

Воронкова С.В.

АНАЛИЗ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ПРЕСЕЧЕНИЮ НАРУШЕНИЙ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ РАБОТАЮЩИХ, ОСУЩЕСТВЛЯЕМОЙ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА

ФБУН «Северо-Западный научный центр гигиены и общественного здоровья», 4, 2-я Советская ул., Санкт-Петербург, РФ, 191036

Проанализирована деятельность органов исполнительной власти Российской Федерации при осуществлении государственного контроля и административного надзора в сфере охраны здоровья работающих. Определены единый предмет и объект правового регулирования у различных видов государственного контроля и надзора. Показаны направления государственного управления здоровьем работающих, а также проанализирована структура характерных правонарушений и динамика пресечения нарушений обязательных требований, посягающих на здоровье работающих со стороны работодателей и медицинских организаций. Выявлены особенности деятельности органов исполнительной власти в условиях риск-ориентированного подхода. В заключение рассматриваются предложения по совершенствованию государственного управления здоровьем работающих с целью минимизации рисков причинения вреда здоровью на рабочем месте.

Ключевые слова: управление здоровьем работающих; государственный контроль и надзор; профилактика правонарушений; риск-ориентированный подход

Для цитирования: Воронкова С.В. Анализ деятельности по пресечению нарушений обязательных требований в сфере охраны здоровья работающих, осуществляемой органами государственного контроля и надзора. *Мед. труда и пром. экол.* 2018. 5:19–24. DOI: <http://dx.doi.org/10.31089/1026-9428-2018-5-19-24>

Voronkova S.V.

ANALYSIS OF GOVERNMENTAL CONTROL AND SUPERVISION INSTITUTIONS' ACTIVITIES ON SUPPRESSING VIOLATIONS OF MANDATORY REQUIREMENTS IN WORKERS' HEALTH PRESERVATION SPHERE

North-West Public Health Research Center, 4, 2nd Sovetskaya str., St. Petersburg, Russian Federation, 191036

The author analysed activities of executive authorities of Russian Federation in governmental control and administrative supervision in workers' health preservation sphere. Definition included common subject and object of legal regulation for various types of governmental control and supervision. The article covers directions of governmental management of workers' health, and analysis of characteristic delinquency structure and dynamics of suppressing violations of mandatory requirements, encroaching on workers' health from employers and medical institutions. The author revealed features of executive authorities activity in risk-oriented approach. The conclusion concerns suggestions on improvement of governmental management of workers' health to minimize risks of health damage at workplace.

Key words: workers' health management; governmental control and supervision; prevention of delinquency; risk-oriented approach

For quotation: Voronkova S.V. Analysis of governmental control and supervision institutions' activities on suppressing violations of mandatory requirements in workers' health preservation sphere. *Med. truda i prom. ecol.* 2018. 5: 19–24. DOI: <http://dx.doi.org/10.31089/1026-9428-2018-5-19-24>

Здоровье работающих является необходимым пред-варительным условием повышения производительности и экономического развития государств. Разработка национальной политики по охране здоровья на рабочем месте осуществляется мировым сообществом в соответствии с Глобальной стратегией по профессиональной гигиене, согласно которой государства призваны «разработать и предоставить конкретные руководящие принципы создания надлежащих служб здравоохранения и механизмов надзора за опасностями для людей и окружающей среды и болезнями...» [5].

Гарантом прав человека и гражданина — Конституцией РФ — предусмотрена непосредственная обязанность государства по обеспечению охраны здоровья, труда в условиях безопасности, охраны окружающей среды, доступной медицинской помощи.

Несмотря на проводимые работодателями превентивные мероприятия [3], большое значение отводится государственному управлению здоровьем посредством деятельности органов исполнительной власти при государственном контроле и надзоре в соответствии с их функциями и полномочиями, при

осуществлении которого существуют определенные особенности [1,2].

Цель исследования — обзор правоприменительной практики и определение характерных правонарушений, выявляемых органами исполнительной власти Российской Федерации при осуществлении государственного контроля и административного надзора при обеспечении прав работающих на труд в условиях безопасности, охрану здоровья на рабочем месте и качественную медицинскую помощь, с последующими предложениями по совершенствованию государственного управления и снижению рисков в исследуемой сфере.

Материалы и методы. Исследования включали сравнительный анализ и оценку нормативно-правовых источников и статистических показателей правоприменительной практики, характеризующих не только особенности государственного контроля и надзора в указанной сфере, но также и состояние самой исследуемой сферы обеспечения здоровья на рабочем месте.

Результаты исследования и обсуждение. Концепция повышения эффективности обеспечения соблюдения законодательства на 2015–2020 гг. [12] определяя важные элементы системы взаимодействия работника, работодателя и государства, указывает на необходимость деятельности федеральных органов исполнительной власти, государственных внебюджетных фондов, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по обеспечению соблюдения нормативных правовых актов.

В соответствии с Указом Президента РФ от 09.03.2004 №314 [9] государственный контроль (надзор) определяется как деятельность уполномоченных органов государственной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений объектами надзора установленных обязательных требований посредством проведения проверок (мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований, мероприятий по контролю), принятия предусмотренных законодательством мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также деятельность уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности.

Функциями и полномочиями по контролю и надзору в сфере охраны здоровья работающих наделены различные федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства [8]. В проведенных исследованиях [7] насчитывается около 199 видов (подвидов) государственного контроля (надзора), из которых 45 видов осуществляются одновременно органами различных уровней власти.

В проведенном исследовании в сфере охраны здоровья работающих автором выделено более 30 видов

государственного контроля (надзора), осуществляемого и систематизированного по различным ведомствам в соответствии с их направлением деятельности. Среди них рассматриваются наиболее значимые для всех субъектов:

1. Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека РФ (Роспотребнадзор), осуществляющая: 1) федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, в том числе государственный контроль (надзор) в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов; государственный надзор в области предупреждения распространения ВИЧ-инфекции, государственный надзор в области предупреждения распространения туберкулеза; 2) государственный надзор в области иммунопрофилактики инфекционных болезней; 3) государственный контроль (надзор) за соблюдением требований технических регламентов; 4) федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей.

2. Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения РФ (Росздравнадзор), осуществляющая: 1) государственный контроль за качеством и безопасностью медицинской деятельности (контроль за порядком производства медицинской экспертизы, контроль за деятельностью по оказанию психиатрической помощи, лицензионный контроль медицинской деятельности); 2) государственный контроль (надзор) в сфере обращения лекарственных средств (федеральный государственный надзор в сфере обращения лекарственных средств, лицензионный контроль в сфере производства лекарственных средств и в сфере фармацевтической деятельности); 3) государственный контроль за обращением медицинских изделий.

3. Федеральная служба по труду и занятости РФ (Роструд), проводящая в соответствии с регламентом: 1) государственный контроль (надзор) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в том числе контроль за порядком установления степени утраты профессиональной трудоспособности в результате несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний; 2) федеральный государственный надзор за соблюдением требований, направленных на реализацию прав работников на получение обеспечения по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, а также порядка назначения, исчисления и выплаты пособий по временной нетрудоспособности за счет средств работодателей; 3) федеральный государственный надзор за соблюдением установленного порядка расследования и учета несчастных случаев на производстве.

Несмотря на наличие многосторонней комплексной контрольно-надзорной деятельности и государственного управления сферой здоровья работающих,

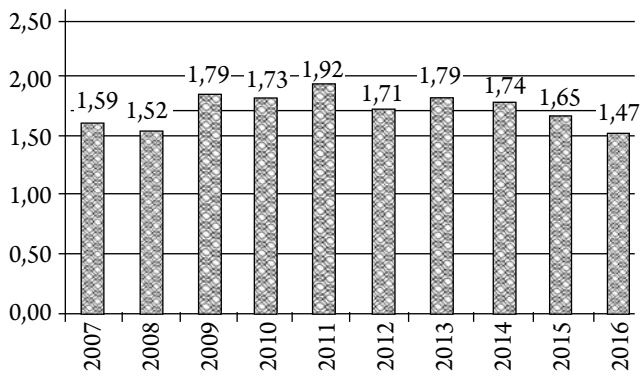


Рис. 1 Показатели профессиональной заболеваемости в РФ (2007–2016 гг.)

показатели профессиональной заболеваемости по сравнению со странами Европы крайне низкие из-за плохой выявляемости [8] (рис. 1).

По-прежнему удельный вес выявления хронической профессиональной патологии у работников во время проведения коммерческими медицинскими организациями периодических медицинских осмотров как показатель их эффективности продолжает снижаться [15]. Таким образом, в Итоговую резолюцию XIV Российского Национального Конгресса с международным участием «Профессия и Здоровье–2017» в связи с отсутствием эффективного контроля деятельности медицинских организаций, осуществляющих периодические медицинские осмотры, вошли предложения в адрес Росздравнадзора по присвоению таким медицинским организациям категории высокого риска, а также внесение в опросные чек-листы вопросов, связанных с оказанием профпатологической помощи [6].

Реформа контрольно-надзорной деятельности в России и переход в деятельности органов исполнительной власти на риск-ориентированный подход, при

котором проведение мероприятий осуществляется в зависимости от оценки риска потенциального вреда жизни и здоровью, несомненно, ослабили административную нагрузку на бизнес из-за снижения количества проверок [14] (рис. 2).

В соответствии с данными правоприменительной практики Роспотребнадзора при осуществлении санитарно-эпидемиологического надзора за условиями труда в 2016 г. проведено 17,5 тыс. контрольно-надзорных мероприятий. При этом в 64,7% случаев возбуждены дела об административных правонарушениях. На одном объекте в среднем отмечается 5–7 нарушений законодательства (рис. 3).

Несмотря на снижение плановых проверок, неудовлетворенность условиями труда и качеством медицинской помощи общества в целом и человека в частности, приводит к еще большим издержкам предприятий ввиду роста внеплановых проверок. Как отмечается Росздравнадзором в Государственном докладе «уход от планового контроля в сфере охраны здоровья может привести к увеличению нарушений прав граждан при получении медицинской помощи» [11].

Анализ статистических данных Росздравнадзора за 2015 и 2016 гг. демонстрирует увеличение количества внеплановых проверок практически в 7 раз (количество совместных с другими органами плановых проверок в 2015 г. составило 184 проверки, в 2016 г. — 384 проверки, количество внеплановых совместных с другими органами в 2015 г. — 118 проверок, в 2016 г. — 1718 проверок. Основными причинами внеплановых проверок названы обращения граждан (каждая пятая проверка), заявления юридических лиц, а также поступление информации из органов государственной власти и средств массовой информации.

Сегодня Росздравнадзором контролируется более 800 тыс. объектов, из которых медицинские органи-

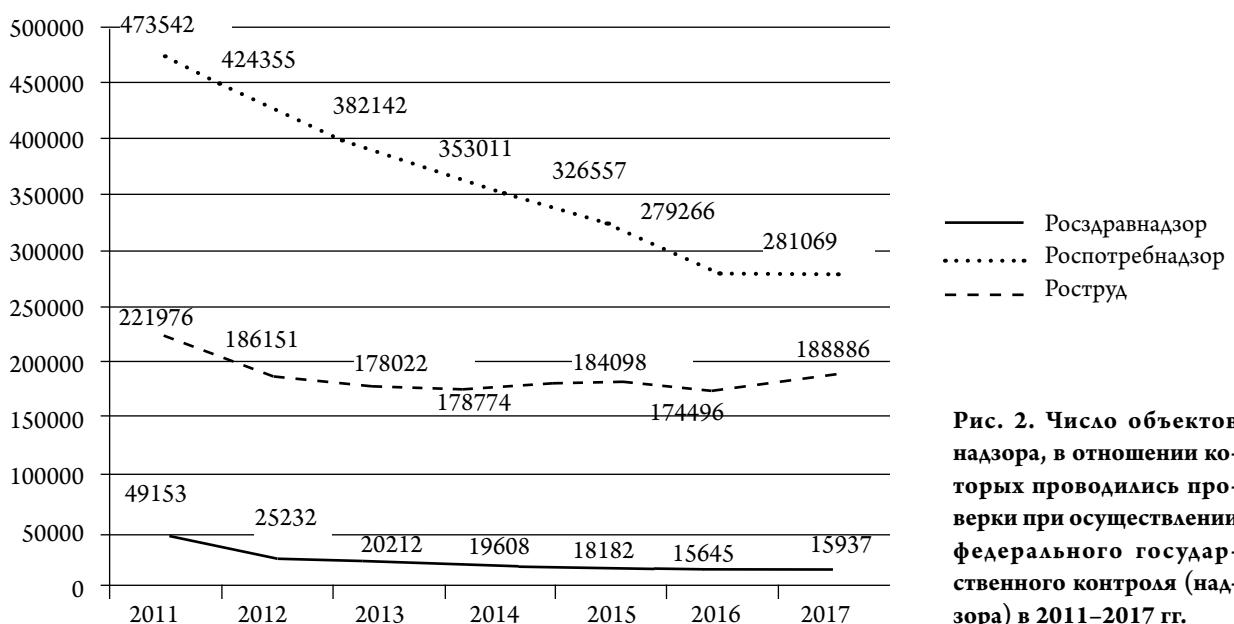


Рис. 2. Число объектов надзора, в отношении которых проводились проверки при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в 2011–2017 гг.

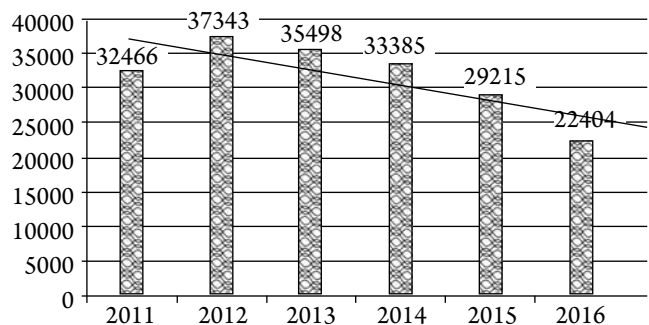


Рис. 3. Число протоколов об административных правонарушениях в сфере гигиены труда (2011–2016 гг.)

зации составляют треть. Нарушения законодательства Российской Федерации в сфере охраны здоровья граждан выявлены у 69,5% хозяйствующих субъектов (причем в Санкт-Петербурге данный показатель достаточно высокий и составляет 69% от общего количества проверенных медицинских организаций, в том числе на основании обращений граждан, содержащих сведения о возникновении угрозы и причинении вреда жизни и здоровью).

Ранжирование выявленных нарушений при проведении обязательных медицинских осмотров выглядит так: несоблюдение порядка проведения медицинских осмотров — 29,1%, нарушение ведения медицинской документации — 28,6%, отсутствие сертификатов спе-

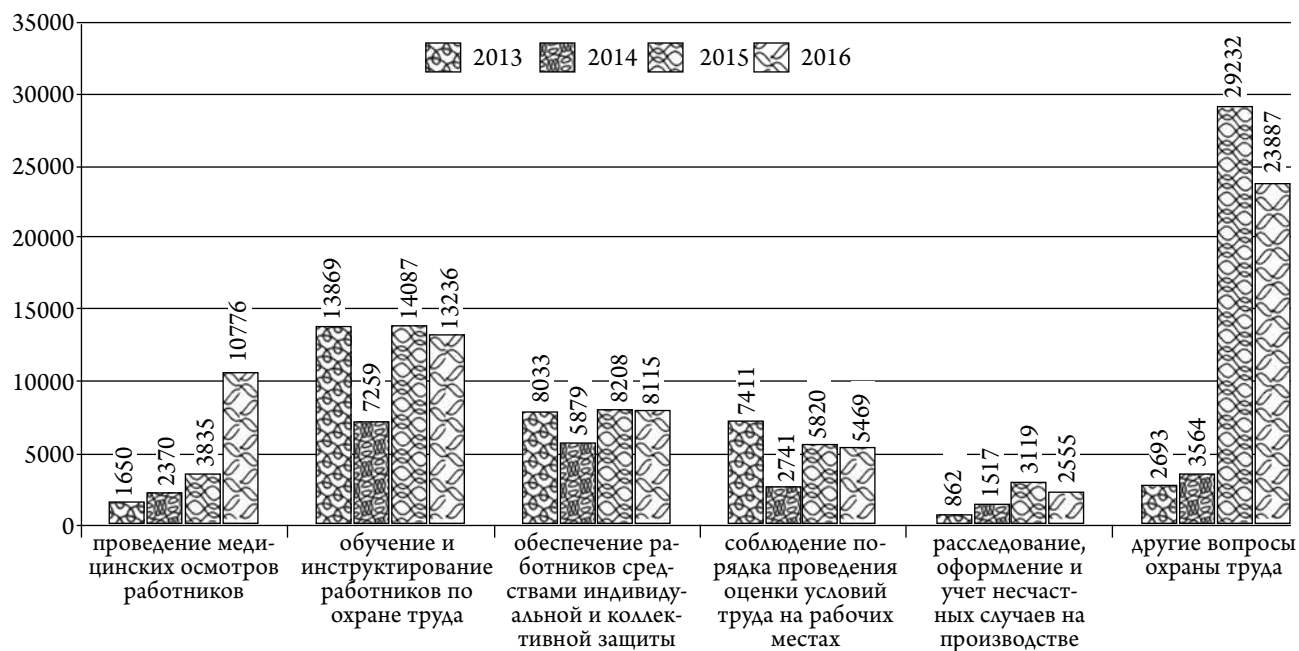


Рис. 4. Число нарушений в сфере охраны здоровья работающих, выявленные ГИТ в Санкт-Петербурге за 2013–2016 гг.

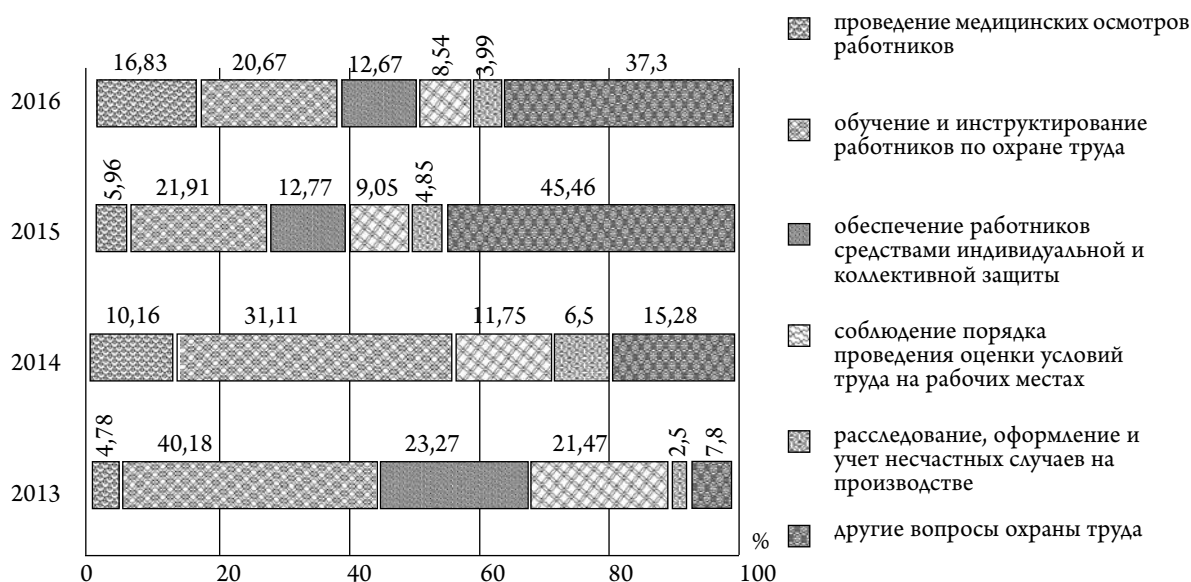


Рис. 5. Число нарушений в области охраны труда, выявленные ГИТ в Санкт-Петербурге, при осуществлении административного надзора (2013–2016 гг.)

циалистов у врачей — 9,0%, отсутствие правомочности проведения медицинских осмотров (лицензии) — 1,4% организаций.

При проведении государственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности по соблюдению порядков осмотров за 2016 год Росздравнадзором выдано 1525 предписаний, составлено 586 протоколов об административном правонарушении, информация направлена в органы прокуратуры (110) и органы государственной власти субъекта (390).

Порядок проведения медицинских освидетельствований (в том числе психиатрического, на наличие медицинских противопоказаний к управлению транспортным средством, на наличие медицинских противопоказаний к владению оружием, на выявление ВИЧ-инфекции, на наличие инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих и другие) нарушается в каждой третьей медицинской организации, ведение первичной документации — в каждой пятой.

Внеплановые проверки в рамках контроля организации и осуществления внутреннего контроля качества и безопасности медицинской деятельности составили 54,8% от общего количества по данному направлению. Санкт-Петербург вошел в перечень субъектов с наибольшим количеством нарушений порядка внутреннего контроля, а также нарушений в работе врачебных комиссий медицинских организаций.

В результате надзорных мероприятий, проводимых Рострудом в 2016 г., выявлено свыше 478,9 тыс. нарушений законодательства работодателями, в том числе по вопросам охраны здоровья работников: обеспечения средствами индивидуальной и коллективной защиты — 28 331 нарушение; проведения обязательных медицинских осмотров — 21 668 нарушений; соблюдения порядка проведения специальной оценки условий труда — 15 768 нарушений; расследования, оформления и учета несчастных случаев на производстве — 9240 нарушений; по другим вопросам охраны труда — 71 417 нарушений. Также увеличилось количество внеплановых проверок, что связано с повышением активности и обращениями работающих граждан [4].

Проанализировав отчеты деятельности Государственной инспекции труда (ГИТ) в Санкт-Петербурге за 2013–2016 гг. [13], необходимо отметить, что нарушения обязательных требований, связанных с охраной труда и здоровья работающих составляют 51–68% от общего количества выявленных нарушений (рис 4).

При этом отмечается рост нарушений в части проведения обязательных медицинских осмотров работников — 16,83% в 2016 г. против 4,78% в 2013 г., а также рост нарушений других вопросов охраны труда, куда включены психиатрические освидетельствования работников — 37,3 % в 2016 г. против 7,8% в 2013 году (рис. 5).

Вмешательство государства посредством мероприятий по контролю и надзору направлено на восстановление нарушенных трудовых прав работников (в том

числе при получении медицинской помощи), а также обеспечение их законных интересов.

Существующие инструменты мотивирования к безопасному труду посредством индивидуальной ответственности за нарушения обязательных требований дают возможность привести в единую систему всю работу по управлению здоровьем и обеспечению безопасности труда, способствуют усилению ответственности руководителей и специалистов.

Выводы:

1. Осуществление государственного контроля (надзора) в сфере охраны здоровья работающих направлено на обеспечение конституционных прав и свобод человека, гарантированных Конституцией РФ. Здоровье трудовых ресурсов является ценностью не только каждого человека, но и государства в целом.

2. При имеющихся в Российской Федерации нескольких десятках видов государственного контроля и надзора отмечается его недостаточность, рост правонарушений на подконтрольных объектах и отсутствие гармонизации нормативно-правового регулирования. Для совершенствования и эффективности управления здоровьем на рабочем месте необходимо взаимодействие государства, общества, работодателей и самих работников, для чего важным инструментом в достижении цели может быть создание единых информационных систем и реестров.

3. Деятельность Федерального центра профпатологии, выполняющего функции, в том числе, координации и систематизации нормативно-правового регулирования, обобщения правоприменительной практики в сфере охраны здоровья работающих крайне востребована органами исполнительной власти, работодателями, работниками и общественными объединениями (Профсоюзами, Союзамы промышленников и предпринимателей и др.).

4. Необходима гармонизация законодательства, в том числе законодательства об административной ответственности, научное обоснование и разработка управления факторами риска для здоровья работников, формирование мотиваций к ведению здорового образа жизни населения, повышение ответственности работника за сохранение своего здоровья, увеличение экономической заинтересованности и социальной ответственности работодателя в улучшении условий труда, совершенствование системы специальной профпатологической и первичной медико-санитарной помощи.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Воронкова С.В. Особенности и проблемные вопросы осуществления отдельных видов государственного контроля и надзора в сфере охраны здоровья трудящихся // Вестник Нижегородского ун-та им. Н.И. Лобачевского. — Нижний Новгород. — 2017. — №5. — С. 85–92.

2. Воронкова С.В. Проблемы практической реализации нормативно-правовой базы при организации и проведении предварительных и периодических медицинских осмотров работников // Мед. труда и пром. экол. — 2015. — №2. — С. 1–5.

3. Воронкова С.В., Лахгайн Б. Глобальное управление здоровьем работников в современном мире: опыт Российской Федерации и ФРГ / Научные труды СЗИУ РАНХиГС. Т. 8, Вып. 1(28). М-алы 2-й междунар. научно-практич. конференции по вопросам гос. управления и обществ. развития «Горчаковские чтения» (28.02.2017) в двух томах, Том 1 / под ред. д-ра экон. наук, проф. А.И. Балашова. — СПб, 2017. — С. 26–33.
4. Доклад с обзором анализа правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности в сфере труда и расследования несчастных случаев за 2016 г. // <https://www.rostrud.ru/rostrud/deyatelnost/?ID=553223>.
5. Здоровье работающих: глобальный план действий. Шестидесятая сессия Всемирной ассамблеи здравоохранения ВОЗ / WHA 60.26. 2007 г. // http://www.who.int/occupational_health/WHO_health_assembly_ru_w.pdf.
6. Итоговая Резолюция Конгресса «Профессия и здоровье–2017» // http://www.congress.niimt.ru/doc/arch/2017_Resolution.pdf.
7. Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации: аналитический доклад–2014. — М.: МАКС Пресс, 2015. — 120 с.
8. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Федеральный закон от 26.12.2008 №294-ФЗ // «Российская газета», № 266, 30.12.2008.
9. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти. Указ Президента РФ от 09.03.2004 №314 // Собрание законодательства РФ от 15.03.2004, №11, ст. 945.
10. О состоянии санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Российской Федерации в 2016 г.: Гос. доклад. — М.: Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, 2017. — 220 с.
11. Об осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере охраны здоровья граждан и об эффективности такого контроля (надзора) в 2016 г.: Гос. доклад Росздравнадзора // <http://www.roszdravnadzor.ru/i/upload/images/2016/3/18/>.
12. Об утверждении Концепции повышения эффективности обеспечения соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (2015–2020 гг.) Распоряжение Правительства РФ от 05.06.2015 №1028-р // Собрание законодательства РФ, 15.06.2015, №24, ст. 3508.
13. Отчеты о деятельности 2013–2016 гг. государственной инспекции труда в г. Санкт-Петербурге. // <http://git78.rostrud.ru/>.
14. Официальный портал государственной автоматизированной системы «Управление» / <http://gasu.gov.ru/knd>.
15. Совещание «Об охране труда и трудовых отношениях», 09.09.2016 // <http://government.ru/news/24489/>.
2. *Voronkova S.V.* Problems of practical implementation of legal basis in organization and practice of preliminary and periodic medical examination of workers // *Med. truda i prom. ekol.* — 2015. — 2. — P. 1–5 (in Russian).
3. *Voronkova S.V., Lahgajin B.* Global management of workers' health in modern world: experience of RF and FRG. In: prof. A.I. Balashov, ed. / *Scientific works of SZIU RANHiGS, Vol 8 Issue 1(28). Materials of 2nd International scientific and practical conference on governmental management and social development «Gorchakovskie chteniya» (28.02.2017) in 2 volumes, Vol. 1.* — SPb. — 2017. — P. 26–33 (in Russian).
4. Report with review of analysis of law enforcement practice of control and supervision in occupational sphere and investigations of accidents in 2016 <https://www.rostrud.ru/rostrud/deyatelnost/?ID=553223> (in Russian).
5. Workers' health: global plan of actions. 60th session of WHA 60.26. 2007 http://www.who.int/occupational_health/WHO_health_assembly_ru_w.pdf (in Russian).
6. Final resolution of Congress «Professiya i zdorove–2017» http://www.congress.niimt.ru/doc/arch/2017_Resolution.pdf (in Russian).
7. Control and supervision activities in RF: analytic report. 2014. — Moscow: MAKS Press, 2015. — 120 p. (in Russian).
8. On protection of legal rights of legal entities and individual businessmen in governmental control (supervision) and municipal control. Federal law on 26.12.2008 №294-FZ. «Rossijskaya gazeta», № 266, 30.12.2008 (in Russian).
9. On system and structure of Federal Boards of executive power. Order of RF President on 9/03/2004 N 314. *Sobranie zakonodatelstva RF* on 15.03.2004; 11, art 945 (in Russian).
10. On state of sanitary epidemiologic well-being of population in Russian Federation in 2016. Governmental report. — Moscow: *Federalnaya sluzhba po nadzoru v sfere zashity prav potrebitelej i blagopoluchiya cheloveka*, 2017. — 220 p (in Russian).
11. On governmental control (supervision) in public health care and on efficiency of such control (supervision) in 2016. Governmental report of Roszdravnadzor <http://www.roszdravnadzor.ru/i/upload/images/2016/3/18/> (in Russian)
12. On approval of Concept for high efficiency of labor legislation and other labor laws compliance support (in 2015–2020) Order of RF Government on 05.06.2015 №1028-r *Sobranie zakonodatelstva RF*, 15.06.2015, 24, art 3508.
13. Reports on activities of Governmental labor inspection in St-Petersburg in 2013–2016. <http://git78.rostrud.ru/> (in Russian).
14. Official portal of governmental automated system «Upravlenie» <http://gasu.gov.ru/knd> (in Russian)
15. Conference «On work safety and labor relations», 09.09.2016 <http://government.ru/news/24489/> (in Russian).

Поступила 15.03.2018

REFERENCES

1. *Voronkova S.V.* Features and topical problems of some governmental control and supervision types in public health care // *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo.* — Nizhnij Novgorod, 2017. — 5. — P. 85–92 (in Russian).

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Воронкова Светлана Владимировна (Voronkova S.V.), зам. гл. вр. клиники профпатологии по развитию ФБУН «СЗНЦГ и общественного здоровья», магистр обществ. здравоохранения. E-mail: sv3341015@yandex.ru.