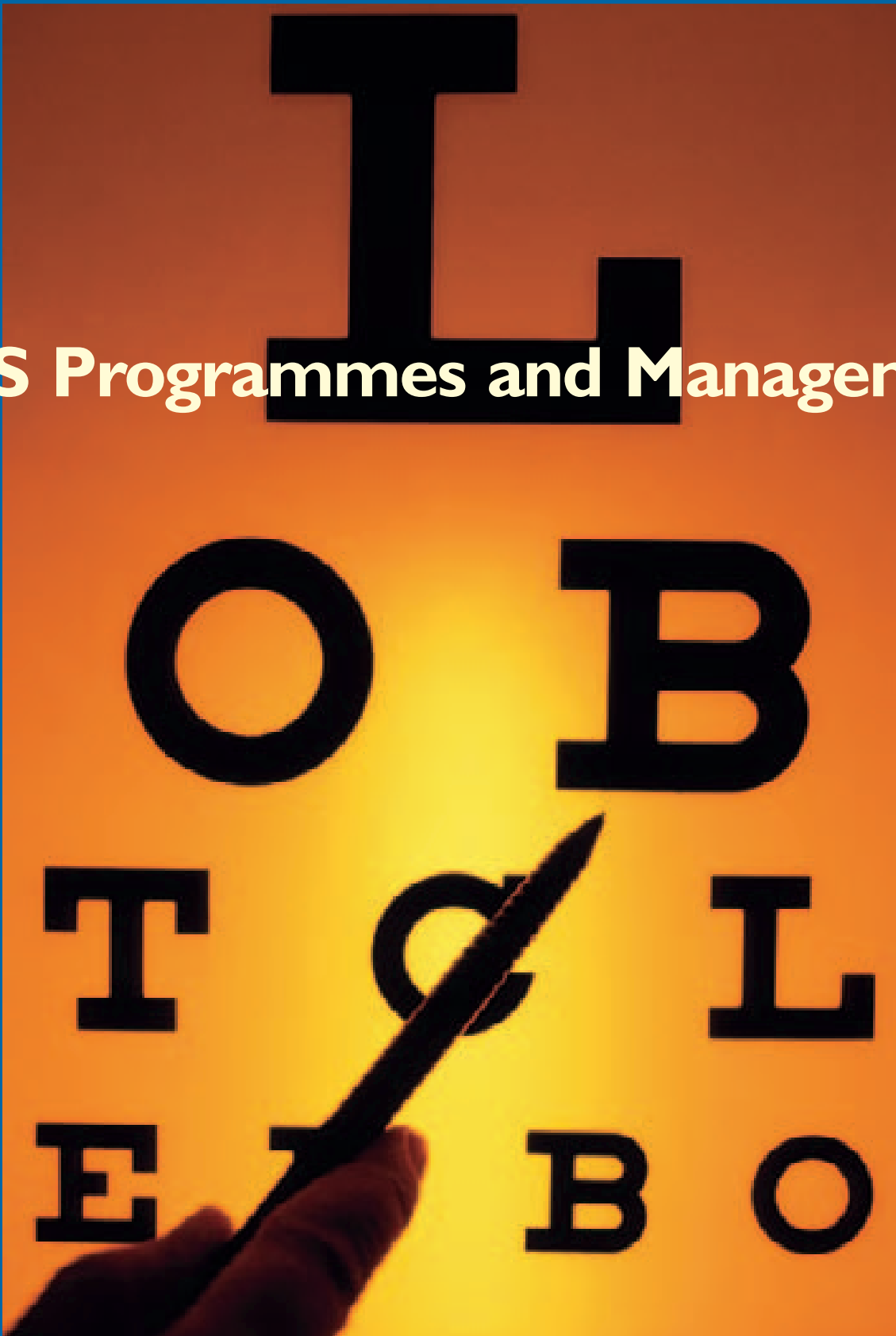


BARENTS

NEWSLETTER
ON
OCCUPATIONAL
HEALTH AND
SAFETY

Volume 8, Number 3/2005

OHS Programmes and Management



BARENTS

Newsletter on Occupational
Health and Safety
2005, Vol. 8, No. 3

Publisher

Finnish Institute of
Occupational Health
Topeliuksenkatu 41 a A
FI-00250 Helsinki, Finland

Editor in Chief

Suvi Lehtinen

Editor

Solveig Borg

Layout

Tuula Solasaari-Pekki

Translator

Anatoly Vinogradov
Kola Science Centre

Photograph on the cover page:
Stig Stasig/ Gorilla

The responsibility for opinions, expressed in signed articles, studies and other contributions rests solely with their authors, and publication does not constitute an endorsement by the Finnish Institute of Occupational Health of the opinions expressed in them.

The electronic version of the Barents Newsletter on Occupational Health and Safety on the Internet can be accessed at the following address:
<http://www.ttl.fi/BarentsNewsletter>

© Finnish Institute of
Occupational Health, 2005

ISSN 1455-8459
Printed publication
ISSN 1458-5952
On-line publication

Contents Содержание

How to make policies work in practice? J. Rantanen	55
Как воплотить принципы в жизнь? Й. Рантанен	56
Management systems approach and national programmes on occupational safety and health (OSH) S. Machida	57
Применение системного подхода и национальных программ в сфере охраны труда и профессионального здравоохранения С. Мачида	60
OSH management system ILO-OSH 2001 R. Litvyakov	64
Система управления охраной труда МОТ-СУОТ 2001 Р. ЛИТВЯКОВ	68
Forming and improving the occupational health system in the Russian Federation N.F. Izmerov	72
Формирование и совершенствование системы медицины труда в российской федерации Н.Ф. Измеров	74

How to make policies work in practice?

A healthy and safe workplace is a recurrent topic of discussion in serious talks, strategies and programme texts, as well as in modern legislation. In the minds of occupational health and safety experts, it means a workplace that is free of the risk of diseases and accidents, physical, chemical and biological exposure, and ergonomic problems.

Such characteristics may make a workplace safer, but they do not ensure that it is healthy. Also the organization of work needs to be optimal, the psychological aspects of the workplace, including workplace climate, need to be optimized, and the psychosocial quality of the workplace should meet high standards. In addition, the organization development experts call for possibilities for the workers to influence their own work, fair leadership and management practices, possibilities to develop and learn at one's work, and a job content that is meaningful and offers challenges and possibilities to meet them. There is a growing body of research evidence showing that all of these have also an impact on health and safety.

Is such a workplace a realistic objective? My answer is yes, but it is not yet a reality for the vast majority of workers in the world. Still 20–30% of the workers in the industrialized countries, and up to 50–70% of the working people in less developed economies are exposed to the traditional physico-chemical, ergonomic and safety hazards, and up to 70% of workers in many sectors, such as health care services, report unreasonable time pressure at work leading to stress. Occupational health services are available for only 10–20% of the workers of the world, and more than one billion workers daily work in conditions which do not ensure them even the minimum level of earnings needed to avoid poverty. In spite of impressive health and safe-

ty programmes in the most advanced industrialized countries, when one looks at the global averages, the list of problems and challenges is growing very long.

We are still far from the WHO and ILO objectives of occupational health and safety, and of decent work for all. Generally all are willing to accept the policy objectives and principles, but they are difficult to implement in practice. In spite of the less positive average situation, we can see some encouraging trends: Numerous training programmes are ongoing in countries in socioeconomic transition. Thousands of experts are conducting studies to ensure that the next generation in our field will be competent and skilful. Training is the most common topic of various collaborative programmes, and it is appropriate as serious occupational health and safety actions cannot be implemented without special competence. Training also has a very sustainable impact; a person once trained carries on his or her knowledge and competence throughout his/her work career.

But training alone is not enough. We also need policies, legislation, enforcement and implementation, national programmes, service infrastructures, information and data systems, and at least a minimum amount of research. Many countries do not have such a battery of resources. This is not merely dependent on the availability of funding, but also on awareness and prioritization. Much can be done with existing resources by proper organization, upgrading of knowledge and competence, and by encouraging local activities with the help of advice and guidance. Many experts in the countries know what to do, and they are motivated to act provided the minimum prerequisites are offered to them. There is also evidence that if sufficient prerequisites are provided the results are concrete and often sustainable. The best way to support the local experts is to estab-

lish and develop permanent infrastructures from which the experts can serve the workers and enterprises. The recent ICOH-ILO-WHO initiative on global action for Basic Occupational Health Services aims at such an infrastructure.

Can we afford to build such an infrastructure? As we study the economic aspects of health and safety, a growing body of evidence shows that occupational health and safety risks cause unreasonable costs to enterprises, societies and the workers themselves. Most of these losses could be prevented. Therefore, also the governments have in many countries launched national programmes in occupational safety and health in accordance with the ILO and WHO Global Strategies on Occupational Safety and Health. Such national programmes has been found to be an important tool for making a practical impact and getting the policy principles realized in the every-day work life.

Some studies also show that besides loss control, a good occupational health and safety standard is closely associated with the productivity of a company. We are gradually learning that inputs to health and safety are good investments. Such data make us think about the affordability of health and safety programmes in a new light. The question is no longer whether we can afford health and safety, but rather whether we can afford to be without it.

We are at a turning point in understanding that a healthy and safe workplace is not a burden, but a resource for all, enterprises, societies, countries, and the working people.

Professor Jorma Rantanen,
President of the International
Commission on Occupational
Health

Как воплотить принципы в жизнь?

Здоровое и безопасное рабочее место – термин, служащий предметом обсуждения во всех серьезных дискуссиях по вопросам выбора стратегий и формирования программных документов или современного законодательства в сфере охраны труда. В умах большинства специалистов по гигиене труда и технике безопасности этот термин ассоциируется с неким идеализированным образом эргономически безупречного рабочего места, на котором нет риска получить профессиональное заболевание или травму, или же подвергнуться воздействию вредных физических, химических и биологических факторов.

Нет сомнения в том, что перечисленные характеристики повышают безопасность рабочего места, но они вовсе не гарантируют оздоровление рабочей среды в целом. Чтобы добиться оптимальной организации труда, надо обязательно учесть психологические аспекты производственных обстановок и создать благоприятный рабочий климат на всех рабочих местах, чтобы психосоциальное качество рабочей среды отвечало самым высоким требованиям. Более того, специалисты по организации труда призывают работодателей и руководителей предоставить рабочим возможности самим активно влиять на условия работы, выбирая лучшее из практического опыта лидеров и мастеров, развивая свои профессиональные навыки и повышая квалификацию. Работники должны понимать смысл и целесообразность выполняемых операций, уметь самостоятельно справляться с возникающими в процессе работы затруднениями. Все это, как показывают результаты многочисленных исследований последнего времени, положительно сказывается на здоровье и безопасности труда.

Можно ли считать создание рабочих мест подобного рода реалистичной задачей в настоящий момент? Мой ответ на этот вопрос – «Да!», хотя это и нереально для подавляющего большинства трудящихся в мире. До

сих пор еще 20-30% рабочих в промышленно развитых странах и до 50-70% рабочих в странах с менее развитой экономикой подвергаются воздействию традиционных физико-химических, эргономических и других опасных производственных факторов, а во многих секторах сферы обслуживания, включая медицинские службы, до 70% работников отмечают постоянную нехватку времени на выполнение неоправданно большого объема обязанностей, что приводит к развитию стрессов. Услуги специалистов профессионального здравоохранения доступны только 10-20% рабочих в мире, а более одного миллиарда тружеников ежедневно работают на таких условиях, когда заработок не обеспечивает даже минимальный уровень, позволяющий избежать полной нищеты. Несмотря на то, что в наиболее экономически развитых странах приняты весьма впечатляющие программы по защите профессионального здоровья и охране труда, анализ усредненных данных по миру показывает, что список нерешенных проблем продолжает разрастаться.

Мы все еще далеки и от декларированных Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) и Международной организацией труда (МОТ) целей в области охраны труда, и от осуществления лозунга «Каждому – достойную работу!». Все единодушно готовы принять цели и принципы новой политики ВОЗ и МОТ, но на практике воплотить их в жизнь оказывается затруднительно. Несмотря на недостаточно быстрое улучшение ситуации в целом, мы не можем не отметить некоторые обнадеживающие тенденции, и в первую очередь – реализацию многочисленных программ по подготовке специалистов по гигиене труда в странах с переходной экономикой. Тысячи экспертов проходят обучение, и это позволяет надеяться, что следующая генерация специалистов в нашей сфере будет достаточно компетентной и опытной. Подготовка специалистов – наиболее часто встречающийся компонент различных

программ сотрудничества, и это свидетельствует о том, что все ясно осознают невозможность осуществления серьезных мероприятий по улучшению охраны труда и профессионального здоровья без компетентных кадров. К этому следует добавить, что подготовка кадров служит мощным и долгосрочным фактором положительных сдвигов в культуре труда, потому что обученный специалист пронесет свои знания и опыт через все ступеньки своей трудовой карьеры.

Однако одной лишь подготовки специалистов явно недостаточно. Нужна также соответствующая политика и правовая база, необходимо расширение и укрепление национальных программ, сервисной инфраструктуры, информационных систем и баз данных, и, конечно, хотя бы минимальный объем научных исследований. Многие страны еще не располагают столь обширным пакетом ресурсов для укрепления своих систем охраны труда. И связано это не только с дефицитом финансовых фондов, но в значительной степени обусловлено различиями в приоритизации национальных интересов и проблем. При надлежащей организации дела многое можно было бы сделать и на основе имеющихся средств, расширяя знания и опыт, стимулируя локальную активность, оказывая помощь специалистам на местах путем консалтинга и методического руководства. Многие специалисты из разных стран знают, что и как надо делать, и для них достаточным стимулом к активным действиям могло бы послужить простое создание им хотя бы минимально необходимых условий для работы. Более того, мы имеем достаточно свидетельств, что предоставление минимальных базовых возможностей приводит к получению конкретных и зачастую устойчивых позитивных эффектов в охране труда. Наилучший путь поддержки местных специалистов – это создание и развитие постоянно действующей инфраструктуры, опираясь на которую специалисты по охране и гигиене труда могли бы обслуживать рабочих, предприятия и организации. По инициативе Международной комиссии по гигиене труда (МКГТ), МОТ и ВОЗ в последнее время были предприняты в мировом масштабе согласованные и целенаправленные акции по формированию подобного рода инфраструктуры под лозунгом «Создание базовых основ профессионального здравоохранения».

Сможем ли мы создать эту инфраструктуру? По мере расширения научного анализа экономических

проблем охраны труда, появляется все больше и больше убедительных доказательств, что за рост рисков в области безопасности труда и профессионального здоровья предприятиям, обществу и трудящимся приходится платить неоправданно большую цену. Значительную часть этих потерь можно было бы предотвратить. Учитывая это обстоятельство, правительства многих стран форсировали разработку и осуществление национальных программ по улучшению охраны и гигиены труда в полном соответствии с «Глобальной стратегией» МОТ и ВОЗ. И сейчас ясно, что эти национальные программы представляют собой эффективный механизм практического воздействия на культуру труда и воплощения в повседневную практику основополагающих принципов новой глобальной стратегии.

В ряде проведенных нами исследований было показано, что улучшение гигиены и безопасности труда не только обеспечивает контролируемое снижение убытков, но напрямую связано с ростом продуктивности предприятий и компаний. Жизнь постоянно учит нас, что вложение средств в охрану труда и в здоровье трудящихся – это отличный вид инвестирования. И эти жизненные уроки заставляют в новом свете рассматривать перспективы реализации программ улучшения гигиены и безопасности труда. Теперь уже не ставится вопрос о том, следует ли заниматься охраной труда при дефиците средств, и правомерно задаться иным вопросом: а можем ли мы обойтись без этого?

Мы находимся сейчас в поворотной точке, где зреет всеобщее понимание простой истины: безопасные и здоровые рабочие места – это не тяжкое бремя, а новый ресурс, предлагаемый во благо всех – и предприятий, и общества, и государства и простых трудящихся.

Профессор Йорма Рантанен,
Президент МКГТ

Management systems approach and national programmes on occupational safety and health (OSH)

Seiji Machida, ILO, Geneva

A management systems approach

One of the main pillars for the Global Strategy on Occupational Safety and Health (OSH) adopted by the International Labour Conference in 2003 (full text available at http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/globstrat_e.pdf) is the application of a management systems approach to OSH at the national level. A model for such an approach at the enterprise level has been described in the ILO Guidelines on occupational safety and health management systems. As suggested in the Global Strategy on OSH, the application of this management systems approach at the national level, as proposed below, builds on this concept and related methodology. This approach at the national level is the core element of the new instruments on promotional framework for OSH which is briefly discussed at the end of this paper.

At the enterprise level

The systems approach to the management of OSH at the enterprise level provided in the ILO Guidelines on occupational safety and health management systems (ILO-OSH 2001) is based on the concept of continual improvement of performance through the application of the PDCA cycle (“plan-do-check-act”). The Guidelines include five sections, namely Policy, Organizing, Planning and implementation, Evaluation, and Action for improvement.

- “Policy” is the basis of the OSH management system and sets the direction

for the organization to follow.

- “Organizing” provides guidance on management structures and the allocation of responsibility and accountability for delivering the policy.
- “Planning and implementation” gives guidance on initial review, system planning, development and implementation, OSH objectives and risk control.
- “Evaluation” describes how to monitor and measure performance and carry out audits and reviews, identifying areas for improvement.
- “Action for improvement” addresses arrangements for taking preventive and corrective action and for continual improvement of performance through various measures.

These Guidelines have been successfully applied at enterprise level in many countries. In the following section, an attempt is made to describe a model for a management systems approach to OSH at the national level.

At the national level

Based on the above, the main steps in developing such a management approach at the national level include the following:

- Firstly, national policy on OSH should be formulated in consultation with representative organizations of employers and workers, as laid down in the Occupational Safety and Health Convention, 1981 (No. 155). Other concerned parties may also be consulted as appropriate.
- Secondly, a national system for OSH should be developed which contains

- the infrastructure to implement the policy and national programmes on OSH.
- Thirdly, a national programme on OSH should be developed, based on the analysis of the OSH situation, which preferably should be summarized as a national profile on OSH, and implemented over a specific period of time.
 - Finally, at its conclusion, such a programme should be reviewed, and be replaced by a new national programme on OSH.

The following table compares the main elements of a systems approach at the enterprise and national levels.

National systems for OSH

National systems for OSH are infrastructures which provide the main framework for the implementation of national programmes on OSH. In turn, one of the main aims of national programmes on OSH should be to strengthen national systems for OSH.

For the competent authority, it is not enough just to establish OSH legislation and to make arrangements for its enforcement. While tripartite collaboration, inspection and enforcement are still vital components of any national system for OSH, there is a need to develop other elements of the system covering specific functions – either within or in collaboration with key players such as labour inspectorates. For example, most employers, particularly those of small enterprises, need various supports just to comply with the legislation, such as providing OSH training to workers handling hazardous substances, conducting technical inspection of dangerous machines and carrying out medical surveillance. Further support and services are required to promote good practice covering many other aspects of OSH, which are outside the legal sphere. Although national systems for OSH can vary from one country to another, they should have many elements in common. These could include:

- a) laws, regulations, collective agreements or any other relevant instrument on occupational safety and health
- b) authority or body, or authorities or bodies responsible for OSH, designated in accordance with national law and practice

- c) mechanisms for ensuring compliance with national laws and regulations, including systems of inspection
- d) arrangements to promote, at the level of the undertaking, cooperation between management, workers and their representatives as an essential element of workplace-related prevention measures
- e) information and advisory services on OSH
- f) the provision of occupational safety and health training
- g) occupational health services in accordance with national law and practice
- h) research on OSH
- i) the mechanism for the collection and analysis of data on occupational accidents and diseases, taking into account relevant ILO instruments
- j) provisions for collaboration with relevant insurance schemes covering occupational accidents and diseases, and
- k) support mechanisms for a progressive improvement of occupational safety and health conditions in micro-, small- and medium-sized enterprises.

Placing OSH high on national political agendas

A major challenge in the Global Strategy on OSH is the call to place OSH high on national political agendas. There is general agreement that the protection of workers is of great importance and that OSH is a priority issue, but it is a fact that OSH has not been given sufficient attention in practice in many countries. The Global Strategy refers to the adoption of national programmes on OSH as a means to solve this problem by stating that “the endorsement and launching of a national programme on OSH by the high-

est government authority, for example by the Head of State, government or parliament, would have a significant impact on strengthening national OSH capacities and mobilization of national and international resources”. Several national programmes on OSH launched in recent years by member States have, in fact, been signed or endorsed by parliament, deputy prime ministers or other high authorities in national governments.

National programmes on OSH

A key element in making a management systems approach operational at the national level is the formulation and development of national programmes on OSH. These programmes are strategic programmes with predetermined time frame (e.g. lasting five years) that focus on specific national priorities for OSH, based on analyses of the situations in the countries concerned. These should preferably be summarized as national profiles on OSH. Each programme should be developed and implemented following tripartite consultation between government, employers and workers, and endorsed by the highest government authorities. While such programmes need clear objectives, targets and indicators, overall they should also aim to strengthen the national system for OSH to ensure sustainability of improvements and to build and maintain a national preventive safety and health culture.

National programmes on OSH should be developed taking into account ILO instruments on OSH. For each Member, the instruments to take into account include, in the first instance, ratified ILO Conventions. In terms of a progressive improvement of national systems for

Table I. Comparison of the main elements of a management systems approach to OSH at the enterprise and national levels

Enterprise level	National level
Setting OSH policy within the enterprise	Setting national policy on OSH
Establishing organization and responsibilities within the enterprise	Establishing and progressively developing a national system for OSH
Planning and implementing the elements of an OSH management system	Formulating and implementing national programmes on OSH
Evaluating and reviewing performance within the enterprise	Reviewing national programmes on OSH
Taking action for continual improvement	Formulating new national programmes on OSH for continual improvement

OSH, the target should be the effective implementation of the relevant up-to-date Conventions and Recommendations, as well as of other instruments, such as codes of practice and guidelines adopted in this area. Furthermore, member States should also take into account future OSH instruments that may be developed.

A conceptual diagram of the strategy for strengthening national systems for OSH through national programmes on OSH is shown in Figure 1.

In order to ensure a coherent and effective use of scarce resources and to coordinate efforts better, the development of a national programme on OSH should include a number of logical steps:

- national tripartite agreement to establish a national programme on OSH
- establishment of coordination mechanisms for the elaboration and implementation of the programme
- preparation of a national profile on OSH
- analysis and identification of strong and weak points in the national systems for OSH, using the national profile on OSH
- identification of priorities for national action to improve OSH
- development of action plans in a national programme on OSH, including indicators of success
- launch of the national programme on OSH with the endorsement of the highest national authorities (to ensure OSH is placed high on national agendas)
- establishment of sustainable mecha-

nisms for review, updating of data and continual improvements in effectiveness, and

- eventual designation of new priorities for action through the establishment of a new national programme on OSH based on an updated national profile on OSH.

National profiles on OSH

Once the government, employers and workers reach a consensus to formulate a national programme on OSH, the first technical step is to carry out a review of the national OSH situation. In order to carry out this review systematically, the preparation of a national profile on OSH is suggested. A national profile on OSH summarizes the existing OSH situation, including national data on occupational accidents and diseases, high-risk industries and occupations, and the description of national systems for OSH and capacity. National profiles on OSH also facilitate a systematic review of the improvements in national systems for OSH and programmes.

A national profile on OSH should:

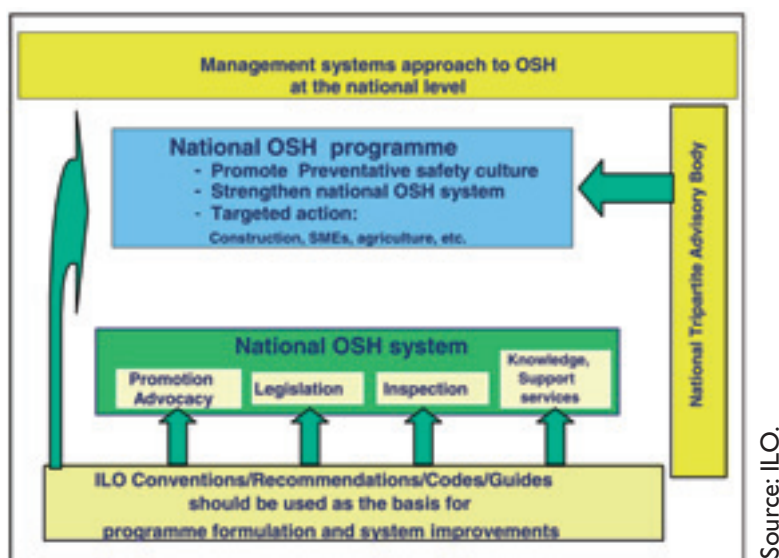
- be prepared at the country level through a process that involves all the national competent and other designated authorities concerned with the various aspects of OSH, and more importantly the most representative organizations of employers and workers
- include basic data on all the parameters that may affect the sound management of OSH, at both the national

and enterprise levels, including available legislative framework, enforcement and implementation mechanisms and infrastructures, workforce distribution, human and financial resources devoted to OSH, OSH initiatives at the enterprise level and level of protection

- provide practical information on ongoing activities at the country level (e.g. activities related to the implementation of international agreements, ongoing and planned technical assistance projects)
- enable a country to identify gaps in and needs for further development of existing legal, institutional, administrative and technical infrastructure related to the sound management of OSH, taking into account relevant ILO Conventions, Recommendations and codes of practice
- provide a means for improved coordination among all parties interested in OSH. The process of preparing the profile itself may serve as a starting point for improved coordination and should facilitate communications and an improved understanding of the potential problems and activities being undertaken within the country.

ILO technical cooperation and assistance for national programmes on OSH

The Global Strategy also highlighted the importance of providing technical advisory and financial support to, in particular, developing countries and countries in transition for the timely strengthening of their national OSH capacities and programmes. Priority should be given to countries where the assistance is most needed and where the commitment for sustained action is obvious. The launch of national programmes on OSH was mentioned as one example of demonstrating national commitment. Properly formulated national programmes on OSH have clear priorities for action based on tripartite consultation and a review of the national OSH situation. Thus, technical cooperation activities to support the implementation of national programmes on OSH are ensured success in view of their relevance and sustainability. While the launch of national programmes on OSH is a good criterion for providing technical and financial support, many develop-



Source: ILO.

Figure 1. The management systems approach to OSH at the national level

ing countries require technical support in formulating a national programme on OSH. Thus, the formulation of a national programme on OSH could be an area for ILO technical cooperation if there is a tripartite commitment to OSH in the country.

Promotional Framework for OSH

The International Labour Conference held in June, 2005, had the first discussion on the elaboration of new instrument on promotional framework for OSH based on the guidance provided by the Global Strategy on OSH. After an extensive debate, the Conference Committee selected a Convention accompanied by a Recommendation as the form of the instrument. Proposed Convention is a new type of Convention with the focus of promoting OSH as suggested by the Global Strategy on OSH with the objectives of placing OSH high at national agenda and promoting preventative safety and health culture and systems approach at the national level. The design concept of the new Convention includes 1) promotional, 2) easy to ratify, 3) non-prescriptive, 4) avoid duplication with provisions of existing OSH instruments, 5) promote application of existing OSH instruments, 6) target continual improvement of national OSH system and performance. The report of the Conference Committee is available at <http://www.ilo.org/public/english/standards/realm/ilc/ilc93/pdf/pr-18.pdf>. In June 2006, the International Labour Conference will have the second discussion to adopt a new Convention and a Recommendation on promotional framework on OSH. Active participation of all ILO constituents is essential in elaborating effective and practical promotional framework for OSH.

Seiji Machida
Coordinator, Occupational Safety Cluster
InFocus Programme on Safety and Health at Work and Environment (SafeWork)
ILO - International Labour Office
4 route des Morillons
CH-1211 Geneva 22
SWITZERLAND

Применение системного подхода и национальных программ в сфере охраны труда и профессионального здравоохранения

Сейджи Мачида, Международная организация труда, МОТ

Системный подход в охране труда

Одним из главных «столпов» программы МОТ «Глобальная Стратегия охраны труда и профессионального здоровья (ОТЗ)», принятой на Международной конференции по труду в 2003 году (см. веб-сайт http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/globstrat_e.pdf), является системный подход к организации управления в сфере ОТЗ на национальном уровне.

Принципы системной организации охраны труда на уровне предприятия были ранее детально охарактеризованы в изданном МОТ «Руководстве по системам управления ОТЗ». Разработчики «Глобальной Стратегии ОТЗ» предлагают применить аналогичный подход на государственном уровне, причем для этого, как показано ниже, не потребуются менять ни концепцию, ни методологию управленческих мероприятий. Как показано в кратком обзоре проблемы в конце данной статьи, системный подход к охране труда на государственном уровне служит ключевым элементом в новой инструментальной для совершенствования инфраструктуры ОТЗ.

Управление ОТЗ на уровне предприятия

Системный подход к управлению охраной труда на предприятии, детально прописанный в вышеупомянутом Руководстве МОТ «ILO-OSH 2001», основан на принципе непрерывного и

планового улучшения условий труда на основе реализации цикла ПВАС (План-Выполнение-Анализ-Совершенствование). Руководство содержит 5 разделов:

- «Политика» – это базис системы ОТЗ и обоснование главных направлений развития системы;
- «Организация» обеспечивает инструкции для управляющего звена работников и закрепляет распределение ответственности за выполнение и учет намеченных мероприятий;
- «Планирование и реализация» дает инструкции по проведению начального обследования, разработке системы мер и механизмах их реализации с учетом основных задач охраны труда и управления рисками;
- «Анализ и оценка» описывает способы контроля и оценки эффективности выполненных мероприятий, методы проведения аудита и анализа состояния охраны труда на предприятии с целью выявления участков, требующих дальнейшего улучшения условий труда;
- «Совершенствование» – этот раздел направлен на организацию превентивных и корректирующих мероприятий в целях постоянного и планового улучшения охраны труда.

Руководство МОТ было с успехом применено на предприятиях многих странах, что делает оправданной попытку использовать его в качестве прототипа модели управления

ОТЗ на национальном уровне.

Управление ОТЗ на государственном уровне.

Основываясь на положениях, изложенных выше, можно предложить следующую программу важнейших мероприятий для последовательного внедрения системного подхода в управление охраной труда на государственном уровне:

- Во-первых, следует сформулировать основные цели национальной политики в сфере ОТЗ, опираясь при этом на конструктивный диалог с представительными организациями работодателей и профсоюзами, как того требует Конвенция по ОТЗ №155 от 1981 года; в этом процессе могут быть полезными также консультации и с другими заинтересованными общественными группами.
- Во-вторых, необходимо создать инфраструктуру национальной системы охраны труда, способную обеспечить реализацию политики в целом и выполнение конкретных общегосударственных программ в частности.
- В-третьих, должна быть сформирована общегосударственная программа действий по улучшению охраны труда, базирующаяся на анализе особенностей современной ситуации, выявленных и систематизированных предварительно в виде «национального профиля в сфере ОТЗ»; в программе следует четко определить сроки воплощения в жизнь намеченных мероприятий.
- И, наконец, по завершению потребуются анализ результатов выполненной программы с тем, чтобы внести необходимые коррективы в последующие национальные программы в ходе дальнейшего развития государственной системы охраны труда.

Сравнение основных элементов предлагаемых систем управления ОТЗ на предприятиях и на уровне государства приведено в табл. 1.

Системы ОТЗ на государственном уровне.

Государственные системы охраны труда должны служить той инфраструктурой, что обеспечивает воплощение в жизнь национальных программ ОТЗ. В свою очередь, одной из приоритетных задач национальных

программ ОТЗ должно быть укрепление государственных систем охраны труда.

С этой точки зрения, компетентные органы власти не могут ограничивать свои усилия разработкой и введением в действие правовой базы охраны труда. Согласно принципам МОТ, трудовые отношения регулируются на основе трехстороннего сотрудничества государства, работодателей и профсоюзов, а это означает, что инспекция и надзор в сфере труда остаются жизненно важными компонентами для любой национальной системы ОТЗ. Следовательно, планируя развитие других структур в рамках государственных систем ОТЗ, необходимо учитывать возможное перекрытие функций новых подразделений с уже существующими трудовыми инспекциями и либо предусматривать соответствующие механизмы взаимодействия между ключевыми подразделениями системы ОТЗ, либо корректировать их внутреннюю структуру и задачи.

Например, следует определить, кто будет оказывать необходимую помощь работодателям, особенно в сфере малого бизнеса, большинство из которых испытывают затруднения в организации на своих предприятиях выполнения требований действующего законодательства в части обучения работников обращению с сильнодействующими химическими веществами, технической инспекции потенциально опасных механизмов, проведения плановых медицинских осмотров. Столь же необходима помощь и предоставление специализированных услуг для внедрения эффективных методов производства и охраны труда, выходящих за рамки действующих предписаний.

Несмотря на то, что структуры национальных систем ОТЗ в разных странах могут существенно отличаться друг от друга, все они должны иметь множество сходных базовых элементов. В перечень таких обязательных компонентов входят:

- а) законы, регламентирующие правила и инструкции, коллективные трудовые договоры и другие аналогичные инструменты управления охраной труда;
- б) органы, ответственные за организацию охраны труда, созданные в соответствии с национальным законодательством и традициями;
- в) механизмы, обеспечивающие соответствие мероприятий по охране труда действующему в стране законодательству, в том числе и правилам проведения инспекций;

- г) способы поддержания конструктивного взаимодействия между управленцами и рабочими или профсоюзами в процессе разработки и осуществления профилактических мер по улучшению условий труда на уровне рабочих мест;
- д) предоставление информационных и консультативных услуг в сфере охраны труда;
- е) обеспечение регулярной переподготовки кадров, занятых в сфере охраны труда;
- ж) организация обслуживания предприятий и организаций по всем вопросам, связанным с охраной профессионального здоровья в соответствии с действующим законодательством и принятой практикой;
- з) проведение научных исследований по проблемам ОТЗ;
- и) четко регламентированный и соответствующий рекомендациям МОТ механизм регистрации, систематизации и анализа данных о несчастных случаях на производстве и профессиональных заболеваниях;
- к) обеспечение сотрудничества с организациями, занимающимися страхованием от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;
- л) механизмы поддержки мер по улучшению охраны труда и оздоровлению производственных обстановок на предприятиях малого и среднего бизнеса.

Выдвижение охраны труда в число приоритетных задач национальных стратегий развития

Разрабатывая и принимая «Глобальную Стратегию ОТЗ», МОТ преследовала одну цель – призвать все страны мира в своих программах развития придать охране труда максимально высокую приоритетность. Огромное значение безопасности труда и здоровья трудящихся признается всеми, однако на деле во многих странах сфере ОТЗ до сих пор не уделяется должного внимания.

Глобальная Стратегия ориентирует на принятие национальных программ ОТЗ в качестве действенных средств для достижения поставленной цели, отмечая при этом, что «участие в разработке и осуществлении национальных программ в сфере ОТЗ высшего руководства страны, например, Главы государства, Правительства

Таб. 1. Сравнительный анализ главных элементов управления ОТЗ на основе системного подхода на предприятиях и на государственном уровне.

Уровень предприятия	Государственный уровень
Определение политики предприятия в сфере ОТЗ	Определение государственной политики в сфере ОТЗ
Создание структурных подразделений и распределение обязанностей по обеспечению ОТЗ на предприятии	Создание и прогрессивное развитие системы государственных органов, обеспечивающих управление и контроль в сфере ОТЗ
Планирование и осуществление мероприятий по улучшению системы управления ОТЗ	Разработка и реализация национальных программ ОТЗ.
Оценка и анализ эффективности мер по ОТЗ на предприятии	Оценка эффективности национальных программ ОТЗ
Принятие мер для дальнейшего улучшения охраны труда на предприятии	Составление обновленных национальных программ ОТЗ для непрерывного улучшения положения в сфере охраны труда

или Парламента, должно оказывать положительное влияние на укрепление потенциала национальной системы охраны труда и способствовать мобилизации всех государственных и интернациональных ресурсов». Следуя этим рекомендациям, в ряде государств-членов МОТ в последние годы были сформированы национальные программы, утвержденные на высшем уровне - парламентом, вице-премьером или другими высшими должностными лицами в правительствах этих стран.

Национальные программы ОТЗ.

Ключевым звеном в реализации системного подхода к управлению охраной труда на государственном уровне служат национальные программы ОТЗ, в которых четко формулируются конечные цели и планы действий на определенный отрезок времени (к примеру, на пятилетие). Это своего рода стратегические документы, сфокусированные на решении первоочередных, специфических именно для данной страны, проблем в сфере ОТЗ, выявленных в процессе предварительного изучения и анализа реальной ситуации и отображенных в «национальном профиле сферы ОТЗ». Все программы должны формироваться на основе трехсторонних консультаций и соглашений между государственными органами управления, работодателями и работниками, с последующим утверждением на уровне высших органов государственной власти. В программах должны быть четко прописаны цели, задачи и индикаторы развития, в целом же они должны быть

ориентированы на укрепление государственной системы ОТЗ, обеспечение ее планомерного улучшения с одновременным формированием в стране более высокой культуры труда и профилактической деятельности.

При разработке национальных программ ОТЗ желательно в максимальной степени использовать рекомендованные МОТ инструменты совершенствования охраны труда. В странах-членах МОТ в такого рода инструментарий должны быть в первую очередь включены уже ратифицированные ими конвенции МОТ. Подобные рекомендации разработаны МОТ для каждого из ее членов и ратифицированы в соответствующих конвенциях. С точки зрения прогрессивного развития национальных систем ОТЗ, основной целью следует считать эффективное претворение в жизнь соответствующих современных Конвенций и Рекомендаций МОТ, а также других инструментов, таких, как своды норм и правил, принятых в данной сфере. Более того, страны-члены МОТ обязаны также предусматривать введение в практику новых методов по мере их разработки.

Концептуальная схема стратегии укрепления национальных систем ОТЗ при помощи национальных программ показана на рис. 1.

Представляется, что для обеспечения целенаправленного и эффективного использования ограниченных ресурсов и улучшения координации действий при формировании национальных программ целесообразно осуществление следующих последовательных мероприятий:

- заключение на национальном уровне трехстороннего соглашения о разработке национальной

программы ОТЗ;

- согласование координационного механизма для формирования и введения в действие программы;
- определение национального профиля в сфере ОТЗ;
- анализ национального профиля и идентификация сильных и слабых мест в существующей системе государственной системе охраны труда;
- определение приоритетных направлений для общегосударственных акций по улучшению ОТЗ;
- разработка планов мероприятий в рамках национальной программы ОТЗ, включая оценку достигнутых результатов с использованием согласованной системы показателей;
- введение в действие (запуск) подготовленной программы путем утверждения ее на высшем уровне государственной власти (с тем, чтобы программа заняла достойное высокое место в ряду приоритетов социальной политики государства);
- создание надежных механизмов для систематического сбора и анализа данных о ходе реализации программы и внесения корректив, обеспечивающих повышение ее эффективности;
- подведение итогов завершенной программы с обоснованием новых приоритетов для организации последующих национальных программ ОТЗ, отображающих произошедшие изменения в национальном профиле ОТЗ.

Национальные профили в сфере ОТЗ

Когда правительство, работодатели и работники достигают консенсуса в вопросе о целесообразности организации национальной программы улучшения ОТЗ, первым техническим шагом на пути к ее разработке должен стать анализ состояния охраны труда в стране. Чтобы придать такому анализу систематический характер, МОТ было предложено ввести в практику составление национального профиля в сфере ОТЗ. Национальный профиль дает общее представление о сложившейся в стране ситуации в области охраны труда, с учетом государственной статистики несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, данных о производствах с повышенным риском и с вредными для здоровья условиями труда. В комплект документации по национальному профилю входит также описание существующей в стране

системы органов охраны труда с оценкой их реальных возможностей и эффективности. Регулярное составление национальных профилей ОТЗ должно способствовать повышению надежности мониторинга результативности национальных программ и качественного улучшения государственных систем охраны труда.

При составлении национального профиля ОТЗ следует соблюдать следующие требования :

- процесс осуществляется на государственном уровне с вовлечением в него всех компетентных органов управления и других предписанных законом организаций, занимающихся различными аспектами охраны труда; что еще более важно, так это привлечение к работе большинства представительных организаций работодателей и трудящихся (типа союзов предпринимателей и профсоюзов);
- учету подлежат данные по всем параметрам, которые могут повлиять на управление ОТЗ как на национальном уровне, так и на уровне предприятия, включая действующую правовую базу, механизмы и инфраструктуру для ее реализации, распределение трудовых сил, кадровую и финансовую обеспеченность сферы охраны труда, проявление различного рода инициатив по проведению профилактических мероприятий и развитию структур ОТЗ на уровне предприятий;
- все заинтересованные стороны должны быть обеспечены практической информацией о ходе работ (в том числе и о деятельности, связанной с выполнением международных соглашений, текущих и планируемых на будущее проектов технической помощи).
- страна должна получить возможность идентифицировать недостатки в существующей системе и наметить задачи по дальнейшему совершенствованию правовой, институциональной, административной и технической инфраструктуры, определяющей качество управления сферой ОТЗ, с учетом соответствующих конвенций, рекомендаций, правил и нормативов МОТ;
- должны быть приняты меры для полноценной координации действий всех заинтересованных участников процесса, который уже сам по себе может стать первым шагом к улучшению координации и развитию конструктивного диалога, способствующего прояснению сути потенциальных проблемы и



Source: ILO.

Рис. 1. Системный подход к управлению охраной труда на государственном уровне.

путей их решения в масштабах страны.

Техническая помощь МОТ в разработке национальных программ ОТЗ

«Глобальная Стратегия» выветила значение технического консультирования и финансовой поддержки развивающихся стран и стран с переходной экономикой для своевременного укрепления их национальных систем охраны труда. Приоритет должен быть отдан тем странам, где подобная помощь наиболее необходима и где стремление к осуществлению акций поддержки очевидно.

Запуск национальных программ по улучшению ОТЗ рассматривается как один из примеров наглядной демонстрации приверженности государства Глобальной Стратегии МОТ. Четко сформулированные национальные программы по ОТЗ содержат ясные и понятные всем приоритеты для конкретных действий, спланированных на основе трехсторонних консультаций и анализа ситуации в стране. Следовательно, любым действиям по оказанию технической помощи в осуществлении национальных программ по развитию ОТЗ гарантировано признание с точки зрения их актуальности и целесообразности. Поскольку запуск национальных программ по ОТЗ является весомым фактором для обоснования запросов на выделение технической и финансовой помощи, то многие развивающиеся страны стали запрашивать у МОТ техническое содействие в формулировании задач национальных программ. Таким образом, формирование

национальных программ по развитию ОТЗ может превратиться в новое поле для расширения технической кооперации МОТ с развивающимися странами при условии, что с их стороны будут приняты трехсторонние обязательства по улучшению охраны труда в масштабах страны.

Инфраструктура для поддержки системы ОТЗ

В рамках Международной конференции по труду, состоявшейся в июне 2005 г., была впервые организована дискуссия по проблеме разработки новых инструментов для создания поддерживающей инфраструктуры ОТЗ, отвечающей рекомендациям МОТ, изложенным в «Глобальной Стратегии развития ОТЗ».

После всестороннего обсуждения вопроса, специальный Комитет Конференции остановил свой выбор оптимальной формы «инструмента» на Конвенции, дополняемой Рекомендациями МОТ. Предполагаемая Конвенция принадлежит к новому типу конвенций, нацеленных на поддержку мер по охране труда в соответствии с задачами Глобальной Стратегии ОТЗ и на выдвигание охраны труда на передний план в современной социальной политике стран мира. Утвержденная концепция предопределяет основные особенности новой Конвенции:

- 1) она носит поддерживающий характер;
- 2) ее будет легко ратифицировать;
- 3) в ней не будет содержаться предписаний, только рекомендации;
- 4) она не должна дублировать уже действующие инструменты ОТЗ;
- 5) напротив, конвенция призвана

облегчить применение традиционного инструментария ОТЗ;
б) в нее будет заложен принцип целенаправленного и непрерывного улучшения национальных систем и практики охраны труда.

Более полное изложение концепции заинтересованные читатели могут найти в отчете соответствующего Комитета Конференции по труду на Интернет-сайте <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc93/pdf/pr-18.pdf>.

В июне 2006г. на очередной Международной конференции по труду состоится вторая общая дискуссия, предшествующая утверждению новой Конвенции и Рекомендаций МОТ по развитию поддерживающей инфраструктуры ОТЗ. Активное участие всех членов МОТ в подготовительной работе весьма желательно, ибо оно служит залогом создания эффективной и практичной инфраструктуры для ОТЗ.

Контактная информация:

Сейджи Мачида

Координатор кластера «Охрана труда»

целевой программы МОТ

«Безопасный труд»

Бюро МОТ, д.4, ул. Морилон

СН-1211 Женева, 22

Швейцария

OSH management system

ILO-OSH 2001

Roman Litvyakov, ILO Moscow Office

Creating safe and healthy working conditions is a challenge to which the ILO has been responding since it was founded in 1919. Indeed, some of the very first international standards created by the ILO were aimed at protecting workers from hazards in their work environment. As our world develops, with new technologies and new patterns of work, the challenge changes. To meet this challenge, the ILO believes that, in addition to the many instruments and activities it has developed over the years, a strong “safety culture” – built up by governments, employers and workers together – is crucial.

As a result of the ever-increasing pace of worldwide liberalization of trade and economies, as well technological progress, the number of occupational accidents and diseases is increasing in many developing countries.

Decent work is safe work but we are a long way from achieving that goal. Every year some two million men and women lose their lives through accidents and diseases linked to their work. In addition, workers suffer 270 million occupational accidents and 160 million occupational diseases each year – these are conservative estimates. The ILO estimates that four per cent of the world’s gross domestic product (GDP) is lost due to accidents and work-related diseases.

The official statistics in Russia is reporting about 6000 fatal occupational accidents annually. The reporting system does not cover small and medium-sized enterprise.

Everyone, whether government’s, employers’ or workers’ representatives agrees that the prevention of injury, illness, disability and death due to occupational accidents and diseases is impera-

tive. The preventive work of creating a safety culture as an integral part of achieving corporate goals is therefore of the highest concern to all.

The dynamic, progressive process best used to develop a safety culture has much in common with processes needed to develop an effective organization. While there is widespread recognition that there is no prescriptive formula for developing and improving safety culture, there is an emerging belief that there are some common characteristics and practices that organizations can adopt to make progress. Examples are provided in this report of specific practices that have been shown to be of particular value in assisting the development of a sound safety culture.

An enterprise needs to focus on what can be described as continuous evolution. No matter how well the enterprise is currently performing, it always needs to be looking at how it might perform better still. This includes looking at ways in which current systems and processes might be improved and also looking at how new and changing technology can be used to everyone’s advantage. Continuous evolution is most effectively sustained by focusing on improvements generated by workers at all levels in the enterprise. A systems approach to occupational safety and health management at the enterprise level, as recently developed in the ILO Guidelines on Occupational Safety and Health Management Systems (ILO-OSH 2001) is a key to such continuous evolution. The ILO considers it to be one of the fundamental pillars of a global OSH strategy to build and maintain a national preventive safety and health culture and introduce a systems approach to OSH management.

Systems approach development

After the successful introduction of the “systems” approach to management by the International Organization for Standardization (ISO) through its series on Quality Management (ISO 9000 series) and Environmental Management (14000 series) during the early 1990s, there was a view that the same approach could be used for managing occupational safety and health at the organization level. The possible initiation of work to develop an ISO standard on OSH Management Systems was discussed at an ISO International Workshop on OSH-MS Standardization in 1996. The workshop formed the view that the ISO should discontinue its respective efforts and that the International Labour Organization (ILO), because of its tripartite structure, would be a more appropriate body than ISO to elaborate international guidance documents for the establishment and implementation of effective occupational safety and health management systems.

In the light of the Workshop conclusion, the Occupational Safety and Health Branch (now: SafeWork) of the ILO, in co-operation with the International Occupational Hygiene Association (IOHA), started in 1998 with the identification of key OSH-MS elements in existing standards. The first step was to review existing OSH management system standards and guidance documents. Based on this review, common elements of OSH management systems were identified and the draft Guidelines were prepared. Over a period of nearly two years, the draft was systematically reviewed by international experts, and improved continuously.

At the end of 1999, the British Standards Institution (BSI), an ISO member body, launched an official proposal for the establishment of a new field of technical activity Occupational health and safety management, with a view to developing an ISO standard. This competing initiative by the ISO to on-going ILO work encountered strong international opposition and a campaign to stop the ISO work. This resulted in the failure of the BSI proposal in favor of the ILO.

The final draft ILO document was submitted for comments to ILO constituents January 2001. The ILO Guidelines on occupational safety and health man-

agement systems (ILO-OSH 2001) were adopted at a tripartite Meeting of experts in April 2001. The ILO Governing Body approved the publication of the Guidelines in June 2001. The Guidelines was published in December 2001.

ILO-OSH 2001 Objectives

The ILO Guidelines encourage the integration of OSH-MS with other management systems and state that OSH should be an integral part of business management. Ensuring good OSH performance is more important than formality of integration. As well as this, ILO-OSH 2001 emphasizes that OSH should be a line management responsibility at the organization.

Key features of the Management System include Hazard Identification and Risk Assessment, Prevention and Control based on the results of the assessment, the evaluation of the preventive measures and performance, auditing of the system and action to improve the system. The activities should be based on clearly defined OSH Policy. The commitment of top management and worker participation are essential for effective functioning of the system.

The importance of worker participation is underlined in the ILO Guidelines. This is a major difference of ILO-OSH 2001 from other existing OSH-MS standards and guides such as OHSAS 18000. Worker participation is essential for effective planning and implementation of the management system. Consultation and participation of workers should be ensured at all stages of the system implementation, including policy formulation. While OSH Policy should be established as a clear commitment of the management, the ILO Guidelines speci-

fy the need for consultation with workers in formulating the Policy. This is an essential basis for management-worker collaboration. The effective functioning of Safety and Health Committee is also important for ensuring appropriate worker participation.

The guidelines provide guidance for implementation on two levels – national (Chapter 2) and organizational (Chapter 3).

National occupational safety and health management system framework

At the national level, the guidelines provide for the establishment of a national framework for occupational safety and health (OSH) management systems, preferably supported by national laws and regulations. Action at national level includes the nomination of (a) competent institution(s) for OSH-MS, the formulation of a coherent national policy and the establishment of a framework for an effective national application of ILO-OSH 2001, either by means of its direct implementation in organizations or its adaptation to national conditions and practice (by national guidelines) and specific needs of organizations in accordance with their size and nature of activities (by tailored guidelines).

The National Policy for OSH-MS should be formulated by competent institution(s) in consultation with employers' and workers' organizations, and should consider:

- Promotion of OSH-MS as part of overall management
- Promote voluntary arrangements for systematic OSH improvement
- Avoid unnecessary bureaucracy, administration and costs
- Support by labour inspectorate, safe-

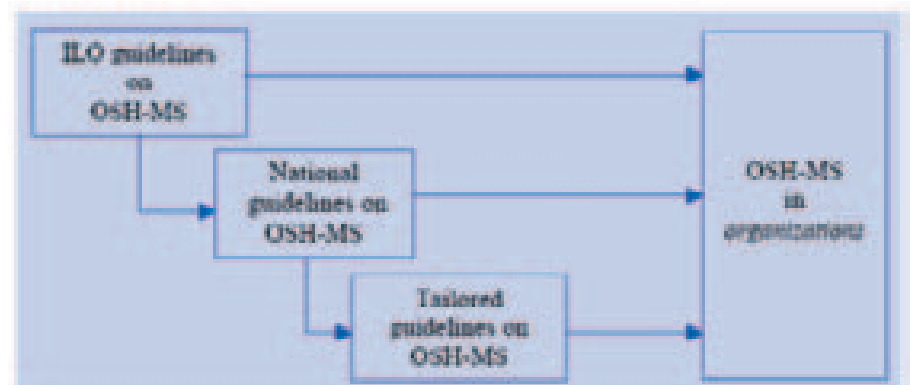


Figure 1. Elements of the national framework for OSH managements systems

ty and health and other services

The functions and responsibilities of implementing institutions should be clearly defined as well. Figure 1 describes the elements of the national framework for OSH managements systems. It shows the different ways in which ILO-OSH 2001 may be implemented in a member State:

The occupational safety and health management system in the organization

The Guidelines stress that compliance to national laws and regulations are the responsibility of the employer. ILO-OSH 2001 encourages the integration of OSH management system elements into the overall policy and management arrangements, as well as stressing the importance that at organizational level, OSH should be a line management responsibility, and should not be seen as a task for OSH departments and/or specialists.

The OSH management systems in the organization has five main sections which follow the internationally accepted Demming cycle of Plan-Do-Check-Act, which is the basis to the “system” approach to management. These sections are namely Policy, Organizing, Planning and implementation, Evaluation, and Action for improvement.

Policy contains the elements of OSH policy and worker participation. It is the basis of the OSH management system as it sets the direction for the organization to follow.

Organizing contains the elements of responsibility and accountability, competence and training, documentation and communication. It makes sure that the management structure is in place, as well as the necessary responsibilities allocated for delivering the OSH policy.

Planning and implementation contains the elements of initial review, system planning, development and implementation, OSH objectives and hazard prevention. Through the initial review, it shows where the organization stands concerning OSH, and uses this as the baseline to implement the OSH policy.

It shows how the OSH management system functions and identifies any weaknesses that need improvement. It includes the very important element of auditing, which should be undertaken for each stage. Persons independent of the activity being audited should conduct



Figure 2. The main sections and their elements of the OSH management system at an organization

audits. This does not necessarily mean third party auditors.

Action for improvement includes the elements of preventive and corrective action and continual improvement. It implements the necessary preventive and corrective actions identified by the evaluation and audits carried out. It also emphasizes the need for continual improvement of OSH performance through the constant development of policies, systems and techniques to prevent and control work-related injuries, ill-health, diseases and incidents.

The main sections and their elements of the OSH management system at the *organization* are shown in Figure 2.

ILO-OSH 2001 around the world

Immediately after the adoption of the ILO-OSH 2001 in May 2001, International Symposium on Labour Inspection and ILO-OSH 2001 was held in Düsseldorf, Germany, in May 2001 by the ILO and International Association of Labour Inspection. Asian Regional Seminar on OSH Management System was organized by the ILO in Kuala Lumpur in May 2001. Latin American Regional Seminar on OSH Management System was organized by the ILO in Cartagena, Colombia, in August 2001. These symposia and seminars facilitated a useful forum to familiarize the ILO-OSH 2001 and to exchange the experience on the existing OSH management system regulations and

guides. Participants confirmed the usefulness of the OSH Management System approach. ILO-OSH 2001 was also presented at major international conferences, including the 16th World Congress on Occupational Safety and Health (Vienna, 26–31 May 2002) and the OECD Workshop on Integrated Management System (Seoul, 26–29 June 2001).

As a first step for the national level application promotion, the ILO-OSH 2001 has been translated into various languages, including Bulgarian, Czech, Chinese, German, Hindi, Hebrew, Japanese, Korean, Malay, Polish, Portuguese, Russian, Vietnamese and Thai, and others.

National seminars and workshops on ILO-OSH 2001 were held with ILO participation in Brazil (November 2001), Indonesia (February 2002), India (May 2002), Sweden (February 2002), Vietnam (March and July 2002), China (July 2002), Malaysia (October 2002), Thailand (October 2002) and Tashkent, Central Asia (2003). These workshops were attended by government officials, representatives of employers’ and workers’ organizations and examined the ways to promote the application of ILO-OSH 2001 in each country.

In China, the State Administration of Work Safety (SAWS) developed a comprehensive national framework for the ILO-OSH 2001. In December 2001, the SAWS issued the national guidelines based on the ILO-OSH 2001 and established the certification system. As of April 2003, 34 Certification Agencies have been registered and over 800 enter-

prises were certified. They have also trained over 4,600 External Auditors and 30,000 Internal Auditors for occupational safety and health management systems. A major challenge for China is to further expand the application at smaller enterprises.

In Malaysia, SIRIM (Standards and Industrial Research Institute of Malaysia) prepared a draft national standard on OSH-MS with the support of the Department of Occupational Safety and Health (DOSH), Ministry of Human Resources. The draft, which mainly was based on ILO-OSH 2001, was made available to the public for comments in May 2003.

Many countries such as Ireland, Argentine, Israel, and Brazil have signed an official agreement with ILO for implementation of ILO-OSH 2001.

Russia and CIS Countries

ILO Moscow Sub-regional Office which works in 10 countries in East Europe and Central Asia, provides several activities for promotion of ILO-OSH 2001. ILO-OSH 2001 is given consideration in many CIS Countries. Kazakhstan, for example, plans the implementation of ILO-OSH 2001 at the enterprises as a part of the National Program for improving of Working Conditions for 2005–2007. A New GOST of Kazakhstan is going to be fully harmonized with ILO-OSH 2001.

The Ministry of Health and Social Development of the Russian Federation defines the task of creation of a new Russian national OSH management system as one of the most important priority tasks in the field of implementation of state OSH policy. A new Russian OSH management system standard (GOST) is being elaborated in the Russian Federation at present. The new standard will be based on ILO-OSH 2001.

The new standard will be a basis for creation of a national OSH certification system. Enterprises in Russia consider that the new national voluntary OSH certification system is quite necessary.

The Certification System in safety issues is one of the integrated parts of a Quality Management System. The World practice shows that high quality production can be made only in safe working conditions. This is the basis of modern industry.

Issue of production quality is one of the main factors of competitive pro-

duction. So, provision of safe working conditions is related closely with the promotion of Russian production on the world market. This is a very important issue taking into account future goals for the membership of Russia in WTO.

Good practice

The ILO-OSH 2001 is approved by many industrial branches in Russia. For instance, the Memorandum which has been accepted by participants of the “Safety in power economy 2005” spells out: “Principles of ILO-OSH 2005 have to be the basis for company management for elaborating and implementing OSH policy, protecting of life, health and safety of workers.”

The ILO Moscow office approach for poverty alleviation is based on the fact that job opportunities are needed for income generation. Formation and promotion of Safety Culture, as well as creation and promotion of modern OSH management systems are top-priority tasks of the OSH strategy.

Presently the ILO Moscow implements a Project for improving of OSH system in North-west region of Russia. Promotion and implementation of the ILO-OSH 2001 at selected enterprises of North-west Russia is one of the areas of work in the Project. The creation of effective OSH management systems which use the main principles of the ILO-OSH 2001 and which provide safe working conditions as a result is one of the outcomes of the Project.

Several activities of the Project have already started in the Republic of Karelia. The Ministry of Health, Social Development and Sport of Republic of Karelia, the Association of Employers and Trade Unions have in October 2005 made a decision to start the implementation of ILO-OSH 2001 at selected enterprises of the Republic. The first practical seminar for studying ILO-OSH 2001 and discussion on its implementation took place in Petrozavodsk in February 2005.

Creating of safety culture as well as creation of effectively working OSH management systems at Russian enterprises is a long and complicated process. Many changes at enterprises and in the society are required. It is very important for Russia especially today, during the period of reforms, to receive experience from other countries. No doubt, this experience will be transmitted to other Rus-

sian regions and CIS countries.

Additional Information on the Internet:

<http://www.ilo.org/safework> – ILO In Focus Programme on Safety and Health at Work and the Environment

<http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/managmnt/guide.htm> - ILO-OSH 2001 full text in 7 languages
<http://www.ilo.ru> – ILO Moscow WEB site

<http://www.safework.ru> – Virtual academy of Safework

<http://ilonw.safework.ru> – ILO NW Russia OSH Project WEB site

Contact information:

Roman Litvyakov, Project Coordinator
ILO NW Russia OSH Project
ILO Moscow office
Tel.: +7 (095) 933-0827
Petrovka 15, apt. 23
107031 Moscow
e-mail: litvyakov@ilo.org

Система управления охраной труда

МОТ-СУОТ 2001

Литвяков Роман, Московское Бюро МОТ

С 1919 года Международная Организация Труда (МОТ) активно занимается решением проблемы создания безопасных и здоровых условий труда. Среди первых принятых МОТ международных норм уже были стандарты, направленные на обеспечение защиты работников от опасного и вредного воздействия на производстве. По мере развития нашего мира, с появлением новых технологий и изменением условий труда, обостряется и эта проблема. В ее решении, по мнению МОТ, дополнительно к многочисленным документам и мероприятиям, разработанным за последние годы, ключевая роль принадлежит формированию и глубокому осознанию «культуры охраны труда». Результативное формирование «культуры охраны труда», соблюдение требований по охране труда на уровне страны и на уровне отдельных предприятий может быть достигнуто только при полном вовлечении всех социальных партнеров в устойчивый процесс непрерывной деятельности, анализа и совершенствования.

К сожалению, количество несчастных случаев на производстве, как и количество профессиональных заболеваний во многих развивающихся странах продолжает расти. Это обусловлено как неуклонным ростом темпов глобализации экономики и торговли, так и технического прогресса.

Достойный труд – это, в первую очередь, безопасный труд, но мы все еще далеки от достижения этой цели. Ежегодно около двух миллионов мужчин и женщин гибнут в результате несчастных случаев и заболеваний профессионального характера. Кроме того, ежегодно регистрируются 270 миллионов несчастных случаев производственного характера и 160 миллионов профессиональных заболеваний. Более 2-х миллионов человек ежегодно погибает на производстве.

Величина экономических потерь от несчастных случаев и профзаболеваний оценивается около 4% величины всемирного валового национального продукта. И это неполные цифры...

Официальная статистика в России сообщает ежегодно об около 6000 смертельных случаев на производстве. При этом она не отражает реальное положение дел на малых и средних предприятиях.

Все – правительства, работодатели, работники – согласны с тем, что предупреждение травматизма, заболеваний, инвалидности и смертельного исхода в результате несчастных случаев на производстве вследствие производственных причин и профессиональных заболеваний представляет собой веление сегодняшнего дня. Именно поэтому самой насущной потребностью является профилактическая работа и формирование культуры охраны труда как составной части программы достижения целей, поставленных перед собой предприятиями и организациями. И достижение этой цели понимается всеми как самая насущная потребность.

Динамичный прогрессивный и развивающийся процесс наилучшего применения и развития культуры охраны труда имеет много общего с процессами, необходимыми для развития эффективной организации. Хотя все признают, что в формировании и совершенствовании культуры охраны труда не существует единого рецепта, тем не менее, все большее количество участников этих процессов приходят к общему мнению о сходстве (единообразии) основных характеристик и практических действий, проводимых организациями для прогресса в этом направлении.

Предприятиям необходимо сосредоточить внимание на том, что называется «непрерывным развитием». Даже если предприятие успешно

работает сегодня, непременно нужно рассмотреть возможности для улучшения работы в будущем. К таким возможностям относится анализ направлений совершенствования уже имеющихся систем и процессов, а также того, как новые достижения технологии могут быть использованы с выгодой для всех. Наиболее эффективным и стабильным является непрерывное развитие при условии учета предложений, вносимых работниками предприятия к решению проблем управления безопасностью и гигиеной труда на уровне предприятия в той форме, как он был разработан в Руководстве МОТ по системам управления охраной и гигиеной труда (МОТ-СУОТ 2001), является важной основой для обеспечения непрерывного развития. МОТ рассматривает его в качестве краеугольного камня глобальной стратегии охраны труда, направленной на формирование и поддержание национальной культуры охраны труда профилактического характера, а также на внедрение системного подхода в этой сфере.

Развитие системного подхода

После успешного представления системного подхода к управлению Международной Организацией Стандартов (ISO), нашедшего отражение в серии стандартов управления качеством (серия ISO 9000) и серии стандартов управления 14000 в начале 90-х, казалось, что данный подход может быть применен для управления охраной и гигиеной труда на уровне организации. В 1996 году, на совещании по стандартизации систем управления охраной и гигиеной труда была рассмотрена возможность начала работ по развитию стандартов ISO в Системе управления охраной и гигиеной труда. На совещании было решено, что ISO приостанавливает работу в этом направлении, и что наиболее подходящей организацией для разработки международного руководящего документа по созданию и применению эффективных систем управления охраной и гигиеной труда является Международная Организация Труда, благодаря ее трехсторонней структуре.

В свете решений совещания, департамент Охраны и Гигиены Труда (сейчас Safework – целевая программа «За Безопасный Труд») в сотрудничестве с Международной Ассоциацией Гигиены Труда (ЮНА) начали в 1998 году идентификацию ключевых эле-

ментов систем управления охраной и гигиеной труда в существующих стандартах. Первым шагом был пересмотр существующих стандартов систем управления по охране труда (ОТ) и руководящих документов. Основываясь на результатах этой работы, были идентифицированы общие элементы систем управления ОТ и подготовлен предварительный вариант руководства. В течение последующих двух лет проект руководства систематически пересматривался международными экспертами и постоянно совершенствовался.

В конце 1999, Британский Институт Стандартов (BSI), как член ISO, выступил с официальным предложением по развитию нового направления технической деятельности, управления охраной и гигиеной труда, ориентированным на развитие стандарта ISO. Эта инициатива ISO, представлявшая собой конкуренцию работе, проводимой MOT, встретила резкий международный протест и кампанию по остановке этой работы ISO.

Заключительный документ MOT был представлен для рассмотрения руководству MOT в январе 2001 года. Руководство MOT по системам управления охраной труда было принято на трехсторонней встрече в Апреле 2001 года. Впервые Руководство MOT было опубликовано в Июне 2001 года.

Принципы и цели MOT-СУОТ 2001

MOT выступает за интеграцию СУОТ с другими системами управления и определяет, что вопросы охраны труда должны быть неотъемлемой частью управления бизнесом.

Гарантированная и надежное обеспечение охраны труда гораздо более важно, чем формальная интеграция. MOT-СУОТ также акцентирует внимание на том, что ответственность за организацию ОТ несет руководство организации или предприятия.

Ключевыми элементами MOT-СУОТ 2001 является включение в нее элементов идентификации опасностей, оценки рисков, вопросов предотвращения и контроля, основанные на результатах непрерывной оценки, эффективного контроля, системы аудита и действий по улучшению системы. Эти действия должны производиться в соответствии с четко определенной политикой. Важнейшим условием для реализации этой политики и эффективной работы системы является обязательное участие и заинтересованность самих работников и высшего

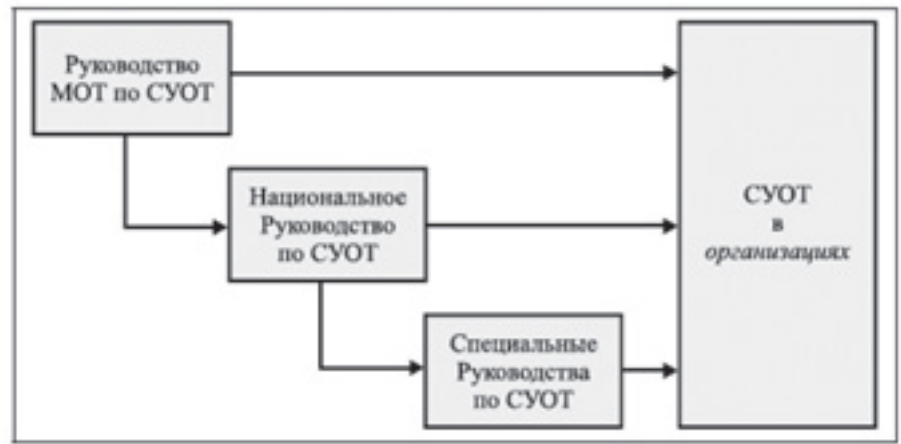


Рис. 1 Основные элементы MOT-СУОТ 2001 на национальном уровне.

руководства.

Важность участия работников особенно отмечается в Руководстве MOT. Это основная отличительная особенность MOT-СУОТ 2001 от других существующих стандартов и руководств по системам управления ОТ, таких как OHSAS 18000. Участие работников является основным условием для эффективного планирования и внедрения системы управления. Консультации и участие работников должно быть на всех стадиях внедрения системы, включая формирование политики.

Огромное значение для обеспечения участия работников имеет правильная организация и работа комитетов по охране труда.

Руководство состоит из двух частей и предоставляет рекомендации к действию на двух уровнях – национальном уровне и на уровне предприятия.

Национальный уровень

На национальном уровне Руководство предполагает создание структуры системы управления ОТ, которая соответствует и поддерживается национальным законодательством. Действия на национальном уровне предполагают определение компетентного учреждения или организации для формулирования, осуществления и периодического пересмотра согласованной национальной политики по созданию и содействию развития систем управления охраной труда в организациях. Одной из задач при развитии систем управления ОТ на предприятиях является адаптация к существующим условиям и практике (использование национальных руководств), учет специфических особенностей и потребностей предприятия, определяемых его размерами и видами деятельности (использование специализированных сопутствующих руководств).

Национальная политика для СУОТ должна быть сформулирована компетентными организациями совместно с работодателями и организациями работников. Политика должна учитывать:

- Развитие СУОТ как части общей системы управления;
- Развитие добровольных соглашений для систематического улучшения условий труда;
- Сокращение ненужных бюрократических и административных проблем и снижение затрат;
- Поддержку инспекцией труда и других служб.

Функции, задачи и ответственность организаций, занимающихся внедрением системы, должны быть также четко определены. Рис. 1 описывает элементы СУОТ на национальном уровне. Он демонстрирует различные пути внедрения СУОТ в стране.

СУОТ на уровне организации

Руководство особо отмечает, что работодатели несут ответственность за соблюдение национального законодательства. MOT-СУОТ 2001 поддерживает интеграцию элементов ОТ с общей политикой управления, а также, указывает на особую важность этой интеграции на уровне предприятия.

ОТ должна быть сферой общей ответственности руководства и не должна рассматриваться как задача отделов охраны труда и/или отдельных специалистов.

СУОТ в организации имеет 5 основных секторов, которые следуют общепризнанному циклу Демминга «Планирование – Выполнение – Контроль – Действие по совершенствованию». Этот цикл является основой системного подхода к процессу управления. Эти элементы называются Политика, Организация, Планирование и осуществление, Оценка и мероприятия по улучшению.

Политика содержит элементы общей политики ОТ и определяет обязательное участие работников. Это основа МОТ-СУОТ 2001, так как определяет направление развития на уровне предприятия.

Организация содержит элементы ответственности и возможности идентификации, квалификацию и обучение, документацию и взаимодействие. Она позволяет убедиться, что структура управления существует и для внедрения СУОТ распределены все необходимые обязанности, ответственность и полномочия по разработке, осуществлению и результативному функционированию системы.

Планирование и внедрение содержит элементы первоначального анализа, системного планирования, развития и внедрения, определяет цели ОТ и оценку рисков. Первоначальный анализ показывает положение дел в ОТ на предприятии. Результаты такого анализа используются как отправная точка для применения политики ОТ.

Оценка содержит элементы эффективного мониторинга и измерения, вопросы расследования производственных травм, заболеваний и несчастных случаев, элементы управления и аудита. Оценка показывает, как функционирует СУОТ, и определяет все недостатки, которые требуют устранения. Она содержит очень важный элемент аудита, который должен присутствовать на всех стадиях. Аудит должны производить люди, не занимающиеся той деятельностью, которая подвергается аудиту.

Действия по улучшению включают элементы предотвращения и корректировки действий, а также непрерывное улучшение. Эти действия способствуют реализации и внедрению планов по предотвращению и улучшению, выработанные в результате оценки и аудита. Особое внимание уделяется непрерывности процесса улучшения, реализуемого посредством постоянного совершенствования политики, систем и технологий для предотвращения и контролю производственных заболеваний, несчастных случаев и травматизма.

Основные сектора СУОТ и их элементы на уровне организации представлены на рис.2

МОТ-СУОТ 2001 в мире

Сразу после принятия МОТ-СУОТ 2001 в мае 2001 года в Дюссельдорфе (Германия) состоялся Международный симпозиум по инспекции труда и МОТ-СУОТ 2001. Симпозиум проводила

МОТ и Международная Ассоциация Инспекции Труда.

В мае 2001 года в Коала Лумпур МОТ организовала региональный семинар стран Азии, посвященный Системе управления ОТ. Латиноамериканский региональный семинар по МОТ-СУОТ 2001 МОТ провела в Колумбии в августе 2001 года. Участники этих форумов подтвердили правильность взглядов МОТ-СУОТ. МОТ-СУОТ 2001 была также широко представлена на крупной международной конференции, проходившей в рамках 16-го Всемирного Конгресса по охране и безопасности труда (Вена, 26-31 мая 2002).

Одними из первых шагов по продвижению МОТ-СУОТ 2001, были переводы на более чем 20 различных языков, включая болгарский, чешский, китайский, немецкий, хинди, японский, корейский, малазийский, польский, русский, вьетнамский и тайский и другие.

Национальные семинары и совещания по МОТ-СУОТ 2001 с участием МОТ состоялись в Бразилии (ноябрь 2001), Индонезии (февраль 2002), Индии (май 2002), Швеции (февраль 2002), Вьетнаме (март и июнь 2002), Китае (июль 2002), Малайзии (октябрь 2002), Таиланде (октябрь 2002) и Ташкенте (2003). В этих мероприятиях участвовали представители правительств, работодателей, организаций работников. На этих форумах были намечены основные пути внедрения МОТ-СУОТ 2001 в каждой стране.

В Китае государственный орган по безопасности труда (SAWS) разработал всестороннюю программу по внедрению МОТ-СУОТ 2001. В декаб-

ре 2001, SASW издала национальное руководство, основанное на МОТ-СУОТ 2001, приняло и внедрило национальную систему сертификации. В апреле 2003 года было зарегистрировано уже 34 агентства по сертификации, которые сертифицировали более 800 предприятий. Они также обучили свыше 4600 внешних аудиторов и 30 000 внутренних аудиторов по системам управления охраной труда. Наиболее сложной задачей для Китая сейчас является распространение системы на предприятия малого бизнеса.

В Малайзии, SIRIM (Исследовательский институт по стандартам и промышленности Малайзии) при поддержке Департамента охраны и гигиены труда (DOSH) и министерства людских ресурсов подготовил проект национального стандарта по СУОТ. Проект, базирующийся в основном на положениях МОТ-СУОТ 2001, был представлен на всенародное обсуждение в мае 2003 года.

Многие страны подписали официальные соглашения с МОТ о внедрении МОТ-СУОТ 2001. Среди них Ирландия, Аргентина, Израиль и Бразилия. Концепция национального руководства Японии также соответствует многим положениям, предусмотренным МОТ-СУОТ 2001. Среди стран, разработавших национальные руководства на базе МОТ-СУОТ 2001, можно также назвать Китай и Малайзию.

Россия и СНГ

Московское субрегиональное Бюро МОТ, охватывающее своей



Рис. 2 Основные элементы МОТ-СУОТ 2001 на уровне организации.

деятельность 10 стран Восточной Европы и Центральной Азии, ведет большую работу по продвижению системы МОТ-СУОТ 2001. Многие страны СНГ уделяют самое пристальное внимание системе и рассматривают возможности ее применения. Казахстан планирует внедрение МОТ-СУОТ 2001 на предприятиях республики в рамках национальной программы по улучшению условий труда на 2005-2007 годы. Новый ГОСТ Казахстана по охране труда будет полностью гармонизирован с МОТ-СУОТ 2001.

Министерство здравоохранения и социального развития России определяет задачу создания новой Российской национальной системы управления охраной труда одной из приоритетных задач в области реализации государственной политики охраны труда. В настоящее время в России создается новый государственный стандарт, регламентирующий новую систему управления Охраной труда, основанный на положениях МОТ-СУОТ 2001.

Новый стандарт должен послужить основой для формирования национальной системы сертификации работ по охране труда. Необходимость существования национальной добровольной системы сертификации работ по охране труда диктуется потребностями самих предприятий.

Система сертификации в вопросах безопасности производства является неотъемлемой частью системы управления качеством производства. Мировая практика показывает, что качественная продукция может быть создана только при обеспечении безопасных и здоровых условий производства. Это основа современного производства.

На современном мировом рынке вопросы качества продукции во многом определяют ее конкурентоспособность. Таким образом, обеспечение безопасных условий производства напрямую влияет на конкурентоспособность российской продукции на мировом рынке, что особенно важно, учитывая перспективу вхождения России в ВТО.

Практические шаги

МОТ-СУОТ 2001 одобрена многими отраслями промышленности России. Так, например, в меморандуме, принятом по итогам выставки «Охрана труда в энергетике 2005» говорится: «Принципы, изложенные в стандарте МОТ-СУОТ 2001, должны стать для менеджмента энергетических компаний, создаваемых в процессе реформирования ДЗО ОАО РАО

«ЕЭС России», основой разрабатываемой и осуществляемой политики в области охраны труда, сохранения жизни и здоровья персонала».

Московское субрегиональное Бюро МОТ рассматривает вопросы обеспечения занятости и безопасных условий труда как неотъемлемую часть вопроса повышения уровня жизни в странах региона. Вопросы формирования культуры охраны труда и создание современных систем управления охраной труда являются первоочередными задачами стратегии в области охраны труда.

В настоящее время Московское субрегиональное Бюро МОТ реализует проект по улучшению условий охраны труда на Северо-западе России. Одним из основных направлений работы данного проекта является применение Руководства МОТ-СУОТ 2001 на отдельных предприятиях Северо-запада России для создания эффективно действующих систем управления охраной труда, соблюдающих и учитывающих все основные принципы, принятые МОТ, а главное, содействие созданию здоровых и безопасных условий труда.

В рамках проекта в этом направлении уже ведется активная работа в республике Карелия. В октябре этого года на совещании в Министерстве здравоохранения, социального развития и спорта с участием представителей ассоциации работодателей и профсоюзов республики было принято решение о внедрении МОТ-СУОТ 2001 на отдельных предприятиях республики. В настоящее время обсуждается программа этой большой работы. Первый научно-практический семинар по изучению МОТ-СУОТ 2001 и внедрению этой системы в республике состоится уже в феврале следующего года. Безусловно, формирование культуры охраны труда и создание эффективных действующих систем управления охраной труда на российских предприятиях – длительный и сложный процесс, требующий изменений, как на самих предприятиях, так и во многих сферах жизни общества. Сегодня, в период реформирования экономики страны, практический опыт работы других стран в этом направлении имеет для России очень большое значение. Несомненно, этот опыт будет использован в других регионах России и странах СНГ.

Дополнительная информация в Интернет:
<http://www.ilo.org/safework> - целевая программа МОТ «За безопасный труд»
<http://www.ilo.org/public/english/protec->

[tion/safework/management/guide.htm](http://www.ilo.org/public/english/protect/safework/management/guide.htm) - Руководство СОТ-СУОТ 2001 на 7 языках

<http://www.ilo.ru> – Сайт Московского Бюро МОТ

<http://www.safework.ru> – Интернет академия безопасного труда

<http://ilonw.safework.ru> - Сайт проекта МОТ по улучшению системы управления охраны труда на Северо-западе России

Контактная информация:

Литвяков Роман Александрович
Координатор проекта
Проект МОТ по охране труда на Северо-западе России
Московское Бюро МОТ
Тел.: +7 (095) 933-0827
Петровка 15, кв. 23
107031 Москва
e-mail: litvyakov@ilo.org

Forming and improving the occupational health system in the Russian Federation

N.F. Izmerov, RAMS Institute of Occupational Health, Moscow

According to the definition of the occupational health concept accepted by the Joint ILO/WHO Committee on Occupational Health its aim is to strengthen and ensure the highest level of physical, mental and social well-being and safety of workers in all professions, the prevention of health disorders caused by working conditions, the protection of workers from risks to health and safety posed by the work environment and work processes, the placing of workers in a work environment adapted to their physiological and psychological abilities. As a result, each individual worker will feel the benefit.

It has three main aims:

- preserving and strengthening workers' health and work capacity
- improving both the work environment and the work itself to promote health and safety
- to create a work and production culture organization, that provides a positive social climate and well-coordinated working methods with the object of increasing work productivity.

In 2004, the Federal Program "Health of the working population in Russia 2004–2015", was established, which covers the political, economic, legal, social and medical aspects of ensuring of safety and strengthening a State's work potential. As this program is supported on all levels, the priority securing workers' health and safety coincides in many respects and thus enable the realization of the main concept and aims of occupational health.

Moreover in the field of science and scientific-methods, the measures to ensure health and safety of the working population, which are contained in the Program, coincide with other extremely important aspects:

- The establishment of scientific-based approaches to health assessment and

occupational risk management, taking into account experience in the country and contemporary conceptions of WHO, ILO, UN directives

- The assessment of working conditions and their role in the incidence of occupational and work-related diseases
- The development of a scientific-based strategy on creating conditions to promote a healthy, socially effective lifestyle of the population of work ability
- The establishment and realization of adequate, medical organization technologies to decrease the negative effects of working conditions and working processes on workers' health, well-timed diagnosis and treatment of occupational and work-related diseases, safety of working potential
- The study of the characteristics of the development of occupational and work-related diseases, taking into account dose-effect dependences, industrial factors, exposure tests and individual sensitivity
- The creation of a quality control system for first aid, preparation of standards and clinical transactions on prophylaxis, diagnostics, treatment and rehabilitation of sufferers in a factory taking into account modern clinical technologies. Also the conducting of occupational fitness examinations and knowledge of relationships between disease and occupation
- The development of medical-hygienic approaches to monitoring workers' reproductive health and criteria of risk assessment of its disturbance
- The improvement of the physiological, hygienic and ergonomic aspects of workers' health and assessment of the medical-biological demands for personal and collective protective equipment

- The consideration of rational work-breaks required by single-shift, multi-shift work, and watch-expeditionary characteristics of work
- The development of guidelines for time limits on contact with potentially hazardous factors in the work environment
- The development of medical and sanatorium-and-spa rehabilitation, effective distribution of extra expenses for medical, social and professional rehabilitation of handicapped workers, resulting from accidents in a factory and work-related diseases.

One priority in the optimization of the medical-hygienic safety of workers and handicapped workers in a factory is the improvement of the organizational structure and forms of management of the occupational health system. They must be made to adhere to international standards and demands while taking into account the requirements of workers in reforming industries, and the organization are legal forms of health establishments in the Program.

Of equal importance is the improvement of occupational pathology centres and other health establishments, which give first and specialized medical aid to workers and handicapped workers, and the creation of new medical establishments (occupational health centres, medical-social rehabilitation centres, etc).

The present functional reorganization of the Federal power structures in the field of health and social development creates new opportunities for and greatly supports the reorganization activity in the field of occupational health.

It allows the integration of activity of Ministry of Public Health and Social Development, Ministry of Labour, Fund of compulsory medical insurance, Fund of social insurance, directed to providing of workers' health security.

The creation of an improved system of organizational structure and improved management of the occupational health system is a long-awaited and welcomed development.

It is to be built in the presence of well-defined interrelationship among all units.

The Russian National Center of Occupational Health, functioning under the Ministry of Public Health and Social Development of the Russian Federation

(its services agencies and funds) and the Russian Academy of Medical Sciences, is considered the main unit, which has basic functions in the scientific and scientific-methodical provision of measures on health and safety of the working population.

The issues in question, focusing on the aforementioned priorities are to be supervised by this Centre. They consist of coordination of investigations on occupational health, which are planned and carried out by RAMS research institutes and the Russian Ministry of Public Health of Social Development, participation in the establishment of coordinative mechanisms of Executive organs, employers, medical and social insurance, trade unions and other representative organs of employees for a solution to problems of occupational and health; forming of a system of medical-social and professional rehabilitation of workers and handicapped workers, etc.

The Institutes of Occupational Health RAMS and Ministry of Public Health and Social Development are to play an active role in the solution of the aforementioned issues, depending on the priorities of their field of activity.

In particular, for example, the setting up of a methodology and concrete methods to decrease the negative effects on workers of professional, ecological and other hazards influencing sickness rate, establishing priority programmes on prophylaxis of noninfectious diseases, including occupational diseases in the workplace, forming a system of medical-social and professional rehabilitation of handicapped workers, forming a system of retraining people, injured in a factory in new skill areas, and establishing a system of effective social protection of working adolescents, women and invalids.

The aim is to create also completely new structure-functional organizations – District Centres of Occupational Health.

They are to take active part in the realization of complex and interdepartmental systems for improving working conditions and safety, including issues such as the introduction of contemporary science-intensive and safe technologies, increased effectiveness of enterprises' certification and attestation of workplaces, building a system of State expertise of working conditions, including all ba-

sic aspects working activity, control over influence of industrial factors on workers' health, and also administration of the certification system of labour protection, strengthening preventive measures, directed on prevention of accidents and occupational diseases in a factory, framed by social insurance, introduction of measures on safety of workers' reproductive health, etc.

It is considered that they will also play a vital part in the realization of adequate measures for social protection of disabled workers taking into account prognosis of health conditions, work capacity, the forming of a system of more effective medical-social protection of workers and victims of factory accidents and decrease of occupational morbidity.

Activity fields are to be expanded and the number of already active occupational pathology centres of the Russian Federation are to be increased incorporating into their activities not only expertise in establishing connection between disease and occupation, but also solutions to difficult cases of workers' protection from common or work-related diseases and occupational accidents, and also the forming of a rehabilitation base for recovering workers (health centres, sanatorium-preventorium, sanatorium-and-spa institutions) and improving their activity. The Coordinative Centre of Professional Pathology of the Russian Ministry of Public Health and Social Development, created in 2005, must play an important role in the reorganization of this activity.

Finally the main new link in the system of occupational health is the creation of centres of occupational health financially independent from employer in large, medium-sized and small enterprises. These centres are to deal with all practical issues, connected to the provision of work safety and workers' health protection, including questions on attestation of workplaces, the elimination of harmful and dangerous factors in the work environment, the ensuring of the optimization of working process, the conduction of general sanitary and general strengthening activities, the creation of a healthy, pleasant socio-psychological atmosphere for better work in working groups, psycho-emotional relaxation, creation of facilities for physical training, securing the safety of workers, especially in harmful and dangerous work-

ing conditions, creation of workplaces where handicapped workers can use their limited skills.

In addition to the connection above, the necessity has arisen for a new type of specialist - an Occupational Health Specialist (corresponding to WHO's definitions). According to WHO's definition Occupational Health Specialists are people, qualified to work in any profession connected with occupational health or providing occupational health services according to appropriate regulations.

An Occupational Health Specialist is anyone, who carries out safety and occupational health tasks, provides occupational health services or practices occupational health as part of their profession.

They can be doctors in occupational health, nurses, inspectors in safety and occupational health, occupational hygienists, work psychologists or specialists in ergonomics, the prevention of accidents and the improvement of the work environment, as well as safety and occupational health researchers.

Nikolai F. Izmerov
Institute of Occupational Health
Russian Academy of Medical
Sciences
31 Budennogo Prospekt
105275 Moscow
Russia
E-mail: infgrp@ixv.comcor.ru

Формирование и совершенствование системы медицины труда в российской федерации

Н.Ф. Измеров, ГУ НИИ медицины труда РАМН,
Москва, Россия

Согласно определению понятия медицины труда, принятому Объединенным комитетом МОТ и ВОЗ по медицине труда, она имеет целью укрепление и сохранение наивысшей степени физического, душевного и социального благополучия рабочих во всех профессиях; предупреждение у рабочих отклонений здоровья, вызванных условиями труда, защиту работающих от рисков, обусловленных неблагоприятными для здоровья факторами производственной среды и трудового процесса, размещение и сохранение рабочих в производственной среде, приспособленной к их физиологическим и психологическим способностям, и, в итоге, адаптацию работы и каждого рабочего к труду.

Она ставит перед собой 3 основные цели:

- сохранение и укрепление здоровья и работоспособности рабочих;
- улучшение рабочей среды и работы в целях благоприятствования безопасности и здоровью;
- создание организации работ и культуры производства таким образом, чтобы они обеспечивали положительный социальный климат и слаженную работу в целях повышения производительности труда.

В 2004 г. нами была разработана Федеральная программа «Здоровье работающего населения России на 2004-2015 г.г.», охватывающая политические, экономические, правовые, социальные и медицинские аспекты проблемы обеспечения сохранения и укрепления трудового потенциала страны. Сформулированные этой поддержанной на разных уровнях Программе приоритетные направления обеспечения сохранения здоровья работающих во многом совпадают и

могут обеспечить реализацию основной концепции и целей медицины труда.

В частности, содержащиеся в Программе приоритеты в области научного и научно-методического обеспечения мер по охране здоровья работающего населения включают в себя наряду с другими чрезвычайно важными аспектами:

- разработку научно-обоснованных подходов к оценке здоровья и управлению профессиональными рисками с учетом отечественного опыта и современных концепций ВОЗ, МОТ, директив Евросоюза;
- *оценку условий труда работающих, их взаимосвязи с формированием профессиональных и производственно-обусловленных заболеваний;*
- разработку научно-обоснованной стратегии по созданию условий для формирования здорового, социально эффективного жизненного стиля трудоспособного населения;
- разработку и реализацию адекватных медико-организационных технологий по снижению негативного влияния условий труда и характера трудового процесса на здоровье работающих, своевременному выявлению и лечению профессиональных и производственно-обусловленных заболеваний, сохранению трудового потенциала;
- изучение особенностей формирования и течения профессиональных и производственно-обусловленных заболеваний с учетом дозо-эффективных зависимостей, производственных факторов, экспозиционных тестов и индивидуальной чувствительности;
- создание системы контроля качества

ва медицинской помощи, подготовка стандартов и клинических протоколов профилактики, диагностики, лечения и реабилитации пострадавших на производстве с учетом современных клинических технологий, а также проведения экспертизы профпригодности и экспертизы связи заболевания с профессией.

- разработку медико-гигиенических подходов к сохранению репродуктивного здоровья работающих и критериев оценки риска его нарушения;
- разработку физиолого-гигиенических и эргономических аспектов улучшения здоровья работающих и медико-биологических требований к средствам коллективной и индивидуальной защиты;
- научное обоснование рациональных режимов труда и отдыха при односменном, многосменном и вахтово-экспедиционном характерах труд;
- разработку критериев для ограничения времени контакта с неблагоприятными факторами производственной среды.
- разработку порядка проведения медицинской и санаторно-курортной реабилитации, эффективного распределения дополнительных расходов на медицинскую, социальную и профессиональную реабилитацию пострадавших от несчастных случаев на производстве и профзаболеваний.

Как одно из приоритетных направлений оптимизации медико-санитарного обеспечения работающих и пострадавших на производстве в Программе заложено совершенствование организационно-функциональной структуры и форм управления системой медицины труда и приведение ее в соответствие с международными нормами и требованиями с учетом потребности работников реформируемых производств, организационно-правовой формы и ведомственной принадлежности учреждений здравоохранения. Это включает в себя наряду с совершенствованием деятельности центров профпатологии, других учреждений здравоохранения по оказанию первичной и специализированной медицинской помощи работающим и пострадавшим, создание медицинских учреждений нового типа (центров медицины труда, центров медико-социальной реабилитации и др.).

Происходящая в настоящее время структурно-функциональная реорганизация структур Федеральной

власти в области здравоохранения и социального развития создает чрезвычайно широкие перспективы для реорганизации и деятельности в области медицины труда. Оно позволяет ликвидировать имевшее место ранее разобщение деятельности Министерства здравоохранения, Министерства труда, Фонда обязательного медицинского страхования и Фонда социального страхования, направленной на обеспечение сохранения здоровья работающих.

Назрело время для создания усовершенствованной системы организационно-функциональной структуры и форм управления системой медицины труда.

Она должна строиться на наличии четкой взаимосвязи между всеми ее структурными единицами.

Представляется, что главной идеологической структурно-функциональной единицей, имеющей функции головной в части научного и научно-методического обеспечения мер по охране здоровья работающего населения должен явиться Российский национальный центр медицины труда, функционирующий под патронажем Министерства здравоохранения и социальной защиты РФ (его служб, агентств и фондов) и Российской академии медицинских наук.

В круг вопросов, которые должен курировать этот Центр наряду с представленными выше приоритетными направлениями его деятельности должны входить координация научных исследований по медицине труда, планирующихся и выполняемых научно-исследовательскими Институтами РАМН и Минздравсоцразвития России, участие в разработке механизмов взаимодействия органов исполнительной власти, работодателей, органов медицинского и социального страхования, профсоюзов и иных представительных органов работников по решению проблем охраны и медицины труда; формирование системы медико-социальной и профессиональной реабилитации работающих и пострадавших на производстве и др.

Институты медицины труда РАМН и Минздрава должны принимать деятельное участие в решении всех указанных выше вопросов, опираясь на приоритетные направления их деятельности. В частности, например, разработка методологии и конкретных методов снижения воздействия на организм работающих профессиональных, экологических и иных рисков повышенной заболеваемости, разработка и обеспечение реализации приоритетных программ по профи-

лактике неинфекционных, в том числе профессиональных заболеваний на рабочем месте, формированию системы медико-социальной и профессиональной реабилитации работающих и пострадавших на производстве, формирование системы переобучения иным специальностям лиц, пострадавших на производстве, разработка и реализация эффективной социальной защиты работающих подростков, женщин и инвалидов.

Предлагается создание совершенно новых структурно-функциональных организаций – окружных центров медицины труда. Они должны принимать деятельное участие в реализации комплексной и межведомственной систем мер по улучшению условий и охраны труда, включая вопросы внедрения современных наукоемких и безопасных технологий, повышения эффективности проведения паспортизации предприятий и аттестации рабочих мест, совершенствованию системы государственной экспертизы условий труда, включающей в себя все основные аспекты допуска к производственной деятельности, контроля за влиянием производственных факторов на состояние здоровья работающих, а также введение в действие системы сертификации работ по охране труда (ССОТ), усиление предупредительных мер, направленных на предотвращение несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в рамках социального страхования от профессиональных рисков, принятие мер по сохранению репродуктивного здоровья работающих и др. Предполагается, что на них также ляжет существенный груз в части реализации адекватных мер по социальной защите пострадавших с учетом прогноза состояния здоровья и трудоспособности и формировании системы наиболее эффективной адресной медико-социальной защиты работников и пострадавших на производстве и снижении профессиональной заболеваемости.

Предполагается расширение сфер деятельности и увеличение числа уже действующих центров профпатологии субъектов РФ с включением в сферу их деятельности не только экспертизы установления связи заболевания с профессией, но и решения сложных случаев необходимости обеспечения защиты здоровья работающих от общих или профессиональных заболеваний и производственного травматизма, а также формирование реабилитационной базы для оздоровления работающих (центров здоровья, санаториев-профилакториев, сана-

торно-курортных учреждений) и совершенствование их деятельности. В реорганизации их деятельности важную роль должен сыграть созданный в 2005 г Координационный центр профессиональной патологии Минздрава и социального развития России.

И, наконец, основное новое звено в системе медицины труда – создание финансово независимых от работодателя центров медицины труда на предприятиях крупного, среднего и мелкого бизнеса. Эти центры должны будут решать все практические вопросы, связанные с обеспечением охраны труда и сохранения здоровья работающих, включая вопросы аттестации рабочих мест, обеспечение соблюдения нормативных требований к вредным и опасным факторам производственной среды, обеспечение оптимизации трудового процесса, проведение обще-оздоровительных и общеукрепляющих мероприятий, осуществление мер по формированию здорового социально-психологического микроклимата в производственных коллективах, проведению психо-эмоциональной разгрузки, создание условий для занятий оздоровительной гимнастикой, обеспечение работающих, особенно во вредных и опасных условиях труда, рациональным, в том числе лечебным питанием, создание рабочих мест для использования остаточной трудоспособности пострадавших на производстве.

В связи с вышеизложенным, возникает необходимость в формировании нового типа специалиста – специалиста по медицине труда (что также соответствует требованиям ВОЗ). По определению ВОЗ специалисты по медицине труда – это лица, аккредитованные соответствующим образом для работы в любой профессии, связанной с медициной труда или предоставляющие услуги по медицине труда по соответствующим регламентам. Специалисты по медицине труда включают всех, кто по их профессии выполняет задачи охраны и медицины труда, обеспечивает услуги медицины труда или заняты практикой медицины труда. Это могут быть врачи по медицине труда, медсестры, инспекторы по охране и медицине труда, гигиенисты труда, психологи труда и специалисты, занимающиеся эргономикой, предупреждением несчастных случаев и улучшением производственной среды, а также исследованиями по охране и медицине труда.

Editorial Board

Valeri Chashchine, Dr., Centre of Occupational Health, St. Petersburg, Russia
Vladimir Masloboev, Prof., Kola Science Centre, Russia
Juri Lupandin, Prof., Petrozavodsk State University, Russia
Evgeny R. Boyko, Dr., Institute of Physiology, Ural Division Russian Academy of Sciences, Russia
Anatoly Vinogradov, Ph.D, Secretary General, Kola Science Centre, Russia
Ingvar Holmér, Prof., Lund Technical University, Sweden
Randi Eidsmo Reinertsen, Prof., Sintef Unimed, Norway
Veikko Kujala, Director of Oulu Regional Institute of Occupational Health, Finland

Collaborative organizations

Finnish Institute of Occupational Health
Institute of Sanitary-Epidemiologic Research, Petrozavodsk
Institute of Physiology, Russian Academy of Sciences, Archangelsk
Kola Science Centre, Russian Academy of Sciences
Kola Research Laboratory of Occupational Health
National Institute of Occupational Health, Oslo, Norway
National Institute for Working Life, Sweden
North-West Public Health Centre, St. Petersburg
St. Petersburg Scientific Research Institute of Labour and Occupational Diseases
State University of Petrozavodsk
Sintef Unimed, Norway
Trondheim University, Norway