

Д.М. Костин

(Ижевский государственный технический университет им. М.Т. Калашникова;
e-mail: 2081976@mail.ru)

ОБОСНОВАНИЕ ПОНЯТИЯ "ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ СИСТЕМ УПРАВЛЕНИЯ ОХРАНОЙ ТРУДА"

В условиях высокого уровня производственного травматизма неизменно актуально непрерывное совершенствование систем управления охраной труда. Целью работы является критический анализ данного понятия, используемого в официальных документах и научном дискурсе. Сделан вывод об отсутствии единой терминологии для определения процесса повышения качественного уровня систем управления охраной труда вследствие отсутствия единства понимания его сущности, целей, средств их достижения и критериев оценки. Обосновано использование альтернативного понятия "повышение эффективности систем управления охраной труда", сформулировано его авторское определение.

Ключевые слова: система управления охраной труда, совершенствование системы, повышение эффективности.

В ст. ст. 209, 212 Трудового Кодекса Российской Федерации закреплено формальное определение понятия "*система управления охраной труда*" (**СУОТ**) и обязанность работодателей по созданию и обеспечению функционирования таких систем на российских предприятиях. На уровне *Руководства по системам управления охраной труда, принятого МОТ в 2001 г. (далее – Руководство МОТ-СУОТ 2001)*, и разработанных на его основе, применяемых в России государственных стандартах группы ССБТ, непрерывное совершенствование СУОТ признано одним из органично присущих данной системе элементов, её неотъемлемым свойством и важнейшим принципом её функционирования.

Однако, несмотря на признание значимости непрерывного улучшения СУОТ, повышения её эффективности в деле обеспечения защиты конституционных прав работников на здоровые и безопасные условия труда, следует признать, что в российском законодательстве до настоящего времени отсутствует формальное определение понятия "совершенствование СУОТ". Более того, не существует унифицированной терминологии для обозначения наличия и показателей качества функционирования СУОТ. В нормативных актах для этих целей используются такие разнообразные понятия, как "повышение эффективности системы", "повышение результативности системы", "улучшение результативности системы", "устранение недостатков функционирования системы", "улучшение процедур" и ряд других. Такой подход подвергается обоснованной критике: "если эффективное, то незачем добавлять – результативное", – справедливо утверждает В.М. Минько, характеризуя лексическую составляющую ГОСТ 12.0.230-2007 ССБТ как "нагромождение слов" [1].

До недавнего времени отсутствовала унифицированная система критериев (показателей) оценки наличия и степени совершенствования СУОТ в результате предпринятых управленческих мероприятий. В частности, в принятом в 2016 г. Типовом положении о системе управления охраной труда не содержится методических указаний по разработке и применению таких критериев.

Позитивные изменения в этом вопросе связаны с введением в действие ГОСТ 12.0.230.3-2016 "Система стандартов безопасности труда. Системы управления охраной труда. Оценка результативности и эффективности"¹. Судя по динамике содержания проектов данного документа, его авторы также испытывали затруднения с выработкой терминологического и методологического аппарата измерения позитивных трансформаций СУОТ. В итоговом варианте документа обрели чёткие лексико-семантические контуры и были разграничены понятия "результативность" то есть "степень реализации запланированной деятельности и достижения запланированных результатов", и "эффективность", определяемая как "связь между достигнутым результатом и использованными ресурсами". Также сформулирован комплекс понятий, обозначающих разнообразные виды показателей результативности и эффективности деятельности в области охраны труда. Применительно к процессу повышения (достижения планируемых показателей) результативности и эффективности СУОТ и деятельности в области охраны труда в целом в документе применяется понятие "совершенствование". Оно используется во множестве значений, в том числе "совершенствование управления в целом", "совершенствования деятельностью по охране труда", "совершенствование процедур управления рисками", "совершенствование ОРД" и пр. Однако в разделе 3 "Термины и определения" ГОСТ 12.0.230.3-2016, самостоятельное определение понятия "совершенствование" отсутствует. В то же время содержится указание, что анализируемый стандарт развивает положения ГОСТ 12.0.230 и ГОСТ 12.0.230.2, но может быть использован также независимо от них. Следовательно, в процессе оценки эффективности и результативности СУОТ на основе ГОСТ 12.0.230.3-2016 может быть использовано заложенное в названных документах понятие "совершенствование СУОТ", что, в свою очередь, неизбежно приведёт к возникновению рассмотренного выше комплекса проблем.

На теоретическом уровне единство в понимании процесса непрерывного совершенствования СУОТ в настоящее время так же отсутствует. Прежде всего, не существует унифицированных трактовок используемых понятий. Большинство исследователей избегает однозначных формулировок, оперируя терминологией ГОСТов, либо выстраивая определения "совершенствование СУОТ" и "повышение эффективности СУОТ" путём указания на составляющие элементы ("предупредительные действия", "корректирующие действия" и пр.). Пример подобного рода определений содержится в пользующихся заслуженным авторитетом трудах Г.З. Файнбурга [2].

Весьма немногочисленные примеры оригинальных формулировок так же нельзя признать удачными. Например, понимание эффективного функционирования СУОТ как "... способности предупреждать нарушения требований трудового законодательства, правил охраны труда, санитарных норм и правил, иных нормативных правовых актов при взаимодействии субъектов системы управления охраной труда" [3] сводит весь позитивный эффект СУОТ лишь к недопу-

¹ ГОСТ 12.0.230.3 (проект, RU, первая редакция). Система стандартов безопасности труда. Системы управления охраной труда. Оценка результативности и эффективности. <http://www.normacs.info/discussions/1698>

щению негативных явлений. Верное по сути, оно не отражает потенциального спектра нарушений и нештатных ситуаций, приводящих к травмам, авариям и пр., а также игнорирует социально-психологические аспекты функционирования СУОТ (например, приверженность работников культуре безопасности).

Создатели других определений оперируют заимствованной в ГОСТ 12.0.230-2007 ССБТ достаточно неудачной формулировкой. В качестве примера можно привести разработанные в 2016 г. специалистами Московского городского центра условий и охраны труда рекомендации по созданию СУОТ. Содержание процесса постоянного совершенствования (улучшения) СУОТ здесь определено следующим образом: "... чтобы, наряду с выполнением обязательных требований законодательства, работодатель всегда стремился достичь максимально возможной эффективности функционирования СУОТ, направленной на исключение и предотвращение несчастных случаев, профессиональных заболеваний работников, достижения заявленных целей" [4].

Не определена и область применения терминологии (понятия "совершенствование", "эффективность", "повышение эффективности", СУОТ применяется и к охране труда, и к системам управления охраной труда, и к условиям, качеству труда и т.д.).

На первый взгляд, названные выше обстоятельства представляются несущественными, проблема – надуманной. Для создания и успешного функционирования СУОТ на российских предприятиях существуют куда более значимые и объективные препятствия: трудности модернизации производственной базы в соответствие с современными стандартами безопасности; недостаток квалифицированных и высокомотивированных специалистов в области охраны труда; проблемы формирования культуры безопасности труда и вовлеченности персонала всех уровней и многое другое.

В то же время, отсутствие единства в определении инструментария оценки качества функционирования СУОТ затрудняет его практическое применение. Приведём достаточно показательный пример. В коллективном исследовании проблемы управления охраной труда на предприятиях трубопроводного транспорта эффективность управленческого воздействия рассматривается посредством использования понятия "результативность СУОТ" (что, отметим, не противоречит терминологии ССБТ). Однако последнее определяется с использованием таких неопределённых понятий, как "приемлемость и результативность (постоянное улучшение)" (с. 114), "измерение характеристик (результативность)" (с. 83) [5].

Кроме того, отсутствие унифицированной терминологии и единой методологии оценки качества функционирования СУОТ существенно затрудняет процесс разработки подобных методик на уровне локального нормотворчества.

Учитывая изложенное, нами предпринята попытка предложить понятие, более адекватно отражающее закреплённую в международных актах и отечественном законодательстве сущность процесса оптимизации СУОТ, и сформулировать его определение. При разработке такого определения, представляется необходимым учитывать следующее.

Во-первых, в ГОСТ 12.0.230-2007 ССБТ понятие "непрерывное совершенствование" определяется как "последовательно повторяющийся процесс повышения эффективности системы управления охраной труда, направленный на улучшение деятельности организации по охране труда в целом" (ст. 2.7). Таким образом, "совершенствование" и "повышение эффективности" в документе и, следовательно, в практических отношениях, регулируемых его нормами, выступают синонимами. Данное определение практически дословно повторяет формулировку аналогичного понятия, закреплённого в глоссарии Руководства МОТ-СУОТ 2001.

В то же время, на наш взгляд, синонимизация этих понятий ошибочна, недопустима. Понятие "повышение эффективности" более точно раскрывает содержание оптимизации, улучшения характеристик функционирования СУОТ в результате управленческого воздействия.

Понятие "совершенный" в русском языке обозначает, во-первых, "отличающийся совершенством", "безукоризненный", "превосходный", во-вторых, "полный", "абсолютный", "настоящий", "подлинный", "истинный". Данное понятие, уместное в характеристике нематериальных объектов, эстетических, этических категорий (в значении "совершенная красота", "совершенная правда"), не подходит для обозначения явлений, имеющих количественное и качественное измерение.

Напротив, понятие "эффективность", "эффективный" определяется как "дающий эффект", "действенный", "приводящий к нужным результатам", а также, помимо названных, наиболее широко используемых значений, как "результативный", "квалифицированный", "действительный", "полезный", "имеющий силу", "действующий" [6]. Таким образом, понятие "повышение эффективности" прямо указывает на такие свойства обозначаемого процесса, как нацеленность на определённый, объективный, измеримый количественными и качественными параметрами результат, оцениваемый в рамках заданных применимых к процессу критериев.

Применение этого, – более точного и однозначного термина, – позволит (как минимум, при разработке актов правового регулирования в сфере управления охраной труда) избежать существующей терминологической неопределённости и, как следствие, элементарной путаницы и подмены понятий.

Во-вторых, предложенное нами определение формулируется, исходя из трактовки совершенствования СУОТ в российском законодательстве как триады. Оно рассматривается, во-первых, как элемент СУОТ; во-вторых, как принцип создания и функционирования данной системы; и, в-третьих, как непрерывный и последовательный процесс, результатом которого должно стать повышение эффективности СУОТ и управления охраной труда в целом.

В-третьих, эффективность СУОТ не может рассматриваться вне процесса постоянного (непрерывного) её повышения. Более точно отражает сущность этого процесса термин "итерационный", используемый в Руководстве МОТ-СУОТ 2001, и воспроизведённый в официальном переводе. Понятие "итерационный", то есть циклический с внесением корректировок, базирующихся на результатах предыдущего цикла в плановые количественные и качественные показатели следующего, на наш взгляд, более точно отражает сущность рассматриваемого процесса, нежели русскоязычное "повышение". Тем не менее, при конструировании определения мы использовали привычный термин "повышение", исходя из понимания его в русском языке как "роста", "увеличения" (в таком значении оно используется, например, в словосочетаниях "повышение квалификации", "повышение мощности", "повышение тарифов" и проч.).

Исходя из сказанного, "повышение эффективности систем управления охраной труда" – это:

во-первых, органичное свойство и нормальное состояние системы управления охраной труда организации в целом и отдельных её элементов в частности, проявляющееся в непрерывном протекании процесса достижения заявленных организацией целей в области охраны труда;

во-вторых, непрерывный, направленный на достижение заявленных организацией (исходя из законодательных требований и принятых обязательств) целей в сфере управления охраной труда, процесс повышения социальных, экономических, технологических результатов деятельности, который может быть оценён и измерен посредством системы количественных и качественных критериев, отражающих соотношение затраченных ресурсов и достигнутых результатов.

в-третьих, результат функционирования системы, заключающийся в изменении количественного и качественного значения показателей (установленных на основе применения системы критериев эффективности СУОТ) эффективности СУОТ в сторону достижения значений, определяемых в заданный промежуток времени в качестве нормальных (оптимальных).

Приведённые формулировки в наибольшей степени отражают три взаимосвязанных стороны определяемого понятия: его свойство (органичность, имманентность СУОТ), его динамическую сторону (процесс повышения результативности управления системой, оптимизация СУОТ – достижение её максимальной эффективности по заданному критерию) и характеристики его результата (искомое/заданное изменение показателей функционирования системы как результат приложения управленческих усилий), что в наибольшей степени соответствует духу базовых международных и отечественных документов в сфере управления охраной труда.

Кроме того, акцентирование непрерывности достижения целей улучшения СУОТ в целом и отдельных её элементов, уже на уровне терминологии задаёт единственно верное направление деятельности организации в сфере охраны труда.

Литература

1. Минько В.М. Развитие управления охраной труда: монография. Калининград, 2015. С. 43, 50-51.
2. Файнбург Г.З. Создание и функционирование системы управления охраной труда: практическое пособие для работодателя. Пермь: изд-во Пермского нац. исслед. политехн. ун-та, 2014. 61 с.
3. Ольшеский Н.А., Козак О.И. Об эффективном функционировании систем управления охраной труда // Мир современной науки. 2013. № 3 (18). <http://cyberleninka.ru>.
4. Создание системы управления охраной труда в организации: рекомендации / Департамент труда и социальной защиты населения города Москвы. ГБУ города Москвы "Московский городской центр условий и охраны труда". М., 2016. С. 34-35.
5. Серов Г.П., Можайский Ю.А., Васильева Ю.С. Управление охраной труда на предприятиях трубопроводного транспорта: руководство для разработчиков и внутренних аудиторов системы управления охраной труда. М.-Рязань: Мещёрский филиал ВНИИГиМ, 2008. С. 83, 114.
6. Ушаков Д.Н. Большой толковый словарь современного русского языка. М.: "Альта-Принт", 2005. 1231 с.

Статья поступила в редакцию интернет-журнала 25 июня 2017 г.

D.M. Kostin

RATIONALE FOR THE CONCEPT "OCCUPATIONAL SAFETY AND HEALTH MANAGEMENT SYSTEM"

In the conditions of a high level of occupational injuries in Russia, it is always up-to-date to increase the level of labor protection. This is also achieved through the continuous improvement of occupational safety and health management system. The creation of such systems in Russia and ensuring the improvement of their quality component is the responsibility of the employer. The goal is a critical analysis of the concept of "continuous improvement of occupational safety and health management system". The author has studied a wide range of official documents and scientific publications and made an attempt to identify, summarize, systematize, analyze the terminology used to describe the process of improving the quality of occupational safety and health management system. The following conclusions are drawn. First, there is no single terminology for defining this process in connection with the lack of an unambiguous understanding of its essence, goals, means of achieving them, and evaluation criteria. Secondly, it is established that the concepts used do not fully reflect the content and specificity of the processes indicated. The use of the alternative concept of "improving the effectiveness of occupational safety and health management system" is substantiated. The author's definition of the concept of "enhancing the effectiveness of occupational safety and health management system", reflecting the content, dynamic and teleological aspects of it is formulated.

Key words: occupational safety and health management system, improvement of the system, improvement of efficiency.

References

1. Minko V.M. *Razvitie upravleniia okhranoi truda* [Development of occupational safety and health management system]. Kaliningrad, 2015, pp. 43, 50-51.
2. Fainburg G.Z. *Sozdanie i funktsionirovanie sistemy upravleniia okhranoi truda: prakticheskoe posobie dlia rabotodatelia* [Creation and functioning of the occupational safety and health management system: a practical guide for the employer]. Perm, Perm National Research Polytechnic University Publ., 2014, 61 p.
3. Olshevskii N.A., Kozak O.I. About effective functioning of control systems by labor protection. *Mir sovremennoi nauki*, 2013, no. 3 (18). <http://cyberleninka.ru> (in Russ.)
4. *Sozdanie sistemy upravleniia okhranoi truda v organizatsii: rekomendatsii* [Establishment of an occupational safety and health management system in the organization: recommendations] / Department of Labor and Social Protection of the Population of Moscow. Moscow City Center for Conditions and Labor Protection. Moscow, 2016. pp. 34-35.
5. Serov G.P., Mozhaitskii Iu.A., Vasileva Iu.S. *Upravlenie okhranoi truda na predpriiatiakh truboprovodnogo transporta: rukovodstvo dlia razrabotchikov i vnutrennikh auditorov sistemy upravleniia okhranoi truda* [Management of labor protection at pipeline transport enterprises: a guide for developers and internal auditors of the occupational safety and health management system]. Moscow, Ryazan: Meshchersky branch of All-Russian Scientific Research Institute of Hydrotechnics and Melioration Publ., 2008, pp. 83, 114.
6. Ushakov D.N. *Bolshoi tolkovyi slovar sovremennogo russkogo iazyka* [A great explanatory dictionary of the modern Russian language]. Moscow, Alta-Print Publ., 2005. 1231 p.