МИНИСТЕРСТВО ТРУДА И СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ПО ТРУДУ И ЗАНЯТОСТИ

ПРИКАЗ
от 21 марта 2019 г. N 77

ОБ УТВЕРЖДЕНИИ МЕТОДИЧЕСКИХ РЕКОМЕНДАЦИЙ ПО ПРОВЕРКЕ СОЗДАНИЯ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ОХРАНОЙ ТРУДА

В целях обеспечения единообразного подхода к осуществлению государственными инспекторами труда государственных инспекций труда в субъектах Российской Федерации проверки создания системы управления охраной труда у работодателя и ее функционирования при проведении расследований несчастных случаев и внеплановых проверок в связи с несчастными случаями приказываю:

1. Утвердить прилагаемые Методические рекомендации по проверке создания и обеспечения функционирования системы управления охраной труда.

2. Руководителям государственных инспекций труда в субъектах Российской Федерации обеспечить:

2.1. обязательное рассмотрение вопросов системы управления охраной труда у работодателя при проведении расследований несчастных случаев и внеплановых проверок в связи с несчастным случаем;

2.2. изучение государственными инспекторами труда Методических рекомендаций по проверке создания и обеспечения функционирования системы управления охраной труда;

2.3. использование государственными инспекторами труда Методических рекомендаций по проверке создания и обеспечения функционирования системы управления охраной труда при проведении расследований несчастных случаев и внеплановых проверок в связи с несчастным случаем.

3. Управлению государственного надзора в сфере труда (Е.Н. Иванов):

3.1. при осуществлении проверки актов и материалов расследования несчастных случаев обратить особое внимание на рассмотрение вопроса системы управления охраной труда у работодателя;

3.2. при выявлении нарушений установленного порядка расследования несчастных случаев, в том числе связанных с нерассмотрением вопросов создания и обеспечения функционирования системы управления охраной труда у работодателя, обеспечить проведение дополнительного расследования несчастного случая в соответствии со статьей 229.3 Трудового кодекса Российской Федерации.

4. Контроль за исполнением настоящего приказа возложить на заместителя руководителя Федеральной службы по труду и занятости И.И. Шкловца.

Руководитель

В.Л.ВУКОЛОВ

Утверждены
приказом Федеральной службы
по труду и занятости
от 21 марта 2019 года N 77

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ПРОВЕРКЕ СОЗДАНИЯ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ОХРАНОЙ ТРУДА

I. Общие положения

1. Методические рекомендации по проверке создания и обеспечения функционирования системы управления охраной труда (далее - Рекомендации) разработаны для использования государственными инспекторами труда при проведении расследований несчастных случаев и внеплановых проверок в связи с несчастными случаями.

2. При разработке настоящих Рекомендаций учтены требования Трудового кодекса Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, N 1, ст. 3; 2018, N 42, ст. 6374) (далее - ТК РФ), Типового положения о системе управления охраной труда, утвержденного приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 19.08.2016 N 438н (зарегистрирован в Минюсте России 13.10.2016, регистрационный N 44037) (далее - Типовое положение), а также практика расследований несчастных случаев и проведения внеплановых проверок в связи с несчастными случаями.

3. Внеплановая проверка в связи с несчастным случаем проводится в соответствии с требованиями статьи 360 ТК РФ и Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля".

Предметом внеплановой проверки является соблюдение работодателем трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в том числе требований о создании и обеспечении функционирования системы управления охраной труда (далее - СУОТ) в соответствии с абз. 4 статьи 212 ТК РФ и Типового положения.

4. Расследование несчастного случая проводится в соответствии с требованиями статей 227 - 231 ТК РФ, постановления Министерства труда и социального развития Российской Федерации от 24.10.2002 N 73 "Об утверждении форм документов, необходимых для расследования и учета несчастных случаев на производстве, и положения об особенностях расследования несчастных случаев на производстве в отдельных отраслях и организациях" (зарегистрирован в Минюсте России 05.12.2002, регистрационный N 3999) и приложения к нему (далее - Постановление N 73) и в целях установления обстоятельств и причин несчастного случая, а также лиц, допустивших нарушения требований охраны труда, выработки предложений по устранению выявленных нарушений, причин несчастного случая и предупреждению аналогичных несчастных случаев.

II. Алгоритм проверки создания и обеспечения

функционирования системы управления охраной труда

5. В соответствии с пунктом 2 Типового положения создание и обеспечение функционирования СУОТ осуществляется работодателем посредством соблюдения государственных нормативных требований охраны труда с учетом специфики своей деятельности, достижений современной науки и наилучшей практики, принятых на себя обязательств и на основе международных, межгосударственных и национальных стандартов, руководств, а также рекомендаций Международной организации труда по СУОТ и безопасности производства.

6. Согласно пункту 8 Типового положения, в положение о СУОТ работодателя с учетом специфики деятельности работодателя включаются следующие разделы (подразделы):

а) политика работодателя в области охраны труда;

б) цели работодателя в области охраны труда;

в) обеспечение функционирования СУОТ (распределение обязанностей в сфере охраны труда между должностными лицами работодателя);

г) процедуры, направленные на достижение целей работодателя в области охраны труда (далее - процедуры), включая:

- процедуру подготовки работников по охране труда;

- процедуру организации и проведения оценки условий труда;

- процедуру управления профессиональными рисками;

- процедуру организации и проведения наблюдения за состоянием здоровья работников;

- процедуру информирования работников об условиях труда на их рабочих местах, уровнях профессиональных рисков, а также о предоставляемых им гарантиях, полагающихся компенсациях;

- процедуру обеспечения оптимальных режимов труда и отдыха работников;

- процедуру обеспечения работников средствами индивидуальной и коллективной защиты, смывающими и обезвреживающими средствами;

- процедуру обеспечения работников молоком и другими равноценными пищевыми продуктами, лечебно-профилактическим питанием;

- процедуры обеспечения безопасного выполнения подрядных работ и снабжения безопасной продукцией;

д) планирование мероприятий по реализации процедур;

е) контроль функционирования СУОТ и мониторинг реализации процедур;

ж) планирование улучшений функционирования СУОТ;

з) реагирование на аварии, несчастные случаи и профессиональные заболевания;

и) управление документами СУОТ.

7. Учитывая пункты 4, 5 настоящих Рекомендаций проверка организуется на основе последовательного рассмотрения комплекса взаимосвязанных и взаимодействующих между собой элементов, формирующих СУОТ, приведенных в приложении к настоящим Рекомендациям согласно Блок-схемы (далее - Блок-схема):

а) основные элементы, составляющие СУОТ (Блок А Блок-схемы);

б) процедуры, связанные со спецификой экономической деятельности работодателя, реализация которых необходима для установления целей и задач в области охраны труда, а также внедрения в организации профилактики и предупреждения производственного травматизма и профессиональной заболеваемости (Блок Б Блок-схемы);

в) процедуры, которые должны реализовываться работодателем для обеспечения соблюдения государственных нормативных требований охраны труда, а также безопасности и здоровья работников в процессе трудовой деятельности (Блок В Блок-схемы).

8. Проведение внеплановой проверки у работодателя целесообразно разделить на 2 части:

1-я часть - проверка документов СУОТ;

2-я часть - проверка рабочих мест.

В рамках проверки документов СУОТ целесообразно изучить запрошенные локальные нормативные акты работодателя и иные документы (журналы, акты, реестры и тому подобное), подтверждающие соответствие созданной у него СУОТ требованиям Типового положения и других нормативных правовых актов, содержащих государственные нормативные требования охраны труда.

В рамках проверки рабочих мест оценивается соответствие данных рабочих мест, оборудования, транспортных средств, территорий, зданий, сооружений, производственных и технологических процессов государственным нормативным требованиям охраны труда, а также практическая реализация процедур СУОТ.

Описание основных элементов Алгоритма проверки создания и обеспечения функционирования системы управления охраной труда

9. Проверка основных элементов СУОТ (Блок А Блок-схемы).

9.1. Положение о системе управления охраной труда.

Локальные нормативные акты, подлежащие проверке:

а) приказ работодателя об утверждении Положения о системе управления охраной труда;

б) положение о системе управления охраной труда.

В соответствии с пунктом 7 Типового положения основой организации и функционирования СУОТ является положение о СУОТ, разрабатываемое работодателем самостоятельно или с привлечением сторонних организаций и специалистов. Положение о СУОТ утверждается

приказом работодателя с учетом мнения работников и (или) уполномоченных ими представительных органов (при наличии).

Это означает, что у каждого работодателя должен быть документ, который называется "Положение о системе управления охраной труда", а также приказ о его утверждении.

9.2. Политика и цели в области охраны труда (пункты 1 и 2 Блок-схемы).

Локальные нормативные акты, подлежащие проверке:

- документы и записи, подтверждающие проведение работодателем анализа состояния охраны труда;

- политика в области охраны труда, содержащая цели в области охраны труда.

При определении Политики работодатель обеспечивает совместно с работниками и (или) уполномоченными ими представительными органами предварительный анализ состояния охраны труда у работодателя и обсуждение Политики (пункт 12 Типового положения).

Если у работодателя действует комитет (комиссия) по охране труда, проведение такого анализа может быть оформлено протоколом заседания, на котором рассматривались необходимые для анализа материалы. К таким материалам относятся (но не ограничиваются ими):

- результаты специальной оценки условий труда;

- статистика производственного травматизма и профессиональной заболеваемости;

- материалы расследования несчастных случаев (в особенности анализ их причин);

- предписания органов государственного надзора (контроля);

- акты проводимого в организации контроля и тому подобное.

Анализ, проведенный комитетом (комиссией) по охране труда, позволяет выполнить оба требования Типового положения - провести анализ и привлечь к нему представителей трудового коллектива.

Если обязанность по проведению анализа возлагается на службу или специалиста по охране труда, результаты анализа могут быть оформлены в виде служебной записки с перечнем рассмотренных документов и выводами, к которым пришли специалисты по охране труда. В записку в обязательном порядке должна быть включена информация о том, в какой именно форме к обсуждению и анализу привлекались работники. Это может быть сделано в форме опросов, собраний, семинаров и тому подобное.

Основным результатом проведенного анализа должно стать выявление проблем в области охраны труда у конкретного работодателя с учетом особенностей вида его экономической деятельности (т.е. определение основных опасностей, их оценка и упорядочивание исходя из приоритета необходимости исключения или снижения уровня создаваемого ими профессионального риска), а также определение основных направлений решения выявленных проблем (т.е. меры по снижению уровня рисков, связанных с основными выявленными опасностями).

В соответствии с пунктом 9 Типового положения Политика является публичной документированной декларацией работодателя о намерении и гарантированном выполнении им обязанностей по соблюдению государственных нормативных требований охраны труда и добровольно принятых на себя обязательств.

В соответствии с пунктом 11 Типового положения, Политика должна включать:

- положения о соответствии условий труда на рабочих местах работодателя требованиям охраны труда;

- обязательства работодателя по предотвращению травматизма и ухудшения здоровья работников;

- положения об учете специфики деятельности работодателя и вида (видов) осуществляемой им экономической деятельности, обусловливающих уровень профессиональных рисков работников;

- порядок совершенствования функционирования СУОТ.

Политика может представлять собой отдельный документ или может являться частью Положения о СУОТ организации. Важно, чтобы она была доступна всем заинтересованным сторонам. Обеспечить это можно путем размещения Политики на информационных стендах организации, в уголках по охране труда, на сайте организации в сети Интернет и тому подобное.

Основные цели работодателя в области охраны труда (далее - цели) должны содержаться в Политике по охране труда (пункт 14 Типового положения) и достигаются путем реализации работодателем процедур, предусмотренных разделом V Типового положения.

Количество целей определяется спецификой деятельности работодателя (пункт 15 Типового положения). Цели формулируются с учетом необходимости оценки их достижения, в том числе, по возможности, на основе измеримых показателей, но не менее одной. Цели также могут быть установлены на разных уровнях управления. Типовое положение напрямую не предусматривает установления целей на всех уровнях управления, однако наличие целей не только для организации в целом, но и для отдельных структурных подразделений, не является нарушением.

9.3. Обеспечение функционирования СУОТ (распределение обязанностей в сфере охраны труда между должностными лицами работодателя) (пункт 3 Блок-схемы).

Локальные нормативные акты, подлежащие проверке (согласно пункту 28 Типового положения, распределение обязанностей в сфере охраны труда может быть закреплено):

а) в разделе "Обеспечение функционирования СУОТ" Положения о СУОТ работодателя;

б) в отдельных локальных нормативных актах;

в) в планах мероприятий по реализации процедур;

г) в трудовых договорах;

д) в должностных инструкциях лиц, участвующих в управлении охраной труда.

Под отдельными локальными нормативными актами понимаются приказы, распоряжения и

иные документы о распределении обязанностей и ответственности в области охраны труда, которые подписывает работодатель.

Обязанности в области охраны труда должны быть распределены на всех уровнях управления, которые предусмотрены штатным расписанием. На малом предприятии может быть всего один уровень управления (если в организации есть только работодатель и его сотрудники без формирования структурных подразделений). В соответствии с пунктом 21 Типового положения, на каждом уровне управления устанавливаются обязанности в сфере охраны труда персонально для каждого руководителя или принимающего участие в управлении работника.

Исследование указанной процедуры позволяет определить круг лиц, виновных в нарушении установленных требований.

9.4. Процедуры, направленные на достижение целей работодателя в области охраны труда (пункт 4 Блок-схемы).

Типовым положением предусмотрено 9 базовых процедур, направленных на достижение работодателем целей в области охраны труда:

1) процедуру подготовки работников по охране труда;

2) процедуру организации и проведения оценки условий труда;

3) процедуру управления профессиональными рисками;

4) процедуру организации и проведения наблюдения за состоянием здоровья работников;

5) процедуру информирования работников об условиях труда на их рабочих местах, уровнях профессиональных рисков, а также о предоставляемых им гарантиях, полагающихся компенсациях;

6) процедуру обеспечения оптимальных режимов труда и отдыха работников;

7) процедуру обеспечения работников средствами индивидуальной и коллективной защиты, смывающими и обезвреживающими средствами;

8) процедуру обеспечения работников молоком и другими равноценными пищевыми продуктами, лечебно-профилактическим питанием;

9) процедуры обеспечения безопасного выполнения подрядных работ и снабжения безопасной продукцией.

Условно к базовым процедурам можно отнести процедуры, упомянутые в подпунктах 2 и 3 данного пункта, так как на основе этих процедур выявляются опасности и оцениваются риски, а к обеспечительным процедурам можно отнести все остальные, так как эти процедуры обеспечивают выполнение работ по снижению уровней профессиональных рисков.

Работодателем могут реализовываться не все предусмотренные Типовым положением процедуры (например, в случае отсутствия вредных производственных факторов может не реализовываться процедура проведения медицинских осмотров или обеспечения работников средствами индивидуальной защиты), а также могут осуществляться процедуры, не предусмотренные Типовым положением (зачастую это бывает в случае наличия в организации

корпоративных стандартов и тому подобное). В первом случае описание таких процедур не включается в Положение о СУОТ организации, во втором - наличие таких процедур не может считаться нарушением.

9.5. Планирование мероприятий по реализации процедур (пункт 5 Блок-схемы).

Локальным нормативным актом, подлежащим проверке, является План мероприятий по реализации процедур (далее - План).

С целью планирования мероприятий по реализации процедур работодатель, исходя из специфики своей деятельности, устанавливает порядок подготовки, пересмотра и актуализации плана мероприятий по реализации процедур.

В Плане отражаются:

а) результаты проведенного комитетом (комиссией) по охране труда (при наличии) или работодателем анализа состояния условий и охраны труда у работодателя;

б) общий перечень мероприятий, проводимых при реализации процедур;

в) ожидаемый результат по каждому мероприятию, проводимому при реализации процедур;

г) сроки реализации по каждому мероприятию, проводимому при реализации процедур;

д) ответственные лица за реализацию мероприятий, проводимых при реализации процедур, на каждом уровне управления;

е) источник финансирования мероприятий, проводимых при реализации процедур.

Если План приведен в приложении к Положению о СУОТ организации в виде макета или типового плана, это не является нарушением.

9.6. Контроль функционирования СУОТ и мониторинг реализации процедур (пункт 6 Блок-схемы).

Локальные нормативные акты, подлежащие проверке:

а) положение о ступенчатом контроле;

б) журналы состояния условий труда первой - второй ступени контроля;

в) акты по результатам проведения контрольных мероприятий (в том числе внутренних аудитов);

г) Планы и программы проведения контрольных мероприятий (включая внутренние аудиты).

В соответствии с пунктом 54 Типового положения, к основным видам контроля относится следующее.

1) Контроль состояния рабочего места, применяемого оборудования, инструментов, сырья, материалов, выполнения работ работником в рамках осуществляемых технологических процессов, выявления профессиональных рисков, а также реализации иных мероприятий по охране труда, осуществляемых постоянно, мониторинг показателей реализации процедур (необходимо указать,

какие виды контроля используются, кратко описать процесс осуществления каждого из видов контроля, указать ответственных за осуществление каждого из видов контроля).

Если в организации действует система ступенчатого контроля, порядок осуществления которого утвержден локальным актом работодателя, то можно сделать в данном разделе ссылку на данный локальный акт.

2) Контроль выполнения процессов, имеющих периодический характер выполнения: оценка условий труда работников, обучение по охране труда и проверка знаний требований охраны труда, проведение предварительных и периодических медицинских осмотров, психиатрических освидетельствований, химико-токсикологических исследований.

Целесообразно перечислить, какие именно из указанных процессов контролируются, кратко указать форму контроля, а также ответственного за осуществление контроля.

3) Учет и анализ аварий, несчастных случаев, профессиональных заболеваний, а также изменений требований охраны труда, соглашений по охране труда, подлежащих выполнению, изменений или внедрения новых технологических процессов, оборудования, инструментов, сырья и материалов.

Можно указать, какие именно виды контроля осуществляются в организации, указать ссылки на локальные акты, устанавливающие требования к каждому из видов данного контроля.

4) Контроль эффективности функционирования СУОТ в целом.

Если в организации осуществляется внутренний аудит СУОТ в соответствии с требованиями международных стандартов или российских ГОСТов, то об этом целесообразно упомянуть в данном разделе. Если аудита СУОТ не проводится, то необходимо указать, что эффективность системы оценивается при формировании периодической отчетности о ходе реализации процедур, а также эти вопросы рассматриваются на заседаниях комиссии по охране труда, совете директоров, совещаниях и тому подобное.

В соответствии с пунктами 55 - 56 Типового положения для повышения эффективности контроля функционирования СУОТ и мониторинга показателей реализации процедур на каждом уровне управления работодатель вводит ступенчатые формы контроля функционирования СУОТ и мониторинга показателей реализации процедур, а также предусматривает возможность осуществления общественного контроля функционирования СУОТ и мониторинга показателей реализации процедур. Результаты контроля функционирования СУОТ и мониторинга реализации процедур оформляются работодателем в форме акта.

Если локального нормативного акта проведения ступенчатого контроля нет, то необходимо прописать, на каких уровнях осуществляется контроль и в какой форме он осуществляется.

Ведение журналов состояния условий труда на 1 и 2 ступени контроля не является нарушением.

Пункт 57 Типового положения говорит о том, что в случаях, когда входе проведения контроля функционирования СУОТ и мониторинга реализации процедур выявляется необходимость предотвращения причин невыполнения каких-либо требований, и, как следствие, возможного повторения аварий, несчастных случаев, профессиональных заболеваний, незамедлительно осуществляются корректирующие действия.

Корректирующее действие предполагает выявление и устранение причины, вызвавшей нарушение.

Эффективным корректирующее действие может считаться, если в дальнейшем не произошло аналогичного нарушения по аналогичной причине. Если такое все-таки произошло, это значит, что либо была неверно установлена корневая причина нарушения, либо выбранное действие по устранению выявленной причины было неадекватным.

Корректирующие действия в документах по охране труда уже содержатся в следующих локальных и других документах работодателя:

- в акте о несчастном случае на производстве формы Н-1 (форма 2) (приложение N 1 к Постановлению N 73) в последней строке указываются мероприятия, запланированные по результатам расследования несчастного случая;

- в любом локальном акте, оформленном по результатам внутренних или внешних проверок, указываются мероприятия и ответственные за устранение выявленных в ходе проверок нарушений.

9.7. Планирование улучшений функционирования СУОТ (пункт 7 Блок-схемы).

Локальным нормативным актом, подлежащим проверке, является План мероприятий по улучшению функционирования СУОТ.

В соответствии с пунктами 58 - 59 Типового положения с целью организации планирования улучшения функционирования СУОТ работодатель устанавливает зависимость улучшения функционирования СУОТ от результатов контроля функционирования СУОТ и мониторинга реализации процедур, а также обязательность учета результатов расследований аварий, несчастных случаев, профессиональных заболеваний, результатов контрольно-надзорных мероприятий органов государственной власти, предложений работников и (или) уполномоченных ими представительных органов.

Такого рода планы по улучшению обычно формируются по результатам ежегодного отчета специалиста или службы охраны труда. В эти же планы 1 раз в 5 лет можно включать (или делать ссылку) на план мероприятий по улучшению условий и охраны труда, разработанный по результатам специальной оценки условий труда, так как такие планы с практической точки зрения и направлены на улучшение функционирования СУОТ в части улучшения условий труда работников.

9.8. Реагирование на инциденты, аварии, несчастные случаи и профессиональные заболевания (пункт 8 Блок-схемы).

Локальные нормативные акты, подлежащие проверке:

- документ, которым утвержден порядок выявления потенциально возможных аварий;

- документ, которым утвержден порядок действий в случае их возникновения;

- документ, которым утвержден порядок проведения планового анализа действий работников в ходе тренировок, предусматривающий возможность коррекции данных действий, а также внепланового анализа процедуры реагирования на аварии в рамках реагирующего контроля;

- документ, которым утвержден порядок расследования аварий, несчастных случаев и профессиональных заболеваний, а также оформления отчетных;

- документы, акты реагирования на аварии, инциденты и несчастные случаи;

- планы проведения учений, тренировок и тому подобное по реагированию на аварии и чрезвычайные происшествия.

В соответствии с пунктами 60 - 63 Типового положения, работодатель должен разработать:

- порядок выявления потенциально возможных аварий;

- порядок действий в случае их возникновения;

- порядок проведения планового анализа действий работников в ходе тренировок, предусматривающий возможность коррекции данных действий, а также внепланового анализа процедуры реагирования на аварии в рамках реагирующего контроля;

- порядок расследования аварий, несчастных случаев и профессиональных заболеваний, а также оформления отчетных документов.

Если отдельных локальных нормативных актов по расследованию несчастных случаев в организации нет, то в Положении о СУОТ организации может быть дана ссылка на то, что реагирование на несчастные случаи осуществляется в соответствии со статьями 227 - 231 ТК РФ, а также в соответствии с Постановлением N 73.

Типовое положение не содержит определения понятия "инцидент". Следовательно, если организация относится к опасным производственным объектам, то целесообразно, учитывая требования Федерального закона от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов", разработать или сделать ссылку на локальный акт, устанавливающий порядок реагирования на инциденты.

Если организация к опасным производственным объектам не относится, то целесообразно, прежде всего, в данном разделе дать определение понятия "инцидент" (исходя из специфики деятельности организации), а затем разработать порядок реагирования на инциденты. Также, при разработке данного порядка можно учитывать требования правил по охране труда, отраслевые нормативные документы, требования технических регламентов и тому подобное.

В соответствии с пунктом 64 Типового положения результаты реагирования на аварии, несчастные случаи и профессиональные заболевания оформляются работодателем в форме акта с указанием корректирующих мероприятий по устранению причин, повлекших их возникновение.

9.9. Управление документами СУОТ (пункт 9 Блок-схемы).

Документы СУОТ подразделяются на внешние по отношению к организации и внутренние.

К внешним документам относятся Указы Президента Российской Федерации, федеральные законы, нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, правила по охране труда и другие.

Управление внешними документами может осуществляться в форме заключения договора с компаниями, предоставляющими возможность иметь актуальные версии всех нормативных

правовых актов, содержащих государственные нормативные требования в области охраны труда.

К внутренним документам относятся локальные нормативные акты организации, устанавливающие внутренние требования к процессам (приказы, распоряжения, порядки, стандарты предприятия, инструкции по охране труда и тому подобное).

Управление документами СУОТ может заключаться в составлении их перечня с указанием ответственных и сроков актуализации локальных нормативных актов.

Главное требование к внутренним документам СУОТ - регулярный пересмотр на соответствие изменяющимся требованиям (как внешним, так и внутренним) и актуализация.

Лица, ответственные за разработку и утверждение документов СУОТ, определяются работодателем на всех уровнях управления. Работодателем также устанавливается порядок разработки, согласования, утверждения и пересмотра документов СУОТ, сроки их хранения.

В соответствии с пунктом 67 Типового положения в качестве особого вида документов СУОТ, которые не подлежат пересмотру, актуализации, обновлению и изменению, определяются контрольно-учетные документы СУОТ (записи), включая:

- акты и иные записи данных, вытекающие из функционирования СУОТ;

- журналы учета и акты записей данных об авариях, несчастных случаях, профессиональных заболеваниях;

- записи данных о воздействиях вредных (опасных) факторов производственной среды и трудового процесса на работников и наблюдении за условиями труда и за состоянием здоровья работников;

- результаты контроля функционирования СУОТ.

Для обеспечения управления записями в соответствии с пунктом 65 Типового положения работодатель устанавливает и утверждает формы и рекомендации по оформлению локальных нормативных актов и иных документов, содержащих:

- структуру СУОТ;

- обязанности и ответственность в сфере охраны труда для каждого структурного подразделения работодателя и конкретного исполнителя;

- процессы обеспечения охраны труда и контроля (каждый из процессов или процедур также можно изобразить в виде блок-схемы с учетом требований соответствующих процессов);

- необходимые связи между структурными подразделениями работодателя, обеспечивающие функционирование СУОТ.

Записи (или контрольно-учетные документы) - это особый вид документов, не подлежащих пересмотру. Главное и основное требования к записям - запрет на внесение в них каких-либо изменений.

Записи также подразделяются на внешние и внутренние. К внешним записям относятся предписания органов государственного контроля и надзора, протоколы измерений факторов

рабочей среды, проведенных сторонними организациями, и тому подобное. К внутренним записям относятся все виды журналов (журналы проведения инструктажей, регистрации инструкций, выдачи нарядов-допусков и тому подобное), акты и предписания, выданные по результатам внутренних проверок, карты специальной оценки условий труда, наряды-допуски и тому подобное.

Процесс управления записями включает в себя требования к их идентификации, заполнению, хранению и архивному хранению с указанием ответственных за каждый элемент процесса управления записями.

10. Проверка оценки условий труда и управления профессиональными рисками (Блок Б Блок-схемы).

10.1. Оценка условий труда (пункт 10 Блок-схемы).

Локальные нормативные акты, подлежащие проверке:

а) отчет о проведении специальной оценки условий труда;

б) документ (распоряжение, приказ), утвердивший комиссию по специальной оценке условий труда;

в) документы, подтверждающие ознакомление работников с результатами специальной оценки условий труда под роспись (карты специальной оценки условий труда, листы ознакомления работников с результатами специальной оценки условий труда на их рабочих местах).

Процедура организации и проведения оценки условий труда должна быть разработана в соответствии с требованиями:

- Федерального закона от 28.12.2013 N 426-ФЗ "О специальной оценке условий труда";

- особенностей специальной оценки условий труда, утвержденными соответствующими приказами Минтруда России;

- приказа Минтруда России от 08.09.2016 N 501н "Об утверждении Порядка рассмотрения разногласий по вопросам проведения экспертизы качества специальной оценки условий труда, несогласия работников, профессиональных союзов, их объединений, иных уполномоченных работниками представительных органов, работодателей, их объединений, страховщиков, территориальных органов федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на проведение федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, организаций, проводивших специальную оценку условий труда, с результатами экспертизы качества специальной оценки условий труда" (зарегистрирован в Минюсте России 28.09.2016, регистрационный N 43843).

10.2. Управление профессиональными рисками (пункт 11 Блок-схемы).

Локальные нормативные акты, подлежащие проверке:

а) перечень (реестр) опасностей;

б) документ (раздел Положения о СУОТ работодателя), описывающий используемый метод (методы) оценки уровня риска;

в) документ, подтверждающий проведение оценки уровней рисков, с указанием установленных уровней по каждому риску;

г) документ, содержащий перечень мер по исключению, снижению или контролю уровней рисков.

Проверка данной процедуры также описана в Алгоритме проверки создания и обеспечения функционирования СУОТ при проведении расследования несчастного случая пункт 15 настоящих Рекомендаций. Основное отличие проверки организации данной процедуры в рамках расследования несчастного случая и внеплановой проверки в связи с несчастным случаем заключается в следующем.

В рамках внеплановой проверки проводится изучение вопросов оформления документов по данной процедуре и соответствие этих документов требованиям Типового положения.

При проведении расследования несчастного случая проверка начинается с реализовавшейся опасности (какая опасность привела к получению травмы работником или его смерти). Далее производится оценка качества организации работодателем процедуры управления профессиональными рисками, т.е. оценивается полнота перечня выявленных опасностей, качество и адекватность используемого метода (методов) оценки уровня рисков, а также установленные уровни оцененных рисков, полнота и эффективность разработанных мер управления.

По данной процедуре целесообразно иметь в виду следующее:

- все выявленные (идентифицированные) опасности должны быть включены в программы инструктажей на рабочих местах и в программы стажировок;

- средства индивидуальной защиты должны выдаваться с учетом защиты от выявленных опасностей, средства коллективной защиты также должны устанавливаться с учетом выявленных опасностей.

11. Проверка процедур (Блок В Блок-схемы).

В некоторых, особенно крупных, организациях локальные нормативные акты (стандарты предприятия, руководящие документы, положения, порядки и тому подобное), которыми утверждены требования к реализации процедур, действовали и до утверждения Типового положения. Следовательно, при описании процедур, которые раньше уже были утверждены, работодатель вправе сделать ссылку на соответствующий локальный нормативный акт, не приводя его содержания. Главное, чтобы локальный нормативный акт обеспечивал соблюдение государственных нормативных требований охраны труда.

11.1. Процедура подготовки работников по охране труда (пункт 12 Блок-схемы).

Локальные нормативные акты, подлежащие проверке:

а) программа вводного инструктажа, утвержденная работодателем;

б) приказ (распоряжение) о назначении ответственного за проведение вводного инструктажа;

в) журнал проведения вводного инструктажа;

г) программы инструктажей на рабочем месте, утвержденные работодателем;

д) журналы проведения инструктажей на рабочем месте;

е) программа обучения работников оказанию первой помощи при несчастных случаях;

ж) перечень профессий и должностей работников, освобожденных от прохождения первичного инструктажа на рабочем месте (работники, не связанные с эксплуатацией, обслуживанием, испытанием, наладкой и ремонтом оборудования, использованием электрифицированного или иного инструмента, хранением и применением сырья и материалов);

з) график проведения проверки знаний требований охраны труда работников организации;

и) приказы об организации проведения стажировки на рабочем месте;

к) инструкция по оказанию первой помощи при несчастных случаях;

л) приказ о создании комиссии работодателя по проверке знаний требовании охраны труда (при наличии);

м) протоколы результатов проверки знаний требований охраны труда;

н) удостоверения о прохождении проверки знаний требований охраны труда со сроком выдачи не более трех лет, содержащие актуальную информацию о наименовании организации-работодателя и занимаемой должности владельца удостоверения;

Эта процедура должна соответствовать требованиям постановления Министерства труда и социального развития Российской Федерации и Министерства образования Российской Федерации от 13.01.2003 N 1/29 "Об утверждении Порядка обучения по охране труда и проверки знаний требований охраны труда работников организаций" (Зарегистрировано в Минюсте России 12.02.2003, регистрационный N 4209) (далее - Постановление N 1/29).

В соответствии с пунктом 2.1.3 Постановления 1/29 проведение инструктажей по охране труда включает в себя ознакомление работников с имеющимися опасными или вредными производственными факторами, изучение требований охраны труда, содержащихся в локальных нормативных актах организации, инструкциях по охране труда, технической, эксплуатационной документации, а также применение безопасных методов и приемов выполнения работ.

Таким образом, с учетом понятий вредных и опасных производственных факторов, данных в статье 209 ТК РФ, работодатель обязан довести при проведении инструктажей информацию о результатах специальной оценки условий труда и идентификации опасностей.

При недоведении данной информации до работника инструктаж не может считаться проведенным, а работник не должен быть допущен до работы.

11.2. Процедура организации и проведения наблюдения за состоянием здоровья работников (пункт 13 Блок-схемы).

Локальные нормативные акты, подлежащие проверке:

а) приказ об организации проведения медосмотров;

б) списки контингентов работников, подлежащих предварительному и периодическому медицинскому осмотру;

в) поименные списки работников, подлежащих периодическим медицинским осмотрам (обследованиям);

г) журнал учета выдачи направлений на предварительные и периодические осмотры (обследования);

д) заключения о прохождении работниками медицинских осмотров;

е) графики прохождения работниками медицинских осмотров.

Эта процедура должна соответствовать требованиям приказа Минздравсоцразвития России от 12.04.2011 N 302н "Об утверждении перечней вредных и (или) опасных производственных факторов и работ, при выполнении которых проводятся обязательные предварительные и периодические медицинские осмотры (обследования), и Порядка проведения обязательных предварительных и периодических медицинских осмотров (обследований) работников, занятых на тяжелых работах и на работах с вредными и (или) опасными условиями труда" (зарегистрирован в Минюсте России 21.10.2011, регистрационный N 22111) (далее - Приказ N 302н).

11.3. Информирование работников об условиях труда на их рабочих местах (пункт 14 Блок-схемы).

Согласно пункту 42 Типового положения, процедура информирования работников об условиях труда на их рабочих местах (вредных и опасных производственных факторов по результатам проведенной специальной оценки условий труда и идентификации опасностей), уровнях профессиональных рисков, а также о предоставляемых им гарантиях, полагающихся компенсациях может осуществляться в форме:

а) включения соответствующих положений в трудовой договор работника (эта форма является обязательной в соответствии с требованиями статьи 57 ТК РФ и должна быть предусмотрена данной процедурой);

б) ознакомления работника с результатами специальной оценки условий труда на его рабочем месте (эта форма является обязательной в соответствии с требованиями пункта 5 статьи 15 Федерального закона от 28.12.2013 N 426-ФЗ "О специальной оценке условий труда" и должна быть предусмотрена данной процедурой);

в) размещения сводных данных о результатах проведения специальной оценки условий труда на рабочих местах (эта форма при наличии у работодателя официального сайта в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" является обязательной в соответствии с требованиями пункта 6 статьи 15 Федерального закона от 28.12.2013 N 426-ФЗ "О специальной оценке условий труда" и должна быть предусмотрена данной процедурой);

г) проведения совещаний, круглых столов, семинаров, встреч заинтересованных сторон, переговоров;

д) изготовления и распространения информационных бюллетеней, плакатов, иной печатной продукции, видео- и аудиоматериалов;

е) использования информационных ресурсов в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет";

ж) размещения соответствующей информации в общедоступных местах.

Первые три формы информирования работников должны в обязательном порядке содержаться в данной процедуре. Остальные - в зависимости от практики организации такой работы конкретным работодателем.

11.4. Процедура обеспечения оптимальных режимов труда и отдыха работников (пункт 15 Блок-схемы).

Локальные нормативные акты, подлежащие проверке:

а) правила внутреннего трудового распорядка;

б) графики сменности, с которыми работники ознакомлены под роспись (при наличии);

в) порядок организации сменного графика работы, содержащийся в Правилах внутреннего трудового распорядка либо оформленный отдельным локальным актом.

Эта процедура должна быть разработана в соответствии с требованиями Разделов IV и V ТК РФ, а также правил по охране труда и санитарных правил и норм, в которых установлены требования к регламентированным перерывам, предусмотренным для отдельных видов работ (например, СанПиН 2.2.2/2.4.1340-03 "Гигиенические требования к персональным электронно-вычислительным машинам и организации работы", пункты правил по охране труда, предусматривающие дополнительные перерывы для обогрева работников, работающих на открытом воздухе в холодное время года, и тому подобное).

Изучение данного вопроса наиболее актуально не только при проверках, но и при расследовании несчастных случаев, особенно при гибели от заболевания на рабочем месте.

11.5. Процедура обеспечения работников средствами индивидуальной и коллективной защиты, смывающими и обезвреживающими средствами (пункт 16 Блок-схемы).

Локальные нормативные акты, подлежащие проверке:

а) нормы бесплатной выдачи специальной одежды, специальной обуви и других СИЗ работникам организации;

б) приказ об обеспечении работников специальной одеждой, специальной обувью и другими средствами индивидуальной защиты;

в) личные карточки выдачи работникам средств индивидуальной защиты.

Эта процедура должна соответствовать требованиям:

- приказа Минздравсоцразвития России от 01.06.2009 N 290н "Об утверждении межотраслевых правил обеспечения работников специальной одеждой, специальной обувью и другими средствами индивидуальной защиты" (зарегистрировано в Минюсте России 10.09.2009, регистрационный N 14742);

- приказа Минздравсоцразвития России от 17.12.2010 N 1122н "Об утверждении типовых норм бесплатной выдачи работникам смывающих и (или) обезвреживающих средств и стандарта безопасности труда "Обеспечение работников смывающими и (или) обезвреживающими средствами" (зарегистрировано в Минюсте России 22.04.2011, регистрационный N 20562).

11.6. Процедура обеспечения работников молоком и другими равноценными пищевыми продуктами, лечебно-профилактическим питанием (пункт 17 Блок-схемы).

Эта процедура должна соответствовать требованиям:

- приказа Минздравсоцразвития России от 16.02.2009 N 45н "Об утверждении норм и условий бесплатной выдачи работникам, занятым на работах с вредными условиями труда, молока или других равноценных пищевых продуктов, Порядка осуществления компенсационной выплаты в размере, эквивалентном стоимости молока или других равноценных пищевых продуктов, и Перечня вредных производственных факторов, при воздействии которых в профилактических целях рекомендуется употребление молока или других равноценных пищевых продуктов" (зарегистрировано в Минюсте России 20.04.2009, регистрационный N 13795);

- приказа Минздравсоцразвития России от 16.02.2009 N 46н "Об утверждении Перечня производств, профессий и должностей, работа в которых дает право на бесплатное получение лечебно-профилактического питания в связи с особо вредными условиями труда, рационов лечебно-профилактического питания, норм бесплатной выдачи витаминных препаратов и Правил бесплатной выдачи лечебно-профилактического питания" (зарегистрировано в Минюсте России 20.04.2009, регистрационный N 13796).

11.7. Процедура обеспечения безопасного выполнения подрядных работ и снабжения безопасной продукцией (пункт 18 Блок-схемы).

В соответствии с пунктами 49 и 50 Типового положения, процедуры обеспечения безопасного выполнения подрядных работ и снабжения безопасной продукцией должны устанавливать (определять):

а) порядок обеспечения безопасного выполнения подрядных работ или снабжения безопасной продукцией;

б) ответственность подрядчика;

в) порядок контроля со стороны работодателя за выполнением согласованных действия по организации безопасного выполнения подрядных работ или снабжения безопасной продукцией.

При установлении порядка обеспечения безопасного выполнения подрядных работ или снабжения безопасной продукцией используется следующий набор возможностей подрядчиков или поставщиков по соблюдению требований работодателя, включая требования охраны труда:

- оказание безопасных услуг и предоставление безопасной продукции надлежащего качества;

- эффективная связь и координация с уровнями управления работодателя до начала работы;

- информирование работников подрядчика или поставщика об условиях труда у работодателя, имеющихся опасностях;

- подготовка по охране труда работников подрядчика или поставщика с учетом специфики

деятельности работодателя;

- контроль выполнения подрядчиком или поставщиком требований работодателя в области охраны труда.

В организациях, пользующихся услугами подрядных организаций, эта процедура обычно утверждена локальным нормативным актом (в виде стандарта предприятия, положения, порядка и тому подобное). В этом случае ссылка в данном разделе на этот локальный акт не будет являться нарушением. Важно, чтобы локальный акт работодателя соответствовал требованиям к содержанию этой процедуры, установленным в пунктах 49 и 50 Типового положения.

В связи с тем, что безопасность работ подрядных и субподрядных организаций должна обеспечиваться генеральным подрядчиком (заказчиком), то при несчастном случае с работником подрядной (субподрядной) организации целесообразно исследовать системы управления охраны труда во всей цепочке организаций. Данное правило особенно применимо на строительстве.

III. Алгоритм проверки создания и обеспечения функционирования системы управления охраной труда при проведении расследования несчастного случая

12. Рассмотрение примера расследования конкретного группового несчастного случая.

Краткое описание несчастного случая на АО "Р".

Осуществлялась доставка работников на рабочие места на вахтовом автомобиле НефАЗ по технологическим дорогам на территории АО "Р".

Во время движения автомобиль заехал на не огражденную площадку, подготовленную к бурению, осуществил разворот на данной площадке и начал движение по направлению дороги, по которой заехал. Заметив перед собой край обрыва, водитель применил резкое торможение, однако автомобиль перевернулся и упал с высоты 11 м на бок пассажирского салона, в результате чего пострадало 24 работника, в том числе: 7 чел. погибли и 17 чел. получили тяжелые травмы.

Основное нарушение, приведшее к групповому несчастному случаю со смертельным исходом - отсутствие ограждения (предохранительного вала) и обозначения предупредительными знаками заезда на площадку, подготовленную к бурению.

Данное нарушение определено как основное потому, что наличие ограждения предотвратило бы падение транспортного средства с края площадки и гибель людей даже в случае, если бы остальные выявленные нарушения (такие как отсутствие знаков на въезде, влияние климатических условий, нарушения в оформлении наряда и т.д.) имели место.

13. Выявление корневой причины несчастного случая.

13.1. Несчастный случай, происшедший в результате нарушений государственных нормативных требований охраны труда, указывает на то, что в СУОТ произошел сбой.

Нарушения государственных нормативных требований охраны труда (непосредственные причины несчастного случая), как правило, обусловлены нарушениями в СУОТ, которые являются корневыми причинами несчастного случая.

Корневыми причинами могут быть:

а) отсутствие у работодателя исчерпывающего перечня требований (международных, государственных, технологических и тому подобное), соответствие которым он обязан обеспечить, или отсутствие актуальных версий этих требований (это говорит об отсутствии у работодателя процесса управления документами);

б) отсутствие у работодателя локальных актов (порядков, положений, стандартов и тому подобное), устанавливающих алгоритм реализации тех или иных процедур, таких как информирование, обучение, обеспечение работников средствами индивидуальной защиты (далее - СИЗ) и тому подобное, или нарушением установленных процедур;

в) отсутствие у работодателя процесса распределения обязанностей и ответственности за соблюдение требований безопасности на всех или некоторых уровнях управления (локального акта, устанавливающего обязанности и ответственность за охрану труда, отсутствие обязанностей в области охраны труда в должностных инструкциях или трудовых договорах лиц, ответственных за соблюдение требований в области охраны труда и тому подобное);

г) отсутствие у работодателя системы контроля функционирования СУОТ и мониторинга показателей реализации процедур (в том числе системы ступенчатого контроля) или нарушением установленных форм и методов контроля.

Одним из показателей отсутствия или нарушения функций контроля является нарушение должностных инструкций и/или трудовой дисциплины, что косвенно свидетельствует о том, что работодатель не обеспечил необходимую систему мотивации персонала (систему поощрений и наказаний за соблюдение либо нарушение установленных требований).

Отсутствие процедуры информирования (назначенные и ответственные лица могут быть не проинформированы о существующих требованиях в области безопасности, которые они обязаны соблюдать, а также о своих обязанностях соблюдать или обеспечивать соблюдение требований другими работниками).

Следовательно, по каждому из перечисленных в описании несчастного случая нарушений целесообразно выяснить причины, которые привели к данному нарушению.

Руководствуясь указанными основными факторами, целесообразно выяснить, почему отсутствовало ограждение и обозначения предупредительными знаками заезда на площадку, подготовленную к бурению:

- работодатель (или ответственное лицо) может не знать, что ему необходимо обеспечить соответствие установленным требованиям;

- у работодателя может отсутствовать локальный акт, описывающий процедуру осуществления контроля функционирования системы управления охраной труда;

- работодателем может быть не назначено лицо (лица), отвечающее за обеспечение безопасности на производственных площадках (таких, как площадки, подготовленные к бурению);

- лицо (лица), назначенное ответственным за обеспечение требований безопасности на данной производственной площадке, может быть не проинформировано об этом или не иметь перечня всех требований, соблюдение которых он обязан обеспечить;

- лицо (лица), назначенное ответственным за обеспечение требований безопасности на данной производственной площадке, могло нарушить установленный порядок осуществления

контроля (в силу нарушения трудовой дисциплины, выполнение иных обязанностей вместо контроля и тому подобное).

В приведенном примере несчастного случая в процессе расследования был сделан вывод о том, что в АО "Р" наблюдается низкий уровень контроля со стороны руководителей и специалистов за соблюдением работниками, выполняющими работы на опасном производственном объекте, требований нормативно-технической документации по охране труда и промышленной безопасности.

То есть неэффективно работающим элементом СУОТ АО "Р", сбой в котором привел к групповому несчастному случаю, является контроль функционирования СУОТ и мониторинг реализации процедур (Раздел VII Типового положения).

Определение корневой причины несчастного случая целесообразно для разработки адекватных мер профилактики и предупреждения травматизма по аналогичным причинам.

13.2. После того, как будет определена корневая причина, целесообразно начать изучение элементов СУОТ, чтобы понять в каком из них произошел сбой.

14. Проверка организации работодателем процедуры управления профессиональными рисками.

В соответствии с пунктом 33 Типового положения, к мероприятиям по управлению профессиональными рисками относятся:

- выявление опасностей;

- оценка уровней профессиональных рисков;

- снижение уровней профессиональных рисков.

Документы, подлежащие изучению:

а) Положение о СУОТ работодателя;

б) перечень выявленных опасностей, упорядоченных исходя из приоритета необходимости исключения или снижения уровня создаваемого ими профессионального риска;

в) раздел Положения о системе управления охраной труда работодателя, описывающий метод (методы) оценки уровня риска, используемый работодателем и (или) локальный нормативный акт;

г) результаты проведенной работодателем оценки рисков с указанием установленных уровней;

д) перечень мер по исключению или снижению уровней рисков.

14.1. Необходимо, прежде всего, выяснить, была ли идентифицирована опасность, которая послужила причиной несчастного случая, и внесена ли она в перечень (реестр) опасностей организации в соответствии с пунктом 34 Типового положения.

В описанном выше примере несчастного случая в результате проведения расследования

выяснилось, что опасность (опрокидывание транспортного средства с площадки, подготовленной к бурению) не была выявлена (следовательно, не был оценен уровень риска, связанного с данной опасностью, и не были разработаны меры управления этим риском). В этом случае целесообразно проверить, как работодателем реализуется на практике выявление опасностей.

Одним из основных условий этого процесса является участие работников, занятых на рабочих местах, на которых выявляются опасности, так как они владеют детализированной и точной информацией обо всех опасностях, связанных с выполнением ими своей работы. Если представители работников не привлекались на этапе идентификации опасностей, это является нарушением пункта 34 Типового положения.

14.2. В случае если опасность была выявлена и занесена в перечень (реестр), целесообразно проверить, установлен ли порядок проведения анализа, оценки и упорядочивания выявленных опасностей исходя из приоритета и первоочередности разработки мер по устранению или снижению уровня создаваемого ими риска. При этом должны учитываться не только штатные условия деятельности, но и случаи отклонений в работе, в том числе связанных с возможными авариями (пунктом 36 Типового положения). Если такое упорядочивание и (или) установление приоритетности не проводилось, это является нарушением пунктом 35 и (или) пунктом 36 Типового положения.

14.3. Далее необходимо изучить результаты проведения работодателем оценки уровней рисков, связанных с опасностями из перечня (реестра).

Нормативно-правовых актов, содержащих государственные нормативные требования, предъявляемые к выявлению опасностей, оценке уровня и управлению рисками, на данный момент не утверждено. Вместе с тем, обязанность по управлению профессиональными рисками предусмотрена статьями 209, 212 ТК РФ. Следовательно, работодатель вправе использовать любой метод по своему усмотрению в зависимости от особенностей своей экономической деятельности и сложности производственных процессов.

Если риск, явившийся причиной группового, тяжелого или смертельного несчастного случая, был оценен как низкий (малозначимый, незначительный), необходимо получить разъяснения, какой метод используется работодателем для оценки уровня риска.

В соответствии с пунктом 38 Типового положения, при оценке уровней рисков работодателем должно учитываться следующее:

а) управление профессиональными рисками осуществляется с учетом текущей, прошлой и будущей деятельности работодателя;

б) тяжесть возможного ущерба растет пропорционально увеличению числа людей, подвергающихся опасности;

в) все оцененные профессиональные риски подлежат управлению.

14.4. Следующим шагом является проверка запланированных работодателем мер управления рисками.

В соответствии с пунктом 39 Типового положения, к мерам по исключению или снижению уровней профессиональных рисков относятся:

а) исключение опасной работы (процедуры);

б) замена опасной работы (процедуры) менее опасной;

в) реализация инженерных (технических) методов ограничения риска воздействия опасностей на работников;

г) реализация административных методов ограничения времени воздействия опасностей на работников;

д) использование средств индивидуальной защиты.

Если опасность, послужившая причиной несчастного случая, была выявлена, риск оценен, но не были разработаны меры по устранению, снижению уровня или контролю уровня риска, это является нарушением пунктом 37 Типового положения (подпункт г), в котором говорится о том, что все оцененные риски подлежат управлению.

Если в отношении данного риска были запланированы меры управления, но несчастный случай, связанный с данным риском, произошел, целесообразно проверить соблюдение работодателем требований подпункта д пункта 37 Типового положения к тому, что эффективность разработанных мер по управлению профессиональными рисками должна постоянно оцениваться. То есть работодатель должен любым подлежащим подтверждению способом обосновать проведенную оценку эффективности запланированного мероприятия.

14.5. Иные выявленные нарушения, связанные с несчастным случаем.

В ходе проведения расследования было установлено, что:

1) Должностными лицами на смене не соблюдались требования локального акта "Положение о нарядной системе" в части согласования, формирования и утверждения наряда (п.п. ____ "Положения о нарядной системе"). Для формирования наряда о выполнении (невыполнении) наряда в предыдущую смену не была передана информация о фактическом состоянии и безопасности рабочих мест, о состоянии забойных и технологических автодорог и др.

Это подтверждает заключение о том, что элемент контроля функционирования системы управления охраной труда и мониторинга процедур работает неэффективно. Данное нарушение дает основание для проверки эффективности функционирования элемента "Распределение обязанностей и ответственности".

2) Был нарушен порядок выдачи наряда водителю автомобиля: водитель не был ознакомлен под роспись со схемой движения по технологическим дорогам разреза, на которой указаны разрешенные и запрещенные направления движения, поворотов, выездов и съездов (п.п. ____ "Положения о нарядной системе").

Данное нарушение также дает основание для проверки эффективности функционирования элемента "Распределение обязанностей и ответственности".

3) Водитель автомобиля не учел дорожные и метеорологические условия, в частности плохую видимость в направлении движения (темное время суток, туман, низкая температура воздуха, изморозь), в результате чего совершил съезд и опрокидывание вахтового автомобиля в забой.

Данное нарушение дает основание для проверки реализации работодателем процедуры подготовки работников по охране труда.

14.6. Могут быть выявлены и другие нарушения в начале расследования, например, при проверке Положения о СУОТ работодателя и других документов, касающихся СУОТ.

Однако при проведении расследования несчастного случая основным направлением, учитывая пункты 14.1, 14.4 настоящих Рекомендаций, является изучение вопросов, относящихся к обстоятельствам конкретного несчастного случая, в том числе управления профессиональными рисками применительно к опасностям, которые реализовались при данном несчастном случае.

Следовательно, при расследовании несчастного случая комиссии (государственному инспектору труда) может быть затруднительно дать оценку соответствия СУОТ в целом у работодателя, включая соблюдение всех процедур, указанных в пунктах 8 Типового положения.

Таким образом, появляется необходимость проверки всей СУОТ у работодателя, что реализуется через проведение внеплановой проверки в связи с несчастным случаем с применением Алгоритма проверки создания и обеспечения функционирования СУОТ.

Инициирование внеплановой проверки осуществляется в соответствии с разделом 7 Методических рекомендаций по расследованию несчастных случаев, утвержденных 14.08.2017 уполномоченным должностным лицом Федеральной службы по труду и занятости.

IV. Заполнение отдельных пунктов акта о расследовании группового несчастного случая (тяжелого несчастного случая, несчастного случая со смертельным исходом) формы 4

15. В целях всестороннего рассмотрения обстоятельств и причин несчастного случая, разработки предложений по устранению выявленных нарушений, причин несчастного случая и предупреждению аналогичных несчастных случаев, а также проведения качественного анализа данного несчастного случая целесообразно включать в пункты 3, 4 акта о расследовании группового несчастного случая (тяжелого несчастного случая, несчастного случая со смертельным исходом) формы 4 (Приложение N 1 к Постановлению N 73) следующую информацию (может быть включена и другая информация, касающаяся несчастного случая).

15.1. Краткая характеристика места (объекта), где произошел несчастный случай (пункт 3 формы 4).

1) Из пункта 1 Протокола осмотра места несчастного случая целесообразно занести следующие сведения (форма 7) (Приложение N 1 к Постановлению N 73):

- обстановка и состояние места несчастного случая на момент осмотра;

- описание рабочего места (агрегата, машины, станка, транспортного средства и другого оборудования), где произошел несчастный случай;

2) При описании оборудования, использование которого привело к травме (наименование, тип, марка, год выпуска, организация-изготовитель), целесообразно внести сведения, описывающие:

- часть (части) оборудования (постройки, сооружения), материала, инструмента, приспособления и других предметов, которой была нанесена травма, приведшая к смерти работника (пункт 3 формы 7);

- наличие и состояние защитных ограждений и других средств безопасности (пункт 4 формы

7);

- наличие и состояние средств индивидуальной защиты, которыми пользовался погибший (пункт 5 формы 7);

- наличие общеобменной и местной вентиляции и ее состояние (пункт 6 формы 7);

- состояние освещенности и температуры (пункт 7 формы 7).

3) Далее целесообразно указать тип места происшествия.

Примеры типов мест происшествия:

а) строительная площадка;

б) крыша или строительные леса;

в) транспорт (указать вид транспортного средства):

- легковой;

- грузовой;

- общественный;

- строительная техника;

- дорожная техника;

- средства малой механизации;

- складской и внутризаводской транспорт;

- локомотив;

- вертолет;

- самолет.

г) объект с замкнутым пространством (указать наименование объекта: колодец, элеватор, цистерна и тому подобное);

д) складские помещения;

е) офисные помещения;

ж) железнодорожные пути;

з) железнодорожный переезд;

и) ремонтные помещения;

к) производственные помещения;

л) проезжая часть;

м) тротуар или пешеходная зона;

н) выполнение подземных работ;

о) иной тип места происшествия, не предусмотренный в перечне выше.

15.2. Обстоятельства несчастного случая (пункт 4 формы 4).

При описании обстоятельств несчастного случая целесообразно указать сведения из пункта 8 Акта Н-1 (форма 2) например, после слов "В ходе расследования установлено":

1) Вид происшествия (пункт 8.1 формы 2)

Если это транспортное происшествие, то указать конкретно, квалифицировано ли данное происшествие органами ГИБДД МВД России как дорожно-транспортное происшествие со ссылкой на подтверждающий документ.

2) Характер полученных повреждений и орган, подвергшийся повреждению, медицинское заключение о тяжести повреждения здоровья (пункт 8.2 формы 2).

3) Нахождение пострадавшего в состоянии алкогольного или наркотического опьянения (нет, да - указать состояние и степень опьянения в соответствии с заключением по результатам освидетельствования, проведенного в установленном порядке) (пункт 8.3 формы 2).

4) Реализовавшиеся опасности, указанные в пункте 35 Типового положения (возможны и другие опасности, отсутствующие в указанном пункте, но определены работодателем в рамках управления профессиональными рисками и отраженные перечне опасностей) и уровень создаваемого ими профессионального риска (если был определен).

5) Ни одна из форм документов, необходимых для расследования и учета несчастных случаев на производстве, утвержденных Постановлением N 73, не содержит сведений, связанных с состоянием здоровья пострадавшего (погибшего). Однако при расследовании несчастных случаев (особенно тяжелых и со смертельным исходом), а также при установлении связи несчастного случая с производством такая информация зачастую играет важную роль.

Поэтому рекомендуется при заполнении пункта 4 формы 4 включать в него следующие сведения об организации работодателем контроля состояния здоровья работников:

- наличие у работодателя процедуры контроля состояния здоровья работников;

- наличие лица, назначенного работодателем ответственным за осуществление контроля состояния здоровья работников;

- прохождение погибшим обязательных медицинских осмотров (обследований) (согласно статье 213 ТК РФ);

- прохождение погибшим психиатрического освидетельствования (при наличии показаний) (согласно статье 213 ТК РФ);

- прохождение погибшим предрейсовых (предсменных) и послерейсовых (послесменных)

медицинских осмотров (согласно статье 213 ТК РФ);

- работа погибшего по графику сменности (при наличии);

- продолжительность рабочей смены погибшего (в соответствии с трудовым договором);

- основная причина временной нетрудоспособности работника по листам нетрудоспособности в течение 12 месяцев, предшествующих смерти (запрашивается в отделе кадров или в бухгалтерии предприятии);

- наличие психоэмоциональное нагрузки при выполнении трудовых обязанностей погибшим, связанной непосредственно с выполнением возложенной на него работы (постоянный контакт с людьми, диспетчеризация процессов, монотонный труд и тому подобное) (из должностной инструкции работника);

- предоставление работнику регламентированных перерывов в течение рабочего дня/смены (из трудового договора и (или) Правил внутреннего трудового распорядка);

- наличие задолженности по отпуску за последние 3 года (учетных периода).

15.3. Причины, вызвавшие несчастный случай (пункт 5 формы 4).

В данном пункте указывается непосредственная причина несчастного случая, т.е. основная, а также корневые причины (как правило, сопутствующие).

Вместе с тем, возможно, будут установлены и другие сопутствующие причины, не связанные с непосредственной (основной), то есть не корневые.

V. Меры инспекторского реагирования при выявлении нарушений трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права

16. Выдача предписаний об устранении выявленных нарушений.

16.1. В предписании, выдаваемом после завершения расследования, целесообразно указывать устранение не только нарушений, которые явились непосредственными причинами (основными), но и нарушений, которые явились корневыми причинами (сопутствующими).

16.2. В предписании, выдаваемом после завершения внеплановой проверки, целесообразно указывать устранение не только нарушений государственных нормативных требований охраны труда, но и требований локальных нормативных актов работодателя, а также нарушений, касающихся СУОТ.

17. Привлечение к административной ответственности.

В соответствии со статьей 212 ТК РФ работодатель обязан обеспечить создание и функционирование СУОТ, также согласно пункту 2 Типового положения создание и обеспечение функционирования СУОТ осуществляется работодателем посредством соблюдения государственных нормативных требований охраны труда с учетом специфики своей деятельности, достижений современной науки и наилучшей практики, принятых на себя обязательств и на основе международных, межгосударственных и национальных стандартов, руководств, а также рекомендаций Международной организации труда по СУОТ и безопасности производства.

Исходя из вышеуказанного очевидно, что нарушения в части невыполнения требований Типового положения, отсутствия каких-либо элементов СУОТ, локальных нормативных актов работодателя (должны разрабатываться в целях реализации требований Типового положения), а также неисполнение локальных нормативных актов работодателя по СУОТ (если они приняты) являются нарушениями статьи 212 ТК РФ, за которые предусмотрена ответственность статьей 5.27.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ).

Вместе с тем стоит учитывать тот факт, что за некоторые нарушения предусмотрена ответственность разными частями статьи 5.27.1 КоАП РФ, например:

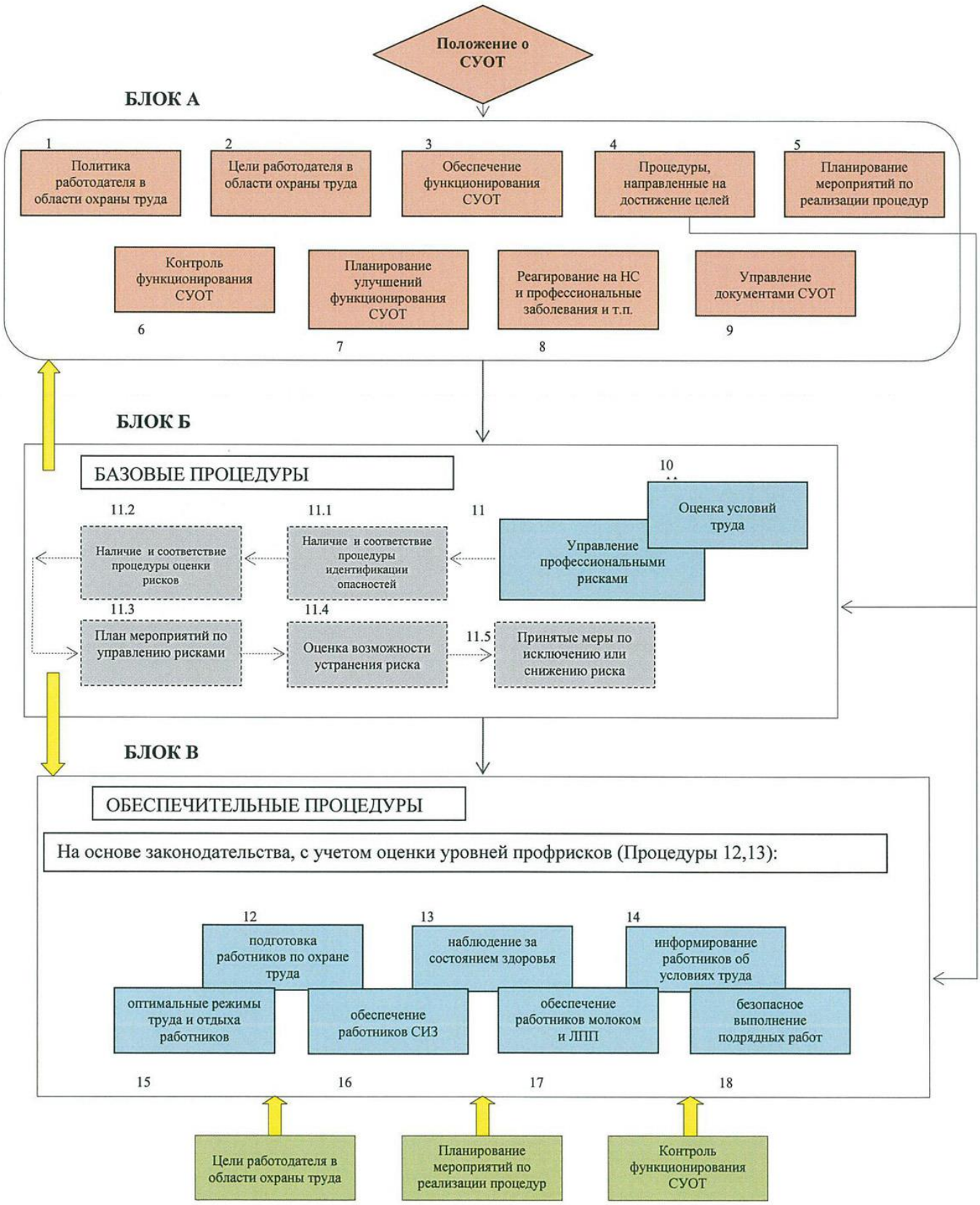
Выявлены следующие нарушения, что в положении о СУОТ работодателя отсутствует процедура обеспечения работников средствами индивидуальной защиты, смывающими и обезвреживающими средствами (пункт 8, пункты 45 - 47 Типового положения) (если процедура включена в положение о СУОТ, то могут отсутствовать элементы данной процедуры), а также работники не обеспечены средствами индивидуальной защиты.

Таким образом, виновных лиц целесообразно привлекать к административной ответственности, предусмотренной частью 1 статьи 5.27.1 КоАП РФ - за отсутствие процедуры (или элементов процедуры) и частью 4 статьи 5.27.1 КоАП РФ - за необеспечение работников средствами индивидуальной защиты.

Такой же алгоритм можно использовать и по процедурам подготовки работников по охране труда, организации и проведения оценки условий труда, организации и проведения наблюдения за состоянием здоровья работников.

Приложение

БЛОК-СХЕМА


Положение о СУОТ
БЛОК А
1
Политика работодателя в области охраны труда
2
Цели работодателя в области охраны труда
3
Обеспечение функционирования СУОТ
4
Процедуры, направленные на достижение целей
5
Планирование мероприятий по реализации процедур
Контроль функционирования СУОТ
6
Планирование улучшений функционирования СУОТ
7
Реагирование на НС и профессиональные заболевания и т.п.
8
Управление документами СУОТ
9
БЛОК Б
БАЗОВЫЕ ПРОЦЕДУРЫ
10
Оценка условий труда
11
Управление профессиональными рисками
11.1
Наличие и соответствие процедуры идентификации опасностей
11.2
Наличие и соответствие процедуры оценки рисков
11.3
План мероприятий по управлению рисками
11.4
Оценка возможности устранения риска
11.5
Принятые меры по исключению или снижению риска
БЛОК В
ОБЕСПЕЧИТЕЛЬНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ
На основе законодательства, с учетом оценки уровней профрисков (Процедуры 12,13):
12
подготовка работников по охране труда
13
наблюдение за состоянием здоровья
14
информирование работников об условиях труда
оптимальные режимы труда и отдыха работников
обеспечение работников СИЗ
обеспечение работников молоком и ЛПП
безопасное выполнение подрядных работ
15
16
17
18
Цели работодателя в области охраны труда
Планирование мероприятий по реализации процедур
Контроль функционирования СУОТ