

Статистика: совершенствование законодательного регулирувания

– Какие бабочки, букашки,
Козявки, мушки, таракашки!
Какие крохотны коровки!
Есть, право, менее булавочной головки!
– А видел ли слона? Каков собой на взгляд!
– Да разве там он? – Там.
– Ну, братец, виноват:
Слона-то я и не приметил.

Из басни И.А. Крылова «Любопытный»

У читателя может возникнуть вопрос – какое отношение к охране труда имеет отрывок из басни? Самое прямое, если говорить о законодательном регулировании учета несчастных случаев.

Уже не первый год на страницах журнала идет обсуждение подготовленного Минтрудом России во исполнение п. 7 Плана законопроектной деятельности Правительства РФ (утв. распоряжением Правительства РФ от 23.11.17 № 2925-р) и во исполнение п. 2 разд. 1 протокола заседания Правительства РФ от 04.08.15 № 28, а также п. 6 протокола совещания у председателя Правительства РФ от 09.09.16 № ДМ-П12-58пр законо-

проекта «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации (в части совершенствования механизмов предупреждения производственного травматизма и профессиональной заболеваемости, соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права)».

В законопроекте много новшеств, и одно из них связано с необходимостью расследования, оформления

(рассмотрения) и учета микроповреждений (микротравм).

В частности, ст. 226 «Микроповреждения (микротравмы)» законопроекта предусматривает:

«Для целей настоящего Кодекса под микроповреждениями (микротравмами) понимаются ссадины, кровоподтеки, ушибы мягких тканей, поверхностные раны и другие повреждения, полученные работниками и другими лицами, участвующими в производственной деятельности работодателя, при исполнении ими трудовых обязанностей или выполнении какой-либо работы по поручению работодателя (его представителя), а также при осуществлении иных правомерных действий, обусловленных трудовыми отношениями с работодателем либо совершаемых в его интересах, не повлекшие расстройства здоровья или наступление временной нетрудоспособности.

В целях предупреждения производственного травматизма и профессиональной заболеваемости работодатель самостоятельно осуществляет учет и рассмотрение обстоятельств и причин, приведших к возникновению микроповреждений (микротравм) работников.

Основанием для регистрации микроповреждения (микротравмы) работника и рассмотрения обстоятельств и причин, приведших к его возникновению, является обращение работника».

Итак, работодатель в соответствии с указанной статьей законопроекта самостоятельно осуществляет учет, рассмотрение обстоятельств и причин, приведших к возникновению микроповреждений (микротравм) работников.

Хорошо это или плохо?

Любая медаль имеет две стороны. Чего в данной ситуации больше – хорошего или плохого – зависит от желания и квалификации эксперта аргументировать свою позицию. Но, подчеркнем, в любом случае у работодателя появляется новая обязанность, которой ранее у него не было.

Помимо ст. 226 законопроекта требование об учете микроповреждений (микротравм) нашло отражение и в ст. 214 законопроекта, устанавливающей права работодателя и работника в области охраны труда. В ней предусмотрено: *«Работодатель обеспечивает расследование и учет несчастных случаев на производстве, профессиональных заболеваний, учет и рассмотрение причин и обстоятельств событий, приведших к возникновению микроповреждений (микротравм), в соответствии с настоящим Кодексом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации».*

Известное крылатое выражение гласит: «Благими намерениями вымощена дорога в ад». Нечто подобное просматривается в данном случае: если микротравм будет

МНЕНИЕ

много, то виноват работодатель, если их вообще не будет – опять виноват работодатель. Дескать, их скрывают, не расследуют, не принимают меры к устранению причин и обстоятельств событий, которые могут привести к их возникновению.

Сегодня добросовестные работодатели производства сами, если считают необходимым, ведут учет микротравм и осуществляют реализацию мер по их профилактике.

Введение законодательной нормы по учету микротравм и рассмотрению причин получения их работниками приведет к тому, что у работодателя появится ответственность за ее неисполнение. За этим будут бдительно следить должностные лица государственных инспекций труда.

Именно это обстоятельство смущает многих руководителей и специалистов по охране труда, на чьи плечи ляжет дополнительная работа. Ведь не зря в законопроекте предусмотрено: *«Рекомендации по учету микроповреждений (микротравм) работников принимаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативному регулированию в сфере труда (Минтрудом России – примеч. автора), с учетом мнения Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений».*

Государственные инспекторы труда не смогут проигнорировать рекомендации *федерального органа исполнительной власти (ФОИВ)*, которому они подведомственны. По сути дела законопроект вводит еще одну нагрузку для работодателя, которая приведет к дополнительным затратам времени, финансовых, материальных и кадровых ресурсов.

Касаясь ситуации с регулированием микротравм, хотелось обратить внимание на вопрос, относящийся к юридической «технике». Определение понятия «микроповреждение (микротравма)» дано в ст. 226 законопроекта. Обычно весь понятийный аппарат формируется в одной статье, как правило – в начале закона. Применительно к охране труда все определения даны в ст. 209 действующего ТК РФ. Аналогично это сделано и в законопроекте.

По мнению автора, определение понятия «микроповреждение (микротравма)», если в этом есть необходимость, должно найти отражение в одной статье законопроекта наряду с другими определениями.

Хотелось обратить внимание и на то, что в ст. 209 действующего ТК РФ и аналогичной статье законопроекта отсутствуют определения таких базовых для этого направления деятельности понятий, как «несчастный случай» и «профессиональное заболевание».

В опубликованной в журнале «Охрана труда и социальное страхование» статье «Все начинается со статистики» (см. № 1 и 2 за 2020 г.), автором которой является кандидат экономических наук, заслуженный экономист РФ О. Фролов, была дана ссылка на ГОСТ 12.0.002-2014 «Система стандартов безопасности труда (ССБТ). Термины и определения».

В упомянутом стандарте предусмотрены следующие понятия: «несчастный случай», «несчастный случай на производстве», «несчастный случай, не связанный с производством», «квалификация несчастного случая», «учетный несчастный случай», «страховой случай» и т.д. Определения этих понятий также не нашли отражения в законопроекте.

В настоящее время указанный ГОСТ и сотни других, входящих в систему стандартов безопасности труда, а также изложенные в них требования носят рекомендательный характер. Термины и определения, которые они вводят, можно учитывать, но в равной степени можно игнорировать. Поневоле возникает ряд вопросов: как можно учитывать и квалифицировать несчастные случаи на производстве, не опираясь на правильные и четкие термины и определения, а точнее – на их отсутствие в законодательстве; способствует ли это качественному и полному учету происходящих несчастных случаев?

Не внеся ясность и четкость в понятийный аппарат, сложно рассчитывать на качественный учет общего количества несчастных случаев; несчастных случаев на производстве; несчастных случаев, не связанных с производством; подлежащих учету несчастных случаев; страховых несчастных случаев.

В ст. 227 «Несчастные случаи, подлежащие расследованию и учету» действующего ТК РФ предусмотрено: *«Расследованию в установленном порядке как несчастные случаи подлежат события, в результате которых пострадавшими были получены: телесные повреждения (травмы), в том числе нанесенные другим лицом; тепловой удар; ожог; обморожение; утопление; поражение электрическим током, молнией, излучением; укусы и другие телесные повреждения, нанесенные животными и насекомыми; повреждения вследствие взрывов, аварий, разрушения зданий, сооружений и конструкций, стихийных бедствий и других чрезвычайных обстоятельств, иные повреждения здоровья, обусловленные воздействием внешних факторов, повлекшие за собой необходимость перевода пострадавших на другую работу, временную или стойкую утрату ими трудоспособности либо смерть пострадавших».*

В этой статье отсутствует упоминание об отравлениях, в результате которых работники заболели или наступил летальный исход.

Является ли отравление несчастным случаем на производстве, если, например, работодатель предоставил работникам некачественную пищу, что порой имеет место при вахтовом или суточном режиме работы, при выполнении сельскохозяйственных или строительных работ, работ в студенческих отрядах и т.д.? Такие инциденты нередко трактовали так, как угодно работодателю.

В законопроекте данная неясность частично устранена. К числу несчастных случаев, которые подлежат расследованию в соответствии с законопроектом, относятся отравления, но как они расследуются и каковы критерии отнесения их к числу связанных с производством – не очень ясно.

Расследование отравлений имеет свою специфику. Его проведением занимается не комиссия, создаваемая работодателем для расследования несчастного случая, а должностные лица органов государственного санитарно-эпидемиологического надзора. Комиссия работодателя, лишь опираясь на выводы и заключения, сделанные этими должностными лицами, может квалифицировать происшедший случай отравления как связанный или не связанный с производством.

В действующем ТК РФ и в законопроекте пошагово прописан механизм расследования несчастного случая на производстве на уровне предприятия, но по неясным при-

чинам не изложен механизм расследования полученных работником профессиональных заболеваний.

Почему? Ответ на этот вопрос у каждого может быть свой. Но в любом случае, по мнению автора, базовые позиции механизма расследования профессиональных заболеваний должны быть решены законодательно – так, как это сделано с расследованием несчастных случаев.

Сказанное выше не назовешь мелочами, но почему-то их не увидели или не хотят увидеть разработчики законопроекта.

А теперь о самом главном – о слоне, которого в очередной раз не заметили или опять предпочли не заметить авторы, готовившие изменения в ТК РФ. Это касается учета несчастных случаев и профессиональных заболеваний на федеральном, региональном, отраслевом и муниципальном уровнях.

Как действующий ТК РФ, так и законопроект, подготовленный Минтрудом России, обходят эту позицию молчанием. Все, что относится к учету несчастных случаев на производстве, в ТК РФ и законопроекте заканчивается регулированием на уровне предприятия. Кто несет персональную ответственность за полноту и качественный учет несчастных случаев и профессиональных заболеваний – неясно.

Ответы на эти вопросы не дает Федеральный закон от 29.11.07

№ 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации». Нет требований по учету профессиональных заболеваний в Федеральных законах от 21.11.11 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (с последующими изменениями и дополнениями) и от 30.03.99 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (с последующими изменениями и дополнениями).

Анализ состояния производственного травматизма, профзаболеваемости и условий труда проводится по данным Росстата, Роструда, Роспотребнадзора и Фонда социального страхования РФ. Минздрав России в этой работе участия не принимает, хотя те, кто получил травму или профессиональное заболевание, лечатся в медицинских учреждениях и, соответственно, ими учитываются. Этому же ведомству подчинены и морги, куда доставляют погибших в результате несчастных случаев.

Что особо удивительно и непонятно – в законопроекте не просматривается роль Минтруда России в организации учета несчастных случаев, хотя в соответствии с Положением об этом ФОИВ, утвержденным постановлением Правительства РФ от 19.06.12 № 610, Минтруд России осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативному регулированию в сфере

охраны труда и социального страхования, а также в соответствии с п. 5.6.38 Положения осуществляет ведомственное статистическое наблюдение в установленной сфере деятельности.

Почему учет несчастных случаев и профессиональных заболеваний осуществляется без участия базовых ФОИВ – Минздрава России и Минтруда России? Почему этой важной работой занимаются второстепенные структуры, которые дублируют друг друга? Ответа на этот вопрос в законопроекте нет.

Так, в соответствии с данными должностных лиц Минтруда России, в 2001–2018 гг. наблюдалась устойчивая тенденция снижения показателей производственного травматизма. Исключение составляют годы, когда произошли крупные аварии (на шахтах «Ульяновская» и «Юбилейная» в 2007 г. погибло соответственно 110 и 39 чел., на шахте «Распадская» в 2010 г. погиб 91 чел.).

По данным, подчеркнем, выборочных наблюдений Росстата численность травмированных на производстве с 2001 г. по 2018 г. сократилась в 6,1 раза, а численность пострадавших со смертельным исходом – в 3,6 раза (!).

О таких положительных показателях чиновники различного уровня охотно и с пафосом говорят на всевозможных площадках. Да, действительно, есть чем гордиться и чему радоваться, – если, конечно,

все это соответствует действительности.

Динамика численности пострадавших в 2001-2018 гг. показана на рис. 1, со смертельным исходом – на рис. 2.

Надо признать, что для снижения травматизма работников в период исполнения ими трудовых обязанностей есть объективные и субъективные условия.

К ним можно отнести следующие:

✓ на действующих предприятиях во многих случаях растет уровень механизации и автоматизации труда, внедряется робототехника, что создает предпосылки для снижения числа несчастных случаев;

✓ в связи с неполным рабочим днем или неполной рабочей неделей, которые имеют место на ряде предприятий, уменьшается период рабочего времени – нахождения работника на рабочем месте и, со-

ответственно, вероятность получения травм;

✓ из-за падения производства, связанного с закрытием многих предприятий в различных регионах страны, идет реальное сокращение числа работников, сокращается число человеко-часов, проведенных в травмоопасных условиях, а это способствует снижению травматизма;

✓ продолжается практика сокрытия несчастных случаев от учета.

Сокращению травматизма также способствует ряд нововведений, предусмотренных законодательством. Это касается samozанятых (об этом, в частности, шла речь в статье «Самозанятость – не для такси», опубликованной в № 11 журнала «Охрана труда и социальное страхование» за 2019 г.), индивидуальных предпринимателей, использования заемного труда, дистанционных работников,

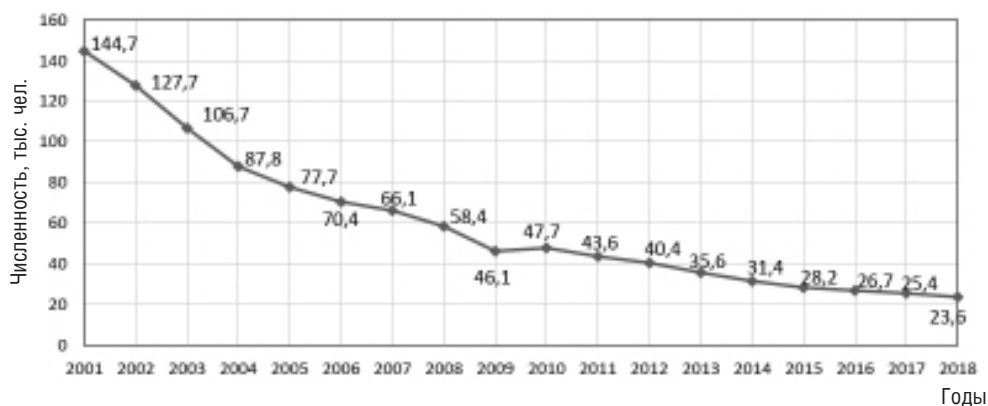


Рис. 1. Динамика численности пострадавших в результате несчастных случаев на производстве с потерей трудоспособности на один день и более и со смертельным исходом в 2001-2018 гг. (по данным выборочных наблюдений Росстата)

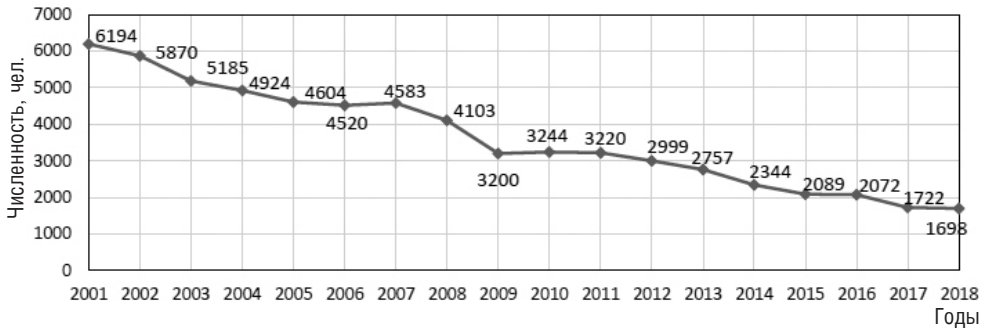


Рис. 2. *Динамика численности пострадавших на производстве со смертельным исходом в 2001-2018 гг. (по данным Роструда)*

распространения труда по гражданско-правовым договорам, выполнения работ по аутсорсингу.

Улучшению показателей способствует нерешенность правовых вопросов учета несчастных случаев, которые происходят с иностранными гражданами (информация ФСС РФ об этом опубликована в № 1 журнала за 2020 г.).

В отдельных случаях работники получают «серую» зарплату и не числятся в штате организации. Это происходит в основном в организациях малого бизнеса. Фактически люди работают, получают травмы и профессиональные заболевания, но в силу сложившихся обстоятельств такие случаи не учитываются.

Нельзя обойти стороной и тот факт, что значительное количество несчастных случаев – например, смерть на рабочем месте – не учитываются как несчастный случай на производстве, хотя нередко случай связан с нарушением режима труда

и отдыха, интенсификацией труда, стрессами, непрохождением медосмотров и т.д.

Многие несчастные случаи, которые расследуются и учитываются государственными инспекциями труда, не признаются таковыми региональными отделениями ФСС РФ. Они относят их к числу нестраховых или не связанных с производством.

Все это в совокупности создает условия для сокращения уровня травматизма и профессиональных заболеваний. Эти данные существенно отличаются от фактических, и, надо полагать, далеко не в лучшую сторону. Смущает не сам факт снижения производственного травматизма, а кратность его снижения.

Еще более непонятная ситуация с профессиональными заболеваниями.

Динамика удельного веса работников, занятых во вредных и/или опасных условиях труда, рас-

тет, что показано на рис. 3. При этом численность лиц с впервые установленным профессиональным заболеванием сокращается (рис. 4).

Выше уже отмечалось, что базой для учета несчастных случаев являются данные выборочных наблюдений Росстата, но в выборку попадают не все отрасли экономики. Более детальная информация об этом дана в разъяснении заместителя руководителя Росстата М. Сабельниковой, которое опубликовано в № 2 журнала «Охрана труда и социальное страхование» за 2020 г.

В настоящее время в ТК РФ не установлены требования к законодательному регулированию учета несчастных случаев и профессиональных заболеваний на уровне района (города), субъекта РФ, отрасли (отраслей, находящихся в ведении конкретных ФОИВ) и в целом по стране. Такой подход сохраняется и в законопроекте, который

предусматривает необходимость учета и расследования микроповреждений (микротравм), но обходит стороной более концептуально важные позиции учета несчастных случаев и профзаболеваний.

Складывается впечатление, что сложившаяся практика учета несчастных случаев и профзаболеваний устраивает всех, кроме самих пострадавших и членов их семей. Убедить чиновников в необходимости совершенствовать систему учета несчастных случаев и профессиональных заболеваний, а тем более на законодательном уровне, предельно сложно.

Их понять можно: они в поте лица трудились и сумели добиться шестикратного (!) снижения уровня травматизма. Какие в таком случае могут быть вопросы, в том числе к Минтруду России, который уполномочен осуществлять государственную политику и нормативное регулирование в сфере условий и охраны труда?

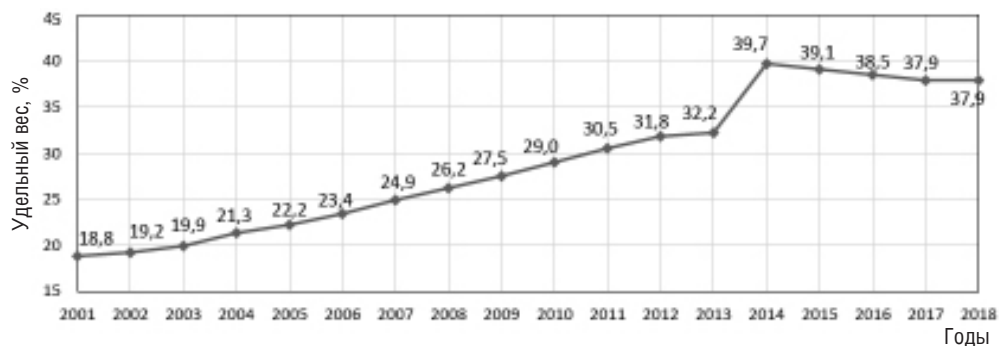


Рис. 3. Динамика удельного веса занятых во вредных и/или опасных условиях труда в 2001-2018 гг. (по данным Росстата) (до 2013 г. – удельный вес занятых в условиях, не отвечающих гигиеническим нормативам условий труда)

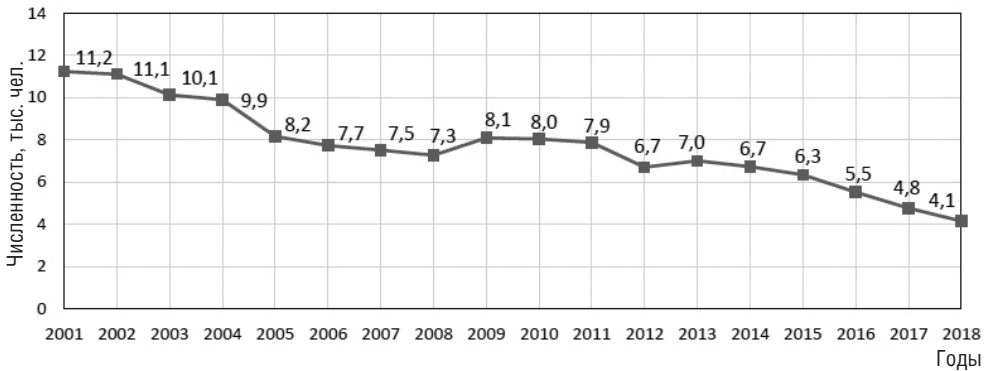


Рис. 4. Динамика численности лиц с впервые установленным профессиональным заболеванием в 2001-2018 гг. (по данным Роспотребнадзора)

Касаясь законодательного регулирования вопросов учета несчастных случаев, хотелось бы привести примеры того, как это решено для других отраслей экономики.

В ст. 41 «Охрана здоровья обучающихся» Федерального закона от 29.12.12 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (с последующими изменениями и дополнениями) предусматривается как одна из функций:

«4) расследование и учет несчастных случаев с обучающимися во время пребывания в организации, осуществляющей образовательную деятельность, в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере общего образования, по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и

реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере высшего образования, и федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения».

Все логично и правильно. На законодательном уровне четко определено, что Министерство просвещения России (ранее – Минобрнауки России) вместе с Минздравом России ведут учет несчастных случаев со всеми обучающимися, в том числе в учебных заведениях Министерства науки и высшего образования РФ.

К разряду несчастных случаев на производстве относятся дорожно-транспортные происшествия (ДТП), если при этом погибли и пострадали работники, находившиеся при исполнении трудовых обязанностей. Количество таких ситуа-

МНЕНИЕ

ций довольно велико. Об этом шла речь в статье «Как добиться объективности учета несчастных случаев», опубликованной в № 6 журнала «Охрана труда и социальное страхование» за 2019 г.

В ст. 9 «Организация государственного учета основных показателей состояния безопасности дорожного движения» Федерального закона от 10.12.95 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» (с последующими изменениями и дополнениями) предусмотрено:

«1. На территории Российской Федерации осуществляется государственный учет основных показателей состояния безопасности дорожного движения. Такими показателями являются количество дорожно-транспортных происшествий, пострадавших в них граждан, транспортных средств, водителей транспортных средств; нарушителей правил дорожного движения, административных правонарушений и уголовных преступлений в области дорожного движения, а также другие показатели, отражающие состояние безопасности дорожного движения и результаты деятельности по ее обеспечению.

2. Система государственного учета обеспечивает организацию и проведение федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления работ по формированию и реали-

зации государственной политики в области обеспечения безопасности дорожного движения.

3. Порядок ведения государственного учета, использования учетных сведений и формирования отчетных данных в области обеспечения безопасности дорожного движения устанавливается Правительством Российской Федерации».

В развитие этой нормы Федерального закона изданы постановление Правительства РФ от 29.07.95 № 647 «Об утверждении Правил учета дорожно-транспортных происшествий» (с изменениями и дополнениями) и приказ МВД России от 19.06.15 № 699 «Об организации учета, сбора и анализа сведений о дорожно-транспортных происшествиях». Приказом обязанность по учету ДТП и их последствий возложена на ГУ ОБДД МВД России и его территориальные подразделения.

И снова все понятно.

Перечень подобных примеров – когда на законодательном, а потом и на подзаконном уровне четко определен конкретный ФОИВ, в функции которого входит учет показателей по курируемому направлению деятельности, можно продолжить.

К сожалению, ни в действующем ТК РФ, ни в законопроекте, подготовленном Минтрудом России, который прошел процедуру рассмотрения в Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений, нет

такого четкого механизма по законодательному регулированию учета несчастных случаев и профессиональных заболеваний.

В Послании Президента РФ Федеральному собранию РФ, которое было озвучено 15.01.20, в число основных приоритетов включены вопросы народосбережения и социальной защиты населения. Они имеют прямое отношение к охране труда, из-за нарушения требований которой ежегодно гибнут и получают травмы – даже по официальным данным – тысячи работников, подчеркнем, трудоспособного возраста. В результате мы имеем неполные семьи, инвалидов, больных, дополнительную финансовую нагрузку на бюджет и другие проблемы.

В своем выступлении В. Путин прямо отметил: *«Разделенность, запутанность полномочий, прежде всего, отрицательно сказывается на людях. Предусмотренные законодательством общие для всех граждан права, возможности и гарантии (в ст. 37 Конституции РФ предусматривается, что каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, а также право на защиту от безработицы – примеч. автора) в различных регионах и муниципалитетах обеспечиваются по-разному. Это несправедливо по отношению к человеку и несет прямую угрозу обществу и целостности страны».*

Надо признать, что Президент РФ в своем Послании ФС РФ не употребил выражения «охрана труда», но эта позиция имеет прямое отношение к сохранению трудового потенциала страны.

Нельзя обеспечить народосбережение, не имея объективных и точных данных о потерях трудовых ресурсов из-за происходящих несчастных случаев и профзаболеваний.

Статистическое наблюдение необходимо расширить; им должны быть охвачены все категории работающих. Сегодня самозанятые платят предусмотренные законом налоги, но каков уровень травматизма среди них – никто не знает. Насколько это правильно?

Касаясь учета пожаров и ЧС, министр МЧС России генерал-полковник Н. Зиничев отметил: «Пока больному не поставлен точный диагноз, лечить его правильно невозможно. Для нас статистика – это как медицинский диагноз».

Это в полной мере относится и к ситуации с учетом несчастных случаев и профзаболеваний. Для этого необходимо законодательно обеспечить четкий учет, который, как известно, «всему голова». Это, по мнению автора, можно и нужно предусмотреть в законопроекте при его рассмотрении на уровне Правительства РФ и Государственной Думы ФС РФ.

А. ТУДОС,
шеф-редактор