

Гигиена труда

© КОЛЛЕКТИВ АВТОРОВ, 2018

УДК 614.3/4-057.17-051

Андреева Е.Е.

ПРИМЕНЕНИЕ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОЙ МОДЕЛИ ДЛЯ ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЯ КАДРОВЫХ РЕСУРСОВ УПРАВЛЕНИЯ РОСПОТРЕБНАДЗОРА ПО ГОРОДУ МОСКВЕ

Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по городу Москве, 129626, Москва

В статье показана классификация поднадзорных объектов службы Роспотребнадзора по городу Москве в зависимости от показателя потенциального риска причинения вреда здоровью населения в условиях применения риск-ориентированного подхода. Рассматривается возможность осуществления контрольно-надзорной деятельности с перераспределением кадровых ресурсов службы Роспотребнадзора по городу Москве относительно поднадзорных объектов 1 и 2 классов потенциального риска причинения вреда здоровью населения в условиях риск-ориентированного подхода.

Ключевые слова: *риск-ориентированная модель; контрольно-надзорная деятельность; санитарно-эпидемиологическая служба; кадровые ресурсы; риск причинения вреда здоровью населения.*

Для цитирования: Андреева Е.Е. Применение риск-ориентированной модели для перераспределения кадровых ресурсов Управления Роспотребнадзора по городу Москве. *Гигиена и санитария*. 2018; 97(5): 441-444. DOI: <http://dx.doi.org/10.18821/0016-9900-2018-97-5-441-444>

Для корреспонденции: Андреева Елена Евгеньевна, доктор мед. наук, руководитель Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по городу Москве. E-mail: andreeva_vao@mail.ru

Andreeva E.E.

APPLICATION OF A RISK-ORIENTED MODEL FOR THE REDISTRIBUTION OF STAFFING RESOURCES OF THE OFFICE OF SERVICE FOR SUPERVISION OF CONSUMER RIGHTS PROTECTION AND HUMAN WELFARE IN THE CITY OF MOSCOW

The article shows the classification of the supervised objects of the Office of Service for Supervision of Consumer Rights Protection and Human Welfare in the city of Moscow depending on the index of the potential risk for harm to public health in the conditions of the application of the risk-oriented approach. There is considered the possibility of the control and surveillance activities with the redistribution of human resources of the Office of Service for Supervision of Consumer Rights Protection and Human Welfare in the city of Moscow with respect to supervised objects 1 and 2 classes of the potential risk for harm to the health of the population on the risk-oriented approach.

Key words: *risk-oriented model; control and surveillance activities; sanitary-epidemiological service; human resources; risk of harm to public health.*

For citation: Andreeva E.E. Application of a risk-oriented model for the redistribution of staffing resources of the Office of Service for Supervision of Consumer Rights Protection and Human Welfare in the city of Moscow. *Gigiena i Sanitariya (Hygiene and Sanitation, Russian journal)* 2018; 97(5): 441-444. (In Russ.). DOI: <http://dx.doi.org/10.18821/0016-9900-2018-97-5-441-444>

For correspondence: Elena E. Andreeva, MD, Ph.D., Head of the Federal Service for Supervision of Consumer Rights Protection and Human Welfare in the City of Moscow; 129626, Moscow, Russian Federation. E-mail: andreeva_vao@mail.ru

Conflict of interest. The authors declare no conflict of interest.

Acknowledgment. The study had no sponsorship.

Received: 15 March 2017

Accepted: 18 October 2017

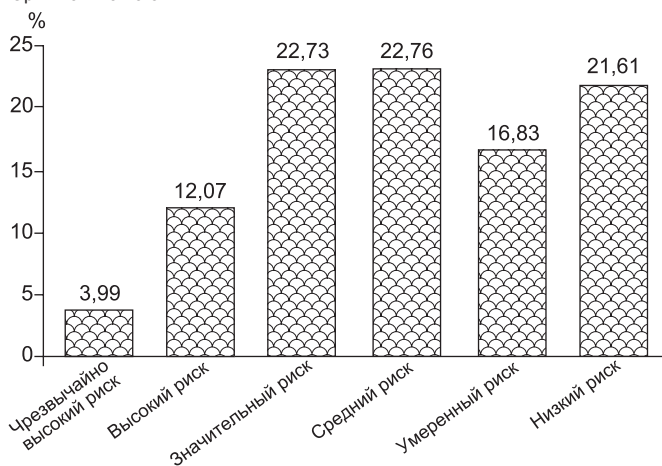
Введение

В соответствие с реализацией плана мероприятий («дорожной карты») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016–2017 гг., направленной на повышение её результативности и эффективности, в том числе посредством внедрения в деятельность контрольно-надзорных органов риск-ориентированного подхода при организации и осуществлении контрольно-надзорной деятельности, внесены изменения в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и утверждены правила, которые устанавливают деятельность юридических лиц

и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определённой категории риска или определённому классу (категории) опасности [1].

В вышеуказанных правилах разработано «Приложение к Положению о федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом надзоре», а также «Критерии тяжести потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями требований в области санитарно-эпидемиологического благополучия <...>» [2].

Однако несмотря на то, что подзаконными актами Правительства РФ затронут достаточно большой комплекс вопросов, в том числе по организации санитарно-эпидемиологического надзора в рамках риск-ориентированной



Результаты расчета риска потенциального вреда здоровью населения.

модели причинения потенциального вреда здоровью населения, остаётся ряд нерешённых проблем, который, в конечном итоге, может отразиться на качестве выполнения плано-надзорных мероприятий.

Так, одной из целей «дорожной карты» по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации является оптимизация по использованию трудовых ресурсов, направленных на осуществление государственного контроля, при этом органам исполнительной власти поручено внести в установленном порядке в Правительство Российской Федерации проекты законодательных актов, в том числе направленные на изменения норм трудового права в условиях применения риск-ориентированного подхода.

Таким образом, без решения комплекса вопросов, связанных с формированием и оптимизацией штатного состава и фонда рабочего времени служащих санитарно-эпидемиологической службы, может пострадать реализация риск-ориентированного подхода в РФ.

Материал и методы

Материалами исследований риск-ориентированной модели контрольно-надзорной деятельности Управления Роспотребнадзора по городу Москве послужили: Методические рекомендации «Расчёт показателей, характеризующих численность населения под воздействием факторов потенциального риска причинения вреда здоровью человека объектами санитарно-эпидемиологического надзора» 2016 г.; Методические Рекомендации «Классификация хозяйствующих субъектов и видов деятельности по потенциальному риску причинения вреда здоровью человека для организации плановых контрольно-надзорных мероприятий», 2016 г.; Методические рекомендации «Классификация пищевой продукции, обращаемой на рынке, по риску причинения вреда здоровью и имущественных потерь потребителей для организации контрольно-надзорных мероприятий», 2016 г.; Методические рекомендации «Расчёт фактических и предотвращённых в результате контрольно-надзорной деятельности экономических потерь от смертности, заболеваемости и инвалидизации населения, ассоциированных с негативным воздействием факторов среды обитания», 2015 г.; Постановление Правительства РФ от 17.08.2016 г. № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

Материалами исследований в области разработки подхода к перераспределению кадровых ресурсов Управления Роспотребнадзора по городу Москве послужили данные кадровой службы.

Распределение поднадзорных объектов территориальных отделов Управления Роспотребнадзора по городу Москве относительно классов опасности риск-ориентированной модели проводилось по программному обеспечению, разработанному на базе Федерального бюджетного учреждения науки «Федеральный научный центр медико-профилактических технологий управления рисками здоровью населения», г. Пермь.

Результаты

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 17.08.2016 г. № 806 объекты государственного надзора относятся к следующим категориям риска в зависимости от показателя потенциального риска причинения вреда здоровью:

1 класс (чрезвычайно высокий риск) – показатель потенциального риска причинения вреда здоровью составляет более 1×10^{-3} ;

2 класс (высокий риск) – от $1 \cdot 10^{-4}$ до $1 \cdot 10^{-3}$;

3 класс (значительный риск) – от $1 \cdot 10^{-5}$ до $1 \cdot 10^{-4}$;

4 класс (средний риск) – от $1 \cdot 10^{-6}$ до $1 \cdot 10^{-5}$;

5 класс (умеренный риск) – от $1 \cdot 10^{-7}$ до $1 \cdot 10^{-6}$;

6 класс (низкий риск) – менее $1 \cdot 10^{-7}$.

При этом определён порядок проведения плановых проверок объектов защиты в зависимости от присвоенной категории риска, который осуществляется со следующей периодичностью: для категории чрезвычайно высокого риска – 1 раз в календарном году; для категории высокого риска – 1 раз в 2 года; значительного риска – 1 раз в 3 года; среднего риска – не чаще, чем 1 раз в 4 года; умеренного риска – не чаще, чем 1 раз в 6 лет.

В отношении объектов защиты, отнесённых к категории низкого риска, плановые проверки исключены.

В региональный реестр объектов санитарно-эпидемиологического надзора по г. Москве внесены данные о 31 223 ЮЛ и ИП и 77 470 принадлежащих им имущественных комплексах.

Анализ риск-ориентированного подхода контрольно-надзорной службы Управления Роспотребнадзора по городу Москве позволил установить распределение поднадзорных объектов по показателю потенциального риска причинения вреда здоровью (рисунок).

Доля объектов 1-го класса опасности составляет 3,9%, 2-го класса – 12,07%, 3-го класса – 22,73%, 4-го класса – 22,7%, 5-го класса – 16,83%, 6-го класса – 21,61%, при этом процент объектов 1-го и 2-го классов опасности не превышает 16%, а объекты 1–4-го классов – 61%, но формируемые ими риски составляют более 97%.

С учётом выявленных закономерностей причинно-следственных связей, масштаба воздействия и тяжести потенциального вреда здоровью, приоритетными объектами, отнесёнными к 1-му классу опасности (чрезвычайно высокий риск), явились крупные организации, обеспечивающие водоснабжение и водоотведение, объекты по производству пищевых продуктов и общественного питания (50,9%), промышленные предприятия (32,8%), крупные лечебно-профилактические учреждения (16,4%). В этот же раздел отнесены транспортные предприятия.

К основным объектам 2-го класса опасности относятся ряд промышленных предприятий средней мощности (51,7%) и объекты по производству пищевых продуктов, общественного питания и торговли пищевыми продуктами (37,7%).

Распределение поднадзорных объектов территориальных отделов (ТО) Управления Роспотребнадзора по городу Москве относительно классов опасности риск-ориентированной модели

ТО	Объекты (по классам), абс. (%)						Итого объектов
	1	2	3	4	5	6	
ВАО	14 (0,40)	544 (15,00)	817 (23,00)	674 (19,00)	711 (20,00)	778 (22,00)	3538
ЗАО	150 (4,4)	431 (12,6)	911 (26,7)	876 (25,7)	507 (14,9)	533 (15,66)	3408
ЮАО	33 0,62	359 6,74	1956 36,71	1578 29,62	994 18,66	408 7,66	5328
САО	35 1,50	171 7,20	749 31,40	1113 46,70	175 7,30	140 5,90	2383
ЦАО	36 0,56	467 7,31	1912 29,93	1330 20,82	1826 28,58	818 12,80	6389
СВАО	20 0,46	268 6,14	1717 39,35	1150 26,36	410 9,40	798 18,29	4363
ЮВАО	28 0,69	674 16,79	1901 47,37	475 11,83	555 13,83	380 9,46	4013
СЗАО	55 2,36	95 4,07	993 42,54	651 27,89	457 19,58	83 3,56	2334
ЮЗАО	208 6,22	862 25,79	929 27,80	569 17,03	481 14,39	293 8,77	3342
Зеленоградский АО	51 3,40	241 16,05	495 32,96	577 39,42	114 7,59	24 1,60	1502
Внуково	7 1,60	230 53,00	76 17,50	54 12,50	26 6,00	39 9,00	432
Троицк и Новомосковский АО	30 2,00	145 9,65	668 44,44	596 39,65	55 3,66	9 0,60	1503

В структуре объектов 3-го класса опасности преобладают объекты здравоохранения и предоставления коммунальных и персональных услуг (61,2%) – это многопрофильные лечебно-профилактические учреждения (ЛПУ) со стационарными отделениями (на 300–1000 коек) с общим числом обслуживаемого контингента от 10 до 80 тыс. человек (с учётом посещений поликлиники), перинатальные центры и родильные дома с числом родов 10 тыс. в год и более. В этой же группе – аквапарки и бассейны с общей мощностью от 3 тыс. до 10 тыс. посещений в сутки. Существенный вклад в структуру вносят промышленные предприятия (25,1%) и предприятия по производству пищевых продуктов, общественного питания и торговли пищевыми продуктами (10,7%).

Структура 4 и 5 классов опасности представлена в основном объектами малой мощности с меньшим количеством населения, под воздействием в которую входят: деятельность в сфере коммунальных услуг и здравоохранения (37,4%), предприятия по производству пищевых продуктов, общественного питания и торговли пищевыми продуктами (47,88%), а также детские и подростковые организации (69,44%) и промышленные предприятия (18%).

Распределение поднадзорных объектов относительно территориальных отделов Роспотребнадзора в административных округах по городу Москве показывает, что их максимальное количество (638) располагается в территориальном отделе Управления Роспотребнадзора в ЦАО,

тогда как их минимальное количество (432) находится в ТО во Внуково (исключая ТО Сколково) (таблица).

Поднадзорные объекты разных классов опасности причинения потенциального вреда здоровью населения распределены неравномерно по территориальным отделам Управления Роспотребнадзора. В административных округах Москвы их количество находится в пределах от 7 до 1956 (см. таблицу).

Принимая во внимание то, что объекты 1 и 2 класса опасности формируют риски причинения вреда здоровью населения более 97%, контрольно-надзорные мероприятия предполагается осуществлять в основном по этим объектам.

Распределение объектов 1 и 2 класса опасности показывает, что максимальное их количество располагается в территориальных отделах Управления в ЮЗАО (1070), ЮВАО (702), ЗАО (581), ВАО (558) и ЦАО (503), тогда как минимальное их количество зарегистрировано в территориальных отделах Троицкого и Новомосковского АО (175), САО (206), Внуково (237), Зеленоградского АО (292).

Таким образом, при перераспределении штатного потенциала Управления Роспотребнадзора по городу Москве следует обращать внимание на территориальные отделы с максимальным количеством объектов надзора по 1-му и 2-му классам опасности.

Общая штатная численность службы Роспотребнадзора по городу Москве составляет 857 единиц с факти-

ческой численностью работников всего 652 специалиста (76%), из них надзор осуществляют только 462 человека (71%), при этом «ненадзорной» деятельностью в службе занимаются 190 человек (29%). Соответственно, 462 специалиста Роспотребнадзора по Москве должны осуществлять надзор приблизительно по 61 тыс. объектов 1–5 классов опасности, из которых на объекты 1 и 2 класса опасности приходится порядка 12 тыс. объектов. Следует учесть, что к объектам 1 и 2 класса опасности относятся промышленные объекты и ЛПУ, объекты по производству пищевых продуктов и общественного питания и крупные организации, обеспечивающие водоснабжение и водоотведение, а также транспортные предприятия и транспорт. Таким образом, надзор за объектами 1 и 2 класса опасности предполагается осуществлять в основном отделами надзора за условиями труда, питанием населения и лечебно-профилактическими учреждениями.

В этих отделах общий фактический штат специалистов, осуществляющих надзорную деятельность службы Роспотребнадзора по г. Москве и в административных округах столицы, составляет 211 человек, которым приходится курировать порядка 12 тыс. объектов 1-го и 2-го классов опасности, т. е. в среднем по 59 объектов на каждого специалиста.

Учитывая, что на надзор крупного объекта может приходиться в среднем до трёх – четырёх дней (24–32 часа), временной потенциал специалиста по основным видам деятельности объектов надзора 1-го и 2-го классов опасности из расчёта в среднем на 59 объектах составляет 1416–1888 часа (177–236 дней).

Соответственно, надзор за объектами 1-го и 2-го классов опасности может осуществляться приблизительно 1 раз в год или в 2 года соответственно.

Однако надзор за сложными объектами может достигать 2–3 недели (112–168 часов).

Также следует обратить внимание на тот факт, что в разных административных округах Москвы располагаются различные объекты 1-го и 2-го класса опасности. К примеру, крупные ЛПУ размещаются в ЗАО, ЮЗАО, ЦАО и ВАО, крупные и средние промышленные объекты сконцентрированы в ЮАО, ЮВАО, ВАО и СВАО, основные объекты по производству пищевых продуктов и общественного питания расположены в ЦАО, ЮЗАО, СВАО, ЮВАО.

Таким образом, увеличение кадровых ресурсов отделов надзора за условиями труда, питанием населения и ЛПУ в зависимости от их размещений в административных округах относительно объектов 1-го и 2-го классов опасности заложено в основу реализации пилотного проекта по перераспределению кадровых ресурсов службы Роспотребнадзора по городу Москве.

Выводы

1. Объекты 1-го и 4-го классов опасности формируют риски причинения вреда здоровью населения в условиях риск-ориентированного надзора более 97%.

2. К объектам 1-го и 2-го классов опасности относятся крупные и средние объекты по производству пище-

вых продуктов и общественного питания, промышленные предприятия, крупные ЛПУ. К объектам 1-го класса опасности также отнесены крупные организации, обеспечивающие водоснабжение и водоотведение, а также транспортные предприятия и транспорт.

3. Распределение объектов 1-го и 2-го классов опасности показывает, что максимальное их количество располагается в территориальных отделах Управления в ЮЗАО (1070), ЮВАО (702), ЗАО (581), ВАО (558) и ЦАО (503), тогда как минимальное количество – в территориальных отделах Троицкого и Новомосковского АО (175), САО (206), Внуково (237), Зеленоградского АО (292). На объекты 1-го и 2-го классов опасности приходится порядка 5 тыс. предприятий и учреждений.

4. Фактическая численность специалистов трёх основных отделов, осуществляющих надзор за 1 и 2 классами опасности (более 12 тыс. объектов) составляет 211 человек, в среднем по 59 объектов на каждого специалиста.

5. В условиях кадрового потенциала службы Роспотребнадзора по городу Москве надзор за объектами 1 и 2 класса опасности может осуществляться 2 раза в год.

6. Увеличение кадровых ресурсов отделов надзора за условиями труда, питанием населения и лечебно-профилактическими учреждениями в зависимости от их размещений в административных округах относительно объектов 1-го и 2-го классов опасности заложено в основу реализации пилотного проекта по перераспределению кадровых ресурсов службы Роспотребнадзора по городу Москве.

Финансирование. Исследование не имело спонсорской поддержки.
Конфликт интересов. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Литература

1. Распоряжение Правительства РФ от 01.04.2016 года №559-р «План мероприятий («дорожная карта») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016 - 2017 годы». Доступно по: <http://legalacts.ru/doc/rasporjazhenie-pravitelstva-rf-ot-01042016-n-559-r/>
2. Постановление Правительства РФ от 17 августа 2016 года № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ». Доступно по: <http://base.garant.ru/71473944/#friends>

References

1. Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 01.04.2016 goda № 559-r «Plan meropriyatij («dorozhnaya karta») po sovershenstvovaniyu kontrol'no-nadzornoj deyatel'nosti v Rossiyskoy Federatsii na 2016 - 2017 gody». Available at: <http://legalacts.ru/doc/rasporjazhenie-pravitelstva-rf-ot-01042016-n-559-r/> (in Russian)
2. Postanovlenii Pravitel'stva RF ot 17 avgusta 2016 goda № 806 «O primenenii risk-orientirovannogo podkhoda pri organizatsii otdel'nykh vidov gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i vnese-nii izmenenij v nekotorye akty Pravitel'stva RF». Available at: <http://base.garant.ru/71473944/#friends> (in Russian)

Поступила 15.03.2017
Принята к печати 18.10.2017