

Кулуева Ч.Р.

ПРОБЛЕМЫ ТРУДОВЫХ РЕСУРСОВ: ВОПРОСЫ УЛУЧШЕНИЯ УСЛОВИЙ ТРУДА И ОХРАНА ИХ БЕЗОПАСНОСТИ В КЫРГЫЗСТАНЕ

Ch.R. Kulueva

WORK FORCE ISSUES: IMPROVING WORKING CONDITIONS AND OCCUPATIONAL SAFETY IN KYRGYZSTAN

УДК: 331.024.4

В данной статье рассматриваются проблемы трудовых ресурсов, связанных с вопросами охраны и безопасности труда, защиты здоровья работников занятых в отраслях региональной и национальной экономики. Изучен зарубежный опыт экономического стимулирования улучшений условий труда. Даны конкретные предложения по улучшению состояния охраны труда и его безопасности.

Ключевые слова: трудовые ресурсы, условия труда, охрана труда, защита труда, экономическое стимулирование, экспертная оценка, сертификация, декларирование профессиональных рисков.

This article discusses the problem of labor resources associated with the protection and security of work, to protection of health of workers employed in sectors of the regional and national economy. Studied the international experience of economic incentives improving working conditions. Given specific suggestions for improvement of occupational health and safety.

Key words: human resources, labour conditions, labour protection, labour protection, economic stimulations of assessment, certification, Declaration of professional risks.

В условиях рыночных отношений, экономическое стимулирование улучшения условий труда, его действенность, определяется тем, насколько используемые методы затрагивают интересы работодателя, приносят ему реальную выгоду. Как свидетельствует мировой опыт, большую роль в побуждении работодателя к улучшению условий труда играет социальное страхование от несчастных случаев на производстве. Его введение актуализировало необходимость не только выплаты компенсаций пострадавшим вследствие несчастных случаев, но также проведение профилактических мероприятий. Стало очевидно, что с экономической точки зрения целесообразно предпринимать все возможные меры для предотвращения несчастных случаев, поскольку обязанность выплачивать соответствующую компенсацию является для работодателя тяжелым бременем.

В Германии профилактика несчастных случаев базируется на следующих принципах:

- ❖ экономическом стимулировании, нацеленном на такое улучшение производственной среды, которое выходит за рамки требований законодательства, устанавливающего нормы в этой области (что является делом дорогостоящим, поэтому экономическое стимулирование предлагается в качестве дополнения к системе управления, нацеленной на выполнение норм законодательства об охране труда);

- ❖ системе экономического стимулирования работодателя к улучшению производственной среды, которая начинает действовать, если ее экономическая выгода будет больше затрат;

- ❖ экономическом стимулировании, базирующемся на финансовом поощрении тех предприятий, которые улучшают производственную среду и обеспечивают здоровье и безопасные условия труда;

- ❖ экономическом стимулировании, направленном на предотвращение связанного с производством ущерба, а не на оказание помощи постфактум;

- ❖ экономическом стимулировании, основанном на уменьшении страхового взноса в случае осуществления мер по снижению профессиональных рисков по сравнению с уровнями, установленными нормативными актами, использовании системы скидок (бонусов) к страховому тарифу.

В настоящее время стимулирование отечественных работодателей к улучшению условий труда осуществляется посредством установления скидок и надбавок к страховым тарифам. Данный метод пока несовершенен, так как эти скидки-надбавки не оказывают заметного влияния на поведение работодателей, а численность страхователей, их получающих, незначительна. Частично это связано со сложностью оформления документов, необходимых для представления в Фонд социального страхования.

Серьезным препятствием к усилению заинтересованности работодателей выступает низкая оплата труда работников, что время как стоимость производственных фондов, введение которых позволило бы ликвидировать вредные факторы производственной среды, очень высока. Таким образом, по существу, у нас отсутствует эффективная государственная политика экономического стимулирования деятельности работодателей по улучшению условий и охраны труда.

Отечественная система управления охраной труда построена на принципах реагирования на страховые случаи, а не их профилактике. Анализ влияния неблагоприятных производственных факторов на здоровье работников на предприятиях практически не проводится; фиксируются лишь последствия (результат), приведшие к несчастному случаю, а не возможные его причины. Основное внимание уделяется не предупреждению случаев повреждений здоровья работников [6, с.99], а предусмотренным законодательством компенсационным мероприятиям при наступлении несчастных случаев.

Приоритетность компенсационных мер по возмещению вреда пострадавшим на производстве

над превентивными мерами является основной причиной обеспечения финансовыми ресурсами профилактических и защитных мероприятий, связанных с охраной труда, по «остаточному принципу».

Отсутствие механизмов правовой защиты здоровья работников на производстве приводит не только к сокрытию информации о неблагоприятных условиях труда и риске повреждений их здоровья, но и к допуску работников к профессиональной деятельности без учета, а порой и вопреки медицинским показаниям.

Игнорирование работодателями требований охраны труда связано с декларативным характером большинства норм трудового права. Так, законодательством КР установлены права работников на безопасные условия труда и обязанность работодателя их обеспечивать, предусмотрена дисциплинарная, гражданско-правовая, административная и уголовная ответственность работодателя за нарушение требований охраны труда. Однако административный ресурс контроля за исполнением норм трудового права фактически исчерпан.

Таблица 1 – Состояние травматизма на производстве и профессионального заболевания в Кыргызстане [4,5]

Годы	Число пострадавших при несчастных случаях на производстве с утратой трудоспособности на один и более дней*				Численность лиц с впервые установленным профессиональным заболеванием		Уд.вес умерших от общ. колич. Пострадавших, %
	Всего, человек	На 1000 работающих	В том числе со смертельным исходом		Всего, человек	На 1000 работающих	
			Всего, человек	На 1000 работающих			
2003	208	0,4	26	0,05	8	0,02	12,5
2004	235	0,5	41	0,08	1	0,00	17,4
2005	227	0,4	24	0,05	9	0,02	10,2
2006	170	0,4	22	0,05	9	0,02	12,9
2007	156	0,3	23	0,05	-	-	14,7
2008	177	0,3	23	0,05	1	0,00	13,0
2009	139	1,0	24	0,06	8	0,02	17,3
2010	454	1,0	29	0,06	2	0,0	6,4
2011	158	0,3	22	0,05	-	-	13,9

Рассчитано автором. Источник: Труд и занятость в КР, 2003-2011гг.

Как показывают данные таблицы 1 и 2, самый высокий пик пострадавших от производства приходится на 2010 год, который был ознаменован шаткостью и нестабильностью политической ситуации в стране, где количество пострадавших 2-3 раза превышает другие периоды. Конечно, было бы несправедливым все сводить на нее. Хотя, это еще раз доказывает, что производство, в целом экономика, трудовые ресурсы напрямую страдают от такой нестабильности, так как теряется бдительность, контроль

за производством.... Анализируя удельный вес летального исхода, можно отметить, что 2004 и 2009 годах количество умерших превышает 10 процентный рубеж от общего числа пострадавших составляя соответственно 17,4% и 17,3%. В основном показатель производственного травматизма стабильно держится в отраслях горнодобывающей, обрабатывающей промышленности, производства и распределения электроэнергии, газа и воды, строительстве и государственного управления (таблица 2.).

Таблица 2. – Численность пострадавших при несчастных случаях на производстве со смертельным исходом по видам экономической деятельности (человек) [4, 131]

Виды экономической деятельности	2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011	
	Всего	на 1000	Всего	на 1000	Всего	на 1000	Всего	на 1000	Всего	на 1000	Всего	на 1000	Всего	на 1000	Всего	на 1000	Всего	на 1000
Всего, в том числе	208	26	235	41	227	24	170	22	156	23	177	23	139	24	454	29	158	22
Сельское хозяйство, охота, лесное хозяйство	23	1	18	4	6	-	6	-	2	1	2	1	2	-	2	2	2	-
Горнодобывающая промышленность	10	2	8	-	22	1	18	6	19	1	18	4	28	8	12	1	17	2
Обрабатывающая промышленность	54	7	58	7	62	4	70	7	67	2	44	1	35	5	28	3	41	6
Производство электроэнергии, газа, воды	22	5	17	6	23	7	25	3	26	7	23	3	28	4	33	4	17	-
Строительство	20	1	11	7	14	4	13	2	8	4	22	6	15	2	11	-	7	2
Торговля, ремонт автомобилей, бытовых изделий и предметов личного пользования	6	1	2	-	17	2	2	-	4	1	-	-	1	-	3	1	1	-

Гостиницы и рестораны	1	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Транспорт и связь	16	2	38	3	26	1	15	1	6	-	8	-	12	2	12	2	19
Финансовая деятельность	7	-	10	1	3	-	-	-	-	-	-	-	1	-	2	-	-
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг потребителям	10	1	7	1	10	3	5	1	5	2	7	-	5	1	18	-	12
Государственное управление	20	3	46	12	13	1	10	2	10	4	45	6	5	1	314	17	39
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	10	-	12	-	24	1	3	-	4	1	5	2	4	1	19	1	1
Предоставление коммунальных. Социальных и персональных услуг	6	2	3	-	2	-	2	-	4	-	-	-	-	-	-	-	21

Составлено автором. Источник: Нацстаткомитет. Социальные тенденции Кыргызской Республика 2007–2011гг.

Выпуск 8.

По неучтенным данным, в республике и его регионах сохраняется высокий уровень травматизма. Это объясняется тем, что в ряде случаев при найме на работу работодатель условно устанавливает заработную плату и игнорирует записи в трудовой книжке компенсируя дополнительными незначительными вознаграждениями. В случае получения увечья или травмы на производстве, потери временной нетрудоспособности, данные факты фиксируются обычной бытовой травмой. Вследствие чего работодатель остается «безнаказанным», ограничивается первоначальной помощью, выплачивая только за медицинское обслуживание, а что будет дальше с данным человеком, его судьбой - его мало волнует.

Исходя из вышеизложенного, хочется отметить, что в трудовом законодательстве следует пересмотреть условия найма на работу, где особое значение должно быть предоставлено государственному регулированию социально-трудовых отношений с конкретными экономическими рычагами и механизмами направленными на защиту и охрану труда на производстве.

Немотивированность работодателей к улучшению условий труда обусловлена и тем обстоятельством,

что основная тяжесть возмещения вреда здоровью работников при наступлении страхового случая лежит на государстве. Установление досрочной (льготной) пенсии производится на основании многочисленных списков и перечней производств, работ, профессий, должностей и категорий работающих. Использование указанных списков не только нарушает нормы Трудового кодекса КР, но и способствует закреплению рабочей силы на участках с неблагоприятными условиями труда.

Бюджеты Фонда социального страхования и пенсионного фонда КР формируются за счет взносов предприятий, ставших, по сути, обязательным налогом. В связи с этим круг субъектов, несущих ответственность по страхованию, не совпадает с кругом лиц, подвергающихся риску, - самих страхуемых.

Главным недостатком сложившейся системы управления охраной труда является неспособность обеспечить экономическую и социальную мотивацию сторон трудовых отношений - работодателей (к улучшению условий труда) и работников, который практически не обсуждается в публикациях ученых-экономистов.

Таблица 3 – Численность пострадавших при несчастных случаях на производстве со смертельным исходом по областям Кыргызской Республики (человек). [4, 130]

Территории Кыргызстана	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Кыргызская Республика	26	41	24	22	23	23	24	29	22
Баткенская область	3	3	3	4	1	1	5	4	4
Джалал-Абадская область	4	6	4	3	2	3	2	1	3
Иссык-Кульская область	1	4	1	5	5	1	6	3	1
Нарынская область	1	-	1	2	4	1	2	2	2
Ошская область	2	5	-	-	-	1	2	-	3
Таласская область	3	2	1	-	1	1	1	1	2
Чуйская область	4	11	6	3	5	7	-	3	2
г. Бишкек	6	9	4	4	3	5	5	12	4
г. Ош**	2	1	4	1	2	3	1	3	1

** - до 2003 г.г. Ош входил в Ошскую область

Как показывают данные таблицы 3, за 2003-2011 годы пик травматизма со смертельным исходом приходится на 2004 год, который превысил почти в 2 раза другие рассматриваемые периоды. Анализ

статистических данных в региональном разрезе подтверждает тот факт, что среди областей и регионов львиная доля травматизма приходится на Чуйскую, Джалал-Абадскую области и город Бишкек,

где развиты отрасли перерабатывающей, обрабатывающей промышленности, отрасли дорожно-транспортного и строительного производства.

Но, зачастую работодатель игнорирует задачи улучшения условий труда, поскольку осознает значительность затрат на модернизацию производства с учетом современных требований к безвредности и безопасности оборудования.

Необходимо признать, что профсоюзы, лояльные администрациям предприятий, проводят политику, направленную на защиту интересов последних. Кроме того, ряд таких профсоюзов обеспечивает работодателю "налоговую минимизацию". Добиваясь признания вредных условий труда на рабочих местах, они предоставляют работодателю возможность увеличивать долю фактических выплат зарплаты в виде компенсаций за вредные условия труда, которые не подлежат налогообложению.

Раньше в бытности СССР, профсоюзы были мощной силой в вопросах защиты прав рабочего класса. В конце 80-х и начале 90-х годов решения профсоюзов постановлением Правительства СССР переведены на рекомендательный уровень, что привело к косвенному ущемлению прав работающих и этот процесс усугубился с переходом в рыночные отношения. Принятые коллективные договора в некоторых хозяйствующих субъектах носит формальный характер, где администрация в основном направляет усилия на материальный капитал, забывая о том, что любой инструмент, техника, машина приводится в желаемое движение только при помощи квалифицированной рабочей силы, которому требуется соответствующее человеческое отношение.

Так называемые "новые профсоюзы", отличающиеся принципиальностью в защите интересов работников и зачастую конфликтующие с администрацией работодателя, жестко настаивают на выявлении фактических условий труда, но не для того, чтобы улучшать их, а чтобы гарантировать работникам права на положенные льготы и компенсации. Вредные условия труда для "белых профсоюзов" являются весомым аргументом в деле выбивания у работодателя соглашений по другим менее затратным вопросам социального диалога (повышение заработной платы, дополнительные отпуска и т.д.).

Комплексность задач по решению назревших проблем обуславливает необходимость реформирования системы управления охраной труда путем перехода от реагирования на страховые случаи к управлению процессами снижения рисков повреждения здоровья работников. Данная цель может быть достигнута построением системы управления профессиональными рисками, используемой как на уровне отдельного предприятия, так и на различных уровнях регулирования социально-трудовых отношений в сфере охраны труда. Оценка, контроль и управление профессиональными рисками предполагает проведение анализа и оценки состояния здоровья работающего населения в причинно-следст-

венной связи с условиями труда, информирование о риске субъектов трудовых отношений, контроль динамики показателей риска, а также осуществление мероприятий по снижению вероятности повреждения здоровья работников [6, с.156].

По нашему мнению создание системы управления профессиональными рисками предполагает проведение комплекса правовых, технологических, социальных, медицинских и санитарно-гигиенических мер, направленных на минимизацию воздействия неблагоприятных производственных факторов на здоровье работников, а именно:

- формирование системы выявления, оценки и контроля профессиональных рисков повреждений (утраты) здоровья работников для обеспечения приоритета превентивных мер защиты их здоровья, включающих в себя предупредительные, профилактические и компенсационные мероприятия;
- создание и апробирование механизмов повышения эффективности и оптимизации управленческих решений по обеспечению социально приемлемых и технически достижимых уровней профессиональных рисков;
- использование результатов оценки профессиональных рисков для совершенствования социально-трудовых отношений - разделение ответственности работодателя и работника за повреждение здоровья трудящихся;
- реформирование социального, медицинского и пенсионного страхования с целью повышения экономической заинтересованности сторон социально-трудовых отношений в сохранении здоровья работающих и обеспечении их социальной защиты;
- построение систем информирования и обучения различных групп работающего населения по вопросам охраны труда на основе разработанных принципов управления профессиональными рисками. Управление профессиональными рисками подразумевает совершенствование социально-трудовых отношений между работниками и работодателями, в том числе разработку порядка ознакомления работников с результатами оценки риска повреждений их здоровья при формировании коллективных и трудовых договоров [6, с.177] с учетом действующего законодательства Кыргызской Республики и морально-этических норм. В этой связи требуется законодательное закрепление не только административной, но и экономической ответственности сторон социально-трудовых отношений при нарушении норм охраны труда и медицинских показаний.

Требуется разработка и утверждение рекомендаций и стандартов по использованию результатов оценки профессионального риска при проведении трудовых споров в досудебном и судебном порядке о причастности работодателя к причинению вреда здоровью работника и обоснованности требований самого работника по поводу возмещения данного вреда.

Предлагаем реформировать систему социального страхования, в том числе досрочного (льготного) пенсионного обеспечения работников, подвер-

гающихся воздействию вредных производственных факторов, включая разработку:

- методологии, стандартов и регламентов системы страхования рисков повреждений (утраты) здоровья работников при исполнении ими трудовых обязанностей во вредных и (или) опасных условиях труда;

- механизма компенсации ущерба здоровью и (или) имуществу работника, нанесенного в процессе труда, по принципу индивидуальной экономической ответственности как работодателя, так и работника.

Система актуарных расчетов позволяет дифференцированно определять размер страхового тарифа, обеспечивающего реальную компенсацию вреда здоровью работников и их социальную защищенность.

Существует необходимость разделения ответственности государства, работодателя и работника, связанной с возникновением заболеваний, являющихся или не являющихся производственно-обусловленными, а также факторами ухудшения здоровья, которые были обусловлены так называемой «накопленной профессиональной патологией» исходя из профессионального «маршрута» конкретного работника.

С этой целью предлагаем также разработать новую *цивилизованную модель взаимодействия государства, работодателя и наемного работника*, связанную со страхованием работника и возмещением вреда нанесенного его здоровью в результате воздействия вредных производственных факторов, а именно:

- ❖ государство должно внести изменения в Трудовое законодательство КР и соответствующие нормативно-правовые акты вопрос обязательного страхования физического лица при приеме на работу;

- ❖ государство должна гарантировать распространение на возмещение вреда здоровью работника в размере законодательно установленного предельного тарифа;

- ❖ возмещение полностью вреда работодателем нанесенный работнику на производстве должен осуществляться путем привлечения негосударственных страховых компаний с предложениями различных вариантов страховой защиты с учетом разделения экономической ответственности сторон за невыполнение норм трудового законодательства КР и локальных нормативных актов предприятия.

Вместе с тем практическое применение данной модели несет в себе опасность резкого снижения социальной защищенности пострадавших работников благодаря перекладыванию ответственности за профессиональные риски с государства, ограничившего себя нормативным минимумом, непосредственно на субъекты трудовых отношений – работодателя и пострадавшего работника. При этом поиск «виновного» в профессионально-обусловленном повреждении здоровья работника может пойти по наиболее короткому и выгодному для работодателя пути – «виноват сам пострадавший работник».

Модели недостает механизма, обеспечивающего защиту интересов последнего. Такую работу может выполнить только специализированное подразделение Фонда социальной страхования КР, осуществляющее функцию страхования ответственности работника перед работодателем за профессиональное повреждение его здоровья.

Наиболее острой является проблема привлечения работодателей к оценке фактических условий труда. Принуждение всех работодателей к выполнению подобных работ представляется необходимым, поскольку в противном случае система управления производственными рисками не сможет работать. Однако планируемая мера может привести к нежелательным негативным последствиям макроэкономического и социального порядка [3, с.201]. На первый взгляд, представляется логичным, что страхователь, не имеющий материалов, достаточных для оценки профессиональных рисков и установления ему персонального страхового тарифа, должен получить максимальный уровень риска и максимальный тариф.

По нашему мнению, действующие способы оценки условий труда имеют более эффективные альтернативы.

Например, изучая зарубежный опыт по данному вопросу, по нашим наблюдениям, в ряде стран Евросоюза успешно применяются:

- ✓ независимая экспертная оценка условий труда,
- ✓ сертификация систем управления профессиональными рисками,
- ✓ декларирование профессиональных рисков.

Экспертная оценка условий труда осуществляется по стандартной процедуре аттестованным независимым экспертом, который в состоянии оценить стандартно допустимые или стандартно вредные и опасные условия труда [2, с.91], не используя инструментальные измерения, самостоятельно принимает решения о необходимости лабораторных исследований, а также заказывает и оплачивает их, несет профессиональную и гражданско-правовую ответственность за свои заключения. Экспертная оценка условий труда с выборочными замерами многократно дешевле инструментальных измерений всех рабочих мест, а ее результаты не менее достоверны.

Сертификация систем управления профессиональными рисками представляет собой процедуру установления сертифицирующим органом соответствия системы управления профессиональными рисками в организации установленным требованиям. Ее преимущество состоит в том, что держатель сертификата освобождается на срок его действия от необходимости внешнего аудита условий труда на своем предприятии, поскольку имеет сертифицированную систему внутреннего аудита [1, с.77]. Данная альтернатива может быть приемлемой для крупных производственных объединений и корпораций, имеющих разнопрофильные производства, для сетевых торговых систем, градообразующих предприятий.

Декларирование профессиональных рисков подразумевает представление в органы социального страхования, органы надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства заявления-декларации о соответствии условий труда на рабочих местах декларанта нормативным требованиям. Данный документ не подтверждается экспертными заключениями, но возлагает на декларанта законодательно установленную ответственность за несоответствие заявленного состояния условий труда фактическому. Декларирование, основанное на самооценке производственных условий, применимо в случаях полной очевидности того, что условия труда на рабочих местах являются оптимальными и допустимыми. Декларирование является самым простым, незатратным и удобным для работодателя видом оценки профессиональных рисков своих работников. Скорее всего, декларирование привлечет малый и средний бизнес к массовому участию в системе управления профессиональными рисками, что может обеспечить должное функционирование создаваемой системы.

Таким образом, оценка материальных потерь работника при нанесении вреда его здоровью неблагоприятными условиями труда, а также оценка финансовых потерь предприятия, рассчитанные по

показателям профессионального риска, позволят работодателю принимать экономически обоснованные управленческие решения по снижению профессионального риска, формировать очередность проведения мероприятий по улучшению условий труда и совершенствованию социально-трудовых отношений с более рациональным использованием финансовых, административных и трудовых ресурсов на производстве.

Литература:

1. Генкин Б.М. Экономика и социология труда: Учебник для вузов. – 6-изд., доп. - М.: Норма, 2006. – 448 с.
2. Завельский М.Г. Экономика и социология труда. – М.: Catallaxy, при участии ЗАО «КноРус», 1998. – 208 с. – С. 162.
3. Концепция социально-экономического развития Кыргызской Республики на период до 2015 г. – Б.: ЦЭС при МЭРиТ КР, 2008.
4. Национальный статистический комитет КР. Публикация “Труд и занятость в Кыргызской Республике за 2003-2012 гг.” – Бишкек, 2013. – 166 с.
5. Национальный статистический комитет КР. Публикация “Социальные тенденции Кыргызской Республики” за 2007-2011 гг.” – Бишкек, 2012.
6. Рынок труда: учебник под ред. Проф. В.С. Буланова и проф. Н.А. Волгина.-3-е изд., перераб. И доп. – М. Издательство “Экзамен”, 2007.

Рецензент д.э.н., профессор Абдымаликов К.А.