На правах рукописи

ТОЛКАЧЕВА Юлия Сергеевна

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ОХРАНОЙ ТРУДА НА ПРОИЗВОДСТВЕ: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Специальность: 08.00.05 – экономика и управление народным хозяйством: (экономика труда)

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Москва – 2005

Работа выполнена на кафедре труда и социальной политики Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Научный руководитель	доктор философских наук, профессор **Комиссарова Галина Александровна**
Научный консультант	доктор экономических наук **Щербаков Александр Иванович**
Официальные оппоненты	доктор экономических наук, профессор **Егоров Евгений Викторович,**
	доктор экономических наук **Владимирова Маргарита Петровна**
Ведущая организация	**Всероссийский центр уровня жизни**

Защита состоится «15» декабря 2005 г. в ____часов на заседании диссертационного совета Д 502.006.03 по экономическим наукам в Российской академии государственной службы при президенте Российской Федерации по адресу: 119606, г.Москва, пр. Вернадского, 84, 2 уч. корп., ауд._____.

С диссертацией можно ознакомиться на кафедре труда и социальной политики РАГС при Президенте Российской Федерации (2 уч. корп., каб. 2022).

Автореферат разослан «__» ноября 2005 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор экономических наук А.Л.Пиддэ

2006-4
30254

2266413

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В процессе трудовой деятельности человек постоянно или периодически вынужден испытывать различные воздействия производственной среды, которые могут приводить к изменениям состояния его здоровья вплоть до возникновения хронических заболеваний, травм, инвалидности. В некоторых случаях они могут стать причиной смертельного исхода. Для предупреждения таких неблагоприятных воздействий на работника в мировой практике, в том числе в нашей стране, общепринято осуществлять охрану труда.

Особенностью современного этапа развития социально-трудовой сферы является обострение проблем, связанных с безопасностью трудовой деятельности человека. Созданный к настоящему времени высокий потенциал достижений научно-технического прогресса увеличивает риски аварий и катастроф. С переходом к рыночной экономике степень государственных гарантий защиты от социальных рисков стала ослабевать. К тому же административная реформа в России, начатая в 2004 г., вносит существенные коррективы в организацию государственного управления условиями и организацией самого труда.

Одной из актуальных проблем успешного функционирования социально-трудовой сферы России в современный период является совершенствование охраны труда человека на производстве. Система обеспечения безопасности жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности нуждается в дальнейшем развитии, включая правовые, экономические, организационные, технические, лечебно-профилактические, медико-социальные и иные аспекты. За последние годы в результате принятия ряда федеральных законов и иных нормативных

РОС. НАЦИОНАЛЬНАЯ
БИБЛИОТЕКА
С.Петербург
09 1038

правовых актов по охране труда в стране сформирована правовая база охраны труда работников организации. Тем не менее, состояние и условия охраны труда на многих предприятиях (организациях) нельзя признать удовлетворительным.

В 2004 г. в промышленности работали в условиях, не отвечающих санитарно-гигиеническим нормам 23,4% от общей численности работников (для сравнения в 1997 г. эта доля составляла 17,8%). По отдельным отраслям промышленности (электроэнергетика, газовая, угольная, черная металлургия, целлюлозно-бумажная) доли работников с условиями ниже санитарно-гигиенических норм колеблются от 31,0 до 49%. После 1999 г. постоянно из года в год наблюдается рост профессиональных заболеваний, практически не снижается уровень травматизма на производстве. Во всех отраслях экономики отмечается наличие несчастных случаев на производстве, в том числе со смертельными исходами[1].

Охрана труда относится к числу достаточно консервативных областей деятельности. Однако, когда изменяются условия и характер производства, нормативно-правовая база, тогда возникает необходимость в новой трудоохранной концепции. Сегодня она обусловлена рыночными отношениями, формированием новых государственных надзорных структур. Усугубляет ситуацию то, что 60-80% основных фондов предприятий изношены, требуют замены. По-прежнему высока доля ручного труда, а большинство несчастных случаев происходит при выполнении тех работ, где преобладает ручной труд. Снижение ставок

[1] Социальное положение и уровень жизни населения России. 2004. Стат. Сб. / Росстат. – М., 2004. – С.127; Российский статистический ежегодник, 2004.; Стат. сб. Росстат. – М., 2003. – С.162-164.

единого социального налога также неблагоприятно влияет на уровень выплат из фондов социального страхования.

Несмотря на все это, организация управления в области охраны труда строится на основе тех наработок, того опыта и тех регламентирующих положений, которые были накоплены для условий командно-административной экономики и по этим причинам во многом устарели. В условиях перехода к новым социальным, экономическим, правовым отношениям принципиально меняются приоритеты и расстановка акцентов, определяющих эффективность хозяйственной деятельности и имидж предприятия. Сегодня нельзя рассматривать и оценивать результаты деятельности предприятия без учета вопросов охраны труда, обеспечивающих производственную (профессиональную, экологическую) безопасность. Безопасность – надежность – качество – ключевые понятия для характеристики любого предприятия.

В последние годы появилось немало научных работ, посвященных разработке различных аспектов охраны и безопасности труда. Однако многие вопросы безопасного развития, особенно применительно к направленности социальной политики, остаются недостаточно исследованными. К ним относятся проблемы обновления нормативной правовой базы, усиления действенности надзорно-контрольных мероприятий, совершенствования экономических методов управления, стимулирования работодателей к созданию безопасных условий труда. Все эти сравнительно новые вопросы и проблемы, связанные с механизмом реализации социальной политики, и обосновывают актуальность данного исследования.

Степень разработанности проблемы Значительный вклад в разработку общих вопросов социальной политики внесли А.Н.Аверин, А.М.Бабич, Н.А.Волгин, Н.Н.Грищенко, Е.В.Егоров, Е.Н.Жильцов, В.И.Жуков, Г.А.Комиссарова, А.Э.Котляр, Б.В.Ракитский, Г.Я.Ракитская, Л.П.Храпылина. Вопросам управления условиями и охраной труда посвятили свои работы Н.Адамов, Ф.Габдрахманов, В.Д.Роик, Н.Е.Сорокина, В.Г.Макушин, Г.Кузнецов, Щербаков А.И.

Тем не менее, несмотря на широкий круг исследований в области социально-трудовой сферы, условиям и безопасности труда уделяется недостаточно внимания, что обуславливает необходимость и актуальность дальнейшего исследования данной проблемы.

Цель исследования заключается в обосновании методологических основ системы государственного управления охраной труда и выработке на этой основе практических рекомендаций по совершенствованию организации охраны труда.

Для достижения данной цели необходимо решение следующих **задач**:

– выяснить место и роль охраны труда в структуре социально-трудовых отношений;

– уточнить состояние условий защиты от профессиональных рисков в области охраны труда;

– изучить зарубежный опыт обеспечения безопасности работников и возможность его использования в России;

– рассмотреть новые подходы в государственной политике в области охраны труда;

– оценить систему управления охраной труда на уровне региона и

предприятия;

– рассмотреть диагностику рабочих мест по условиям труда, как инструмент охраны труда.

Объект исследования – система государственного управления охраны труда на производстве как средство сохранения жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности.

Предмет исследования – социально-экономические, правовые отношения, складывающиеся в процессе управления охраной труда на производстве.

Теоретической и методологической основой диссертационного исследования служат труды ученых в области исследования организации и управления условиями труда на предприятии различных отраслей хозяйствования, управления персоналом и человеческими ресурсами, основные положения отечественного законодательства, регулирующие вопросы условий и охраны труда. Методология исследования выстроена с применением комплексного подхода к анализу системы организации и управления условиями и охраной труда как средства сохранения жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности.

Информационную базу исследования составили материалы Международной организации труда, национальной статистики, Министерства здравоохранения и социального развития РФ, нормативно-правовые акты, принятые Советом Европы и Европейским Союзом, публикации российских ученых и практиков, материалы научных исследований кафедры труда и социальной политики РАГС при Президенте РФ

Методы диссертационного исследования основаны на комплексном подходе к анализу системы организации и управления условий труда как средства сохранения жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности. В работе используются статистический и сравнительный методы анализа.

Основные научные результаты, полученные соискателем, их новизна состоят в следующем:

– показано, что в условиях рынка с ослаблением монопольного собственника и монопольного работодателя (государства) не произошла в полном объеме передача функций социальной защиты работника новым разрозненным собственникам и работодателям; в этих условиях соответствие систем охраны труда новым технологиям и системам организации труда означает возрастание роли охраны труда в системе социально-трудовых отношений;

– анализ зарубежного опыта по охране труда выявил, что в настоящее время традиционных моделей охраны труда уже недостаточно для противостояния рискам, управление которыми пока нацелено на исправление складывающегося положения, а не на их предотвращение. Решение проблемы охраны труда следует начинать с обеспечения его безопасности при разработке новых технологий и оборудования, организации производственных процессов и контроля за поведением человека. Особое внимание должно уделяться разработкам по охране труда на малых и средних предприятиях;

– доказано, что центр тяжести государственной системы управления охраной труда постепенно переносится на субъекты Федерации: они несут бремя ответственности за практическую реализацию государственной

политики в области охраны труда. Здесь действует трехуровневая структура управления, представленная органами государственной власти регионов, органами самоуправления городских и сельских поселений, руководителями экономических субъектов. Их функции должны быть закреплены соответствующими законодательными и нормативными правовыми актами субъектов РФ;

– для повышения эффективности целевых программ в области охраны труда целесообразно увязывать общие цели (выполнения требований законодательства с количественными показателями, устанавливаемым как пороговые значения и учитываемые государственной статистикой);

– обоснованы предложения по совершенствованию института страхования социальных рисков: обеспечение эквивалентности страховых обязательств и ресурсов их покрытия на базе актуарных расчетов; добиться реальной автономности внебюджетных социальных фондов; законодательно закрепить нормативы обеспечения по социальному страхованию на уровне не ниже международных, установленных конвенциями и рекомендациями МОТ:

– установлено, что бизнес-диагностика рабочего места, рационализация условий труда позволяет не только оценить рабочее место с точки зрения безопасности трудовых процессов, но и выявить имеющуюся ассиметрию.

Практическая значимость. Изложенные в работе выводы, предложения и рекомендации могут быть использованы при составлении целевых программ в области охраны труда на всех уровнях – федеральном, региональном, муниципальном, корпоративном. Основные теоретико-

методологические и практические положения исследования могут применяться в учебном процессе по соответствующим курсам и дисциплинам специальностей «Экономика труда», специализации «Условия, охрана и безопасность труда».

Апробация исследования. Основные положения и выводы диссертационного исследования были изложены автором: на совместной междисциплинарной конференции аспирантов РАГС-СЗАГС «Государственность и государственная служба России: пути развития» 15-16 мая 2003 г., г. Санкт-Петербург; семинаре «Аттестация рабочих мест и сертификация работ по охране труда» 24-27 мая 2005 г., г. Москва.

Основные положения и выводы диссертации отражены в научных публикациях диссертанта.

Структура диссертации Структура и объем работы: диссертация состоит из введения, 2 глав, заключения, списка использованной литературы и приложений.

II. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ И СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснованы актуальность темы, степень ее научной разработанности, определены цель и задачи, предмет и объект, теоретическая и методологическая основа, информационная база диссертационного исследования, раскрыта научная новизна и практическая значимость работы.

Первая глава – «Методологические основы государственного управления охраной труда в условиях рыночной экономики» – посвящена рассмотрению места охраны труда в структуре социально-трудовых отношений, изучению современного состояния условий защиты

от профессиональных рисков в области охраны труда, обобщению зарубежного опыта обеспечения безопасности работников и возможности его использования в России.

Проблема формирования благоприятной производственной среды, защиты прав работника на здоровые и безопасные условия труда является одной из центральных проблем социально-трудовых отношений. Следует отметить, что «условия труда» и «охрана труда» выступают в качестве основных факторов воспроизводства рабочей силы, безопасности человека в процессе трудовой деятельности. Если социально-экономическая природа понятия «условия труда» представляет собой совокупность факторов производственной среды и трудового процесса, то «охрана труда» определяется как система обеспечения безопасности жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности, включающая в себя правовые, социально-экономические, организационно-технические, санитарно-гигиенические, лечебно-профилактические, реабилитационные мероприятия.

Неблагоприятные условия труда негативно воздействуют на работоспособность, ведут к травмам, заболеваниям, что обусловливает существенные отрицательные экономические и социальные последствия. Эта проблема особо значима для России, где была демонтирована присущая командной экономике централизованная система охраны труда, а новая система, основанная на сочетании государственного и частного регулирования находится в стадии становления. В 2003 г. в промышленности доля работающих в условиях, не отвечающих санитарно-гигиеническим требованиям, составила 23,4% общей численности работающих; более чем 157 тыс. человек пострадало в

отрасли от травм на производстве, из них 1220 человек погибли. Коэффициент травматизма со смертельным исходом в России на порядок выше, чем в промышленно развитых странах[1].

Отмечено, что причин такой ситуации несколько. Это разрушение системы управления охраной труда, ликвидация служб охраны труда на предприятиях в первые годы реформ, особенно в частном секторе и в сфере малого бизнеса; вызванное финансовыми проблемами снижение и полное прекращение финансирования и материально-технического обеспечения мер по безопасности производства и охране труда; сокращение объемов научных исследований, направленных на разработку и применение безопасных технологических процессов, оборудования, средств контроля и защиты; недостаточная подготовка менеджеров нового поколения в части вопросов охраны труда и техники безопасности; высокий уровень физического износа машин и оборудования на многих предприятиях.

Автор обращает внимание на то, что существенной причиной является низкая заинтересованность работодателей в улучшении условий труда и повышении его безопасности. При низких официальных ставках заработной платы издержки работодателя на рабочую силу, включая затраты на компенсации, выплаты на возмещение вреда, взносы на социальное страхование меньше, чем требуемые затраты на мероприятия по охране труда и техники безопасности.

Однако, негативные процессы на рынке труда, боязнь потерять работу и стремление к более высокому заработку вынуждает людей работать в травмоопасных условиях. В свою очередь, отдельные

---

[1] Социальное положение и уровень жизни населения России. 2004. Стат. Сб. / Росстат. – М., 2004. – С.129

руководители, добиваясь получения максимальной прибыли, не выделяют достаточных средств на улучшение и оздоровление условий труда, добиваются повышения производительности труда за счет чрезмерной его интенсификации, в связи с чем у работников продолжительность рабочего дня и рабочей недели превышает установленные законодательством нормы. Доля работников, получающих компенсацию за работу в неблагоприятных условиях, постоянно растет, что видно из таблицы 1.

Все это происходит на фоне предельного износа оборудования, его несоответствия стандартам безопасности труда, несоблюдения требований технологической дисциплины. Результатом этих негативных тенденций является достаточно высокий уровень производственного травматизма на предприятиях.

Таблица 1

Доля работников, получающих компенсации за работу в неблагоприятных условиях в 2003 г.

(в процентах)

	Доли работников, которым установлены хотя бы один вид компенсаций	Из них пользуются правом на:			
		доп. отпуск	сокр. раб. день	бесплатное питание	повышенные тариф. ставки и доплаты
Промышленность	43,7	31,7	4,1	1,9	21,8
Строительство	32,6	21,9	1,5	2,0	22,3
Транспорт	42,3	32,1	1,5	2,0	22,8
Связь	10,5	6,0	3,0	2,0	22,9

Источник. Социальное положение и уровень жизни населения России. 2004 Стат.сб/Росстат.-М., 2004.-С.128

Наряду с техническими причинами несчастных случаев со смертельным исходом, тяжелых и групповых несчастных случаев на производстве, устранение которых требует значительных инвестиционных

и материально-технических затрат, большинство несчастных случаев связаны с неудовлетворительной организацией труда.

По данным Мосгоркомстата в 2003 г. в охваченных статистическим наблюдением организациях с численностью работников 877 тыс. человек, в условиях, не отвечающих санитарно-гигиеническим нормам, работало более 96 тыс. человек (11% от общего числа работников), было занято тяжелым физическим трудом более 15 тыс. человек (1,7%), работало на оборудовании, не отвечающем требованиям безопасности 692 человека (0,1%)[1].

Несмотря на меры, предпринимаемые федеральными органами исполнительной власти, состояние условий и охраны труда остается неудовлетворительным. К наиболее распространенным нарушениям в области охраны труда, рассмотренным в диссертации, относятся: непрохождение руководителями и специалистами организаций в установленном порядке обязательного обучения охране труда и проверки знаний требований охраны труда; отсутствие в организациях разработанных и утвержденных работодателями с учетом мнения выборного профсоюзного органа инструкций по охране труда для работников по профессиям и видам работ; слабое обеспечение работников средствами индивидуальной защиты; многочисленные нарушения действующих нормативных правовых актов, содержащих государственные нормативные требования охраны труда, регламентирующих порядок безопасной эксплуатации.

В диссертации проанализированы основные причины кризиса существующей системы охраны труда в России.

---

[1] Московская Городская Программа по охране труда на 2002-2004 гг. – С.9-10.

По мнению автора, важным элементом охраны труда выступает защита работников от профессиональных рисков при поступлении на работу, в процессе работы и в случае утраты трудоспособности работниками. Вероятность повреждения (утраты) здоровья или смерти в результате профессиональной деятельности характеризует профессиональный риск, включающий прямой риск травм и профессиональных заболеваний и скрытый риск повреждения здоровья вредными факторами производственной среды. Система защиты работников от профессиональных рисков включает профилактические, аналитические, экономические направления деятельности, в том числе социальное страхование профессиональных рисков и компенсацию нанесенного работнику ущерба.

С точки зрения автора, причины высокого уровня производственного травматизма и профессиональной заболеваемости носят сложный, комплексный характер, в том числе выходящий за рамки собственно проблем управления охраной труда. Возможность позитивных сдвигов в улучшении условий и охраны труда тесно связана с совершенствованием работы по многим направлениям отраслей права.

Важнейшим инструментом оценки условий труда и профессиональных рисков является проведение аттестации рабочих мест по условиям труда с последующей сертификацией организации на соответствие требованиям охраны труда. Результаты аттестации, проводимой не реже одного раза в пять лет, являются основой для разработки и внедрения мероприятий по улучшению условий и повышению безопасности труда, используются при установлении льгот и компенсаций. Наличие сертификата безопасности свидетельствует о том,

что работа по охране труда отвечает требованиям законодательства по охране труда. Аттестация рабочих мест по условиям труда – это система анализа и оценки рабочих мест для проведения оздоровительных мероприятий, ознакомления работающих с условиями труда, сертификации производственных объектов, для подтверждения или отмены права предоставления компенсаций и льгот работникам, занятым на тяжелых работах и работах с вредными и опасными условиями труда.

Проведенный в диссертации анализ состояния работ по проведению аттестации рабочих мест по условиям труда позволил сделать ряд выводов.

В частности, целесообразно определиться с полномочиями органов Государственной экспертизы условий труда Министерства здравоохранения и социального развития России в области прав на выдачу заключений по результатам гигиенических оценок условий труда, вызывающих наибольшие трудности при проведении аттестации рабочих мест по условиям труда, при этом контрольные и экспертные полномочия необходимо привести в соответствие с Федеральным законом от 8 августа 2001 г. «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)».

Предлагаемые подходы к концепции аттестации рабочих мест по условиям труда, по мнению автора, обеспечат большую заинтересованность работодателя в проведении аттестации и более надежную правовую основу для признания ее результатов, подготовит почву для повсеместной сертификации работ по охране труда.

В диссертации определены основные принципы государственной политики в области охраны труда зарубежных стран: комплексный подход при решении проблем, связанных с гуманизацией труда в

законотворчестве и выделение человека как объекта защиты от вредного воздействия производственной среды; расширение участия трудящихся в обеспечении безопасности и гигиены труда при разработке соответствующих мероприятий и контроль за их выполнением; введение механизма экономической заинтересованности для создания комфортных и безопасных условий труда и снижения несчастных случаев профессиональных заболеваний на производстве; обязательное создание на предприятиях или группе предприятий служб охраны труда.

В свою очередь, использование экономического механизма в решении вопросов охраны труда за рубежом является определяющим фактором при реализации основных принципов государственной политики и включает в себя: зависимость страхового тарифа от уровня безопасности предприятия; система штрафов за нарушения требований безопасности и гигиены труда; освобождение от налогообложения средств, направляемых на мероприятия охраны труда; высокий уровень оплаты последствий несчастных случаев за счет средств работодателей.

Таким образом, особенностью в организации охраны труда в зарубежных странах является то, что хотя государство нормирует и контролирует условия труда, вся ответственность за состояние условий и охраны труда возложена на работодателя. При этом используется широкое участие негосударственных организаций в работе по техническому надзору за проведением испытаний технологий, оборудования, средств механизации и автоматизации, материалов и сырья на соответствие их безопасности для человека. При этом, на государственном и межгосударственном уровнях ведется подготовка и реализация программ по охране труда.

Во второй главе диссертации – «Пути совершенствования государственного управления охраной труда на современном этапе» – рассматриваются цели и принципы государственной социальной политики в сфере охраны трудовой деятельности, пути совершенствования системы управления охраной труда в регионе, исследуется роль диагностики рабочих мест по условиям труда как элемента управления охраной труда на предприятии.

В диссертации отмечно, что государственная политика в сфере охраны труда включает следующий круг вопросов: законодательное определение функций и обязанностей государственных органов, объединений работодателей и трудящихся, других организаций и должностных лиц в области безопасности и гигиены труда; создание государственной системы управления в данной сфере, включая государственный надзор за соблюдением законодательных и иных нормативных актов; установление единых нормативных требований по охране труда для предприятий всех форм собственности; организация взаимодействия органов государственного управления, надзора и контроля с работодателями и профсоюзами; организация научных исследований, профессионального обучения и подготовки в сфере охраны труда.

Автор исходит из того, что административная реформа, начатая в 2004 г., внесла коррективы в организацию государственного управления охраной труда в Российской Федерации, существенно изменив структуру органов управления, надзора и контроля. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 321, утвердившим положение о Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации, последнее является федеральным органом исполнительной

власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения, социального развития, труда, в том числе в сфере условий и охраны труда.

По мнению автора, центр тяжести государственной системы управления охраной труда переносится на субъекты Федерации: они несут бремя ответственности за практическую реализацию государственной политики в области охраны труда. Здесь действует трехуровневая структура управления, представленная органами государственной власти регионов, органами самоуправления городских и сельских поселений, руководителями экономических субъектов. Их функции должны быть закреплены соответствующими законодательными и нормативными правовыми актами субъектов РФ.

В диссертации показано, что определенную положительную роль в улучшении охраны труда играют федеральные (а на ее основе региональные) целевые программы. Реализация программ позволяет снизить уровень производственного травматизма, в первую очередь с тяжелым и смертельным исходом, и профессиональной заболеваемости в организациях и на предприятиях.

Следует отметить, что цели и принципы государственной социальной политики в сфере условий и охраны труда наиболее наглядно проявляются в региональных программах по охране труда. Примером такой программы является московская «Городская программа по охране труда на 2005-2007 гг.». В процессе выполнения Программы предусматривается переломить тенденцию роста производственного травматизма, обновить городскую нормативную базу охраны труда,

внедрить современные системы информации и обучения по вопросам охраны труда. Интересный опыт регионального программирования улучшения условий и охраны труда накоплен в Татарстане, который также рассматривается в диссертации.

В диссертации рассмотрены пути совершенствования системы управления охраной труда на уровне региона. Введение в действие Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» требует пересмотра законодательства в области управления охраной руда в субъектах РФ и на территориях муниципальных образований. Федеральный закон об основах охраны труда предусматривает передачу в случае необходимости органам местного самоуправления отдельных полномочий по государственному управлению охраной труда на подведомственных территориях. Но в ФЗ-131 в числе вопросов местного ведения «охрана труда» не названа (в отличие от вопросов пожарной и экологической безопасности). Это можно трактовать в том смысле, что охрана труда не может быть таким же предметом ведения, как обеспечение жизнедеятельности населения муниципального образования.

Автором представлена система государственного управления охраной труда в г. Москве, что видно из рисунка 1.

Автором отмечено, что основными задачами региональной системы управления охраной труда являются: реализация основных направлений государственной политики в области охраны труда, координация деятельности органов и структур, участвующих в управлении охраной труда, а также выработка предложений по совершенствованию государственной политики в области охраны труда для представления их в

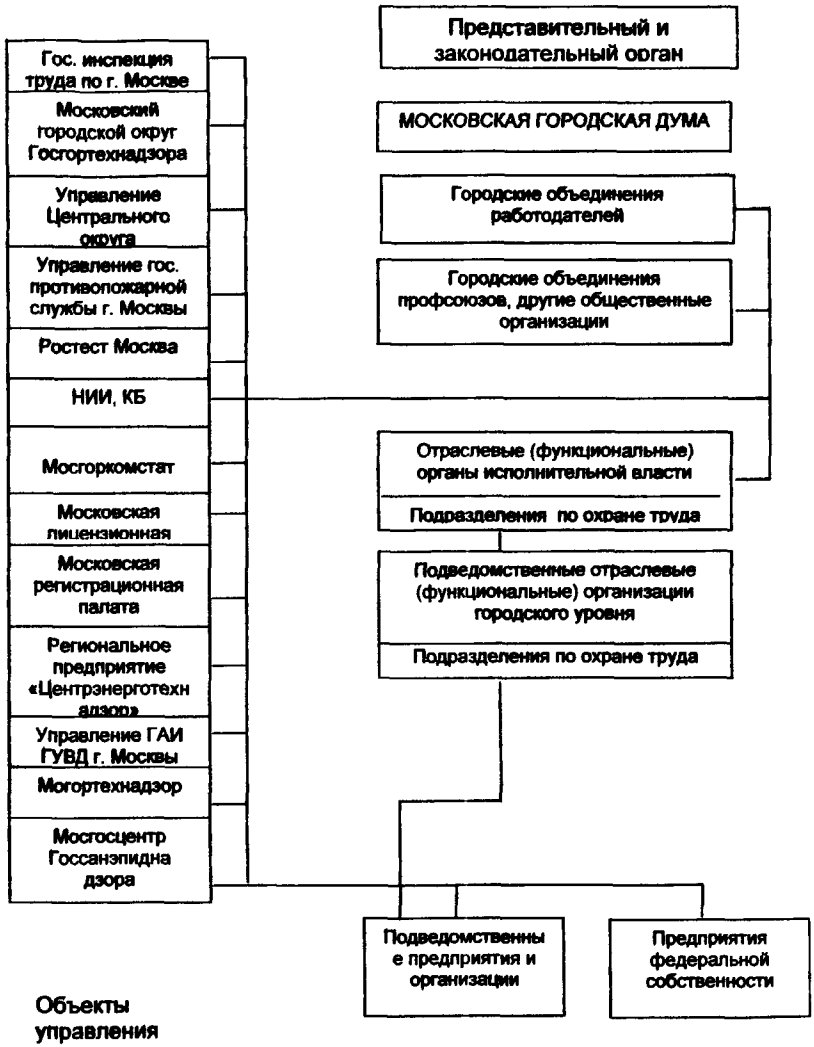

Рис.1. Структурная схема системы государственного управления охраной труда в г.Москве

соответствующие органы федерального уровня. На систему возлагаются функции государственного обеспечения охраны труда (организация, планирование, координация, регулирование, контроль, информационно-аналитическая функция в области охраны труда). Действие системы направлено на совершенствование работы объектов управления, их должностных лиц, работодателей и работников в области охраны труда, нацеливаемое на получение дополнительного роста валового регионального продукта.

Автор считает, что чрезвычайно важно включить в закон статью «Полномочия органов местного самоуправления в области охраны труда», в которой необходимо зафиксировать, что «предметом ведения местного самоуправления является создание безопасных условий и охраны труда, предупреждение производственного травматизма и профессиональной заболеваемости на территории муниципального образования», а также то, что «органы местного самоуправления осуществляют муниципальное управление охраной труда на соответствующей территории» (конкретизировав это понятие в статье «Муниципальное управление охраной труда»).

В диссертации обоснована необходимость координации работы служб охраны труда экономических субъектов на территории муниципального образования, регулярно проводить анализ состояния условий и охраны труда, причин несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Служба охраны труда муниципалитета должна участвовать в разработке и реализации региональных или территориальных (местных) целевых программ по улучшению условий и охраны труда в субъекте РФ, а также в определении расходов на охрану

труда за счет средств местного бюджета, контролировать их использование.

Возможность позитивных сдвигов в улучшении условий и охраны труда тесно связана с совершенствованием не только трудового законодательства. По многим вопросам изменения должны касаться всех отраслей права, связанных с правовым регулированием предпринимательской деятельности, стимулированием роста инвестиций в основные производственные фонды, с регулированием заработной платы работников и усилением государственного контроля за деятельностью предприятий всех организационно-правовых форм собственности. Однако проблема все же не будет успешно решена даже при наличии совершенного законодательства, если не предпринять мер по качественному изменению организации управления; развитию социального партнерства; улучшению информационного обеспечения и прочее.

Проведенный в диссертации анализ условий и охраны труда в нефтяной компании ОАО «Лукойл», в частности, ее дочернего предприятия ЗАО «Лукойл-Пермь» позволил установить, что приоритетными задачами ОАО «Лукойл» является повышение культуры производства, снижение производственного травматизма и заболеваемости, а также воспитание у работников нового отношения к вопросам охраны труда. Для этого в Компании созданы и успешно функционируют системы управления промышленно и экологической безопасностью, охраной труда. Они построены в полном соответствии с действующим российским законодательством, на основе лучшей отечественной и зарубежной практики и прошли сертификацию на

соответствие требованиям международного стандарта. Об этом свидетельствуют данные таблицы 2.

Таблица 2

Структура видов нарушений условий труда в нефтяной компании ОАО «Лукойл» в 2003 г.

Нарушения, всего	100
В том числе:	
– правил технической эксплуатации оборудования	13
– требований нормативной документации	10
– в содержании рабочих мест	9
– правил эксплуатации электрооборудования	9
– неисправности сигнализации и блокировок	0

Источник: www.Lukoil-overseus.ru.

В диссертации показано, что основными целями данной компании являются постоянное улучшение состояния промышленной безопасности, охраны труда, окружающей среды и обеспечение контроля за выполнением этих обязательств; рациональное использование природных ресурсов как вовлекаемых в производство, так и находящихся в регионах; достижение уровня промышленной и экологической безопасности, соответствующего современному состоянию развития науки, техники и общества; повышение промышленной и экологической безопасности производственных объектов, снижение негативного воздействия на окружающую среду за счет повышения надежности технологического оборудования, обеспечения его безопасной и безаварийной работы.

Создание в ОАО «Лукойл» эффективных процедур подготовки и реализации программ в области промышленной безопасности, охраны труда и окружающей среды обеспечивают постоянное выявление и решение наиболее важных задач промышленной и экологической безопасности.

В ходе исследования было установлено, что особенностью работы ОАО «Лукойл» компании на протяжении ряда лет является низкий уровень производственного травматизма по техническим причинам, в среднем 6% несчастных случаев в год. Например, в 2004 г. 97,5% травм из 40 несчастных случаев произошли по организационным причинам, в том числе из-за нарушений правил и инструкций по безопасности труда и пострадавшим – 45,0%, неудовлетворительной организации работ – 22,5% и только 2 несчастных случая из 4,0 произошли по техническим причинам.

Отмечая положительную работу в этом направлении, следует особо подчеркнуть, что сегодня, в новых условиях развития общества, от работников требуется качественно новое отношение к вопросам охраны труда, культуре производства. Руководителям, председателям профсоюзных комитетов необходимо еще много работать в коллективах по укреплению трудовой и производственной дисциплины, обучению работников безопасным приемам труда, усилению контроля организации работ и неукоснительному соблюдению правил и инструкций по безопасности труда. Необходимо довести до сознания каждого работника, чтобы он дорожил своим рабочим местом, добросовестно и неукоснительно выполнял требования правил и инструкций по безопасности труда.

В **заключении** диссертации изложены основные выводы, вытекающие из результатов проведенного исследования. Доказано, что центр тяжести государственной системы управления охраной труда постепенно переносится на субъекты Федерации: они несут бремя ответственности за практическую реализацию государственной политики в области охраны труда. Здесь действует трехуровневая структура

управления, представленная органами государственной власти регионов, органами самоуправления городских и сельских поселений, руководителями экономических субъектов. Их функции должны быть закреплены соответствующими законодательными и нормативными правовыми актами субъектов РФ.

* * *

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

1. Совершенствование условий труда в Российской Федерации/Проблемы социально-экономического развития на современном этапе. Сборник научных статей. Вып. 6. – М.: ИКФ «Каталог», 2005.– 0,7 п.л.

2. Совершенствование аттестации и сертификации рабочих мест по условиям труда/Социально-трудовая сфера: проблемы и пути решения. Сборник научных статей. – М.: Изд-во РАГС, 2005. – 0,2 п.л.

3. Социальная политика как инструмент интеграции России в европейское пространство/Экономика труда и социально-трудовые отношения. Сборник научных статей. – М.: Изд-во РАГС, 2002. – 0,7 п.л.

4. Экономические аспекты глобализации: Российская Федерация/ Проблемы социально-экономического развития на современном этапе. Сборник научных статей. Вып. 5. – М.: ИКФ «Каталог», 2004. – 0,7 п.л.

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Толкачевой Ю.С.

Тема диссертационного исследования:

«ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ОХРАНОЙ ТРУДА НА ПРОИЗВОДСТВЕ: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ»

Научный руководитель:
Комиссарова Галина Александровна

Изготовление оригинал-макета
Толкачева Ю.С.

Подписано в печать 09.11 Тираж 80 экз.

Усл. п.л. 1,3

Российская академия государственной службы
при Президенте Российской Федерации

Отпечатано ОПМТ РАГС. Заказ № 464
119606 Москва, пр-т Вернадского, 84

№25942

РНБ Русский фонд

2006-4
30254