

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ МОДЕЛЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ОХРАНОЙ ТРУДА

Кузнецова Е.А.¹

Аннотация

Безопасность и здоровье работающего населения являются основной целью социальной политики государства. Безусловно, социальная и моральная стороны вопроса имеют огромное значение, но следует учитывать и экономические потери от вредных и опасных условий труда. Объемы недопроизведенной продукции в связи с невыходом работников на работу по причине производственной травмы или профессионального заболевания, по оценкам Международной организации труда, составляют ежегодно почти 4% мирового ВВП. Все это обуславливает необходимость трансформации государственного управления охраной труда от нормативного регулирования через оценку рисков к культуре безопасности.

В статье рассмотрены основные этапы развития подходов к государственному управлению охраной труда в Великобритании, Австралии, США, Японии и России с точки зрения моделей и характеристик управления охраной труда с целью выявить общие черты и этапы, а также дать оценку эффективности реализуемых мер.

Были сделаны выводы о том, что подходы к управлению охраной труда развиваются параллельно с развитием и трансформацией экономики; в странах с федеративным устройством приходят к осознанию необходимости единообразия законодательства в области охраны труда; после установления рамочных требований в области охраны труда основной задачей государства является серьезное методическое содействие работодателям в обеспечении более безопасных и здоровых рабочих мест, а также общего благополучия работающего населения.

Ключевые слова: государственное управление; охрана труда; системы управления охраной труда; оценка и управление рисками.

¹ Кузнецова Екатерина Анатольевна – кандидат социологических наук, заместитель директора Центра исследований охраны труда, ФГБУ «ВНИИ труда» Минтруда России. Адрес: Москва, ул. 4-я Парковая, д. 29. E-mail: kuznetsova@vcot.info

Введение

По расчетам Международной организации труда (МОТ), ежегодные экономические потери от производственного травматизма и заболеваний составляют 3,94% мирового ВВП (ILO, 2017). По данным ЕС, эта цифра составляет 3,9% мирового ВВП, или 2 680 млрд евро. Несчастные случаи на производстве и производственные травмы обходятся ЕС в 478 млрд евро в год (EU-OSHA, 2017).

В Российской Федерации в 2019 г. величина потерь фонда рабочего времени из-за производственного травматизма и предоставляемых работникам компенсаций в связи с работой во вредных и (или) опасных условиях труда в виде ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска и сокращенной продолжительности рабочего времени составила, по экспертным оценкам, 139,0² млн человеко-дней. Недопроизводство продукции и услуг в этой связи приводит к значительным потерям валового внутреннего продукта (порядка 0,54%), которые в абсолютном выражении составили около 589,4 млрд руб. В целом экономические потери, связанные с состоянием условий и охраны труда в Российской Федерации, в 2019 г. составили приблизительно 1,73 трлн руб., или 1,6% ВВП³.

Очевидно, что экономика России несет значительные потери, обусловленные неудовлетворительными условиями труда и производственным травматизмом. С другой стороны, динамика производственного травматизма в Российской Федерации за последние более чем 10 лет в совокупности с динамикой численности занятых в экономике позволяет сделать вывод, что реализуемые до последнего времени меры государственного управления охраной труда вывели показатели травматизма, как сейчас принято говорить, «на плато».

Из Рисунка 1 видно, что начиная с 2015 г. сокращение количества пострадавших от производственного травматизма становится пропорциональным сокращению среднесписочной численности работающих.

Анализ причин несчастных случаев с тяжелым исходом показывает, что в течение продолжительного промежутка времени каждый третий такой несчастный случай происходит по причине неудовлетворительной организации проведения работ, еще примерно по 10% приходится на нарушение работниками дисциплины труда и правил дорожного движения. В совокупности так называемыми устранимыми причинами обусловлено около 70% всех несчастных случаев с тяжелыми последствиями.

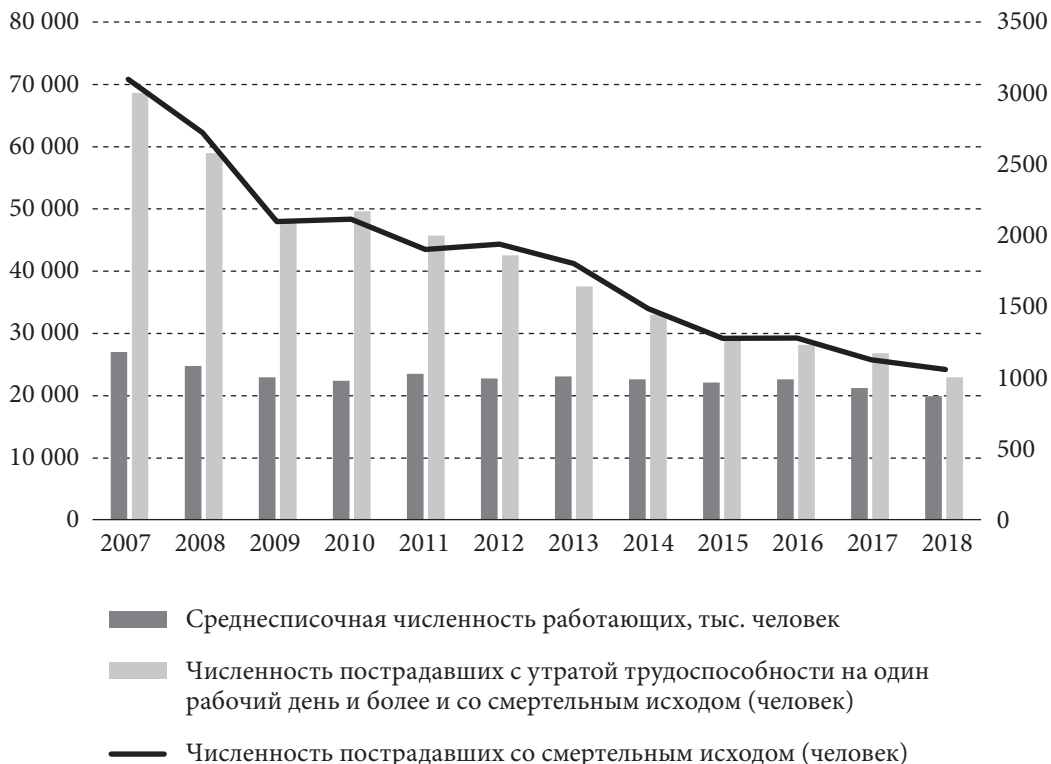
Динамика распределения причин несчастных случаев на производстве с тяжелыми последствиями показана в таблице (см. Приложение, рис. 1).

² Для расчета использовались данные Росстата (www.gks.ru). Расчет осуществлялся исходя из минимально установленной продолжительности ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска (7 календарных дней) и минимального сокращения продолжительности рабочего времени (до 36 часов в неделю).

³ Экспертный расчет, ежегодно проводимый по данным, предоставляемым Пенсионным фондом, Фондом социального страхования и Росстатом в соответствии с приказом Минтруда России от 29.12.2014 N 1197 «О проведении общероссийского мониторинга условий и охраны труда».

Рисунок 1

Динамика уровня занятости и производственного травматизма



Источник: Федеральная служба государственной статистики. URL: https://rosstat.gov.ru/working_conditions (дата обращения: 20.11.2020).

Можно сказать, что конец XX – начало XXI в. в России были периодом переосмысления государственного управления охраной труда при переходе от плановой к рыночной экономике. В 2008 г. была сделана попытка внедрения принятых во всем мире принципов управления профессиональными рисками: приказом Минздравсоцразвития России от 23.10.2008 N 586 была утверждена Программа действий по улучшению условий и охраны труда на 2008–2010 гг., предусматривающая формирование основ для такого перехода, и в статье 209 Трудового кодекса Российской Федерации появилось определение системы управления охраной труда, профессионального риска и управления профессиональными рисками. В 2016 г. Приказом Минтруда России N 438н было утверждено Типовое положение о системе управления охраной труда. С конца 2017 г. все чаще стали говорить о так называемой «стратегии нулевого травматизма» и о культуре безопасности.

О культуре безопасности и о ее влиянии на показатели производственного травматизма отечественные авторы также начали писать недавно. Так, В.А. Машин (2014), базируясь на анализе противоречий и недостатков концепции культуры безопасности, изложенной в 1991 г. в докладе МАГАТЭ, предложил свою концепцию, в основе которой – обеспечение

безопасности как процесс, охватывающий весь жизненный цикл объекта управления. Монография П. Захарова (2019) посвящена рассмотрению роли человека и человеческих ошибок в формировании и восприятии культуры безопасности. Ученые из Санкт-Петербурга анализируют показатели оценки развитости культуры безопасности в рамках предприятия. А.К. Морегно и Г.П. Зернова (2012) указывают на важность внедрения основ культуры безопасности в современную педагогическую науку. Наиболее цитируемая статья, в которой говорится о теоретических основах формирования культуры безопасности и климате безопасности – статья Л.И. Хайруллиной и В.С. Гаилова (2012).

Задача настоящего исследования – сравнительный анализ действующих моделей государственного управления охраной труда экономически развитых стран и российской модели в период ее реформирования с целью оценки возможностей их применения в Российской Федерации.

После изучения законодательства и информации из открытых источников и научных публикаций, для анализа было отобрано четыре страны, имеющих опыт наиболее успешного государственного управления охраной труда: Великобритания, США, Австралия и Япония.

Великобритания, страна с европейской культурой, считается не только «колыбелью промышленной революции», но и основоположником законодательного закрепления управления рисками как основы обеспечения безопасности и здоровья работников.

Япония является представителем яркой самобытной азиатской культуры. Но это также одна из немногих стран, где, как и в России, на законодательном уровне закреплено требование к обязательным измерениям условий труда. А кампания, связанная с внедрением концепции «нулевого травматизма» на основе полного вовлечения всего персонала, стартовала в Японии еще в 1973 г. Этот опыт также представляет для России значительный интерес в связи с присоединением нашей страны в декабре 2017 г. к всемирному движению Vizion Zero.

США и Австралия, так же как и Россия, занимают значительную по протяженности территорию, имеют государственное устройство, сходное с федеративным (имеют национальное законодательство и законодательство на уровне штатов). В США в 1971 г. был принят первый федеральный закон, обязывающий работодателя обеспечивать безопасность работников путем выявления и устранения опасностей. В Австралии, как и в России, в 2011 г. был принят «модельный» федеральный закон по охране труда, обеспечивший единообразие законодательства во всех юрисдикциях Содружества.

Нашей целью стало выявление аналогичных этапов в развитии государственного управления охраной труда: точечные меры контроля наиболее травмоопасных видов работ, установление большого количества государственных нормативных требований и стандартов в области безопасности; обусловленный динамичным развитием и разнообразием производственных и технологических процессов переход к оценке рисков; формирование культуры безопасности как наиболее надежной модели устойчивого развития экономики. Для этого были рассмотрены основные этапы развития

подходов к государственному управлению охраной труда в отобранных странах с точки зрения моделей и характеристик управления охраной труда с целью выявить общие черты и этапы, а также дать оценку эффективности реализуемых мер.

Поскольку обзор моделей, методов и показателей оценки эффективности различных инициатив в области охраны труда – предмет отдельного масштабного исследования, то в настоящей статье будет использован только один основной показатель, который можно унифицировать и проследить в динамике: это коэффициент частоты производственного травматизма в расчете на 100 000 работающих. В работе намеренно не приводится единый сравнительный график, показывающий изменение данного показателя с течением времени по всем отобранным странам, так как при его расчете в разных странах используются разные исходные данные (в том числе и категоризация несчастных случаев, подлежащих регистрации в качестве несчастных случаев, связанных с производством) и разные их источники.

В исследовании использовались статистические данные, которые было возможно получить из открытых источников в оригинале (на сайтах национальных комитетов по статистике или в публикациях). Там, где это представлялось возможным, максимально использовались относительные величины для сопоставимости данных. Там, где относительных показателей не было, брались абсолютные значения показателей.

В статье представлены краткие результаты проведенного анализа исследований, опубликованных в периодических изданиях, а также краткий обзор и сравнительный анализ различных моделей государственного управления охраной труда.

Этапы реформирования государственного управления охраной труда в Великобритании⁴

Формирование модели оценки рисков.

В 1970 г., когда США приняли Закон об охране труда и создали новое Федеральное агентство по охране труда с целью контроля его применения, в Парламент Великобритании был внесен проект Закона о работающих по найму (в части здоровья и безопасности). После смены правительства партия консерваторов отклонила проект закона в связи с его недостаточной проработанностью.

Для всестороннего изучения вопроса был приглашен лорд Робенс, председатель Национального совета угольной промышленности, а также сформирован Комитет по охране труда, который в течение следующих двух лет собирал данные, представив отчет в июле 1972 г. Результаты работы Комитета стали известны как «отчет Робенса» (Safety and Health at Work, 1972). Полагая,

⁴ По материалам электронного ресурса «История охраны труда», созданного под руководством и при финансировании Национального комитета по охране труда Великобритании в 2014 г. URL: <https://www.historyofosh.org.uk/index.html> (дата обращения: 10.07.2020).

что основная ответственность лежит на тех, кто создает риски, и на тех, кто подвергается рискам, Комитет лорда Робенса пришел к выводу, что необходима более саморегулирующаяся система обеспечения безопасности и здоровья и что традиционный подход, основанный на постоянно увеличивающемся наборе предписывающих нормативных актов, является устаревшим, чрезмерно сложным и неадекватным. Реформа должна быть направлена на создание условий для более эффективного саморегулирования этих вопросов на уровне предприятия совместно работодателями и работниками.

Закон об охране труда (Health and Safety at Work etc Act, 1974) был принят в июле 1974 г., и в том же году были созданы Исполнительный комитет по охране труда (HSE) и Комиссия по охране труда (HSC).

В 1989 г. британская модель, основанная на оценке рисков, была распространена на весь Европейский союз в виде рамочной директивы № 89/391/ЕЭС «О введении мер, содействующих улучшению безопасности и гигиены труда работников на производстве» (Directive 89/391/EEC – OSH «Framework Directive», 1989). Рамочная директива была призвана обеспечивать минимальные требования к безопасности и здоровью работников во всей Европе, позволяя государствам-членам устанавливать более строгие меры. Директива включила в себя важнейшие особенности британского подхода к государственному управлению охраной труда, включая управление рисками, основанное на выявлении и предотвращении опасностей, участие работников, меры контроля рисков, документацию и периодическую повторную оценку уровней рисков.

Первая оценка эффективности Закона об охране труда 1974 г., основанного на принципах управления рисками.

Комплексная оценка Закона об охране труда 1974 г. была опубликована в 2004 г. совместно Комиссией и Исполнительным комитетом в отчете под названием «Тридцать лет прошлого и взгляд в будущее» (HSE, 2004). В нем утверждалось, что система, введенная Законом 1974 г., по-прежнему актуальна, несмотря на экономические, социальные и технологические изменения, произошедшие с тех пор, и что основной миссией государства остается «защитить здоровье и безопасность людей путем обеспечения контроля постоянно меняющихся рисков на рабочих местах».

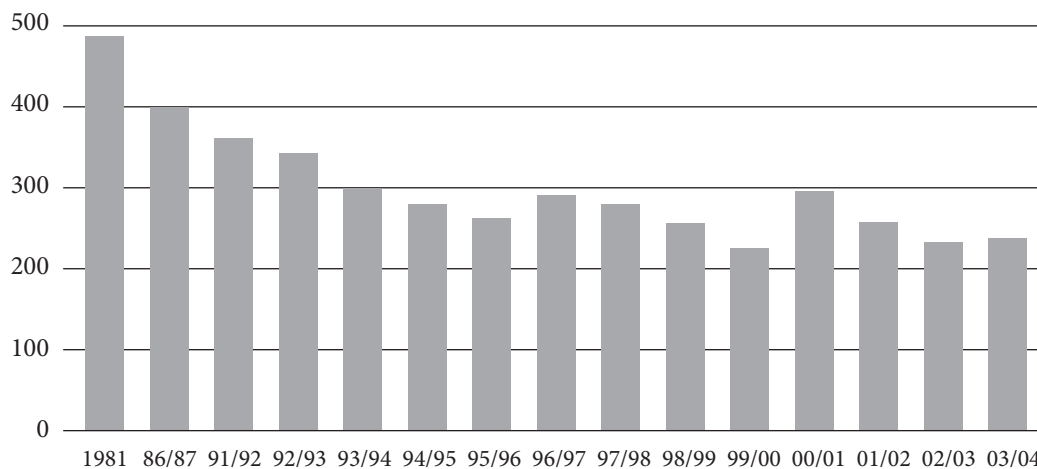
В том же 2004 г. Комиссия по охране труда разработала «Стратегию в области охраны труда до 2010 года и далее». В качестве долгосрочных (постоянных) целей Стратегией были установлены, в том числе, защита людей посредством предоставления информации и консультирования, обеспечения целенаправленной системы нормативного регулирования и поощрения исследований в области безопасности и здоровья; содействие бизнесу в придерживании высоких стандартов охраны труда как социальных и экономических преимуществ.

В качестве новых целей были установлены, в том числе, разработка новых способов создания и поддержания эффективной культуры здоровья и безопасности в меняющейся экономике (включая полное вовлечение персонала в вопросы управления безопасностью и эффективное управле-

ние рисками) и достижение более высокого уровня признания и уважения к здоровью и безопасности на производстве как неотъемлемой части современного конкурентоспособного бизнеса и как вклада в социальную справедливость и интеграцию (HSC, 2010, p. 4).

Рисунок 2

Динамика численности погибших от несчастных случаев на производстве в Великобритании, 1981, 1986/87 и 1991/92–2003/04 гг.



Источник: HSE, 2004, p. 5.

Переход к культуре профилактики.

Доклад лорда Янга, советника премьер-министра по вопросам законодательства и практики в области охраны труда, «Здравый смысл, общая безопасность»⁵ был опубликован в октябре 2010 г. (Lord Young, 2010). В докладе рекомендовалось улучшить общественное мнение о здоровье и безопасности на рабочих местах, обеспечить серьезное отношение к этим вопросам со стороны работодателей и работников; снизить бюрократическую нагрузку на бизнес.

В марте 2011 г. на основе рекомендаций Янга правительство опубликовало планы реформирования государственного управления охраной труда под заголовком «Хорошее здоровье и безопасность – хорошо для всех» (Department for Work Pensions, 2011). В этом докладе были сформулированы следующие выводы.

Если правительство хочет достичь цели по превращению Британии в более ориентированную на экономический рост и развитие страну, ключе-

⁵ Перевод на русский язык не дает возможности передать суть заголовка доклада “Common sense, common safety”: common sense – устойчивое словосочетание, переводящееся как «здравый смысл», однако слово «common» само по себе означает общий, единый. Следовательно, по смыслу ближе будет сказать «здравый смысл как общий принцип, общая безопасность».

вым приоритетом должно быть облегчение бюрократического бремени для бизнеса. Чем больше барьеров ставится на пути предпринимателей и инвесторов, тем менее успешной будет экономика.

Ключевой частью реформирования является изменение культуры безопасности, которая сегодня вызывает столько разочарований, связанных с большим количеством проверок на рабочих местах с относительно низким уровнем риска и с хорошей производительностью, а также зачастую неадекватными рекомендациями по вопросам здоровья и безопасности для предприятий от плохо квалифицированных консультантов.

Реформирование предлагалось проводить в трех основных направлениях.

Для упрощения получения компетентных и этических консультаций запустить официальный реестр консультантов по охране труда (<https://www.oshcr.org/>), которые должным образом аккредитованы в одной из профессиональных организаций отрасли. Это упростит доступ к надежным и авторитетным советам.

Значительно сократить количество проверок за счет проверок только тех предприятий, которые работают в отраслях повышенного риска и/или допускают серьезные нарушения норм в области охраны труда. Также затраты на охрану труда перенести с налогоплательщиков на организации, которые получают конкурентное преимущество, нарушая требования безопасности.

Упрощение регулирования в области охраны труда для малого и среднего бизнеса⁶. Для этого запустить ресурс «Здоровье и безопасность – это просто» (<http://www.hse.gov.uk/simple-health-safety>), который позволит малым и средним предприятиям с низким уровнем риска получить достаточную информацию, необходимую для достижения базового уровня управления здоровьем и безопасностью на рабочем месте (Department for Work Pensions, 2011).

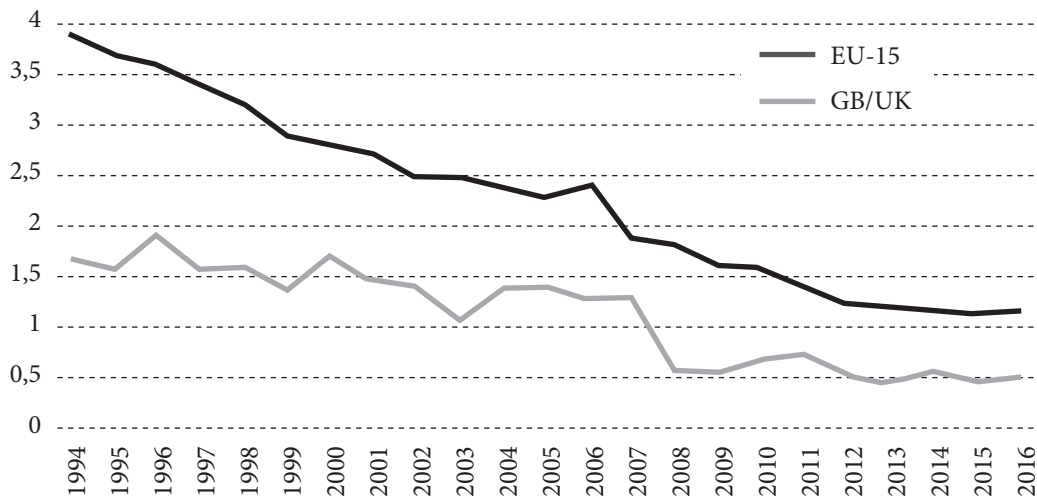
В настоящее время Исполнительный комитет по охране труда Великобритании является государственным органом, который отвечает, в том числе, за разработку (за счет государственных средств) и размещение методических и информационных материалов по охране труда на своем сайте www.hse.gov.uk.

На представленных ниже графиках (см. рис. 3 и 4) приведена динамика показателей травматизма (только по Великобритании и в сравнении со средними значениями по ЕС), подтверждающая эффективность реализованной политики, основанной на управлении рисками и культуре профилактики.

⁶ Особое внимание к предприятиям малого и среднего бизнеса было обусловлено следующим. По данным за 2004 год, с 1974 г., когда работающее население насчитывало около 22 млн человек, более 3 млн рабочих мест в обрабатывающей промышленности сократились (снижение более чем на 50%), в то время как сектор услуг вырос за счет занятости с менее 2/3 рабочей силы до более чем 3/4. В начале 2003 г. 99% предприятий были отнесены к малым (с численностью персонала менее 50 человек) и только 0,2% имели более 250 сотрудников. Около 60% рабочей силы (примерно 25 млн) было занято на малых и средних предприятиях, а 71% из них относятся к самозанятым (HSE, 2004, p. 4).

Рисунок 3

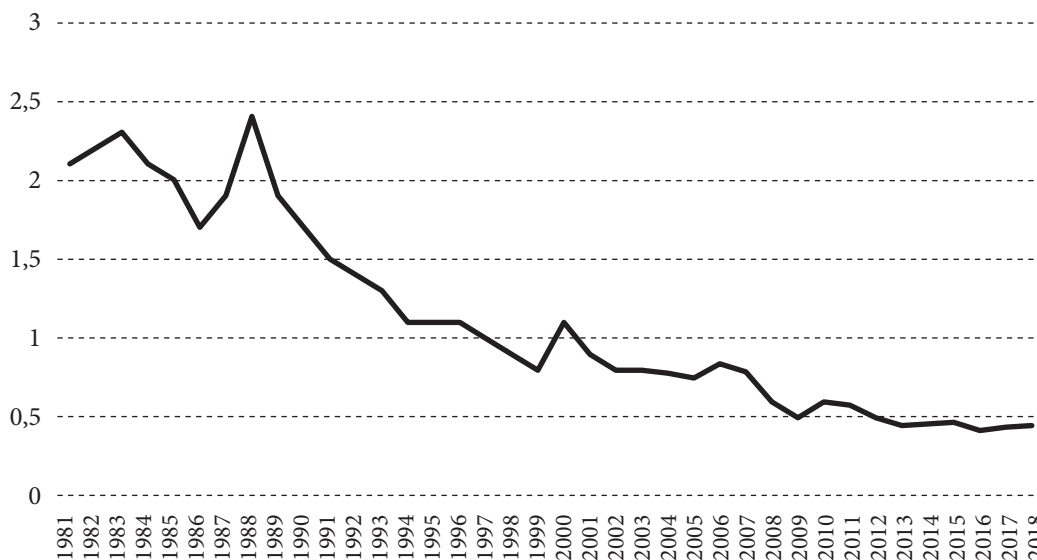
Сравнение динамики коэффициента частоты смертельного травматизма в Великобритании со среднеевропейскими значениями



Источник: HSE, 2019, p. 2.

Рисунок 4

Динамика коэффициента частоты смертельного травматизма на 100 000 работающих Великобритании



Источник: сайт Исполнительного комитета по охране труда Великобритании, раздел «Статистика». URL: <https://www.hse.gov.uk/statistics/tables/index.htm#riddor> (дата обращения: 05.08.2020).

Этапы реформирования государственного управления охраной труда в Австралии

Территориальное нормативное регулирование.

До образования федерации Австралии в 1901 г. Австралия находилась под сильным влиянием и контролем Великобритании. Создание структурированного управления охраной труда в Австралии началось в середине XIX в. в штатах Новый Южный Уэльс и Виктория. В 1854 г. в Новом Южном Уэльсе был принят закон, регулирующий условия труда на угольных шахтах (Pryor, Ruschena, 2012).

Этот закон был прямым результатом исследования здоровья, безопасности и условий труда на угольных шахтах в Англии (Ingham et al., 1843). В Виктории было принято законодательство о фабриках в британском стиле, регулирующее растущую производственную деятельность в штате (Pryor, Ruschena, 2012).

В период с 1950-х по 1970-е гг. австралийское трудовое законодательство не разрабатывалось централизованно, а принималось каждым штатом и территорией отдельно. Некоторые группы работников оставались неохваченными никаким законодательством в области охраны труда (Mayhew, Peterson, 1999).

Управление охраной труда, основанное на стандартизации.

Охрана труда в Австралии в 1970–80 гг. рассматривалась как проблема обеспечения соответствия установленным стандартам, была сосредоточена на законодательной интерпретации и ведении записей по безопасности (Borgys et al., 2006; Hale, Guldenmund, 2006; Provan et al., 2017). В австралийских правилах по охране труда использовались общие требования, стандарты производительности, технологические требования и требования к документации.

Вместо описания методов обеспечения соблюдения требований правила определяли обязанности исполнителя с точки зрения целей или результатов, которые они должны достичь, или проблем, которые они должны решить, оставляя за непосредственным руководителем разработку наиболее эффективного и безопасного метода обеспечения соответствия стандарту. Большая часть правил по охране труда в австралийских юрисдикциях содержалась в отдельных документах, и нередко имелось более десятка наборов правил, каждый из которых касался конкретной опасности или отрасли. С середины 1990-х гг. многие австралийские регулирующие органы по охране труда объединили все нормативные акты в один общий регламент или свод консолидированных нормативных актов.

Заметным событием в установлении стандартов в Австралии в 1990-е гг. стало движение к общенациональному единообразию стандартов и так называемых «кодексов практик» (или сводов правил). Координировала работу по унификации стандартов и кодексов Национальная комиссия по охране труда (NOHSC). В 1991 г. NOHSC сформировала трехстороннюю нацио-

нальную рабочую группу по вопросам обеспечения единообразия стандартов. Процесс обеспечения национального единообразия стандартов не был завершен в связи со сменой правительства. И только в 2007 г., после прихода к власти партии лейбористов, этот вопрос был снова поставлен на повестку дня (Provan, Pryor, 2019).

Унификация федерального и территориального законодательства.

На заседании Совета министров по трудовым отношениям 1 февраля 2008 г. министры согласились с тем, что типовое (модельное) законодательство является наиболее эффективным способом достижения гармонизации законов об охране труда и окружающей среды. В июле 2008 г. Совет австралийских правительств подписал Межправительственное соглашение о нормативно-правовой реформе в области охраны труда, в котором излагаются принципы и процессы сотрудничества между Содружеством, штатами и территориями для реализации типового законодательства: все юрисдикции взяли на себя официальное обязательство по гармонизации законов об охране труда и окружающей среды в установленные сроки.

Чтобы координировать разработку и внедрение типовых нормативных актов в области управления охраной труда, Межправительственное соглашение предусматривало создание независимого органа Safe Work Australia (SWA). SWA – это официальный орган правительства Австралии, финансируемый совместно правительствами Содружества, штатов и территорий, выполняющий свои функции в соответствии с планами, которые ежегодно утверждаются министрами по охране труда Содружества. Задачами SWA являются разработка и оценка национальной политики, стратегии и типового законодательства в области охраны труда; участие в проведении расследований несчастных случаев, аварий и инцидентов, а также спор; анализ и опубликование статистических данных в области охраны труда.

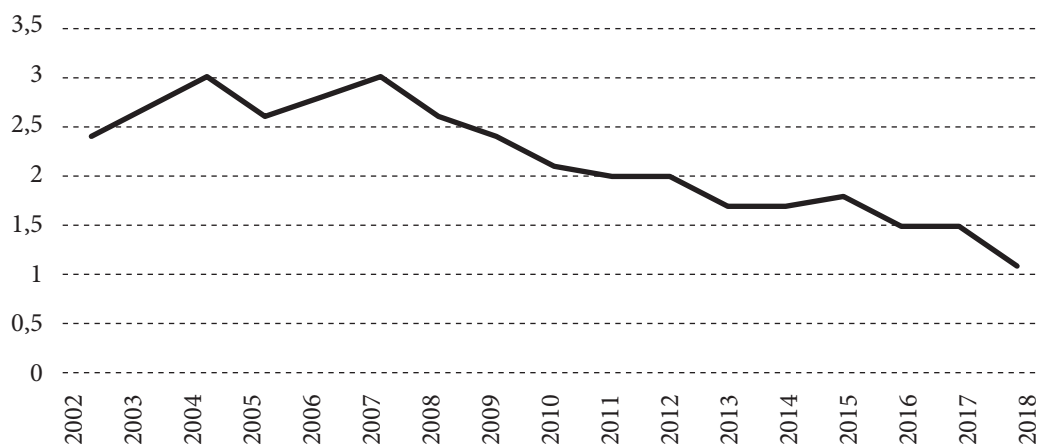
Также SWA, как и Исполнительный комитет по охране труда Великобритании, разрабатывает и размещает на своем сайте (www.safeworkaustralia.gov.au) методические, справочные и информационные материалы в области охраны труда.

29 апреля 2010 г. окончательная версия модельного Закона об охране труда (Model Work Health and Safety Act, 2010) была опубликована на сайте SWA. По содержанию модельный Закон Австралии очень похож на X раздел Трудового кодекса Российской Федерации: он содержит основные обязанности и ответственность работодателя и работника, а также права и обязанности инспектора. К настоящему моменту все территории и штаты, входящие в Содружество, кроме штатов Виктория и Западная Австралия, утвердили свои законы об охране труда на основе модельного Закона от 2010 г. Раздел модельного Закона «Обязанности нанимателя» (ст. 19–28) в качестве одной из основных обязанностей предусматривает выявление опасностей и оценку риска. Модельные стандарты и кодексы практик также размещаются на сайте SWA (<https://www.safeworkaustralia.gov.au/resources-publications/all>).

Эффективность предпринятых мер государственного регулирования в области охраны труда подтверждается динамикой производственного травматизма в Австралии, которая приведена на графике ниже.

Рисунок 5

Динамика коэффициента частоты смертельного травматизма на 100 000 работающих Австралии



Источник: Safe Work Australia's Work-Related Traumatic Injury Fatalities data set.

Этапы реформирования государственного управления охраной труда в США

Первые федеральные инициативы.

В США (как и в Австралии) с конца IX до середины XX в. законодательство в области охраны труда принималось на уровне отдельных штатов или отраслей. После Второй мировой войны с развитием промышленности проблемы травматизма стали приобретать все большие масштабы. В 1960-х гг. в Соединенных Штатах ежегодно гибло около 14 000 рабочих и более 2 млн человек утрачивали трудоспособность вследствие травм и болезней, полученных на производстве (OSHA Training Institute, 2011). Отдельные штаты предпринимали меры по обеспечению более безопасных и здоровых условий труда, но рабочие, политики и широкая общественность признали, что для координации усилий необходимо федеральное агентство.

Этим обусловлен запуск в начале 1965 г. программы «Безопасность-70». Главной ее целью было сокращение производственного травматизма среди федеральных служащих на 30% к 1970 г. Основной причиной несчастных случаев являлись дорожно-транспортные происшествия, которые обходились федеральному бюджету почти в 200 млн долларов США ежегодно (Statement by the President, 1966). К сожалению, через два года прогресс остановился. Как констатировал президент Линдон в сентябре 1968 г.: в 1966 г.

было травмировано 109 913 федеральных служащих, а в 1967 г. эта цифра увеличилась до 119 400. Количество травм, ведущих к инвалидности, выросло с 6,9 до 7 на млн отработанных человеко-часов (Memorandum on the Federal Agency Program, 1968).

Пришедший к власти в 1969 г. президент Никсон для улучшения ситуации запустил двухлетнюю программу «Фокус – на безопасность» («Zero in on Safety»), реализованную Национальным советом по безопасности (NSC) США с 1969 по 1971 гг. Программа также была направлена на снижение травматизма среди федеральных служащих. Журнал «ROUNDUP» Национального управления США по авионавигации и исследованию космического пространства в 1971 г. писал о том, что программа предусматривает выявление и устранение основных причин несчастных случаев, а также о награждениях по номинациям, о распространении фильмов, буклетов и брошюр, о ежемесячном выпуске типовых решений, которые помогут профильным министерствам разработать свои программы (Campbell, Kendall, 1971).

Закон США об охране труда 1970 г.

В декабре 1970 г. был утвержден Закон об охране труда (Occupational Safety and Health Act, 1970), в соответствии с которым было учреждено Федеральное агентство по охране труда (OSHA). Официально созданное 28 апреля 1971 г., OSHA стало первым общенациональным регулирующим органом, устанавливающим и обеспечивающим соблюдение стандартов безопасности на рабочем месте.

Под действие Закона об охране труда не попадают рабочие места, в отношении которых действуют федеральные законы, разработанные иными органами государственной власти (например, подпадающие под действие законодательства в области ядерной безопасности), что позволяет OSHA избегать дублирующих проверок соблюдения требований безопасности. Также действие Закона не распространяется на государственных служащих и самозанятых.

Закон предусматривает права штатов самостоятельно регулировать вопросы управления охраной труда за счет разработки соответствующих нормативных документов. Однако они могут применяться только в случае их согласования и утверждения OSHA.

Закон налагает на всех работодателей всего две основные обязанности: предоставлять работникам рабочие места, на которых отсутствуют опасности, могущие причинить вред здоровью и жизни работников, а также обеспечивать соответствие стандартам, разработанным OSHA. Интересным представляется то, что при защите от конкретной опасности работодатель в качестве приоритета использует соответствующий стандарт OSHA. Однако если работодатель считает, что требования стандарта недостаточно эффективно защищают работника от данной опасности в конкретном производственном процессе, приоритетом является соблюдение его общей обязанности по обеспечению безопасности работника и он вправе принимать свои меры защиты.

Также Закон гласит, что для установления нарушения работодателем своей основной обязанности по обеспечению безопасности работника инспекторы OSHA должны доказать следующее: условия труда представляют опасность для работника; работодатель осознает, что условия труда представляют опасность; опасность реально или потенциально может причинить ущерб здоровью работника; существуют разумные средства для снижения уровня опасности или ее исключения (Congressional Research Service, 2015, p. 3).

Добровольные программы по охране труда.

OSHA 2 июля 1982 г. объявила о введении Добровольных программ по охране труда (VPP)⁷. Регистрация участия в VPP является официальным признанием OSHA значительных и эффективных совместных усилий работодателей и работников, которые создали образцовые системы управления охраной труда (СУОТ).

Законодательной основой для реализации VPP является статья 2-b(1) Закона о безопасности и гигиене труда США от 1970 г., в котором говорится о намерении Конгресса «обеспечить насколько возможно каждого работающего мужчину и женщину страны безопасными и здоровыми условиями труда и сохранить людские ресурсы путем поощрения работодателей и работников в их усилиях по сокращению числа опасностей, связанных с безопасностью и здоровьем на рабочем месте, и стимулирования работодателей и работников к созданию новых и совершенствованию существующих программ обеспечения безопасных и здоровых условий труда».

Участие в VPP добровольное и строится на доверии и сотрудничестве между OSHA, работодателем, работниками и представителями работников, дополняет, но не отменяет деятельности OSHA по осуществлению государственного контроля.

Соблюдение Закона и всех применимых требований OSHA является лишь минимальной базой для участников VPP. Участники VPP разрабатывают и внедряют системы для эффективного выявления, оценки, предотвращения и контроля профессиональных рисков с целью профилактики случаев травмирования и заболеваний работников. В результате организации, участвующие в VPP, служат образцами в области охраны труда, демонстрируя преимущества системного подхода для обеспечения безопасности и здоровья работников.

В среднем на рабочих местах участников VPP коэффициент частоты случаев утраты трудоспособности на один день и более, а также случаев перевода работников на более легкую работу (DART)⁸ на 52% ниже среднего показателя по отрасли. До 2008 г. участниками VPP могли стать лишь работодатели, в организациях которых находились только стационарные рабочие места. С 2008 г. в VPP могут участвовать строительные, сервисные

⁷ URL: <https://www.osha.gov/vpp/all-about-vpp> (дата обращения: 27.11.2020).

⁸ Days Away Restricted or Transferred (DART) case rate ежегодно рассчитывается Отделом партнерства и признания на основе данных, предоставляемых участниками VPP.

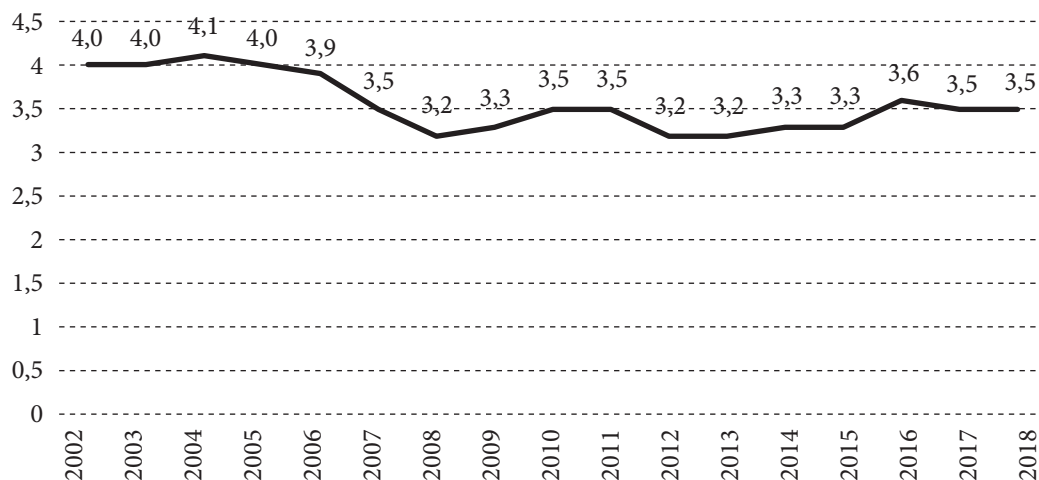
и обслуживающие организации, в которых стационарных рабочих мест практически нет.

В 1994 г. была запущена Программа для государственных служащих (SGE), в рамках которой специалисты в области охраны труда частного и государственного секторов могут обмениваться идеями, получать новые знания.

Если приводить динамику значений показателя частоты смертельного травматизма в США, то может показаться, что предпринимаемые меры государственного управления не приносят значимых результатов: значение колеблется в пределах 3,5 уже более 10 лет (рис. 6). Однако если одновременно посмотреть на динамику численности занятых в экономике, то становится заметным эффективность мер поддержки, позволяющих производственному травматизму не расти вместе с численностью занятых в экономике (Приложение, рис. 2).

Рисунок 6

Коэффициент смертельного травматизма на 100 000 занятых в экономике США (включая самозанятых), 2002–2018 гг.



Источник: Бюро статистики США. URL: www.bls.gov (дата обращения: 27.11.2020).

Этапы реформирования государственного управления охраной труда в Японии

Кампания «Нулевой травматизм за счет всеобщего вовлечения» (Zero-accident Total Participation Campaign).

Японская ассоциация промышленной безопасности и здоровья (JISHA) была основана в 1964 г. в соответствии с Законом об организациях предотвращения промышленных аварий (Industrial Accident Prevention Organization Law, 1964) с целью содействия работодателям в реализации программ предот-

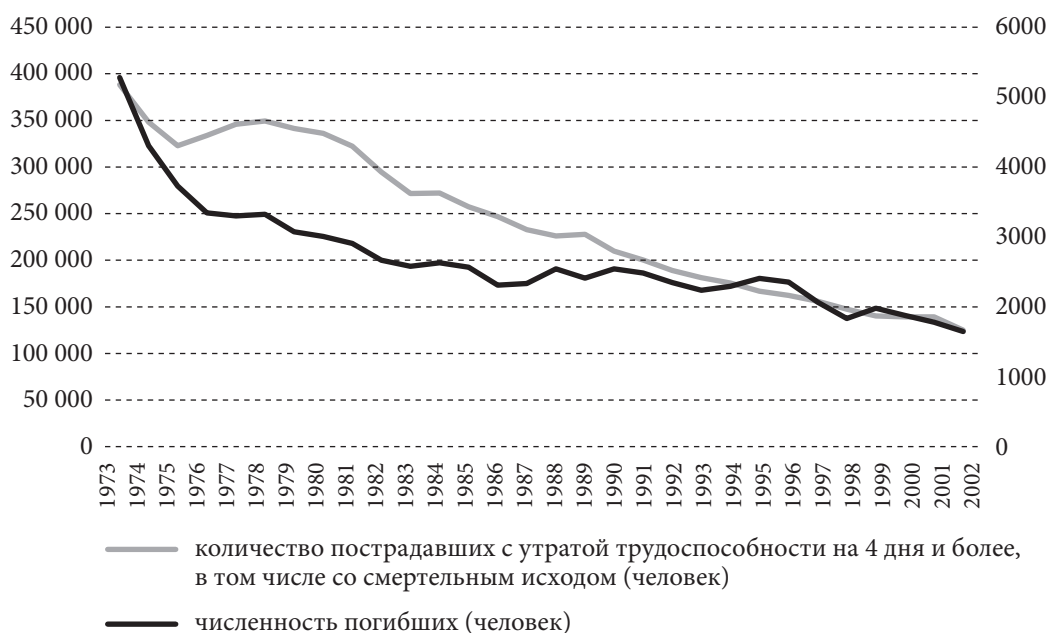
вращения профессиональных рисков. С момента своего основания ассоциация реализует широкий спектр программ, связанных с предотвращением несчастных случаев на производстве.

В 1973 г. при поддержке Министерства труда, здоровья и благополучия (далее – Министерство) была запущена Кампания «Нулевой травматизм за счет всеобщего вовлечения» (JISHA, 2003). Идея была позаимствована из двухлетней программы «Фокус – на безопасность» (Zero in on Safety»), реализованной Национальным советом по безопасности (NSC) в США с 1969 по 1971 гг. Кампания также активно использовала концепцию проведения мероприятий по методу контроля качества (QC), получившего в Японии распространение с 1950-х гг. (Hamid et al., 2019). На съезде членов JISHA в 1973 г. было отмечено, что: «Создание безопасных и комфортных рабочих мест не может быть достигнуто только работодателями. Это становится возможным после того, как все работники будут принимать активное участие в деятельности по охране труда. Для этой цели было бы наиболее эффективным продвигать кампанию по достижению нулевого уровня травматизма, в которой каждый рабочий участник играет определенную и важную роль».

В 2003 г. были подведены итоги 30 лет реализации Кампании (JISHA, 2003, р. 2–3). На графике (рис. 7.) приведена статистика производственного травматизма за 30 лет.

Рисунок 7

Динамика производственного травматизма за 30 лет внедрения Кампании «Нулевой травматизм за счет всеобщего вовлечения» в Японии, 1973–2003 гг.



Источник: JISHA, 2003, р. 11.

В том же бюллетене говорилось о том, что в плане мероприятий по реализации Кампании на период с 2003 по 2007 г. запланировано комплексное продвижение Кампании и внедрения систем управления охраной труда, признание важной роли руководителей высшего и среднего звена в сокращении количества несчастных случаев, распространение Кампании на малые и средние предприятия, содействие реализации мероприятий по предотвращению несчастных случаев в организациях (JISHA, 2003, p. 3).

Информация о Кампании размещена на сайте JISHA на 15 языках, включая русский⁹.

Законодательство по охране труда Японии.

В 1972 г. после принятия Закона об охране труда в промышленности (Industrial Safety and Health Law, 1972) под нормативное регулирование в Японии подпало обязательное положение об измерении факторов рабочей среды. В 1975 г. был принят Закон об измерении состояния производственной среды (Working Environment Measurement Law, 1975). В 1976 г. Бюро стандартов труда Минтруда Японии выпустило информационные письма, касающиеся технических руководств по проведению измерений факторов рабочей среды. В этих информационных письмах использовался термин «оценка безопасности» как часть усилий по предотвращению несчастных случаев на химических предприятиях. В 1988 г. такие же информационные письма были опубликованы и по проведению их оценки.

В 2006 г. вступили в силу поправки в Закон об охране труда в промышленности, вводящие новую обязанность работодателя обеспечивать личное консультирование врачей для работников, работающих сверхурочно, и предусматривающие оценку рисков на рабочем месте.

В новой редакции ст. 28–2 Закона обязывает работодателя выявлять все опасности, связанные с производственными процессами (с использованием формулировки «прилагает усилия»), а также реализовывать меры по предотвращению причинения ущерба здоровью и жизни работника (Kondo, 2004).

Внедрение системного подхода и управления рисками.

С 1980-х гг. правительство Японии совместно с Ассоциацией по стандартизации, Ассоциацией промышленной безопасности и здоровья и Ассоциацией консультантов по охране труда обсуждали международные инициативы и их эффективность в поощрении добровольных действий предприятий по повышению безопасности и укреплению здоровья работающего населения. В 1999 г. Министерство утвердило Руководство по системам управления охраной труда (Guidelines on Occupational Safety and Health Management Systems, 1999), которое, как и Закон об охране труда в промышленности, было актуализировано в 2006 г.

⁹ URL: https://www.jniosh.johas.go.jp/icpro/jicosh-old/english/zero-sai/download/zero_sai_kyt_rus.pdf (дата обращения: 27.11.2020).

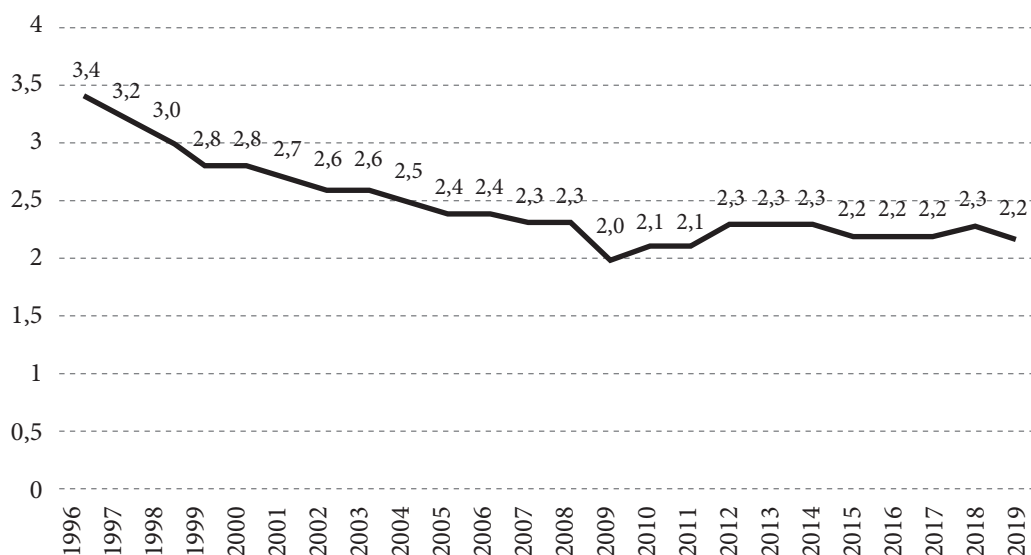
В ноябре 2003 г. Министерство провело опрос крупных предприятий с численностью 500 и более человек и обнаружило различия показателей несчастных случаев на производстве на 1000 рабочих: 3,91 на предприятиях, внедряющих СУОТ; 4,00 на тех, где проводится только оценка рисков; 4,21 на предприятиях, начавших внедрение СУОТ, и 6,15 на остальных обследованных предприятиях (65,7%) (Horie, 2010).

Результаты этих исследований послужили основанием для утверждения Министерством в 2006 г. Руководства по оценке рисков (Guidelines for Risk Assessment, 2006).

Эффективность предпринятых мер государственного регулирования в области охраны труда подтверждается динамикой производственного травматизма в Японии, которая приведена на графике (рис. 8).

Рисунок 8

Динамика численности пострадавших с утратой трудоспособности на 4 дня и более и со смертельным исходом на 1000 работающих в Японии, 1996–2019 гг.



Источник: JISHA, 2019.

Реформирование государственного управления охраной труда в России

От реагирования к профилактике.

До 2009 г. ситуацию можно назвать периодом «косметического ремонта» советской системы государственного регулирования охраны труда, которую, в свою очередь, можно охарактеризовать как административно-управленче-

скую: на государственном уровне устанавливались жесткие и многочисленные требования, разрабатывались стандарты, регламентирующие практически каждый шаг по обеспечению безопасности работников, так как единственным работодателем было государство. Это было возможно также еще потому, что проводились различные конкурсы на лучшие решения, которые потом тиражировались на все предприятия отрасли. Типовые производственные процессы, цеха и оборудование было возможно описывать едиными требованиями. Это же позволило предоставлять различные льготы и компенсации на основании списков профессий, должностей и видов работ. В конце 2008 г. была предпринята попытка перейти от соблюдения государственных требований в области охраны труда к системе управления рисками, как это принято в зарубежной (и общемировой) практике, и была утверждена Программа действий по улучшению условий и охраны труда на 2008–2010 гг.¹⁰. В 2010 г. в статье 209 Трудового кодекса Российской Федерации появились такие термины, как «профессиональный риск» и «система управления риском». Однако по ряду причин эта программа так и не была полностью реализована.

Следующим важным шагом на пути реформирования государственного управления охраной труда в Российской Федерации стало утверждение в октябре 2016 г. Типового положения о системе управления охраной труда. Это Типовое положение было разработано с учетом зарубежной практики, стандартов и принципов системного подхода к управлению безопасностью и здоровьем работников на предприятии. С 2016 г. в соответствии с постановлением Правительства РФ от 17.08.2016 N 806 при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) внедрено применение риск-ориентированного подхода. В настоящий момент происходит пересмотр X раздела Трудового кодекса, в котором основными принципами обеспечения безопасности труда являются предупреждение и профилактика опасностей, а также минимизация повреждения здоровья работников. Правила по охране труда и подходы к обеспечению работников средствами индивидуальной защиты также планируется пересматривать с учетом риск-ориентированного подхода и учета работодателем конкретных опасностей, связанных с особенностями его производственных процессов.

В декабре 2017 г. Россия присоединилась к глобальному движению Vision ZERO, основная стратегическая цель которого – ликвидация несчастных случаев со смертельным исходом и «стремление к нулю» в области сокращения производственного травматизма.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.03.2018 N 363 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Содействие занятости населения» была утверждена подпрограмма «Безопасный труд», цель которой – создание условий для формирования культуры безопасного труда и повышение эффективности мер, направленных на сохранение жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности.

¹⁰ Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 23 октября 2008 г. N 586 «Об утверждении Программы действий по улучшению условий и охраны труда на 2008–2010 годы».

Постановлением Правительства РФ от 26.04.2019 N 833-р утвержден комплекс мер по стимулированию работодателей и работников к улучшению условий труда и сохранению здоровья работников, предусматривающих, в том числе, проведение мероприятий по продвижению основных принципов концепции «нулевого» травматизма у работодателей основных видов экономической деятельности в целях совершенствования принципов управления охраной труда с целью внедрения принципов концепции «нулевого» травматизма в систему управления охраной труда.

Выводы

Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы.

1. Подходы к управлению охраной труда развиваются параллельно с развитием и трансформацией экономики: сначала точечное решение технических проблем в наиболее опасных отраслях промышленности, затем стандартизация и установление многочисленных государственных нормативных требований, переход к передаче ответственности работодателю за обеспечение здоровых и безопасных условий труда посредством управления рисками, далее – внедрение системного подхода к управлению охраной труда, интегрированного в общую систему управления предприятием, и в заключение – осознание необходимости формирования культуры безопасности, зачастую выходящей за рамки предприятия и переносимой в повседневную жизнь. И Россия, пусть и с отставанием, также движется по этому пути.

2. Страны с федеративным устройством приходят к необходимости единообразия законодательства в области охраны труда с целью обеспечения равных прав работников на безопасные условия труда вне зависимости от региона их проживания.

3. Практика государственного управления охраной труда в рассматриваемых странах показала, что после установления единых базовых рамочных требований в области охраны труда основной задачей государства является серьезное исследовательское, методическое и информационно-просветительское сопровождение и содействие работодателям в обеспечении более безопасных и здоровых рабочих мест, а также общего благополучия работающего населения. Подобная практика существует и на уровне Европейского союза, и в отдельных странах (например, в Канаде, Германии, Швеции). Такая поддержка оказывается либо государственными органами (как, например, в Австралии, Великобритании и США), либо ассоциациями специалистов по охране труда (как в Японии), либо ассоциациями страховщиков (как в Германии), либо научно-исследовательскими организациями (как в Швеции и Финляндии). Главное, что вся эта работа финансируется за счет государства, поскольку есть понимание на уровне правительств того, что «безопасность – это хороший бизнес», так как помогает предотвратить значительные экономические потери, связанные с промышленными катастрофами, авариями, инцидентами, производственным травматизмом и профессиональной заболеваемостью.

Заключение

Данное исследование было сосредоточено только на основных этапах трансформации государственного управления охраной труда.

В нем не освещались такие важнейшие вопросы, как государственный надзор, его роль и место в эффективности государственного управления охраной труда. А это, безусловно, очень значимый и серьезный инструмент в руках государства, который может быть как карающим, так и консультирующим, оказывающим работодателям содействие в улучшении ситуации в области охраны труда и в распространении передового опыта.

Не были затронуты и вопросы социального страхования (пенсионного и от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний), его механизмов и видов, значения как инструмента экономического стимулирования работодателей, а в некоторых случаях (как, например, в Германии) – и главных помощников работодателям в сферах повышения безопасности, внедрения оценки рисков и систем управления охраной труда, а также пропаганды развития на предприятиях культуры безопасности.

Также исследование не касалось влияния на производственный травматизм таких факторов, как подъемы и спады в экономике, крупные аварии, инвестиции в развитие тех или иных отраслей промышленности для увеличения экспорта с учетом требований конъюнктуры, локальные и глобальные экономические кризисы и т. п. К сожалению, объем одной статьи не позволяет рассмотреть и исследовать их все в комплексе.

Некоторые выводы, сделанные на основе динамики показателей производственного травматизма, могут показаться спорными. Однако именно эти данные являются наиболее традиционными для оценки успешности любой политики в области охраны труда. Разумеется, необходимо искать и другие, яркие и надежные показатели, которые помогут более точно определить место безопасности в экономической стабильности страны.

В статье не были рассмотрены и вопросы, касающиеся методов экономического стимулирования работодателей к улучшению условий и охраны труда, как положительных, так и отрицательных, имеются в виду широта охвата и размеры налагаемых санкций (как административных, так и уголовных).

На эффективность государственного управления охраной труда также оказывает серьезное влияние развитость социального диалога, взаимного партнерства государства, работодателей и работников.

Обеспечение безопасности работников, защита и укрепление их здоровья – важная часть не только политики в области охраны труда, но и политики социальной, экономической и, в конечном итоге, демографической, связанной с профессиональным долголетием. И данная проблема требует самого пристального внимания, выявления и осмысления лучших практик, методов и инструментов организации государственного управления охраной труда.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Рисунок 1

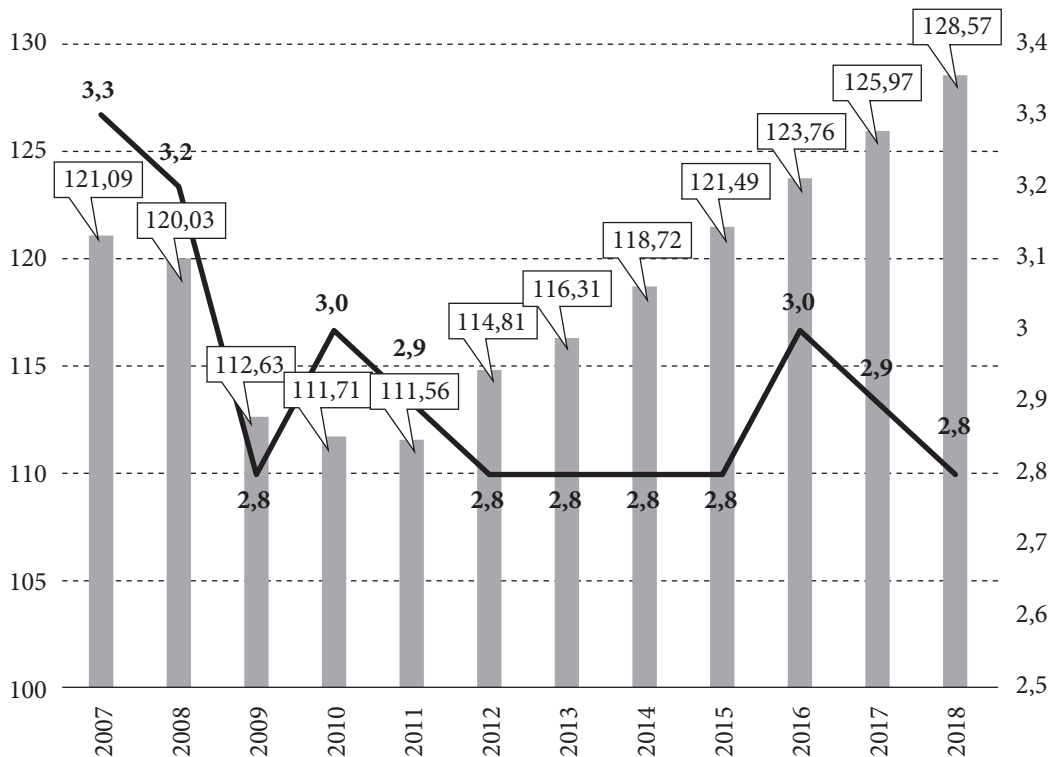
**Динамика распределения причин несчастных случаев
на производстве с тяжелыми последствиями в РФ**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Неудовлетворительная организация производства работ	30,2	30,7	30,7	31,1	30,6	30,4	31,2	31,6
Прочие причины, квалифицированные по материалам расследования несчастных случаев	15,9	16,5	18,6	20,7	21,9	23,2	25,5	23,0
Нарушение правил дорожного движения	12,7	11,6	12,7	12,2	12,7	11,9	12,0	11,2
Нарушение работником трудового распорядка и дисциплины труда	8,6	8,4	7,7	6,9	7,0	8,3	8,6	10,2
Нарушение технологического процесса	6,0	6,6	5,6	5,7	6,6	5,7	5,2	5,3
Неудовлетворительное содержание и недостатки в организации рабочих мест	4,4	4,9	5,1	3,8	3,4	2,8	2,5	2,7
Недостатки в организации и проведении подготовки работников по охране труда	5,0	5,1	4,7	4,1	4,1	4,2	3,4	3,5
Нарушение требований безопасности при эксплуатации транспортных средств	3,7	3,2	3,3	3,1	2,5	2,2	1,9	2,6
Неприменение работником средств индивидуальной защиты	3,5	4,0	3,1	3,3	3,1	3,0	2,6	2,5
Эксплуатация неисправных машин, механизмов, оборудования	3,3	2,9	3,0	2,6	1,9	1,9	1,8	2,2
Конструктивные недостатки и недостаточная надежность машин, механизмов, оборудования	1,9	1,8	1,7	1,9	2,0	2,1	2,1	2,0
Неудовлетворительное техническое состояние зданий, сооружений, территории	2,5	2,4	1,6	2,1	1,9	2,1	1,5	1,7

Источник: Результаты ежегодного мониторинга условий и охраны труда. URL: <https://eisot.rosmintrud.ru/monitoring-uslovij-i-okhrany-truda> (дата обращения: 20.11.2020).

Рисунок 2

**Коэффициент смертельного травматизма
на 100 000 занятых в экономике США (без учета самозанятых)
и численность занятых в экономике (без учета самозанятых)**



Источники: Бюро статистики США www.bls.gov и Платформа деловой статистики www.statista.com (дата обращения: 27.11.2020).

ЛИТЕРАТУРА

1. Захаров П., Пересыпкин С. Культура безопасности труда: Человеческий фактор в ракурсе международных практик. – М.: «Альпина Диджитал», 2019.
2. Машин В.А. Современные основы концепции культуры безопасности // Электрические станции. – 2014. – № 10. – Т. 999. – С. 2–10.
3. Маренго А.К., Зернова Г.П. Трудоохранная культура // Вестник Московского университета МВД. – 2012. – № 4. – С. 192–193.
4. Хайруллина Л.И., Гасилов В.С. Культура охраны труда как элемент управления предприятием // Фундаментальные исследования. – 2012. – № 11–3. – С. 665–669.
5. Borys D., Else D., Pryor P., Sawyer N. Profile of an OHS professional in Australia in 2005 // Journal of Occupational Health and Safety – Australia and New Zealand. 2006. Vol. 22. Issue 2. P. 175–192.
6. Campbell D., Kendall S. ZERO IN on Safety, Zero out Accidents // RPUNUP. 1971. Vol. 10. No. 5. P. 3.
7. Hale A.R., Guldenmund F.G. Role and tasks of safety professionals: Some results from an international survey. Paper presented at the Safety In Action, Melbourne. 2006.
8. Hamid S.R., Isa S., Chew B.Ch., Altun A. Quality Management Evolution from the Past to Present: Challenges for Tomorrow // Organizacija. 2019. Vol. 52. No. 3. P. 157–186.
9. History of Occupational Safety and Health. URL: <https://www.historyofosh.org.uk/index.html> (дата обращения: 13.08.2020).
10. Horie S. Occupational Health Policies on Risk Assessment in Japan // Safety and Health at Work. 2010. Vol. 1. P. 19–28.
11. HSE. Thirty years on and looking forward. The development and future of the health and safety system in Great Britain. 2004. URL: <https://pdf4pro.com/view/thirty-years-on-and-looking-forward-the-144d6.html> (дата обращения: 05.08.2020).
12. HSE. A strategy for workplace health and safety in Great Britain to 2010 and beyond. 2010. URL: <https://www.hse.gov.uk/aboutus/strategiesandplans/strategy2010.pdf> (дата обращения: 03.08.2020).
13. HSE. Health and Safety statistics in the United Kingdom, Comparison with the European Union. 2019. URL: <https://www.hse.gov.uk/statistics/european/european-comparisons.pdf> (дата обращения: 05.08.2020).
14. ILO. Safety and Health at Work. 2017. URL: www.ilo.org/global/topics/safety-and-health-at-work/lang--en/index.htm (дата обращения: 23.07.2020).
15. Ingham R., Winterbottom T., Shortridge R., Roxby J., Clay J. Report of the South Shields Committee Appointed to Investigate the Causes of Accidents in Coal Mines. London, Longman, Brown, Green and Longman. 1843.
16. JISHA, Industrial Accidents Statistics in Japan. 2019. URL: https://www.jisha.or.jp/english/statistics/accidents_in_detail_2019.html (дата обращения: 10.08.2020).

17. Kondo M. New developments in the occupational safety and health management system // Journal of UOEH. 2004. Vol. 26. P. 369–379.
18. Lord Young. Common Sense Common Safety. A report by Lord Young of Graffham to the Prime Minister following a Whitehall-wide review of the operation of health and safety laws and the growth of the compensation culture Cabinet Office. 22 Whitehall London SW1A 2WH. Publication date: October 2010.
19. Mayhew C., Peterson C.L. Occupational health and safety in Australia. St Leonards, NSW, Allen & Unwin. 1999. ISBN 186 448 7291.
20. OSHA Training Institute. Introduction to OSHA: Instructor's Guide. April 2011. URL: https://www.osha.gov/dte/outreach/intro_osh/intro_to_osh_guide.html#topic_1 (дата обращения: 15.08.2020).
21. Provan D.J., Dekker S.W.A., Rae A., Bureaucracy J. Influence and Beliefs: a literature review of the factors shaping the role of a safety professional // Safety Science. Vol. 98. P. 98–112.
22. Provan D.J., Pryor P. The emergence of the occupational health and safety profession in Australia // Safety Science. 2019. Vol. 117. P. 428–436.
23. Pryor P., Ruschena L.J. The Generalist OHS Professional in Australia. The Core Body of Knowledge for Generalist OHS Professionals. Tullamarine, VIC, Safety Institute of Australia. 2012.

ОФИЦИАЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

1. Congressional Research Service. The OSH Act: A Legal Overview. January 22, 2015.
2. Department for Work Pensions. Good Health and Safety, Good for Everyone: The next steps in the Government's plans for reform of the health and safety system in Britain. 2011.
3. Directive 89/391/EEC – OSH «Framework Directive» of 12 June 1989 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health of workers at work.
4. EU-OSHA. Press Release-Work-Related Accidents and Injuries. 2017. URL: <https://www.eurofound.europa.eu/news/news-articles/eu-osh-work-related-accidents-and-injuries-cost-eu-eu476-billion-a-year-according-to-new-global> (дата обращения: 15.07.2020).
5. Guidelines on Occupational Safety and Health Management Systems. Ministry of Labour Notification No. 53, April 30, 1999.
6. Guidelines for Risk Assessment. LSB Notification No. 0310001, March 10, 2006.
7. Health and Safety at Work etc. Act 1974.
8. Industrial Accident Prevention Organization Law No. 118 of June 29, 1964.
9. Industrial Safety and Health Law No. 57 of June 8, 1972.
10. JISHA Newsletter No. 38 August 2003.

11. Memorandum on the Federal Agency Program: Mission SAFETY-70. September 21, 1968.
12. Model Work Health and Safety Act 2010.
13. Occupational Safety and Health Act of 1970.
14. Safe Work Australia's Work-Related Traumatic Injury Fatalities Data Set. URL: https://www.safeworkaustralia.gov.au/search/site?search=Traumatic+injury+fatalities+for+Safe+Work+Australia&sort_by=search_api_relevance&sort_order=DESC (дата обращения: 29.07.2020).
15. Safety and health at work. Report of the committee 1970-72 Cmnd. 5034. 1972, H.M. Stationery Off.
16. Statement by the President on the Government's «Mission SAFETY-70» Program. June 27, 1966.
17. Working Environment Measurement Law No. 28 of May 1, 1975.

COMPARATIVE ANALYSIS OF STATE OCCUPATIONAL SAFETY AND HEALTH MANAGEMENT MODELS

Ekaterina A. Kuznetsova

Ph.D. (in Sociological sciences), Deputy Head of The Occupational Safety and Health Research Center, All-Russia Labour Scientific and Research Institute of the RF Ministry of Labour and Social Protection.
Address: 29, 4th Parkovaya Str., 105043 Moscow, Russian Federation.
E-mail: kuznetsova@vcot.info

Abstract

The safety and health of the working population are the cornerstones of social development. The social and moral aspects of the issue are significant, but one should also take into account the economic losses caused by the presence of harmful and dangerous working conditions. The volume of underproduction due to absence of workers because of the industrial injury or occupational disease, according to the International Labor Organization annually constitutes almost 4% of world GDP. All this necessitates the transformation of state management of labor protection from regulatory control

through risk assessment to a safety culture. The article examines the main stages in the development of approaches to public management of labor protection in the UK, Australia, the USA, Japan and Russia from the point of view of models and characteristics of labor protection management. The purpose of the research is to identify common features and stages, as well as assess the effectiveness of the measures being implemented. It has been concluded that approaches to OSH management are developing in parallel with the development and transformation of the economy; in countries with a federal structure they become aware of the need for uniformity of legislation in the field of labor protection; after the establishment of framework requirements in the field of labor protection, the main task of the state is to provide serious methodological assistance to employers in ensuring safer and healthier workplaces, as well as the general well-being of the working population.

Keywords: public administration; occupational safety and health; occupational safety and health management systems; risk assessment and management.

Citation: Kuznetsova, E.A. (2020). Sravnitel'nyy analiz modeley gosudarstvennogo upravleniya okhrany truda [Comparative Analysis of State Occupational Safety and Health Management Models]. *Public Administration Issues*, no 4, pp. 214–242 (in Russian).

REFERENCES

1. Zakharov, P. & Peresypkin, S. (2019). Klytura bezopasnosti tryda: Chelovecheskiy factor v rurse mezhdy narodnykh praktik [Occupational Safety Culture: The Human Factor from the Perspective of International Practices]. «*Alpina Digital*».
2. Mashin, V.A. (2014). Sovremennyye osnovy kontseptsii kul'tury bezopasnosti [Modern Foundations of the Safety Culture Concept]. *Power Stations*, no 10, vol. 999, pp. 2–10.
3. Marengo, A.K. & Zernova, G.P. (2012). Trudookhrannaya kul'tura [Occupational Safety and Health Culture]. *Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs*, no 4, pp. 192–193.
4. Khayrullina, L.I. & Gasilov, V.S. (2012). Kul'tura okhrany truda kak element upravleniya predpriyatiyem [Occupational Safety and Health Culture as an Element of Enterprise Management]. *Fundamental researches*, no 11-3, pp. 665–669.
5. Borys, D., Else, D., Pryor, P. & Sawyer, N. (2006). Profile of an OHS Professional in Australia in 2005. *Journal of Occupational Health and Safety – Australia and New Zealand*, vol. 22, no 2, pp. 175–192.
6. Campbell, D. & Kendall, S. (1971). ZERO IN on Safety, Zero out Accidents. *RPUNUP*, vol. 10, no 5, p. 3.
7. Hale, A.R. & Guldenmund, F.G. (2006). *Role and Tasks of Safety Professionals: Some Results from an International Survey*. Paper Presented at the Safety in Action, Melbourne

8. Hamid, S.R., Isa, S., Chew, B.Ch. & Altun, A. (2019). Quality Management Evolution from the Past to Present: Challenges for Tomorrow. *Organizacija*, vol. 52, no 3, pp. 157–186.
9. *History of Occupational Safety and Health*. Available at: <https://www.historyofosh.org.uk/index.html> (accessed: 13 August, 2020).
10. Horie, S. (2010). Occupational Health Policies on Risk Assessment in Japan. *Safety and Health at Work*, no 1, pp. 19–28.
11. HSE (2004) *Thirty Years on and Looking Forward. The Development and Future of the Health and Safety System in Great Britain*. Available at: <https://pdf4pro.com/view/thirty-years-on-and-looking-forward-the-144d6.html> (accessed: 05 August, 2020).
12. HSC (2010). *A Strategy for Workplace Health and Safety in Great Britain to 2010 and Beyond*. Available at: <https://www.hse.gov.uk/aboutus/strategiesandplans/strategy2010.pdf> (accessed: 03 August, 2020).
13. HSE (2019). *Health and Safety Statistics in the United Kingdom, Comparison with the European Union*. Available at: <https://www.hse.gov.uk/statistics/european/european-comparisons.pdf> (accessed: 05 August, 2020).
14. ILO (2017). *Safety and Health at Work*. Available at: www.ilo.org/global/topics/safety-and-health-at-work/lang--en/index.htm (accessed: 23 July 2020).
15. Ingham, R., Winterbottom, T., Shortridge, R., Roxby, J. & Clay, J. (1843). *Report of the South Shields Committee Appointed to Investigate the Causes of Accidents in Coal Mines*. London: Longman, Brown, Green and Longman.
16. JISHA (2019). Industrial Accidents Statistics in Japan. Available at https://www.jisha.or.jp/english/statistics/accidents_in_detail_2019.html (accessed 10.08.2020).
17. Kondo, M. (2004). New Developments in the Occupational Safety and Health Management System. *Journal of UOEH*, no 26, pp. 369–79.
18. Lord Young (2010). *Common Sense Common Safety. A Report by Lord Young of Graffham to the Prime Minister Following a Whitehall-Wide Review of the Operation of Health and Safety Laws and the Growth of the Compensation Culture Cabinet Office*. 22 Whitehall London SW1A 2WH. Publication date: October 2010.
19. Mayhew, C. & Peterson, C.L. (1999). *Occupational Health and Safety in Australia*. St. Leonards, NSW: Allen & Unwin. ISBN 186 448 7291.
20. OSHA Training Institute. Introduction to OSHA: Instructor Guide. April 2011. Available at: https://www.osha.gov/dte/outreach/intro_osh/intro_to_osh_guide.html#topic_1 (accessed: 15 August, 2020).
21. Provan, D.J., Dekker, S.W.A., Rae, A. & Bureaucracy, J. (2017). Influence and Beliefs: a Literature Review of the Factors Shaping the Role of a Safety Professional. *Safety Science*, no 98, pp. 98–112.
22. Provan, D.J. & Pryor, P. (2019). The Emergence of the Occupational Health and Safety Profession in Australia. *Safety Science*, no 117, pp. 428–436.
23. Pryor, P. & Ruschena, L.J. (2012). *The Generalist OHS Professional in Australia. The Core Body of Knowledge for Generalist OHS Professionals*. Tullamarine, VIC, Safety Institute of Australia.

OFFICIAL DOCUMENTS

1. Congressional Research Service. The OSH Act: A Legal Overview. January 22, 2015.
2. Department for Work Pensions (2011). Good Health and Safety, Good for Everyone: The next steps in the Government's plans for reform of the health and safety system in Britain.
3. Directive 89/391/EEC – OSH «Framework Directive» of 12 June 1989 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health of workers at work.
4. EU-OSHA (2017). Press Release-Work-Related Accidents and Injuries. Available at: <https://www.eurofound.europa.eu/news/news-articles/eu-osh-work-related-accidents-and-injuries-cost-eu-eu476-billion-a-year-according-to-new-global> (accessed: 15 July, 2020).
5. Guidelines on Occupational Safety and Health Management Systems. Ministry of Labour Notification No. 53, April 30, 1999.
6. Guidelines for Risk Assessment. LSB Notification No. 0310001, March 10, 2006.
7. Health and Safety at Work etc. Act 1974.
8. Industrial Accident Prevention Organization Law No. 118 of June 29, 1964.
9. Industrial Safety and Health Law No. 57 of June 8, 1972.
10. JISHA Newsletter No. 38 August 2003.
11. Memorandum on the Federal Agency Program: Mission SAFETY-70. September 21, 1968.
12. Model Work Health and Safety Act 2010.
13. Occupational Safety and Health Act of 1970.
14. Safe Work Australia's Work-Related Traumatic Injury Fatalities Data Set. Available at: https://www.safeworkaustralia.gov.au/search/site?search=Traumatic+injury+fatalities+for+Safe+Work+Australia&sort_by=search_api_relevance&sort_order=DESC (accessed: 29 July, 2020).
15. Safety and health at work. Report of the committee 1970-72 Cmnd. 5034. 1972, H.M. Stationery Off.
16. Statement by the President on the Government's «Mission SAFETY-70» Program. June 27, 1966.
17. Working Environment Measurement Law No. 28 of May 1, 1975.