Кабинета министров и вступил в силу в 2002 году. Существенной особенностью новой системы охраны труда являются более тесное сотрудничество между работодателем и работником, участие трудящихся в решении вопросов в области безопасности и гигиены труда и проведение с ними соответствующих консультаций, а также сотрудничество между государственными учреждениями и организациями работодателей и работников в рамках Национального трехстороннего совета по охране труда. Усовершенствована структура Государственной инспекции труда на основе четкого определения ее прав и функций, а также ее места и роли в системе государственного надзора и контроля за обеспечением безопасности и гигиены труда. Существует необходимость в создании национального учреждения для проведения исследований и организации профессиональной подготовки. Результатом воздействия недавних изменений на будущие программы явился основополагающий переход от принципа возмещения к принципу предупреждения несчастных случаев на производстве.

Малайзия

Правительство Малайзии рассматривает рекомендации, содержащиеся в проекте ПРООН/ДБГТ (Департамент по безопасности и гигиене труда), в отношении обеспечения безопасности и гигиены труда работников в рамках усилий по достижению поставленной цели стать промышленно развитой страной к 2020 году. Разработка стратегической среднесрочной национальной программы под названием «Безопасный труд в Малайзии» является одной из ключевых запланированных целей текущего проекта, финансируемого при содействии ПРООН. Был разработан проект программы в качестве одного из видов деятельности по реализации проекта, который был представлен на рассмотрение Национального совета по вопросам безопасности и гигиены труда. Существует уверенность в том, что цель индустриализации может и должна быть достигнута без снижения уровня безопасности и гигиены труда, а обеспечение безопасности, здоровья и благополучия работников считается необходимым предварительным условием для повышения качества и производительности труда. По этой причине значительные усилия будут приложены для создания культуры безопасности на всех предприятиях страны.

Крупный шаг вперед в направлении достижения этой цели был сделан в 1994 году в связи с принятием Закона о безопасности и гигиене труда, который обеспечивает защиту трудящихся защитой во всех секторах экономической деятельности, а также создает правовую основу для защиты работников. В соответствии с Законом создан Национальный совет по безопасности и гигиене труда в качестве трехстороннего форума, в рамках которого представители правительства, работодателей и работников могут разрабатывать и пересматривать стратегии и практические программы. Усилилась озабоченность в связи с числом зарегистрированных несчастных случаев на производстве, которое в 1997 году составило 86.589 случаев, включая 1.473 несчастных случая со смертельным исходом. Программы направлены на содействие укреплению уровня здоровья и благополучия работников и на предупреждение или уменьшение числа случаев со смертельным исходом в результате несчастных случаев на производстве, производственных травм и профессиональных заболеваний.

Для достижения этих целей будет разработана национальная программа «Безопасный труд в Малайзии» на основе использования многочисленных коммуникационных каналов, тесно связанных с Национальным пятилетним экономическим планом. Будут приложены согласованные усилия в целях мобилизации максимального объема ресурсов со стороны соответствующих правительственных учреждений и социальных партнеров, координацию деятельности которых будет осуществлять Министерство по людским ресурсам.

Предлагаемая программа охватывает мероприятия, проводимые в следующих десяти областях:

- 1) *содействие развитию культуры безопасности.* Она служит важной основой для всех видов деятельности в области БГТ. Меры, которые будут предприняты, включают проведение ежегодной национальной кампании в виде недели безопасности труда с целью обмена передовым опытом и разработки различных типов информационных программ, таких как расширение масштабов кампании «Дорожное шоу», которая была начата в 2001 году;
- 2) *совершенствование правовой основы для БГТ и сопредельных областей.* Несмотря на целый ряд нормативных правовых актов и сводов практических правил, принятых в соответствии с Законом 1994 года о безопасности и гигиене труда, будут предприняты дальнейшие шаги с целью завершения процесса создания правовой основы, а также пересмотра и совершенствования существующего законодательства с учетом соответствующих конвенций и рекомендаций, сводов практических правил и руководящих принципов МОТ;
- 3) *повышение уровня соблюдения законодательства в области БГТ.* Соответствующие меры будут включать оказание содействие самостоятельному соблюдению и более эффективному и результативному применению законов и положений;
- 4) *совершенствование процесса сбора и анализа данных о несчастных случаях на производстве и профессиональных заболеваниях.* Будут тщательно рассмотрены вопросы, связанные с более эффективным использованием имеющейся информации и совершенствованием процесса сбора данных, в рамках совместных усилий, проводимых

Департаментом по вопросам безопасности и гигиены труда и Организации по вопросам социального обеспечения. Будут также использоваться другие источники информации, такие как данные страховых компаний;

- 5) *совершенствование систем выявления и профилактики профессиональных заболеваний.* Это будет осуществляться путем проведения информационных кампаний о рисках для здоровья, ускорения процесса подготовки экспертов и публикации руководств о практических мерах профилактики;
- 6) *осуществление целевых специальных программ и применение новых подходов в области БГТ.* Это важно для таких приоритетных отраслей, как строительство и химическая промышленность. Эти меры включают создание национальной основы для оказания содействия внедрению систем управления БГТ в соответствии с Руководящими принципами МОТ по системам управления вопросами безопасности и гигиены труда. Будут также рассмотрены новые риски, такие как насилие на рабочих местах и стрессы;
- 7) *укрепление программ организаций работодателей и работников в области БГТ;*
- 8) *расширение диапазона услуг в области профессиональной подготовки и информации по вопросам БГТ.* Будет использоваться потенциал как государственных, так и частных учреждений и будут широко применяться информационные технологии для расширения информационных услуг;
- 9) *укрепления потенциала Национального института по вопросам безопасности и гигиены труда.* Его роль будет заключаться в разработке и реализации программ подготовки, предоставления информации и консультативных услуг и проведения прикладных исследований. Он стал действовать в полном объеме после торжественного открытия своего собственного здания в 1996 году;
- 10) *усиление координации и расширение партнерских отношений среди органов власти и учреждений.*

Монголия

Правительство приняло национальную пятилетнюю программу (на 2001-05 гг.) по улучшению условий в области БГТ. В рамках предыдущей национальной программы, которая осуществлялась в период с 1997 по 2001 годы, страна ратифицировала Конвенцию 1981 года о безопасности и гигиене труда (155).

Цели программы заключаются в создании правового поля, организаций и систем в области управления, режима инспекций и информационных систем в области безопасности и гигиены труда. Для достижения этих целей создаются учреждения по вопросам безопасности и гигиены труда на центральном и местном уровнях. Хотя к концу 2000 года наблюдалось уменьшение количества несчастных случаев со смертельным исходом и производственных травм, это не означает, что положение в области БГТ обязательно улучшилось. Это обусловлено экономическим спадом в основных отраслях промышленности и резким сокращением объема национального производства, а также отсутствием полных отчетных данных о несчастных случаях на производстве в доминирующем государственном секторе.

Новая Зеландия

В июне 2003 года министр по делам корпорации, занимающейся выплатой компенсаций в связи несчастными случаями на производстве (АСС), от имени правительства, опубликовал Стратегию Новой Зеландии по предупреждению производственного травматизма для общества в целом. Она содержит концепцию, в соответствии с которой Новая Зеландия должна стать более безопасной и свободной от травм страной, причем речь идет не только о производственном травматизме и профессиональных заболеваниях. Провозглашенные цели направлены на создание позитивной культуры безопасности и безопасной окружающей среды. Интерес общества в целом частично вызван необходимостью создания единой надежной системы выплаты компенсаций в связи с травмами, полученными в результате несчастных случаев. Стратегия содержит десять ключевых целей:

- i) повышать информированность и ответственность в отношении мер по предупреждению травматизма;
- ii) укреплять потенциал и расширять возможности по предупреждению травматизма;
- iii) разрабатывать и создавать безопасные условия, системы и изделия;
- iv) сохранять и развивать законодательные и политические рамки, лежащие в основе мер по предупреждению травматизма;
- v) интегрировать виды деятельности по предупреждению травматизма посредством сотрудничества и координации усилий;
- vi) распространять знания о предупреждении травматизма;
- vii) разрабатывать и осуществлять эффективные меры по предупреждению травматизма;
- viii) обеспечивать соответствующие объемы ресурсов для осуществления мер по предупреждению травматизма;
- ix) разрабатывать и осуществлять национальные стратегии по предупреждению травматизма для приоритетных областей и осуществлять мониторинг в этой области;
- x) укреплять руководство в области осуществления мер по предупреждению травматизма.

Стратегия Новой Зеландии по предупреждению производственного травматизма является выражением приверженности правительства принципам работы с организациями и группами в рамках более широкого сообщества с целью повышения показателей деятельности страны в области предупреждения травматизма. Стратегия обеспечивает долгосрочные рамки для осуществления деятельности в области предупреждения травматизма в обществе в целом, а не только на рабочих местах. Эти рамки служат ориентирами в деятельности целого ряда различных правительственных учреждений, местных органов власти, неправительственных организаций, общин и отдельных лиц.

АСС руководит разработкой Плана осуществления стратегии в сотрудничестве с другими правительственными учреждениями и контрольной группой, представляющей различных участников. Первый План по осуществлению стратегии, вступающей в силу 1 июля 2004 года, приведенный в действие министром по делам АСС в октябре 2003 года, определяет ключевые виды деятельности и предметные области для каждой из целей стратегии. Министр по делам АСС, который несет ответственность за реализацию Стратегии, будет контролировать ход выполнения мероприятий в соответствии с Планом осуществления и ежегодно представлять правительству отчет, и проведет первый официальный обзор хода реализации Стратегии через пять лет.

В большинстве развитых стран законодательство в области БГТ традиционно разрабатывалось в виде регламентирующих положений, указывающих меры, которые необходимо принимать с целью минимизации рисков в отношении выявленных опасностей, независимо от того, идет ли речь о механических, электрических, физических или химических опасностях. В 1992 году регламентирующее законодательство было заменено основным законодательным актом, который требует от работодателей предпринимать все практически осуществимые шаги для устранения или минимизации рисков, не определяя при этом соответствующие конкретные меры. В рамках трехсторонних консультаций в отдельных секторах промышленности акцент стал делаться на разработке кодексов передовых практических методов и руководящих принципов. Хотя практическая осуществимость тех или иных мер зависит в определенной степени от размера и типа предприятия, на работодателе лежит бремя доказывания, – если этого потребуют обстоятельства – что принятые профилактические меры являются такими же эффективными, как меры, предусмотренные в кодексе практики.

Закон 2002 года о внесении поправок в законодательство в области безопасности и гигиены труда расширяет сферу действия законодательства 1992 года путем прямого включения работников-добровольцев, работников транспорта и членов экипажей судов и самолетов, а также охвата таких вопросов как стрессы, переутомление в связи с производственной деятельностью, ухудшение состояния здоровья, вызванное употреблением алкоголя и наркотиков, и травматический шок. На предприятиях, где занято более 30 человек, существует система участия работников по умолчанию в управлении безопасностью и гигиеной труда, которая предусматривает

предоставление оплачиваемых отпусков представителям работников с целью посещения санкционированных курсов профессиональной подготовки. Признается тот факт, что в настоящее время персонал по предупреждению производственного травматизма является разнородным, зачастую изолированным, и он имеет ограниченный доступ к возможностям прохождения профессиональной подготовки. Также признается необходимость более оперативного, широкого и эффективного распространения информации о производственном травматизме.

В 2003 году началась работа над созданием Стратегии в области безопасности и гигиены на рабочих местах, согласованной со Стратегией Новой Зеландии по предупреждению производственного травматизма. Стратегия обеспечит основу для разработки политики и осуществления деятельности по предоставлению услуг в области безопасности и гигиены труда в Новой Зеландии. Стратегия содержит концепцию, принципы, конечные и промежуточные цели и приоритетные направления действий. Программа действий будет изложена во вспомогательном Плане осуществления стратегии. Ожидается, что реализация заключительного этапа Стратегии начнется в апреле 2005 года после проведения широких открытых консультаций.

Словакия

В 2002 году правительство приняло Стратегию в области государственной политики по вопросам безопасности и гигиены труда («Политическую стратегию») с целью замены подобной стратегии, которая была впервые принята в 1994 году. Правительство предприняло этот шаг под воздействием того, что оно считало новым подходом и новым отношением к проблемам безопасности и гигиены труда в мире, в частности в связи с принятием Европейским союзом новой Стратегии по БГТ на 2002-06 годы. Прежде чем политическая стратегия была представлена на рассмотрение правительства, она была обсуждена на заседании рабочей группы по вопросам БГТ, созданной в рамках Трехстороннего совета по экономическому и социальному согласию.

В Политической стратегии проводится обзор проделанной работы по осуществлению стратегии 1994 года, и перечисляются задачи, которые были выполнены и которые остались незавершенными полностью или частично. Министру труда и по вопросам социального обеспечения и семьи поручено руководить процессом осуществления новой стратегии: сначала разработать в этих целях национальную программу, а затем ежегодно подготавливать отчеты об оценке проведенных мероприятий для обсуждения на заседаниях правительства, первое из которых будет проведено в 2004 году. Организациям работодателей и работников предлагается участвовать в реализации этой программы наряду с другими государственными и частными организациями.

В национальной программе возлагаются конкретные обязанности на Министерство труда и указываются сроки выполнения этих обязанностей в тех случаях, когда это необходимо, но не позднее 2005 года. После проведения организационных мероприятий по осуществлению Политической стратегии, первая из этих обязанностей будет заключаться в повышении степени информированности и стимулирования общественности за счет проведения кампаний в средствах массовой информации с целью расширения их участия в решении проблем БГТ. Особое внимание уделяется необходимости содействия Руководящим принципам МОТ по *системам управления вопросами безопасности и гигиены труда*. Другие указанные обязанности касаются правоприменения и государственного надзора; обучения и профессиональной подготовки; научно-исследовательской деятельности; законодательства, международного сотрудничества, в частности с МОТ, и финансовых положений. Статистические данные о несчастных случаях на производстве и профессиональных заболеваниях не приводятся ни в отношении политической стратегии 1994 года, ни в отношении политической стратегии 2002 года.

Таиланд

Под руководством Департамента охраны труда и социального обеспечения и при консультативной помощи МОТ, Комитет по вопросам безопасности и гигиены труда и производственной среды разработал пятилетний Генеральный план на период 2002-06 годов. Он служит руководством для осуществления программ по вопросам техники безопасности и отражает отношение к Департаменту охраны труда как к главному органу в Таиланде, ответственному за

разработку эффективных и действенных трудовых норм. Политика в области безопасности и гигиены труда и производственной среды (БГТПС) должна быть включена в девятый Национальный план экономического и социального развития. Этот План является ответом на повышение уровня производственного травматизма на 4,4% в 2000 году по сравнению с 1999 годом: 179.466 случаев по сравнению с 171.997 случаями. Высокие темпы экономического роста и развития производства, характерные для большинства азиатских стран в период 1980-х и 1990-х годов, наряду с совершенствованием систем учета и регистрации несчастных случаев, привели к увеличению числа зарегистрированных несчастных случаев почти в три раза за период с 1990 по 1997 годы; в 1997 году этот показатель составил 230.376 несчастных случаев. Департамент охраны труда следит за тем, чтобы сохранить общее улучшение положения в этой области, достигнутое в период с 1997 по 1999 годы, хотя и после этого крупные аварии продолжали происходить. Так, взрыв химических веществ на севере Таиланда в сентябре 1999 года унес жизни 36 работников.

Проблемы, возникающие в деятельности по повышению уровня безопасности и гигиены труда, являются следующими:

- отсутствие всеобъемлющего национального законодательства, охватывающего предприятия любых размеров и категорий, и наличие положений, разрабатываемых в настоящее время на основе общего закона об охране труда, который не обеспечивает адекватной информацией работодателей и работников для эффективного осуществления программ в области БГТ;
- нехватка инспекторских кадров для охвата 318.660 зарегистрированных предприятий, из которых ежегодно инспектируется только 18.000 предприятий. Настоятельно необходимо проводить более целенаправленные и эффективные инспекции и осуществлять правоприменительную деятельность, а также разрабатывать информационные системы, предоставлять данные для планирования мер профилактики и контроля в отношении несчастных случаев на рабочих местах и профессиональных заболеваний;
- ограничение, вводимое требованием о том, что инспекторы по технике безопасности также должны заниматься вопросами инспекции труда, не связанными с БГТ;
- применение системы ведения переговоров по вопросам охраны труда в отношении вопросов БГТ приводит к несоблюдению соответствующих положений некоторыми работодателями, отсутствию взаимодействия и игнорированию важнейших вопросов безопасности, а также к потере рабочих ориентиров и целей правоприменительными органами;
- хотя предприятия, на которых занято 50 или более работников, обязаны назначать комитеты и должностных лиц по вопросам техники безопасности, что привело к некоторому улучшению положения в этой области, значительное число должностных лиц по вопросам техники безопасности неадекватно выполняют свои правовые функции. Это обусловлено частично отсутствием ответственного отношения и поддержки со стороны высшего руководства, а частично – неадекватными знаниями и опытом у должностных лиц по вопросам техники безопасности.

Значительное число предприятий сократили численность своей рабочей силы путем заключения контрактов с надомниками на выполнение опасных видов работ на условиях субподряда, в то время как в сельскохозяйственном секторе применяется все больше машин и механизмов и химических веществ в растениеводстве. Эти изменяющиеся условия привели к быстрому росту зарегистрированных несчастных случаев на производстве.

Генеральный план состоит из девяти дополнительных отраслевых планов для решения обозначенных проблем и достижения тем самым национальных целей в области БГТ. В целом, эти планы направлены на то, чтобы:

- i) пропагандировать и пересматривать законы в области безопасности, гигиены труда и производственной среды и содействовать ратификации конвенций МОТ;
- ii) разрабатывать соответствующие модели в отношении инспекции безопасности и гигиены труда, которые могут применяться неукоснительным и справедливым образом на различных типах предприятий, включая систему аудиторских проверок и сертификации;

- iii) создать новый департамент или бюро по вопросам БГТПС в целях оказания содействия бесперебойному управлению и адаптации нынешних технологий и социально-экономических условий;
- iv) распространить защиту в области БГТПС на надомников и сельскохозяйственных рабочих;
- v) обеспечить подготовку с целью повышения уровня компетентности и более широкого использования ресурсов, как в государственном, так и в частном секторах с тем, чтобы включить в этот процесс должностных лиц и комитетов по вопросам техники безопасности;
- vi) создать эффективные сети и системы информации;
- vii) содействовать исследованиям и разработкам, способствующим созданию нормативных правовых положений и эффективной системы инспекции;
- viii) осуществлять программы по предупреждению несчастных случаев и профессиональных заболеваний и борьбе с ними;
- ix) приступить к проведению кампании, включая национальную неделю безопасности труда, с целью повышения уровня информированности работодателей, работников и правительственных должностных лиц и поощрять их участие в различных программах БГТПС.

Соединенное Королевство

Через 25 лет после принятия Закона 1974 года о безопасности и гигиене труда, который впервые обязал работодателей во всех секторах поддерживать безопасные и здоровые условия труда на производстве, заместитель премьер-министра выступил в 1999 году с новой инициативой по оказанию содействия обеспечению безопасности и гигиены труда под названием «Активизация деятельности в области безопасности и гигиены труда». Эта инициатива представляла собой стратегическую оценку основы безопасности и гигиены труда, которую можно было бы назвать профилем безопасности, и она была предназначена для того, чтобы вызвать реальные изменения в культуре безопасности на производстве. Правительством и Комиссией по вопросам безопасности и гигиены труда был выпущен консультационный документ, в котором запрашивались мнения заинтересованных сторон о том, какие дополнительные меры можно предпринять с целью практической реализации концепции правительства по повышению уровня безопасности и гигиены труда. В 2000 году, после получения многочисленных ответов, был опубликован документ с изложением стратегии, где были установлены цели на следующие десять лет.

Эта новая инициатива рассматривалась в качестве необходимого шага, поскольку, несмотря на заметное уменьшение количества зарегистрированных несчастных случаев, (например, количество несчастных случаев со смертельным исходом в 1999 г. составило одну четверть от уровня 1971 г.), недавно наметился рост уровня смертельных случаев на производстве, а объем ущерба, вызванного несоблюдением правил техники безопасности и гигиены труда, составлял, по оценкам, 18 млрд. фунтов стерлингов в год. В результате несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний ежегодно терялось примерно 40 млн. рабочих дней. В настоящее время смертельные случаи, вызванные профессиональными заболеваниями, представляют собой более серьезную проблему, чем несчастные случаи со смертельным исходом, и, по оценкам, около 6.000 работников ежегодно умирают в Соединенном Королевстве от онкологических заболеваний, вызванных опасными химическими веществами. Работники все чаще жалуются на болезни, вызванные плохими условиями труда или методами производства.

В Стратегии «Активизация деятельности в области безопасности и гигиены труда» излагаются цели правительства и Комиссии по вопросам безопасности и гигиены труда и совокупность задач для национальной системы в области безопасности труда. К 2010 году планируется: уменьшить число потерянных рабочих дней в расчете на 100.000 работников в результате производственных травм и ухудшения состояния здоровья на 30%; снизить уровень несчастных случаев на производстве со смертельным исходом и серьезных производственных травм на 10%; снизить уровень профессиональной заболеваемости на 20%; достигнуть к 2004 году улучшения показателей по каждой из поставленных целей наполовину.

Уделение первоочередного внимания снижению уровня несчастных случаев на производстве в поставленных целях служит признанием того факта, что простые данные о числе погибших и пострадавших в результате несчастных случаев, свидетельствующие о заметном снижении этих показателей, могут ввести в заблуждение из-за уменьшения числа работающих, например, в сельском хозяйстве и в некоторых отраслях с высокой степенью риска, таких как судостроение.

В Стратегии «Активизация деятельности в области безопасности и гигиены труда» содержится план действий, в котором устанавливаются приоритеты и ориентиры, в частности, в отношении того, что еще может предпринять правительство в краткосрочной и среднесрочной перспективах в целях оказания поддержки Комиссии по БГТ в целях реализации ее программы работы. План включает меры, направленные на стимулирование работодателей путем их информирования о преимуществах для промышленности, обусловленных здоровыми и безопасными условиями труда; действенное вовлечение небольших компаний с учетом того, что более чем на 90% из примерно 3,5 млн. предприятий в Соединенном Королевстве занято менее десяти человек; содействие расширению охвата программ в области безопасности труда и повышение актуальности и важности нормативных правовых актов в области реабилитации; и обеспечение более широкого освещения концепций предупреждения рисков в учебных программах.

В сентябре 2003 года Комиссия по вопросам безопасности и гигиены труда опубликовала обновленный документ с изложением стратегии для дальнейшего обсуждения. Основная цель этих мер заключается в разработке новых подходов к созданию и поддержанию эффективной культуры безопасности в условиях изменяющейся экономики, с тем чтобы все работодатели серьезно относились к своим обязанностям, чтобы работники были полностью вовлечены в этот процесс и чтобы управление рисками осуществлялось надлежащим образом. Дополнительной целью является достижение более высоких уровней признания и соблюдения норм безопасности и гигиены труда, в качестве составного элемента современного и конкурентоспособного частного и государственного сектора и в качестве вклада в усилия по обеспечению социальной справедливости и интеграции.

Соединенные Штаты Америки

Администрация по вопросам безопасности и гигиены труда (АБГТ) разработала Стратегический план организационной деятельности на период с 2003 по 2008 годы. В его основе лежит подход АБГТ к оказанию содействия достижению целей Стратегического плана Министерства труда, которые предусматривают подготовку квалифицированной и гарантированной рабочей силы и создание качественных рабочих мест. Концепция АБГТ в отношении того, что она рассчитывает достигнуть путем осуществления своих стратегических целей, заключается в том, чтобы каждый работодатель и работник признавали создаваемую мерами безопасности и гигиены труда добавленную стоимость для американских предприятий, рабочих мест и условий жизни и труда работников.

Цели АБГТ, изложенные в Плане, отражают следующие вопросы:

- направление ресурсов АБГТ в те области, где обеспечивается максимальная отдача от инвестиций, путем укрепления своего стратегического потенциала в области контроля и надзора;
- достижение более значительного прогресса, как на основе непосредственного участия, так и путем применения совместных подходов, в области создания глубоко интегрированной культуры, в которой особое значение придается безопасным и здоровым рабочим местам, и оказывается содействие их созданию;
- обеспечение того, чтобы АБГТ имела опыт и потенциал, чтобы быть национальным лидером и нести ответственность за безопасность и гигиену труда на рабочих местах.

Программа, представленная в Стратегическом плане АБГТ, разработана в связи с вызовом повышения уровня безопасности и гигиены труда, который имеет пять следующих аспектов:

- 1) *широкий и разнообразный характер сообщества работодателей и работников.* Опасности, связанные с вопросами безопасности и гигиены труда, имеют различную степень

серьезности и существуют в различных формах для разных групп населения. Некоторым профессиям и отраслям экономики, таким как строительство и перерабатывающая промышленность, изначально присуща повышенная степень опасности. В то же время, менее очевидные виды опасностей, таких как травмы, вызванные эргономическими факторами и воздействием опасных веществ, представляют собой угрозу для широкого круга сквозных профессий и смежных отраслей;

- 2) *изменения в характеристиках рабочей силы и изменяющийся характер труда.* За несколько десятилетий рабочая сила стала более разнородной с точки зрения возраста, пола, расовой и национальной принадлежности. Существует необходимость в решении проблем трудящихся в сфере обслуживания, в небольших компаниях и на временных работах, а также проблем пожилых работников и иммигрантов. Эти демографические изменения должны найти свое отражение в программах и стратегиях АБГТ;
- 3) *необходимо решать новые проблемы в области безопасности и гигиены труда.* На связанные с работой дорожно-транспортные происшествия и насилие на рабочих местах в общей сложности приходится 45% несчастных случаев на производстве со смертельным исходом. Каждый год в секторе строительства погибает больше работников, чем в других отраслях, и уровень смертности от несчастных случаев по-прежнему остается высоким. Ситуация требует разработки новых стратегий;
- 4) *необходимо решать новые проблемы в области охраны здоровья и труда и подготовки к чрезвычайным ситуациям.* К новым рискам в области охраны здоровья относится производственная астма, а нападение террористов 11 сентября 2001 года и последующие случаи, связанные с распространением спор сибирской язвы, потребовали проведения мониторинга оценки рисков и дезактивации, что потребует уделения постоянного внимания этим вопросам;
- 5) *необходимость понимания эффективности стратегий в рамках программы.* Необходимо обеспечить систематический сбор информации в целях анализа тенденций, возникающих проблем и стратегий программы.

АБГТ разработала две оперативные цели, достижение которых будет находиться под контролем, а соответствующая информация будет направляться в Министерство труда. Эти две цели устанавливают конкретные задачи: снизить к 2008 году уровень смертности на рабочих местах на 15% и уровень производственного травматизма и профессиональной заболеваемости на 20%. Для того чтобы более наглядно продемонстрировать наличие взаимосвязи между своей деятельностью и весьма значительным снижением количества несчастных случаев со смертельным исходом, производственных травм и профессиональных заболеваний, АБГТ будет также следить за результатами в отдельных приоритетных областях в течение запланированного периода. Приоритетные области деятельности АБГТ будут также анализироваться и пересматриваться каждый год на основе результатов проводимых мероприятий и анализа новых проблем, которые требуют внимания.

В течение длительного времени АБГТ осуществляла программы, направленные на спасение жизни людей, предупреждение производственного травматизма и профессиональной заболеваемости и охрану здоровья трудящихся. Эти программы охватывают следующие вопросы:

- разработку ориентиров и норм в области безопасности и гигиены труда;
- инспектирование рабочих мест и сотрудничество с работодателями и работниками;
- предоставление консультативных услуг малым предприятиям;
- предоставление помощи в обеспечении соответствия и содействие в расширении сферы охвата и организации обучения, а также осуществление других совместных программ для работодателей и работников;
- предоставление соответствующих субсидий в целях оказания помощи штатам в управлении консультационными проектами и утвержденными программами по применению положений в области безопасности и гигиены труда; и
- укрепление связей с другими организациями и учреждениями с целью решения наиболее острых проблем в области безопасности и гигиены труда.

С учетом того акцента, который Министерство труда делает на вопросах управления результатами деятельности, в Стратегическом плане организационной деятельности АБГТ основное внимание уделяется серьезным рискам и опасным производствам. План включает следующие стратегии, которые направлены на:

- обеспечение неукоснительного, справедливого и действенного применения;
- расширение партнерских отношений и добровольных программ; и
- расширение сферы охвата, обучения и помощи в обеспечении соответствия.

С момента разработки последнего Стратегического плана АБГТ, расширилась сфера охвата программ этой организации с целью включения видов деятельности, направленных на оказание содействия в обеспечении соответствия, и на осуществление совместных программ, таких как создание профессиональных объединений и союзов, а также мер по значительному увеличению числа программ по обеспечению признания. Расширение сферы охвата этих программ является свидетельством признания специалистами по вопросам безопасности и гигиены труда необходимости активизации усилий по предупреждению несчастных случаев и уделению внимания коренным причинам возникновения хронических проблем.

Для достижения своих целей, установленных в Стратегическом плане организационной деятельности на 2003-2008 годы, АБГТ определила три конкретных вспомогательных цели для координации своих усилий в течение последующих нескольких лет. Они включают:

- уменьшение числа профессиональных рисков путем непосредственного вмешательства в этот процесс;
- содействие развитию культуры безопасности и гигиены труда путем оказания содействия в обеспечении соответствия, осуществления совместных программ и эффективного руководства; и
- повышение в максимально возможной степени эффективности и результативности путем укрепления своего потенциала и инфраструктуры.

Успех АБГТ в области снижения профессиональных рисков во многом зависит от непосредственного взаимодействия между работодателями и их работниками. Это взаимодействие включает инспектирование рабочих мест, проведение консультаций с работодателями и оказание помощи, организация профессиональной подготовки и осуществление программы по обеспечению признания. Хотя прямое вмешательство будет всегда необходимо, долгосрочные решения будут найдены лишь в том случае, когда работодатели, работники и многие другие участники будут охвачены культурой безопасности и гигиены труда на рабочих местах. С точки зрения АБГТ, ресурсы, выделенные на реализацию этой цели, потенциально могут повысить эффективность этого учреждения путем постепенного внедрения ценностей в области безопасности и гигиены труда среди широких слоев населения и использования их в достижении тех же целей. Для этого потребуются целенаправленные усилия, повышение навыков АБГТ в оказании помощи в целях соблюдения норм, использование новаторских подходов и неизменная преданность идеалам безопасности и гигиены труда.

Для повышения в максимально возможной степени эффективности и результативности, АБГТ должна, в частности, повысить качество сбора данных и укрепить свой потенциал в области анализа и оценок, обеспечить, чтобы персонал АБГТ обладал необходимыми знаниями, квалификацией, разносторонностью и способностью решать вопросы в области безопасности и гигиены труда, рассматривать свои подходы к урегулированию проблем безопасности труда и повышать качество применения учреждением информационной технологии.

Европейский союз

В 2002 году Европейский союз разработал Стратегию Сообщества на период 2002-2006 годов с целью повышения уровня норм в области безопасности и гигиены труда, в качестве части своей программы по вопросам социальной политики.

Создание большего числа рабочих мест и более высокого качества явилось целью, которую ЕС поставил для себя в 2000 году, и вполне очевидно, что вопросы безопасности и гигиены труда являются важнейшими элементами с точки зрения качества труда. Хотя в странах ЕС

число несчастных случаев на производстве уменьшилось на 10% за период с 1994 по 1998 годы, абсолютные цифры были по-прежнему высокими и составили более 5.000 случаев со смертельным исходом и 4,8 млн. производственных травм, приведших к отсутствию трудящихся на рабочих местах в течение трех или более дней за этот же период. Кроме того, с 1999 года вновь наблюдается рост числа несчастных случаев на производстве в некоторых государствах-членах и в некоторых секторах. Так, в 1999 году было потеряно 500 млн. рабочих дней в результате несчастных случаев на производстве или в связи с ухудшением состояния здоровья. В странах ЕС почти 350.000 человек были вынуждены поменять работу или рабочие места или сократить продолжительность рабочего времени из-за производственных травм или ухудшения состояния здоровья.

Новая Стратегия Сообщества имеет три особенности новаторского характера:

- в ней принимается на вооружение глобальный подход к созданию благоприятных условий на рабочих местах с учетом изменений в мире труда и возникновения новых рисков, особенно психологического характера. Этот подход направлен на повышение качества трудовой деятельности и рассматривает безопасные и здоровые условия труда в качестве одного из важнейших компонентов трудовых отношений;
- она основана на укреплении и дальнейшем развитии культуры предупреждения рисков, на сочетании различных политических инструментов – законодательства, социального диалога, последовательных мер и передовых методов, корпоративной социальной ответственности и экономических стимулов – и на создании партнерских отношений между всеми участниками, включая работников, занимающимися вопросами безопасности и гигиены труда;
- она подчеркивает тот факт, что новаторская социальная политика является одним из факторов в уравнении конкурентоспособности, и, наоборот, отсутствие такой политики влечет за собой расходы, которые тяжелым бременем ложатся на экономику и общество.

В Стратегии далее обсуждаются факторы, которые необходимо учитывать при разработке политики и планов действий, подлежащих реализации на практике, начиная с изменений в мире труда. К ним относятся переход стран Европы к экономическим системам, основанным на базах знаний, растущая феминизация общества, старение экономически активного населения, изменения в формах занятости при особенно сильном росте масштабов временных трудовых отношений, а также изменения в характере рисков, такие как возникновение заболеваний в виде стрессов и страхов.

В заключение, признается тот факт, что политика Сообщества в области безопасности и гигиены труда должна увязываться с деятельностью, осуществляемой международными организациями, такими как МОТ и ВОЗ.

Приложение II

Заключения о нормотворческой деятельности МОТ в области безопасности и гигиены труда – глобальная стратегия

1. Уже давно большую озабоченность на рабочем месте на национальном и международном уровнях вызывают масштабы глобального воздействия несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, равно как и крупных промышленных аварий, с точки зрения страданий, которые они приносят человеку, и связанных с этим экономических издержек. На всех уровнях принимались существенные меры по решению этой проблемы, и все же, по оценкам МОТ, каждый год от несчастных случаев и заболеваний, связанных с трудовой деятельностью, погибает более 2 млн. работников, и в целом эта цифра продолжает расти. Безопасность и гигиена труда (БГТ) стояли в центре внимания МОТ со времени ее создания в 1919 году и продолжают оставаться основополагающим требованием в отношении достижения целей Программы достойного труда.
2. В дополнение к уже традиционно принимаемым мерам по предотвращению и сокращению опасностей и рисков, требуется разработать и применять новые стратегии и новые решения как в отношении давно известных опасностей и рисков, возникающих, в частности, в связи с опасными веществами, работой на машинах и оборудовании и при физическом труде, так и в связи с возникающими проблемами, такими как биологические опасности, психосоциальные риски и нарушения опорно-двигательного аппарата. Более того, поскольку проблемы БГТ являются неотъемлемой частью социальных отношений, на них влияют те же силы перемен, которые преобладают в национальных и глобальных социально-экономических условиях. Влияние демографических факторов и динамики демографического развития, сдвиги в занятости и изменения в организации труда, гендерная дифференциация, размер, структура и жизненные циклы предприятий, высокие темпы технологического прогресса служат примерами тех ключевых вопросов, которые могут стать источником опасности, воздействия и рисков нового типа или состава. Готовя соответствующий ответ на эти вопросы, следует опираться на коллективные знания, опыт и эффективную практику в данной области и использовать их. Меры в области безопасности и гигиены труда принимаются для создания и сохранения безопасной и здоровой производственной среды; более того, такие меры способны также повысить качество, производительность и конкурентоспособность.
3. Эффективные правовые и технические инструменты, методологии и меры по предотвращению несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний существуют, но при этом требуется добиться всеобщего понимания значения БГТ, а также усилить политическую волю к эффективному применению национальных систем БГТ. Усилия по решению проблем БГТ, будь то на международном или национальном уровнях, нередко имеют неоднородный и фрагментарный характер, а потому лишены последовательности, необходимой для достижения реального воздействия. В связи с этим требуется повысить приоритет БГТ на международном, национальном уровнях и на уровне предприятия и привлечь всех социальных партнеров к разработке и обеспечению действия механизмов по постоянному улучшению национальных систем БГТ. Учитывая трехсторонний характер МОТ и ее признанный глобальный мандат в области БГТ, Организация поставлена в особо благоприятные условия для достижения реального воздействия в мире труда посредством такой стратегии.

4. В число несущих опор глобальной стратегии в области БГТ входят создание и поддержка национальной культуры профилактики в области безопасности и гигиены труда и внедрение системного подхода к управлению вопросами БГТ. Национальная культура профилактики в области безопасности и гигиены труда должна быть такой, чтобы при ней право на безопасную и здоровую производственную среду соблюдалось на всех уровнях, чтобы правительства, работодатели и работники активно участвовали в обеспечении безопасной и здоровой производственной среды через систему имеющих четкое определение прав, ответственности и обязанностей и чтобы принцип профилактики пользовался высочайшим приоритетом. Создание и поддержка культуры профилактики в области безопасности и гигиены труда требуют применения всех имеющихся средств для привлечения более пристального внимания, расширения знаний и понимания широкой общественностью концепций опасностей и рисков, а также методов профилактики и контроля. Системный подход к управлению БГТ на уровне предприятия получил недавно развитие в Руководящих принципах, касающихся систем управления проблемами в области безопасности и гигиены труда (ILO-OSH 2001). Опираясь на эту концепцию и на соответствующую методологию, глобальная стратегия в области БГТ поддерживает применение системного подхода к управлению национальными системами БГТ.

План действий МОТ по укреплению безопасности и гигиены труда на рабочем месте

I. Содействие и информационно-пропагандистская работа

5. Укрепление и распространение культуры профилактики в области безопасности и гигиены труда лежат в основе основ улучшения БГТ в долгосрочной перспективе. Для достижения этой цели возможны разнообразные подходы. Поскольку распространение такой культуры профилактики во многом является вопросом организации, МОТ должна играть роль лидера в отношении поддержки разнообразных инициатив. Поэтому МОТ должна:
 - поддержать проведение на ежегодной основе международных мероприятий или кампании (Всемирного дня или недели безопасности и гигиены труда), направленных на привлечение широкого внимания к значению БГТ и содействие соблюдению права работников на безопасную и здоровую производственную среду. Такая инициатива должна учитывать день поминовения, который трудящиеся организуют 28 апреля, начиная с 1984 года;
 - искать пути и средства для привлечения внимания к МОТ и ее актам, касающимся БГТ;
 - приступить к проведению глобальной кампании по распространению знаний и привлечению внимания, сконцентрированной на содействии концепции «эффективного управления безопасностью и гигиеной труда на рабочем месте», как наиболее эффективного средства достижения сильной и устойчивой культуры профилактики в области безопасности и гигиены труда как на национальном уровне, так и на уровне предприятия;
 - стратегически использовать международные совещания для распространения культуры профилактики в области безопасности и гигиены труда, включая проходящий раз в три года Всемирный конгресс по безопасности и гигиене труда, организуемый совместно МОТ и Международной ассоциацией социального обеспечения;
 - применять у себя собственные руководящие принципы, касающиеся систем управления БГТ;
 - поощрять верховные государственные органы к проведению национальных программ в области БГТ.

II. Акты МОТ

6. Следует в приоритетном порядке разработать новый акт, создающий условия для эффективной работы в сфере БГТ. Главной целью такого акта должно быть обеспечение

приоритетного внимания к БГТ в национальных программах и усиление политической приверженности в отношении разработки на трехсторонней основе национальных стратегий по совершенствованию БГТ на основе культуры профилактики в области безопасности и гигиены труда и на основе системного управления. Этот всеобъемлющий акт имел бы скорее способствующий, чем предписывающий характер, вносил бы также вклад в усиление влияния существующих обновленных актов МОТ и в постоянное совершенствование национальных систем БГТ, включая законодательство, меры поддержки и меры, обеспечивающие его соблюдение. Подобного рода практический и конструктивный акт должен, среди прочего, способствовать обеспечению права работников на безопасную и здоровую производственную среду; укреплению ответственности, соответственно, правительств, работодателей и работников; созданию трехсторонних консультативных механизмов по вопросам БГТ; формулированию и осуществлению национальных программ в области БГТ, в основу которых положены принципы оценки и контроля над опасностями и рисками на уровне рабочего места; инициативам, укрепляющим культуру профилактики в области безопасности и гигиены труда; участию и представительству работников на всех соответствующих уровнях. В нем следует избежать дублирования положений, содержащихся в уже существующих актах. Для создания условий, способствующих обмену опытом и эффективной практикой в области БГТ, в акт следует включить механизм отчетности о достижениях и прогрессе.

7. Что касается пересмотра, то приоритет следует отдать пересмотру Конвенции 1963 года о снабжении машин защитными приспособлениями (119) и Рекомендации 1963 года о снабжении машин защитными приспособлениями (118), а также пересмотру Рекомендации 1919 года о сатурнизме у женщин и детей (4), Рекомендации 1919 года о белом фосфоре (6), Конвенции 1921 года о свинцовых белилах в малярном деле (13), Конвенции 1971 года о бензоле (136) и Рекомендации 1971 года о бензоле (144), консолидированным образом посредством Протокола к Конвенции 1990 года о химических веществах (170).
8. Для повышения актуальности актов МОТ самым высоким приоритетом должна пользоваться разработка новых актов в области эргономики и биологических опасностей. Приоритет следует также отдать разработке нового акта в форме свода практических правил о снабжении машин защитными приспособлениями. МОТ должна также уделять внимание в своей деятельности психосоциальным опасностям, связанным с трудовой деятельностью.
9. Безопасность и гигиена труда является той областью, в которой постоянно происходит техническая эволюция. Поэтому намеченные к разработке акты высокого уровня должны быть сосредоточены на ключевых принципах. Требования, которые подвержены более быстрому устареванию, должны стать объектом подробных рекомендаций в форме сводов практических правил и технических руководств. МОТ следует разработать методологию систематического обновления таких сводов и руководств.

III. Техническая помощь и сотрудничество

10. Для своевременного укрепления национального потенциала и программ в области БГТ развивающихся стран и стран с переходной экономикой важно предоставлять им технические консультации и оказывать финансовую поддержку. Это имеет особое значение в условиях быстрых изменений в глобальной экономике и технологиях. При разработке программ технического сотрудничества приоритетное внимание следует уделить странам, которые особо нуждаются в помощи, и приверженность которых к достижению устойчивого прогресса выражается, например, в форме уже начатых национальных программ в области БГТ. Эффективным средством в этом плане является разработка и осуществление проектов технического сотрудничества, начиная с оценки потребностей на национальном, региональном и международном уровнях. Эти проекты должны вести, по мере возможности, к увеличению числа таких же проектов на региональном уровне и быть устойчивыми в долгосрочной перспективе. МОТ вместе со своими трехсторонними участниками должна приложить особые усилия, чтобы заручиться поддержкой стран и институтов-доноров, а также найти новые источники средств для этих целей наряду с повышением количества экспертов по вопросам БГТ в регионах. Следует широко распространять опыт, полученный на основе проектов технического сотрудничества, особенно на региональном уровне.

11. Разработка национальных программ в области БГТ, чему МОТ способствовала в последние годы, служит эффективным средством укрепления национальных трехсторонних усилий, направленных на совершенствование национальных систем в области БГТ. Утверждение и реализация национальной программы по вопросам БГТ высшим органом государственного управления, например главой государства, правительства или парламента, оказало бы значительное влияние на укрепление национального потенциала в области БГТ и мобилизацию национальных и международных ресурсов. Важно обеспечить активное участие работодателей, работников и всех соответствующих правительственных ведомств в разработке и осуществлении этой программы. Программа должна разрабатываться на основе достижений и потребностей каждой страны с целью улучшения национальных систем в области БГТ, их потенциала и показателей БГТ.
12. Национальные программы в области БГТ должны охватывать ключевые аспекты, такие как национальная политика, обязательства, принимаемые на высоком уровне, а также публично высказываемые и подкрепляемые документами взгляды, национальную стратегию, которая включала бы формирование национальных особенностей в области БГТ, цели, показатели, обязанности, ресурсы и ведущую роль правительства. Такие программы укрепляли бы департаменты национального правительства, а также их системы инспекции и контроля в области БГТ, структуры обслуживания в области БГТ, они способствовали бы нацеленности организаций работодателей и работников на решение проблем в области БГТ, созданию информационных центров и сетей, развитию систем обучения и подготовки межотраслевого характера, созданию исследовательских и аналитических структур, формированию систем компенсации и реабилитации в связи с производственными увечьями и профессиональными заболеваниями, в которых учитывался бы различный опыт и предусматривались бы материальные стимулы, развитию добровольных и трехсторонних программ и структур, а также информационной и пропагандистской деятельности.
13. В процессе разработки методологий, направленных на формирование и реализацию национальных программ в области БГТ, необходимо уделить внимание подготовке надлежащего и практического вклада, процесса и показателей результатов, которые должны служить инструментом для оценки достигнутого прогресса трехсторонними участниками, а также основой для периодического пересмотра и выявления будущих приоритетных действий, направленных на профилактику производственного травматизма и профессиональных заболеваний.
14. Следует укреплять потенциал и технический опыт полевых структур МОТ в области БГТ, чтобы они могли лучше удовлетворять потребности трехсторонних участников в этой сфере. Необходимо упорядочить средства коммуникаций между штаб-квартирой МОТ и ее подразделениями на местах, что позволило бы эффективно анализировать и использовать имеющиеся в каждой стране данные в целях планирования и разработки проектов.

IV. Развитие и распространение знаний, а также управление ими

15. Предпосылкой для определения основных приоритетов, разработки последовательных и актуальных стратегий и осуществления национальных программ в области БГТ служат адекватные возможности для формирования, обработки и распространения знаний, отвечающих потребностям правительств, работодателей и работников, таких как международные трудовые нормы, национальное законодательство, технические стандарты, методологии, статистические данные о несчастных случаях на производстве и профессиональных заболеваниях, передовые практические методы, механизмы обучения и подготовки кадров, результаты исследовательской работы или данные об оценке рисков, которые могут иметь любую форму и представляться на любом языке. МОТ должна продолжать совершенствовать свои средства действий для оказания помощи трехсторонним участникам в развитии своих возможностей в этой области и в удовлетворении их конкретных потребностей, особенно в создании или укреплении национальных и совместных центров Международного информационного центра МОТ по безопасности и гигиене труда (МИЦ) и налаживании связей между этими центрами через систему Интернет для формирования региональных сетей и глобальной системы обмена информацией по

вопросам БГТ, которые могли бы служить в качестве основы для глобальной системы предупреждения рисков.

16. МОТ должна активизировать свою исследовательскую работу, особенно по приоритетным темам в области БГТ, предпочтительно в сотрудничестве с другими заинтересованными организациями, результаты которой могли бы лечь в основу принятия решений и реализации конкретных действий.
17. Свободный доступ к информации МОТ по вопросам БГТ для всех, кто нуждается в ней, должен предоставляться с помощью всех имеющихся средств и сетей, например с помощью компактных дисков и системы Интернет. Большое значение имеет оказание помощи трехсторонним участникам в обеспечении перевода основных документов и материалов по БГТ на местные языки. МОТ должна сотрудничать с другими заинтересованными организациями и органами с целью интеграции информационных центров и сетей МОТ в более широкую глобальную информационную сеть по вопросам БГТ, которая обеспечивала бы трехсторонним участникам свободный доступ к качественной информации и базам данных по БГТ на различных языках, касающимся, в частности, законодательства по БГТ, научно-технических разработок, учебных и образовательных материалов, а также передовой практики. Обмен успешным опытом и подходами между всеми сторонами, занимающимися вопросами безопасности и гигиены труда, представляется самым эффективным способом содействия развитию практических мер профилактики как в отношении новых, так и традиционных проблем. Доступ к таким знаниям облегчал бы также задачу МОТ, связанную с определением основных тенденций и соответствующим обновлением ее актов.
18. МОТ должна вносить свой вклад в международные и национальные усилия, направленные на разработку согласованных методов сбора и анализа данных о несчастных случаях на производстве и профессиональных заболеваниях. Следует также разработать методологии для оказания помощи трехсторонним участникам в отношении методов сбора, анализа, обработки и распространения информации, а также использования достоверной информации в процессе планирования, выделения приоритетных направлений действий и принятия решений.
19. Большое значение имеет система образования для распространения информации о проблемах БГТ во всех школах и других учебных заведениях и центрах подготовки. Кроме того, некоторые группы требуют повышенного уровня образования и подготовки в области БГТ, к которым относятся руководящие работники, технический персонал, работники и их представители, а также сотрудники правительства, отвечающие за вопросы безопасности и гигиены труда.
20. МОТ должна разработать практические и доступные учебные материалы и методы, в первую очередь для подготовки инструкторов по ключевым аспектам безопасности и гигиены труда в сфере производства, а также повысить потенциал полевых структур МОТ в области распространения информации по вопросам БГТ и обеспечения профессиональной подготовки, в частности учебных центров МОТ. МОТ должна оказывать поддержку развивающимся странам в формировании надлежащих учебных механизмов по вопросам БГТ, которые охватывали бы всех работников и их представителей, а также работодателей. Учебная работа должна быть сосредоточена на оказании поддержки методам профилактики и на поисках практических решений. Особое внимание следует уделять уязвимым категориям работников и работникам в неформальной экономике. Учебный пакет МОТ по вопросам улучшения труда на малых предприятиях используется во многих странах, что позволило внести конкретные улучшения в работу предприятий. Следует и далее совершенствовать эту программу и другие учебные материалы и шире распространять их по низкой стоимости. Следует поднять на должный уровень разработку учебной программы по БГТ.

V. Международное сотрудничество

21. Сотрудничество с международными организациями и органами, занимающимися различными видами деятельности, связанными с БГТ, в частности с ВОЗ, оказалось весьма эффективным средством обеспечения учета ценностей и позиций МОТ и использования их в качестве основы для разработки технических стандартов и методологий, относящихся к

БГТ. Это сотрудничество ставит МОТ в центр глобальной сети и глобальных союзов, которые представляют собой жизненно важные механизмы для устойчивого распространения ее базы технических знаний, а также для оказания влияния на другие организации. Оно также оказалось весьма эффективным средством с точки зрения обеспечения взаимодополняемости мандатов и исключения дублирования усилий, что открывает возможности для экспертов от работодателей и работников высказывать свои позиции и оказывать влияние на результаты деятельности, выходящей за рамки полномочий МОТ.

22. В процессе дальнейшего повышения роли МОТ в области БГТ, ее наглядности, упорядочения и влияния, необходимо уделить внимание периодическому пересмотру деятельности, проводимой в этой области, и представлению докладов Административному совету МБТ по ключевым вопросам и получаемым результатам. Такого рода сотрудничество следует и далее поощрять и укреплять, особенно в областях, представляющих взаимный интерес, где пересекаются полномочия нескольких организаций, результаты деятельности которых будут представлять пользу для трехсторонних участников МОТ, например в рамках Объединенного комитета МОТ/ВОЗ по гигиене труда, Международной программы по химической безопасности, Межорганизационной программы по эффективному управлению химическими веществами, а также Международной комиссии по гигиене труда (МКГТ). В рамках усилий, предпринимаемых в настоящее время Программой ООН по окружающей среде, Межправительственным форумом по химической безопасности и Межорганизационной программой по эффективному управлению химическими веществами с целью разработки стратегического подхода к комплексному управлению химическими веществами, МОТ должна внести вклад в эту работу и обеспечить полноценное участие организаций работодателей и работников в этом процессе, чтобы были учтены их позиции и интересы. Окончательный результат этого процесса должен быть представлен на рассмотрение директивных органов МОТ.

Общие соображения

23. В процессе разработки и осуществления этой глобальной стратегии, МОТ должна предпринять особые усилия в отношении стран, которые нуждаются в конкретной помощи и желают укрепить свой потенциал в области БГТ. В число других мер, которые можно было бы рассмотреть на национальном уровне как элементы стратегий, направленных на улучшение условий труда на уровне предприятий, включая малые и средние предприятия и предприятия неформальной экономики, а также в интересах уязвимых категорий работников, включая работающих молодежь, инвалидов и мигрантов, равно как самостоятельно занятых работников, входят: расширение сферы охвата правовых положений, укрепление потенциала правоприменительных систем и органов инспекций труда, а также использование этого потенциала в целях проведения технических консультаций и оказания технической помощи в области БГТ; использование финансовых стимулов; инициативы для укрепления связей между системами первичного медицинского обслуживания и службами гигиены труда; включение тематики, посвященной профилактике производственных опасностей и рисков, в учебные программы школ и общих учебных заведений (профилактика через обучение) в качестве эффективного средства формирования прочной и устойчивой культуры профилактики в области безопасности и гигиены труда на постоянной основе. Далее, следует принимать во внимание специфические гендерные факторы в рамках норм по БГТ, других актов, систем и практики управления. В рамках МБТ следует совершенствовать методологию включения проблем БГТ в другие виды деятельности МОТ. Кроме того, следует постепенно применять комплексный подход во всех других областях деятельности МОТ. Наконец, необходимо уделить должное внимание выделению адекватных средств для выполнения настоящего плана действий.

Приложение III

Акты МОТ в области БГТ – ратификации и статус

В нижеследующих таблицах перечислены в хронологическом порядке конвенции, рекомендации и своды практических правил, а также статус каждой конвенции и рекомендации, внесенных в список по решению Административного совета на основе рекомендаций Рабочей группы по политике в области пересмотра норм Комитета по правовым вопросам и международным трудовым нормам (LILS/WP/PRS).

Конвенции

Акт	Ратификации (по состоянию на 01.03.04)	Статус
Конвенция 1921 года о свинцовых белилах в малярном деле (13)	62	Подлежит пересмотру
Конвенция 1929 года об указании веса грузов, перевозимых на судах (27)	65	Подлежит пересмотру
Конвенция 1935 года о применении труда женщин на подземных работах (45)	97	Промежуточный статус
Конвенция 1947 года об инспекции труда (81)	130	Современный акт
Протокол 1995 года к Конвенции 1947 года об инспекции труда (П. 81)	10	Современный акт
Конвенция 1960 года о защите от радиации (115)	47	Современный акт
Конвенция 1963 года о снабжении машин защитными приспособлениями (119)	50	Подлежит пересмотру
Конвенция 1964 года о гигиене труда в торговле и учреждениях (120)	49	Современный акт
Конвенция 1967 года о максимальном грузе (127)	25	Подлежит пересмотру
Конвенция 1969 года об инспекции труда в сельском хозяйстве (129)	41	Современный акт
Конвенция 1971 года о бензоле (136)	36	Подлежит пересмотру
Конвенция 1974 года о профессиональных раковых заболеваниях (139)	35	Современный акт
Конвенция 1977 года о производственной среде (загрязнение воздуха, шум, вибрация) (148)	41	Современный акт
Конвенция 1979 года о технике безопасности и гигиене труда (портовые работы) (152)	20	Современный акт
Конвенция 1981 года о безопасности и гигиене труда (155)	41	Современный акт
Конвенция 1985 года о службах гигиены труда (161)	22	Современный акт
Конвенция 1986 года об асбесте (162)	27	Современный акт
Конвенция 1988 года о безопасности и гигиене труда в строительстве (167)	17	Современный акт
Конвенция 1990 года о химических веществах (170)	11	Современный акт

Акт	Ратификации (по состоянию на 01.03.04)	Статус
Конвенция 1993 года о предотвращении крупных промышленных аварий (174)	9	Современный акт
Конвенция 1995 года о безопасности и гигиене труда на шахтах (176)	20	Современный акт
Конвенция 2001 года о безопасности и гигиене труда в сельском хозяйстве (184)	3	Современный акт
Протокол к Конвенции 1981 года о безопасности и гигиене труда (П. 155)	2	Современный акт

Рекомендации

Акт	Статус
Рекомендация 1919 года о профилактике сибирской язвы (3)	Подлежит пересмотру
Рекомендация 1919 года о сатурнизме у женщин и детей (4)	Подлежит пересмотру
Рекомендация 1919 года о белом фосфоре (6)	Подлежит пересмотру
Рекомендация 1929 года о предотвращении несчастных случаев на производстве(31)	Промежуточный статус
Рекомендация 1947 года об инспекции труда (81)	Современный акт
Рекомендация 1947 года об инспекции труда на горнопромышленных и транспортных предприятиях (82)	Современный акт
Рекомендация 1953 года об охране здоровья трудящихся (97)	Современный акт
Рекомендация 1956 года о бытовом обслуживании (102)	Современный акт
Рекомендация 1960 года о защите от радиации (114)	Современный акт
Рекомендация 1961 года о жилищном строительстве для трудящихся (115)	Современный акт
Рекомендация 1963 года о снабжении машин защитными приспособлениями (118)	Подлежит пересмотру
Рекомендация 1964 года о гигиене труда в торговле и учреждениях (120)	Современный акт
Рекомендация 1967 года о максимальном грузе (128)	Подлежит пересмотру
Рекомендация 1969 года об инспекции труда в сельском хозяйстве (133)	Современный акт
Рекомендация 1971 года о бензоле (144)	Подлежит пересмотру
Рекомендация 1974 года о профессиональных раковых заболеваниях (147)	Современный акт
Рекомендация 1977 года о производственной среде (загрязнение воздуха, шум, вибрация) (156)	Современный акт
Рекомендация 1979 года о технике безопасности и гигиене труда (портовые работы) (160)	Современный акт
Рекомендация 1981 года о безопасности и гигиене труда (164)	Современный акт
Рекомендация 1985 года о службах гигиены труда (171)	Современный акт
Рекомендация 1986 года об асбесте (172)	Современный акт
Рекомендация 1988 года о безопасности и гигиене труда в строительстве (175)	Современный акт
Рекомендация 1990 года о химических веществах (177)	Современный акт
Рекомендация 1993 года о предотвращении крупных промышленных аварий (181)	Современный акт
Рекомендация 1995 года о безопасности и гигиене труда на шахтах (183)	Современный акт
Рекомендация 2001 года о безопасности и гигиене труда в сельском хозяйстве (192)	Современный акт
Рекомендация 2002 года о перечне профессиональных заболеваний (194)	Современный акт

Сводь практических правил

- Воздействие на работников находящихся в воздухе вредных для здоровья веществ, 1980 год
- Техника безопасности при использовании асбеста, 1984 год
- Безопасность и гигиена труда в угольных шахтах, 1986 год
- Радиационная защита трудящихся (ионизирующее излучение), 1987 год
- Техника безопасности, гигиена и условия труда при передаче технологии развивающимся странам, 1988 год
- Предотвращение крупных промышленных аварий, 1991 год
- Безопасность и гигиена труда в карьерах, 1991 год
- Безопасность и гигиена труда в строительстве, 1992 год
- Техника безопасности при использовании химических веществ, 1993 год
- Регулирование вопросов, связанных с употреблением алкогольных напитков и наркотиков на рабочих местах, 1996 год
- Регистрация и учет несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, 1996 год
- Защита персональных данных работников, 1997 год
- Безопасность и гигиена труда в лесном хозяйстве, 1998 год
- Технические и этические руководящие принципы медико-санитарного контроля за здоровьем работников, 1998 год
- Факторы окружающей среды на рабочих местах, 2001 год
- Руководящие принципы по системам управления вопросами безопасности и гигиены труда, 2001 год
- Безопасность при использовании синтетических стеклообразных изоляционных волокон (стекловата, минеральная вата, шлаковата), 2001 год
- ВИЧ/СПИД и мир труда, 2002 год
- Безопасность и гигиена труда в цветной металлургии, 2003 год

Приложение IV

Возможные элементы национального профиля в области БГТ

1. Правовая основа в области БГТ.
2. Механизмы обзора национальной политики.
3. Механизмы координации и сотрудничества (на национальном уровне и на уровне предприятий).
4. Национальные компетентные органы, занимающиеся вопросами осуществления БГТ.
5. Механизмы обеспечения соответствия с законодательством в области БГТ, включая системы инспекции.
6. Технические нормы, руководящие принципы и системы управления в области БГТ.
7. Информационные и консультативные услуги в области БГТ.
8. Структуры в области обучения, профессиональной подготовки и повышения степени информированности.
9. Службы безопасности и гигиена труда.
10. Программы выплаты компенсаций работникам или программы страхования (несчастные случаи на производстве и профессиональные заболевания).
11. Научно-исследовательские институты и лаборатории по вопросам БГТ.
12. Специализированные технические, медицинские и научные учреждения, деятельность которых связана с различными аспектами БГТ.
13. Общенациональный объем людских ресурсов, занимающихся вопросами БГТ, таких как государственные инспекторы и должностные лица по вопросам БГТ, врачи по производственной санитарии и гигиене труда.
14. Статистика в области безопасности и гигиена труда.
15. Политика и программы организаций работодателей и работников.
16. Регулярная и текущая деятельность по вопросам БГТ, включая международное сотрудничество.
17. Общие данные: демографические данные, уровень грамотности, типы секторов экономической деятельности и процентная доля занятой рабочей силы, экономические данные.
18. Другая соответствующая информация.