

Федеральная служба в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека
ФБУН «ФНЦ медико-профилактических технологий управления рисками здоровью населения»
Управление Роспотребнадзора по Пермскому краю

A light blue map of Russia with black outlines of its regions, serving as a background for the central text.

**Риск-ориентированная модель
контрольно-надзорной
деятельности – составная
часть эффективного управления
профессиональными рисками
причинения вреда здоровью работников**

Акад. РАН Н.В. Зайцева, И.В. Май, В.Б. Алексеев, В.Г. Костарев

Факторы, формирующие негативные тенденции в состоянии здоровья трудоспособного населения России

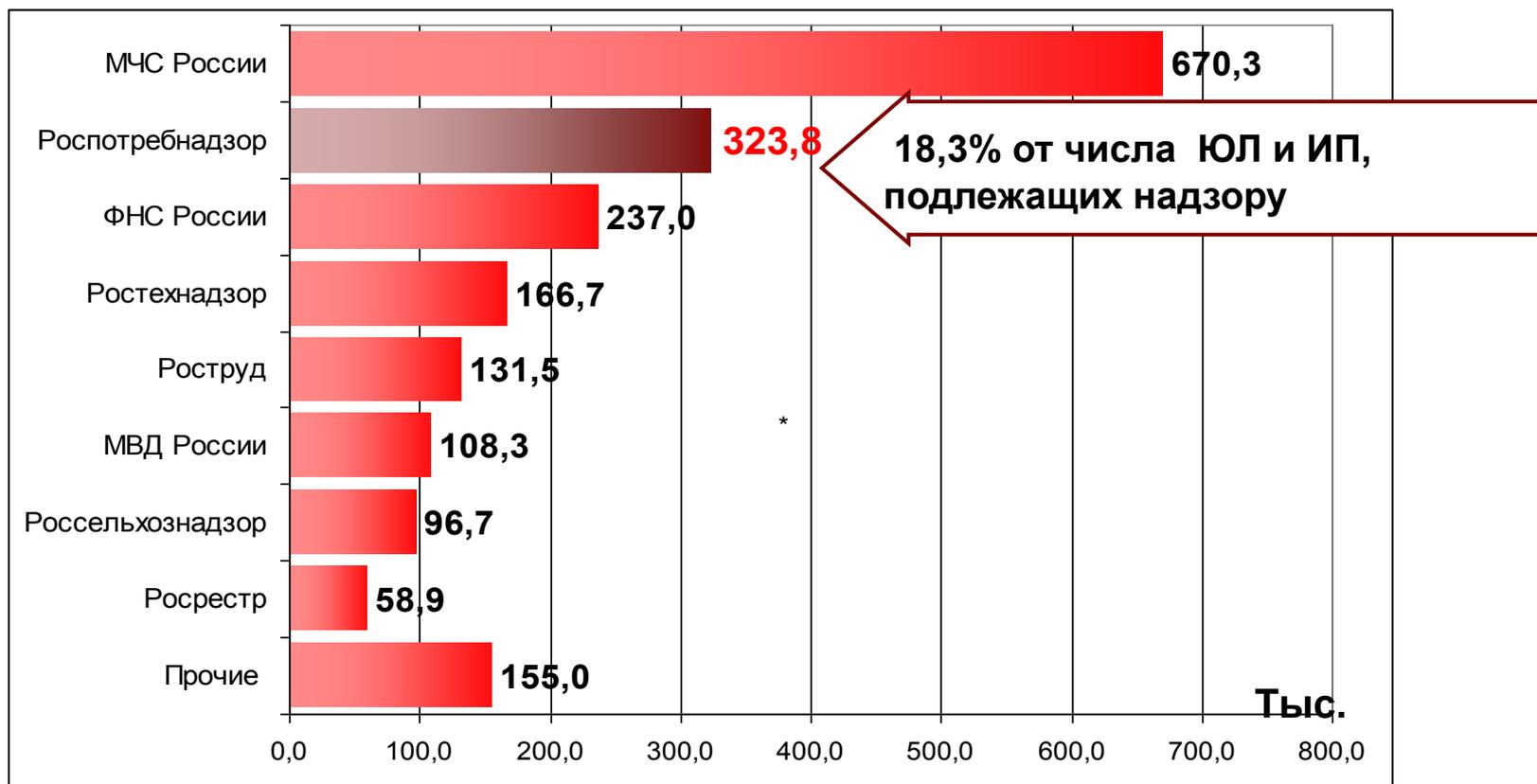
Удельный вес профессиональной патологии от воздействия основных вредных производственных факторов

Группы заболеваний	Удельный вес, %			Темп прироста к 2012 г., %
	2012	2013	2014	
Заболевания, связанные с воздействием физических факторов	47,40	46,65	46,79	- 1,3
Заболевания, связанные с физическими перегрузками и перенапряжением отдельных органов и систем	22,92	23,71	25,18	9,9
Заболевания, связанные с воздействием промышленных аэрозолей	17,34	18,25	17,56	1,3
Заболевания, связанные с воздействием химических веществ	3,89	6,43	6,26	60,9

В России в соответствии с законодательством осуществляется

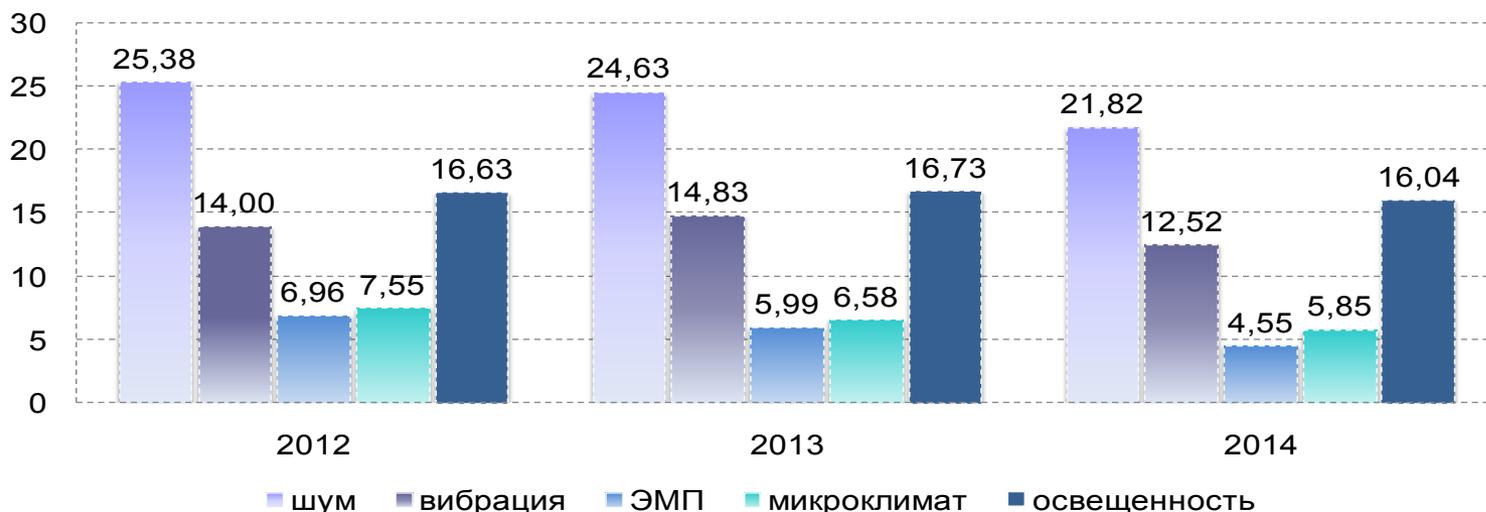
84 самостоятельных вида государственного и муниципального контроля,

из них - 81 вид осуществляют федеральные органы исполнительной власти



Общее число проверок, проведенных органами государственной власти в 2013 г.

Удельный вес рабочих мест не отвечающих санитарно-гигиеническим требованиям



Удельный вес рабочих мест промышленных предприятий, не отвечающих санитарно-гигиеническим требованиям по физическим факторам, %

Результаты контроля состояния воздушной среды рабочей зоны

Наименование работы и лабораторных исследований	Абсолютные и относительные показатели			Темп прироста/снижения в 2014 г. (к 2012 г.), %	
	2012	2013	2014	по кол-ву	по доле
Число исследованных проб на пары и газы	531 293	539 666	496 075	-35 218	-6,6
– из них превышает ПДК (%)	2,6	2,6	2,0		-23,1
Число исследованных проб на пыль и аэрозоли	393 186	370 890	325 678	-67 508	-17,3
– из них превышает ПДК (%)	7,4	7,1	6,5		-12,2
Удельный вес проб веществ 1 и 2 класса опасности с превышением ПДК:					
– пары и газы (%)	3,5	2,9	2,8		-2,0
– пыль и аэрозоли (%)	6,7	6,6	6,6		-1,5

Достичь условий качества среды обитания, полностью обеспечивающего безопасность населения пока не удастся



По данным статистики удельный вес промышленных предприятий I группы (санитарное состояние которых соответствует санитарно - гигиеническим правилам и нормам) составил в 2014 году **26,4%** (при **25,1%** в 2012 г.), тогда как условия труда на **73,6 %** промышленных предприятий Российской Федерации продолжали оставаться для работников источниками риска приобретения ими профессиональной патологии

Одна из причин – недостаточно эффективное государственное управление, в том числе - организация контроля

«О состоянии санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Российской Федерации в 2014 году: Государственный доклад. М.: Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека», 2015. 206 с.

Ключевая проблема: Действующая модель надзорной деятельности в сфере соблюдения требований санитарных норм и правил, в сфере условий труда не в полной мере отвечает современным потребностям общества и происходящим технологическим изменениям, а также не соответствует требованиям эффективности обеспечения соблюдения санитарного и трудового законодательства, иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (с точки зрения общественно значимых результатов)

ФАКТОРЫ

Отсутствие определённости, прозрачности, открытости надзора для работников и работодателей

Низкая мотивация работодателей к соблюдению требований санитарного и трудового законодательства

Отсутствие для работодателя современных простых и понятных инструментов профилактики нарушений санитарного и трудового законодательства на предприятиях (организациях)

Низкий охват поднадзорных хозяйствующих субъектов контрольно-надзорными мероприятиями

Отсутствие в практике планирования и проведения контрольно-надзорных мероприятий учета вероятности причинения вреда в результате нарушений санитарного и трудового законодательства и ее соотнесения с ресурсоемкостью надзорной деятельности

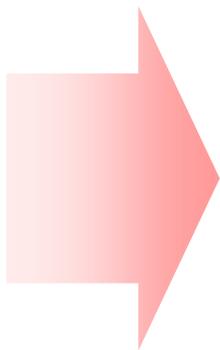
Отсутствие современных механизмов и инструментов управления эффективностью деятельности надзорных органов



НЕОБХОДИМ ПЕРЕХОД К ПРИНЦИПАЛЬНО НОВОЙ МОДЕЛИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Ряд нормативно-правовых и стратегических документов высшего уровня предусматривают переход к принципиально новой модели осуществления надзорной деятельности

- ✓ **Концепция повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления на 2014-2018 годы, одобренная протоколом заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 16 сентября 2013 года № 137**
- ✓ **Проект федерального закона «О федеральном, региональном и муниципальном контроле и надзоре в Российской Федерации»**
- ✓ **Поручения Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации**
 - *дифференцированный подход к проверкам с учетом потенциального риска причинения вреда;*
 - *права надзорных ведомств на разработку собственных методик классификации объектов контроля*
 - *переход от административно-карательного управления к конструктивному диалогу бизнеса и контролирующих органов*



Риск-ориентированная модель действий в сфере государственного управления обеспечивает

- ➔ Возможности сравнения и выделения **приоритетов**
- ➔ Управление по критериям угроз и опасностей
- ➔ Ориентацию на **упреждение** реализации угроз и опасностей
- ➔ **Ненулевой риск** (принцип допустимости воздействия)
- ➔ Возможности **моделирования** неограниченного числа ситуаций
- ➔ Возможности **структурирования рисков**

Риск – сочетание вероятности нанесения вреда (ущерба) и тяжести этого вреда (ущерба)

(Руководство ИСО/МЭК 51:1999; ГОСТ Р 21898-2002 Аспекты безопасности. Правила включения в стандарты).

Во исполнение требований текущих и перспективных законодательных актов Федеральной службой в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека разработаны, утверждены и апробированы методические рекомендации

Классификация видов деятельности и хозяйствующих субъектов по потенциальному риску причинения вреда здоровью человека для организации плановых контрольно-надзорных мероприятий

Методические рекомендации № 5.1.1.0097/1-14
*Утверждены приказом руководителя службы
от 26.12.2014 № 1302*

**Документ построен на использовании только общедоступной,
в том числе статистической информации**

Классификация объектов надзора по риску причинения вреда базируется на следующих принципах:

- **Риск** причинения вреда здоровью **возникает** в условиях **нарушения** объектом надзора требований **санитарного законодательства**.
- **Нарушение** законодательства в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия и защиты прав потребителей определяет **вероятность нарушения здоровья** населения, работающих, потребителей, находящихся под воздействием объекта надзора.
- **Оценка риска** является процедурой **объективной**, прозрачной и основанной на проверяемых, общедоступных данных.
- **Класс** субъекта надзора по риску причинения вреда здоровью **устанавливается** по **наиболее опасному виду деятельности**.
- **Отнесение** субъекта надзора к конкретному **классу** опасности является **основанием** для установления **периодичности** плановых проверок, определяет объемы и содержание надзорных мероприятий.
- **Порядок и критерии** отнесения объектов к тому или иному **классу** опасности по риску причинения вреда здоровью являются **единообразными** для всех юридических лиц и индивидуальных предпринимателей независимо от вида деятельности и форм собственности.
- **Периодичность и объем** плановых проверок на объекте **могут быть изменены** по результатам контрольно-надзорных мероприятий и оценки исполнения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем предписаний уполномоченного органа.

Классификации подлежат: организации - юридические или физические лица на основании классификации принадлежащих им объектов надзора, выполняющих определенные виды деятельности



¹ Внесенные в единый государственный реестр юридических лиц или единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей.

Потенциальный риск причинения вреда здоровью в результате определенного вида деятельности определяется:

$$R = \sum_k (p_k \cdot u_k \cdot M_k)$$

p_k вероятность нарушения санитарного законодательства и законодательства о защите прав потребителей при осуществлении определенного вида деятельности;

u_k показателем, характеризующим риск нанесения вреда здоровью при нарушении законодательства;

M_k показатель, характеризующий численность контингента, находящегося под воздействием определенного вида деятельности хозяйствующего субъекта (масштаб воздействия).

Потенциальный риск причинения вреда здоровью работников рассчитывается с учетом доли лиц, работающих со вредными условиями труда

$$R = \sum_k (p_k \cdot u_k \cdot M_k) + \sum_i (\delta_i \cdot R_i^{\text{Pr}}) \cdot M^{\text{Pr}}$$

M^{Pr} численность работников, занятых определенным видом деятельности

δ_i доля работников, во вредных условиях труда i -го класса, формирующих риск профессиональных заболеваний при определенном виде деятельности;

R_i^{Pr} групповой профессиональный риск трудящихся во вредных условиях труда i -го класса;



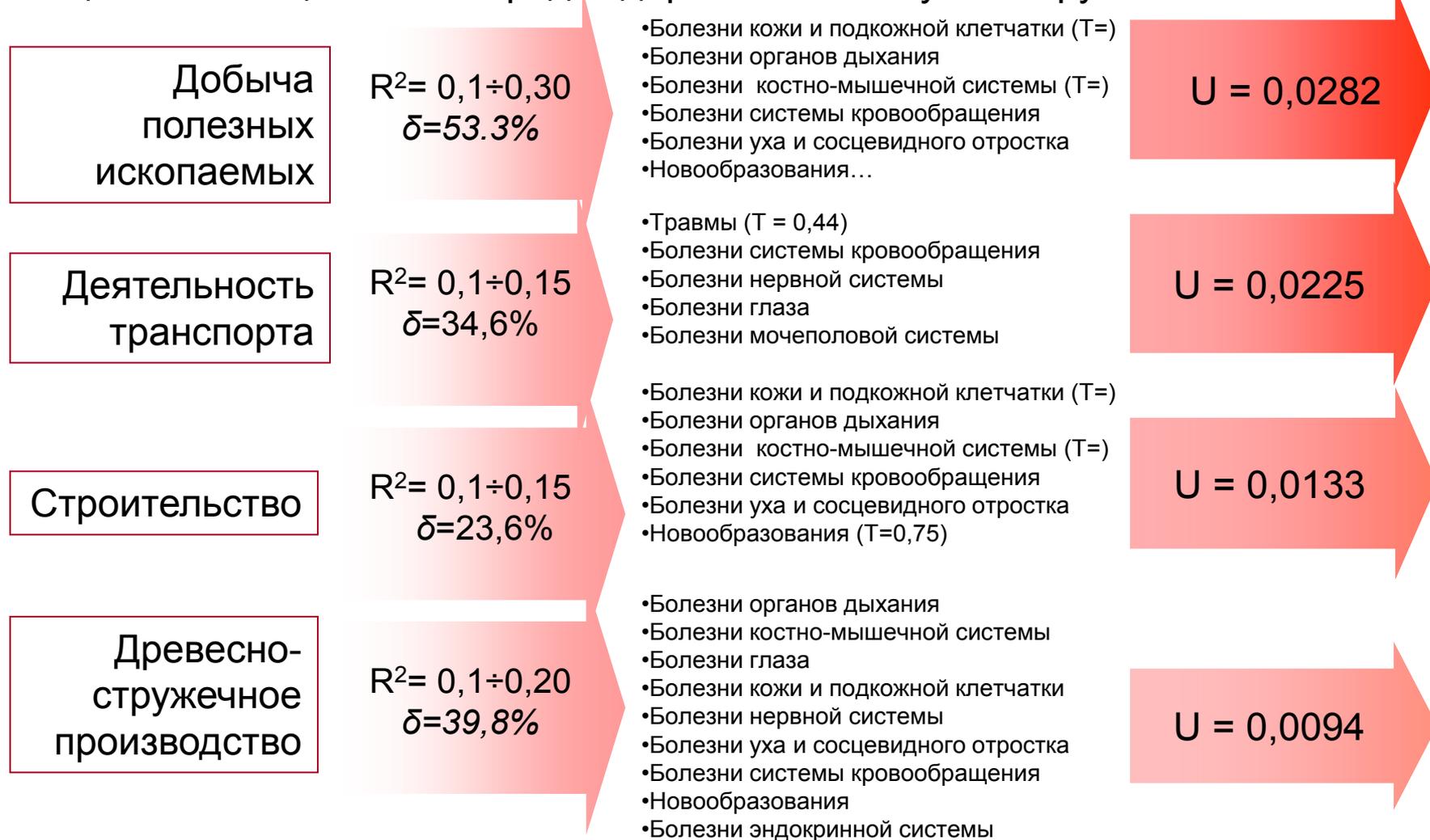
Значения риска профессионального принимаются обобщенно в соответствии с результатами многолетних исследований (см. «Профессиональная патология. Национальное руководство» Под ред. акад. РАМН Измерова Н.Ф., М., 2011)

95%-ный перцентиль частоты нарушений требований санитарного законодательства в области охраны труда работников

Вид деятельности	Статьи			
	ст. 24	ст. 25	ст. 26	ст. 27
Деятельность в области здравоохранения, коммунальных, социальных и персональных услуг – всего	0,046	0,078	0,285	0,412
В том числе: сбор и очистка воды	0,197	0,978	1,027	0,620
удаление сточных вод	0,008	0,035	0,029	0,878
Производство пищевых продуктов, общественного питания и торговли пищевыми продуктами (всего)	0,645	0,265	0,019	0,020
в том числе: производство пищевых продуктов, включая напитки; производство табачных изделий	1,527	0,360	0,062	0,037
Деятельность промышленных предприятий - всего	0,920	1,917	0,057	0,284
в том числе; сельское хозяйство, охота	1,562	1,493	0,005	0,537
добыча полезных ископаемых	1,704	2,768	0,000	0,783
добыча каменного угля, бурого угля и торфа	0,208	0,479	0,000	0,198
добыча сырой нефти и природного газа	0,217	0,554	0,000	0,055
добыча прочих полезных ископаемых	0,118	0,588	0,000	0,176
производство, передача и распределение электроэнергии, газа, пара и горячей воды	0,266	0,149	0,249	1,384
строительство	1,279	1,838	0,061	0,357
связь	0,978	1,000	0,000	0,592
Деятельность транспортных средств	0,666	0,342	0,000	0,193

Нарушения санитарных требований в сфере охраны труда работников при разных видах деятельности ассоциированы с разными группами нарушений здоровья определенной тяжести и вероятности возникновения

Оценка потенциального вреда здоровью на 1 случай нарушений ст 25 52-ФЗ



Классификация объектов надзора по риску причинения вреда здоровью

(в соответствии с проектом ФЗ «О государственном федеральном, региональном муниципальном контроле»)

Класс объекта по потенциальному риску причинению вреда здоровью	Характеристика риска	Риск причинения вреда здоровью
1 класс	Чрезвычайно высокий риск	Более $1 \cdot 10^{-3}$
2 класс	Высокий риск	$10^{-4} < R \leq 1 \cdot 10^{-3}$
3 класс	Значительный риск	$10^{-5} < R \leq 1 \cdot 10^{-4}$
4 класс	Средний риск	$10^{-6} < R \leq 1 \cdot 10^{-5}$
5 класс	Умеренный риск	$10^{-7} < R \leq 1 \cdot 10^{-6}$
6 класс	Низкий риск	$R < 10^{-7}$

Риск оценивается отдельно для каждой категории населения под воздействием деятельности хозяйствующего субъекта

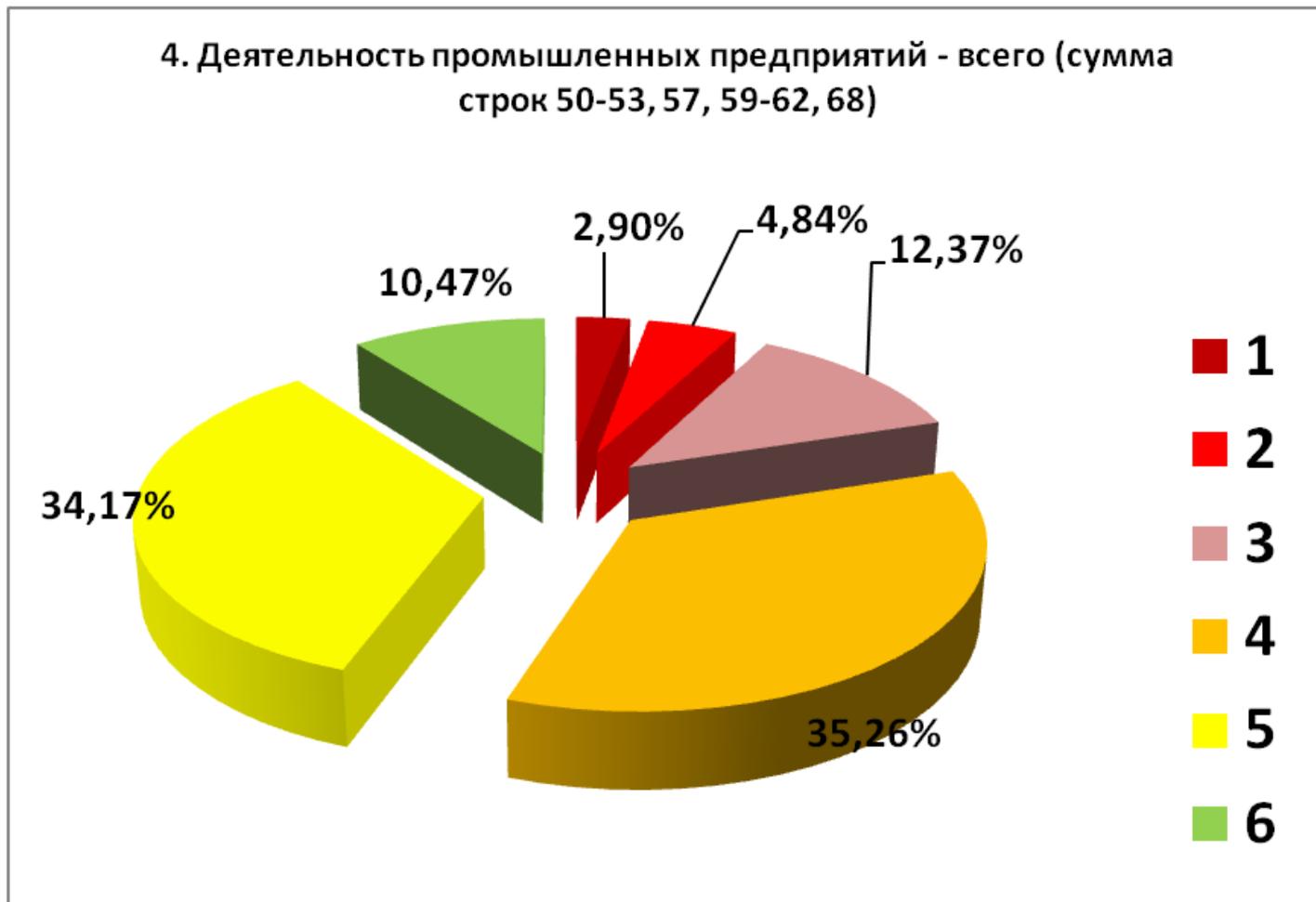
Субъект санитарно-эпидемиологического надзора	Риск причинения вреда здоровью			
	Работникам	Субъект санитарно-эпидемиологического надзора	Населению (надзор за коммунальной гигиеной)	Населению (надзор за гигиеной детей и подростков)
ООО «Мясокомбинат Н-ский»	2,22E-06	8,62E-05	1,31E-06	1,20E-08
МУП «Водоканал»	7,34E-07	-	2,10E-05	-
ООО «Вода города N»	2,98E-07	-	1,14E-04	-
ООО «Нефтеперерабатывающий комбинат»	8,47E-05	-	5,47E-03	1,00E-07
МАОУ «Средняя общеобразовательная школа № 1»	1,06E-08	-	-	5,09E-07
ИП Иванов И.И.	7,2E-0,9	2,1E-08	-	-

Класс субъекта надзора определяется наиболее опасным видом его деятельности

Класс объекта надзора по риску причинения вреда здоровью определяет периодичность плановых проверок

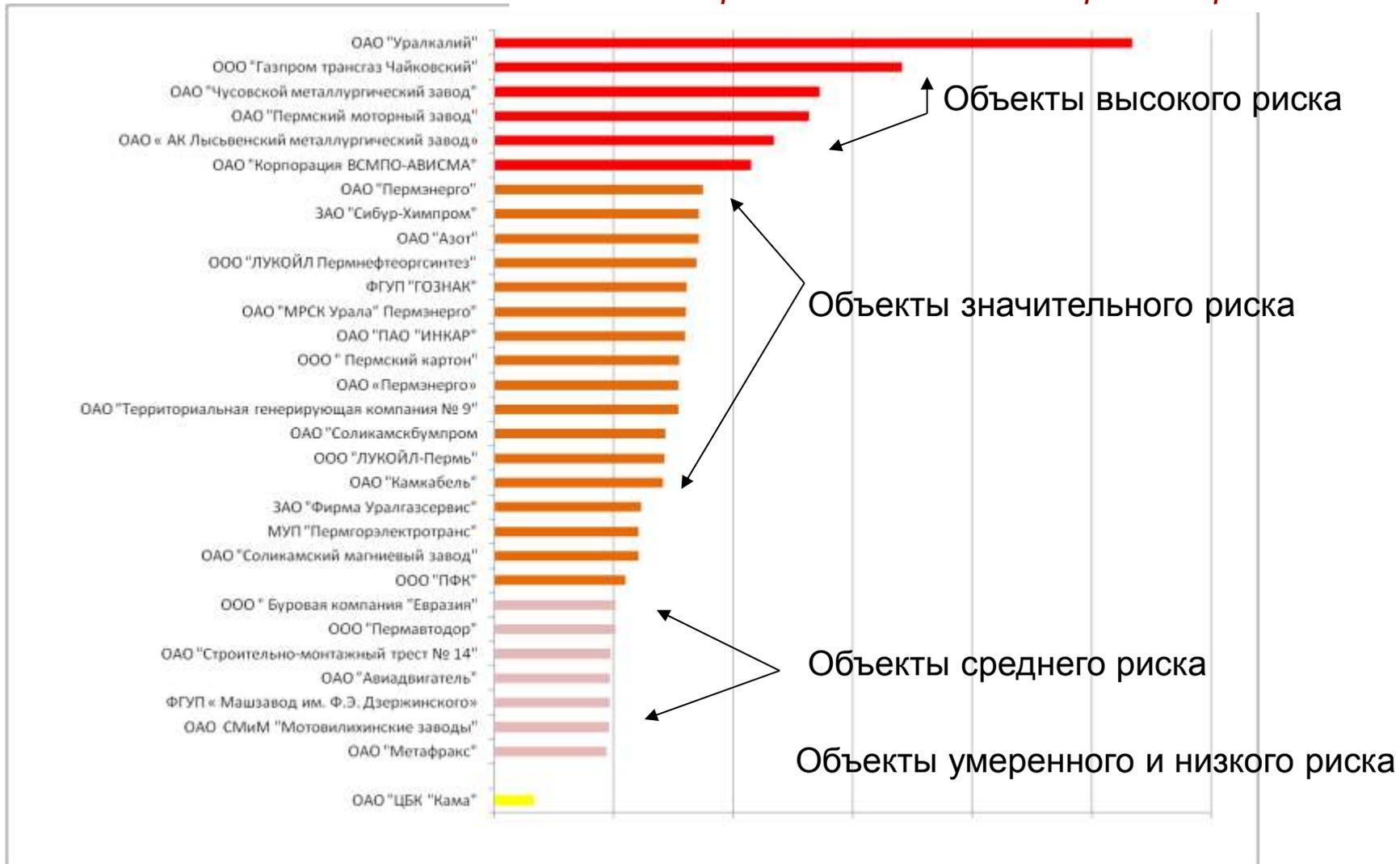
Класс объекта по потенциальному риску причинению вреда здоровью	Характеристика риска	Периодичность проверок
1 класс	Чрезвычайно высокий риск	Постоянно (не реже 1 раза в полгода)
2 класс	Высокий риск	Не реже 1 раза в 2 года, не чаще 1 раза в год
3 класс	Значительный риск	Не реже 1 раза в 3 года, не чаще 1 раза в год
4 класс	Средний риск	Не чаще 1 раза в 3 года
5 класс	Умеренный риск	Не чаще 1 раза в 5 лет
6 класс	Низкий риск	Освобождаются от планового контроля

Распределение объектов надзора по классам потенциального риска причинения вреда здоровью (9 пилотных регионов)



Сравнительная характеристика объектов надзора за гигиеной труда по риску причинения вреда здоровью работников при нарушении санитарного законодательства (на примере Пермского края)

Объектов чрезвычайно высокого риска в регионе нет

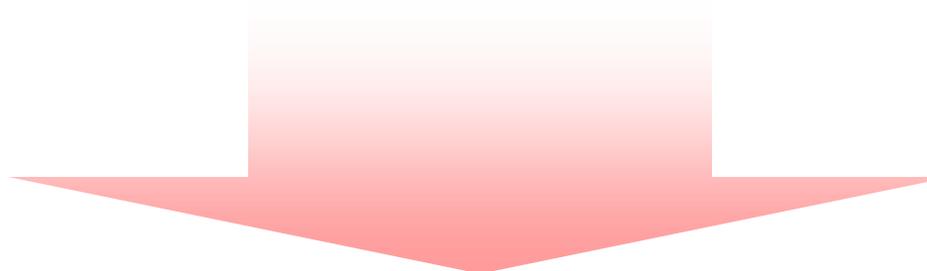


Класс опасности объекта будет определять объем и содержание надзорных мероприятий

Класс потенциальной опасности субъекта надзора	Форма контрольно-надзорного мероприятия	Лабораторное обеспечение мероприятий по контролю (надзору)
I класс опасности (Чрезвычайно высокий риск)	Проведение выездных плановых проверок	Расширенный объем лабораторно-инструментальных исследований
II класс опасности (Высокий риск)	Проведение выездных плановых проверок	Полный объем лабораторно-инструментальных исследований
III класс опасности (Значительный риск)	Проведение выездных плановых проверок	Полный объем лабораторно-инструментальных исследований
IV (средний риск)	Проведение выездных и документарных проверок	Минимально достаточный объем лабораторно-инструментальных исследований
V (умеренный риск)	Проведение выездных и документарных проверок	Минимально достаточный объем лабораторно-инструментальных исследований

ПРИ ПЛАНИРОВАНИИ НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БУДУТ УЧИТЫВАТЬСЯ

- ✓ степень «законопослушания», которая характеризуется соотношением количества нарушенных пунктов санитарного законодательства и законодательства в сфере защиты прав потребителей к количеству проведенных проверок;
- ✓ полнота и своевременность выполнения предписаний;
- ✓ доля нестандартных проб, полученных в ходе лабораторных исследований на объекте.



Стимулирование «законопослушания» через возможность снижения частоты плановых проверок – один из путей стимулирования охраны здоровья работающих

Актуальные задачи:

- ✓ Формирование и поддержка в актуальном состоянии реестров объектов надзора на территориях
- ✓ формирование профилей рисков причинения вреда – исчерпывающих характеристики критериев и индикаторов риска причинения вреда, позволяющие отнести объект государственного и муниципального контроля и надзора к той или иной категории риска причинения вреда;
- ✓ Формирование прозрачной системы оценки результативности и эффективности реализации контрольно-надзорной деятельности в условиях внедрения риск-ориентированного подхода.

ДЛЯ ВНЕДРЕНИЯ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОЙ МОДЕЛИ НАДЗОРА НЕОБХОДИМО:

Разработка и внесение поправок:

в Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30.03.1999 г. № 52-ФЗ, утверждающих среди основных понятий: «риск повреждения здоровья», «риск повреждения здоровья, связанный с работой (профессиональный риск)», «управление риском повреждения здоровья»;

в Трудовой кодекс РФ, утверждающих среди основных понятий: «индивидуальный профессиональный риск повреждения здоровья»;

в Федеральный закон о СУОТ, предусматривающих в качестве обязательной процедуру оценки индивидуального профессионального риска повреждения здоровья для решения вопроса дифференциации тарифов дополнительных страховых взносов в фонд ОМС в зависимости от категории (класса) профессионального риска, установленной по результатам оценки индивидуального профессионального риска повреждения здоровья, причем, оценка индивидуального профессионального риска повреждения здоровья должна учитывать кроме фактических условий труда (величины экспозиции) фактические показатели здоровья работника.

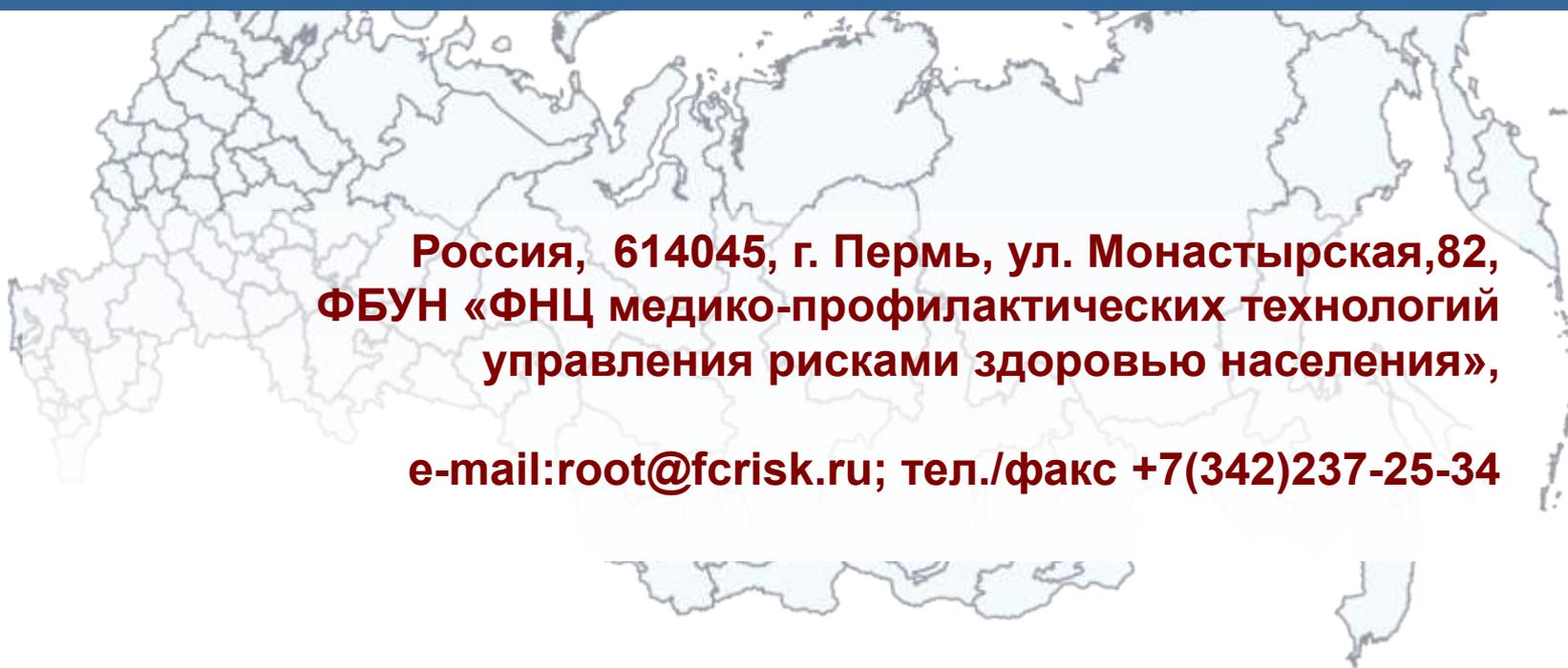
ДЛЯ ВНЕДРЕНИЯ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОЙ МОДЕЛИ НАДЗОРА НЕОБХОДИМО:

- **пересмотр** Руководства 2.2.2006-05 и Методики проведения СОУТ, утверждённой приказом Минтруда России №33 от 24 января 2014 года в направлении унификации методики оценки условий труда и включения в неё процедуры оценки риска повреждения здоровья, связанного с работой;
- **разработка и внесение** поправок в законодательство об ОМС, направленных на дифференциацию тарифов дополнительных страховых взносов в фонд ОМС в зависимости от категории (класса) профессионального риска, установленной по результатам индивидуальной оценки риска повреждения здоровья;
- **разработка и внесение** поправок в законодательство об основах охраны здоровья и в законодательство об ОМС, регулирующих учет прав работников и условия медицинского обеспечения работников, за которых осуществляется уплата дополнительных взносов в фонд ОМС.

ДЛЯ ВНЕДРЕНИЯ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОЙ МОДЕЛИ НАДЗОРА НЕОБХОДИМО:

- **заключение Соглашения** о взаимодействии с Фондом социального страхования Российской Федерации, в части предоставления территориальными органами Роспотребнадзора информации о численности работающих в разрезе юридических лиц и индивидуальных предпринимателей для формирования и ведения объективного реестра хозяйствующих;
- **изменение ведомственной отчетной формы** 1-14 «Сведения о результатах осуществления федерального государственного надзора» в части детализации результатов государственного санитарно-эпидемиологического надзора и надзора в области защиты прав потребителей в разрезе конкретных видов экономической деятельности;
- **сформировать официальный перечень** действующих нормативно-правовых документов в области гигиены труда;
- **разработать проект** Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон Российской Федерации от 30.12.2001 № 195-ФЗ «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», в части ужесточения административной ответственности работодателей за нарушение санитарного законодательства в области гигиены труда.

Благодарим за внимание!

A light blue map of Russia with regional boundaries, serving as a background for the contact information.

**Россия, 614045, г. Пермь, ул. Монастырская,82,
ФБУН «ФНЦ медико-профилактических технологий
управления рисками здоровью населения»,**

e-mail:root@fcrisk.ru; тел./факс +7(342)237-25-34

Акад. РАН Н.В. Зайцева, И.В. Май, В.Б. Алексеев, В.Г. Костарев