



Кому нужна лукавая статистика?

В последние годы на страницах журнала «Охрана труда и социальное страхование» неоднократно поднимался вопрос о необходимости совершенствования учета несчастных случаев на производстве, многие из которых являются результатом ДТП.

*Мы попросили заместителя председателя Комитета по экономической политике, предпринимательству и собственности Совета Федерации ФС РФ, сенатора от Законодательного Собрания Республики Карелия **В.А. Федорова** высказать свою точку зрения. До этого В.А. Федоров, генерал-лейтенант милиции, /2 лет возглавлял службу Государственной автомобильной инспекции России, был Главным государственным инспектором по безопасности дорожного движения страны.*

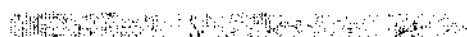
Хотел бы сразу отметить, что безопасность дорожного движения и охрана труда - это близнецы-братья. Почему? Несчастный случай или ДТП - это всегда большая беда, это кровь, травмы и гибель людей. Это материальный ущерб, это ответственность за последствия по уголовному, административному или гражданскому кодексу. Это - громадный стресс для пострадавших, членов их семей, коллег по работе и простых очевидцев.

Так случилось, что в первый же день после получения водительских прав мне, в то время молодому пареньку, поручили отвезти командировочного в известный сегодня всем карельский город Кондопогу. Из-за отсутствия опыта, навыков и, возможно, из бравады я не справился с управлением и опрокинул автомобиль. К счастью, все обошлось без особых последствий. Но это был для меня жестокий урок, который я запомнил на всю оставшуюся жизнь. Тогда понял: правила, какие бы они ни были, написаны для того, чтобы их выполнять, а не нарушать.

Почти за четыре десятилетия службы в милиции мне пришлось увидеть много различных происшествий и, конечно же, ДТП, при которых гибли или травмировались люди. Поэтому хотелось бы более четко обозначить грани, когда ДТП становится несчастным случаем.

В соответствии со ст. 227 «Несчастные случаи, подлежащие расследованию и учету» Трудового кодекса РФ (ТК РФ) расследованию и учету подлежат несчастные случаи, произошедшие с работниками и другими лицами, участвующими в производственной деятельности, при исполнении ими трудовых обязанностей или выполнении какой-либо работы по поручению работодателя (его представителя), если они произошли:

- при следовании к месту выполнения работы или с работы на транспортном средстве, предоставленном работодателем (его представителем), либо на личном транспортном средстве в случае использования личного транспортного средства в производственных (служебных) целях по распоряжению работодателя (его представителя) или



по соглашению сторон трудового договора;

- при следовании к месту служебной командировки и обратно, во время служебных поездок на общественном или служебном транспорте, а также при следовании по распоряжению работодателя (его представителя) к месту выполнения работы (поручения) и обратно, в том числе пешком;

- при следовании на транспортном средстве в качестве сменщика во время междусменного отдыха (водитель-сменщик на транспортном средстве, проводник или механик рефрижераторной секции в поезде, член бригады почтового вагона и др.);

- при работе вахтовым методом во время междусменного отдыха, а также при нахождении на судне (воздушном, морском, речном) в свободное от вахты и судовых работ время;

- при осуществлении иных правомерных действий, обусловленных трудовыми отношениями с работодателем либо совершаемых в его интересах, в том числе действий, направленных на предотвращение катастрофы, аварии или несчастного случая.

В ТК РФ четко регламентирована ситуация, когда ДТП следует считать несчастным случаем на производстве. Это можно подтвердить следующим примером.

Представители ряда российских туристических компаний выехали в Израиль для ознакомления с туристическими маршрутами и экскурсионными возможностями. 16 декабря 2008 г. в 30 км от города-курорта Эйлат автобус, в котором следовали туристы и представители туркомпаний, упал в пропасть. В результате 24 человека (из них 23 - жители Санкт-Петербурга) погибли и 25 получили травмы различной степени тяжести. Это, по признанию официальных властей

Израиля, самое большое ДТП за период существования страны.

В данной ситуации погибшие и пострадавшие, которые находились в автобусе по заданию работодателя, - одновременно считаются погибшими или пострадавшими в результате несчастного случая на производстве.

В то же время, анализируя положения ТК РФ, нельзя не обратить внимание на важный, на мой взгляд, нюанс. В ТК РФ отсутствует законодательная норма о том, кто на федеральном и региональном уровне осуществляет учет всех происходящих несчастных случаев на производстве, в том числе связанных с ДТП.

Внимательно прочитав статью заместителя министра здравоохранения и социального развития РФ А.Л. Сафонова, опубликованную в № 1 за 2009 г. журнала «Охрана труда и социальное страхование», и целиком согласен с автором. В настоящее время назрела настоятельная необходимость в совершенствовании действующей системы учета несчастных случаев на производстве. Для этого необходимо много сделать, в том числе внести изменения в действующую законодательную базу.

П о сравнению с учетом несчастных случаев на производстве вопрос учета ДТП решен более основательно, системно и детально. В ст. 9 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» от 10.12.95 № 196-ФЗ с последующими изменениями и дополнениями предусмотрено:

1. На территории Российской Федерации осуществляется государственный учет основных показателей состояния безопасности дорожного движения. Таковыми показателями являются: количество дорожно-транспортных происшествий, пострадавших в них граждан, транспортных средств, водителей транспортных средств, нарушителей правил дорожного

АКТУАЛЬНО

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 реализации 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.

Указанный закон в отличие от законодательства в области охраны труда обозначил необходимость учитывать не только количество погибших и пострадавших, но и другие показатели, характеризующие положение дел в сфере безопасности дорожного движения. Более полно и детально это регламентировано постановлением Правительства РФ от 29.06.95 № 647 «Об утверждении Правил учета дорожно-транспортных происшествий» с последующими изменениями и дополнениями.

На мой взгляд, требования Закона необходимо дополнить положением о создании автоматизированной информационной системы. Сведения должны относиться к федеральным информационным ресурсам. Формирование баз данных, предоставление пользователям содержащейся в них информации должны осуществляться в порядке, установленном Правительством РФ.

Считаю, что подобным образом должен быть юридически закреплён и механизм учета несчастных случаев на производстве. Без этого учет несчаст-

ных случаев на производстве не будет полным, отражающим реальное положение дел в стране, в конкретных регионах, в различных видах экономической деятельности.

Не могу не затронуть ещё один немаловажный момент. В упомянутом постановлении Правительства РФ по учету ДТП № 647 давалось поручение МВД России, Министерству транспорта РФ, Министерству здравоохранения РФ, Государственному комитету РФ по статистике изучить возможность применения порядка отнесения лиц к числу пострадавших, используемого в статистике Европейской экономической комиссии Организации Объединённых Наций (ЕЭК ООН).

Это поручение должно было быть выполнено в 1996 г. И вот в ноябре 2008 г. наконец-то вышло постановление Правительства РФ № 859, в соответствии с которым с 1 января 2009 г. учет погибших в результате ДТП изменён. Жертвами ДТП теперь считаются раненые, скончавшиеся в течение 30 суток после ДТП.

В то же время надо с огорчением признать, что за прошедшие годы нам не удалось найти нужные точки соприкосновения между указанными ведомствами по вопросам учета ДТП и несчастных случаев. В итоге имеем ситуацию, когда цифры потерь от ДТП, представляемые различными ведомствами, существенно разнятся.

Приведу такой пример. 27 октября 2008 г. в Государственной Думе ФС РФ проводились парламентские слушания на тему «Законодательные аспекты снижения смертности от предотвратимых причин в РФ». В материалах данного мероприятия были приведены данные Росстата: в 2007 г. в ДТП в России погибло 25 980 чел. А по данным ГИБДД МВД России - 33 308 чел. Расхождение довольно внушительное - 7418 чел.

Понятно, что меня как человека, знающего весь механизм учета ДТП, такое, мягко говоря, «прихорашивание» ситуации не могло оставить равнодушным. Пользуясь своими полномочиями, я попросил руководство Федеральной службы государственной статистики (Росстата) разъяснить причину столь существенных расхождений.

Вот ответ, представленный заместителем руководителя Росстата К. Лайкамом:

«Органы внутренних дел получают информацию об умерших от дорожно-транспортных происшествий (ДТП) от медицинских учреждений. Согласно п. 26 Правил учета ДТП, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29.06.95 № 647 медицинские учреждения в срок не более одних суток сообщают в органы внутренних дел по месту нахождения сведения о раненых, скончавшихся в течение семи суток после ДТП.

Источником информации о причинах смерти для органов государственной статистики являются записи в медицинских свидетельствах о смерти, заполняемые врачом относительно заболевания, несчастного случая, убийства, самоубийства и другого внешнего воздействия, послуживших причиной смерти. Обработка данных по причинам смерти производится согласно кодам по Краткой номенклатуре причин смерти 1997 г., основанной на Международной статистической классификации болезней и проблем, связанных со здоровьем, Всемирной организации здравоохранения 1989 г. (МКБ-Х).

Следует отметить, что в медицинских свидетельствах о смерти до сих пор отсутствовал конкретный пункт указания причин смерти от несчастного случая при ДТП. (Обратите внимание на формулировку несчастного случая при ДТП). В связи с этим врачи не всегда указывали, что человек умер от повреждений, полученных в результате ДТП. Это в свою очередь, приводило к тому, что

врачи кодировали такие смерти как не связанные с ДТП.

Таким образом, полнота и достоверность статистических данных о причинах смерти, связанных с ДТП, напрямую зависят от качества заполнения медицинских свидетельств о смерти и кодирования причин смерти врачами.

Росстат с 1999 г. с учетом перехода на Международную статистическую классификацию болезней и проблем, связанных со здоровьем, Всемирной организации здравоохранения ведет постоянную работу с Минздравсоцразвития России по повышению качества кодирования причин смерти врачами на основе данных территориальных органов статистики.

В настоящее время Минздравсоцразвития России осуществляет пересмотр бланков медицинских свидетельств и инструкций о порядке заполнения и выдачи их, в том числе медицинских свидетельств о смерти».

Кроме того, в письме говорилось о том, что в связи с принятием постановления Правительства РФ от 19.11.08 № 859 «О внесении изменений в правила учета дорожно-транспортных происшествий» с 1 января 2009 г. учет раненых, скончавшихся в результате ДТП, изменен. Как мы уже отметили, жертвами ДТП считаются раненые, скончавшиеся в течение не семи суток после ДТП, а в течение 30 суток. В медицинском свидетельстве о смерти предусматривается отдельный пункт о наступлении смерти в результате ДТП.

К. Лайкам выразил надежду, что с учетом реализации планируемых мер будет достигнуто существенное сокращение расхождения сведений о числе умерших от дорожно-транспортных происшествий по данным МВД России и Росстата.

Объяснить лукавство статистики всегда можно. Но очень хотелось бы, чтобы Росстат и его должностные лица не объясняли причины расхождений и не давали

АКТУАЛЬНО

заверения на будущее, а действовали в этом вопросе более оперативно и четко. Ведь различным структурам и населению страны нужна честная и объективная информация, а не ее подобие.

При этом, что интересно, цифры Росстата по «неприятным» позициям (а смерть и травмирование людей как раз относятся к таковым) всегда существенно ниже, чем их показывают федеральные органы исполнительной власти, непосредственно работающие в этой сфере. Подтверждением сказанного может быть не только обозначенная выше ситуация по погибшим при ДТП.

В сфере охраны труда учет пострадавших ведут Росстат, Роструд и Фонд социального страхования РФ. Данные этих структур также существенно различаются. При этом самый низкий уровень травматизма приходится именно на данные Росстата.

Не зря, наверное, по этому поводу в народе говорят: «Есть правда, есть ложь, а есть - статистика». Другой вопрос: а кому она такая нужна, если ее данные не соответствуют действительности?

По официальным данным Роструда, который подчинен Минздравсоцразвития России, в стране в 2007 г. произошло 3658 смертельных несчастных случаев (с. 105 официального доклада о результатах работы Роструда в 2007 г.). Из них 11,8% (с. 115 доклада) связаны с ДТП. Простая пропорция показывает, что при несчастном случае на производстве, который является результатом ДТП, гибнет в целом по стране чуть более 400 человек. Это по данным Роструда, а по данным Росстата эта цифра будет, видимо, еще меньше.

За последние три года в РФ регистрируется более 200 тыс. ДТП, в результате которых погибает от 32 тыс. до 35 тыс. человек. Элементарная арифметика позволяет сделать расчеты, результаты ко-

торых показывают, что примерно один из 80 погибших на дороге в момент совершения ДТП был на работе. Все остальные жертвы ДТП, образно говоря, ехали или шли к теще на блины и не имеют отношения к трудовой деятельности.

Такие данные вызывают определенные сомнения, наверное, не только у меня. И вот почему.

В число пострадавших на производстве, исходя из упоминавшейся ст. 227 ТК РФ, попадают следующие категории работников:

- пешеходы, которые пострадали в результате ДТП и чья деятельность в этот момент была связана с решением производственных (служебных) задач. К этой категории пострадавших относятся почтальоны, курьеры, дорожные рабочие, стрелочники железнодорожных переездов и т. д.;

- водители, пострадавшие при управлении транспортным средством юридического лица при заключении трудовых договоров, в том числе водители, признанные в установленном порядке индивидуальными предпринимателями или водители, использовавшие личный транспорт;

- пассажиры при движении на служебном или общественном транспорте (например, при следовании работника на автобусе в служебную командировку или при следовании работника по рабочим делам на служебном автомобиле предприятия). Примером может быть известное ДТП с губернатором Алтайского края М. Евдокимовым, явившееся одновременно групповым несчастным случаем на производстве.

Интенсивное развитие мелкого и среднего бизнеса, постоянно возрастающий уровень автомобилизации создает предпосылки для широкого использования личного транспорта в служебных целях. ДТП может произойти при использовании личного транспорта, но в период, когда его владелец выполнял задание работодателя.

Отсутствие четкости в законодательной и нормативной базе по учету и расследованию несчастных случаев, изданной (подчеркиваю) в развитие обновленного ТК РФ, способствует возникновению обоснованных сомнений в полноте учета несчастных случаев на производстве, которые являются результатом ДТП.

В настоящее время причин, по которым работодатели не заинтересованы квалифицировать ДТП как несчастный случай на производстве, довольно много. Одна из них - низкий уровень правовой грамотности многих работников.

Отсутствие четкого взаимодействия Минздравсоцразвития России и Федеральной службы по труду и занятости с МВД России создает дополнительные условия для того, чтобы ДТП, происшедшие с работниками при исполнении ими трудовых обязанностей, не учитывались как несчастные случаи на производстве. Это утверждение можно в определенной степени аргументировать следующим.

Совместный приказ Минздрава России № 4 и МВД России № 8 от 09.01.98, утвердивший «Инструкцию о порядке взаимодействия лечебно-профилактических учреждений и органов внутренних дел Российской Федерации при поступлении (обращении) в лечебно-профилактические учреждения граждан с телесными повреждениями насильственного характера», не прошел регистрацию в Минюсте России, а по ряду позиций и морально устарел. Все это не позволяет рассчитывать на его повсеместное и полное исполнение.

14 декабря 1995 г. МВД России и Федеральной инспекцией труда при Министерстве труда РФ был издан совместный приказ № 504/33р «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 20.07.94 № 1504», который создавал предпосылки для взаимодействия МВД России с Федеральной инспекцией труда.

В развитие этого мной (в то время главным государственным инспектором безопасности дорожного движения РФ), было направлено в подразделения ГИБДД директивное указание № 13/1-1794 от 07.06.99 по организации работы ГИБДД с инспекциями труда.

Упомянутый совместный приказ № 4/8 в настоящее время не действует, так как Федеральная инспекция труда была реорганизована. Ушло в забвение и упомянутое указание Главного управления ГИБДД МВД России. Поэтому сегодня необходимо разработать широкий комплекс мер, которые должны способствовать наведению порядка в учете несчастных случаев, связанных с происшествиями на автомобильном и других видах транспорта.

Анализ положений ТК РФ и сопоставление ситуации по расследованию несчастных случаев на производстве, которые одновременно являются дорожно-транспортными происшествиями, поневоле заставляют обратить внимание еще на одну любопытную деталь.

Пожалуй, каждый школьник знает, что при ДТП необходимо сообщить о нем в милицию. При массе других инцидентов и нарушений, где даже нет человеческих жертв (разбили витрину, сорвали шапку и т. д.), на место происшествия вызывается сотрудник милиции, который проводит определенные процессуальные действия: уточняет личности потерпевших, устанавливает свидетелей, опрашивает очевидцев, составляет протокол осмотра и т. д.

При несчастном случае с работником на производстве - в то время когда мы говорим, что его жизнь и здоровье являются высшим приоритетом, - ничего подобного не происходит.

В ст. 228 ТК РФ установлены обязанности работодателя при несчастном случае. Работодатель (его представитель) обязан:

1. Немедленно сообщить о происшествии в органы государственного надзора и

АКТУАЛЬНО

- немедленно организовать первую помощь пострадавшему и при необходимости - доставку его в медицинскую организацию;

- принять неотложные меры по предотвращению развития аварийной или иной чрезвычайной ситуации и воздействия травмирующих факторов на других лиц;

- сохранить до начала расследования несчастного случая обстановку, какой она была на момент происшествия, если это не угрожает жизни и здоровью других лиц и не ведет к катастрофе, аварии или возникновению иных чрезвычайных обстоятельств, а в случае невозможности ее сохранения - зафиксировать сложившуюся обстановку (составить схемы, провести фотографирование или видеосъемку, другие мероприятия);

- немедленно проинформировать о несчастном случае органы и организации, которые определены в ТК РФ.

При этом в ТК РФ нет указания о необходимости сообщать о происшедшем несчастном случае в органы внутренних дел, а при ДТП - в органы ГИБДД. Это, на мой взгляд, неверно.

По многолетнему личному опыту знаю, что когда происходит серьезное ДТП, то у большинства причастных к нему, в том числе и работодателей, наступает стресс, и они долго не могут прийти в себя. Потом срабатывает защитный рефлекс: а что в создавшейся ситуации можно сделать, чтобы избежать или смягчить возможную ответственность? И только потом начинаются «телодвижения» по оформлению необходимых документов. Полагаю, что подобным образом складывается ситуация и при возникновении несчастного случая на производстве.

Не следует забывать о том, что во многих случаях работодатель находится на значительном удалении от того места, где произошло несчастие с его работником, и поэтому не может оперативно со-

общить о происшедшем несчастном случае на производстве в организации, которые определены в ТК РФ.

Органы внутренних дел каждый день многократно сталкиваются с необходимостью учета, оформления и расследования различных правонарушений. И даже при такой ситуации есть масса проблем, обусловленных недостаточной квалификацией сотрудников, нехваткой их количества, дефицитом технических средств обнаружения и фиксации места происшествия и т. д.

А что говорить о работодателях? О какой фиксации места происшествия (фотографирование или видеосъемка) может идти речь при несчастном случае на предприятии малого или среднего бизнеса? Кто, к примеру, в обыкновенной школе, где работают в общем-то грамотные люди, может правильно составить протокол осмотра места происшествия (несчастного случая)?

Вспоминается пример многолетней давности. Тракторист, развозивший корма внутри помещения фермы, по неосторожности придавил к бетонной кормушке телятницу, которая получила тяжелейшую травму. Все первоначальные документы по данному инциденту оформлял участковый уполномоченный милиции, который жил в этой деревне. Представителей других структур, которые обозначены в ТК РФ, в данном населенном пункте просто физически не было.

В милиции есть такой термин - «расследование "по горячим следам"». Показания свидетелей, составленный протокол осмотра, фото- и видеосъемка, сделанные в первоначальный момент, позволяют зафиксировать истинное положение дел. Эти же документы, если они будут составлены позже, даже через сутки, как это предусмотрено в ТК РФ, всегда будут содержать элемент «существенной ретуши», а следовательно, необъективности.

Полагаю, что в перечень органов, в которые должна направляться информация о несчастном случае на производстве, в обязательном порядке должна быть включена дежурная часть районного, городского или линейного органа внутренних дел того населенного пункта, где произошел инцидент. Понимаю, что при этом возрастет нагрузка на органы внутренних дел, но убежден, что государственные интересы должны быть выше ведомственных.

Расследование и учет несчастных случаев на производстве, которые нередко связаны напрямую с чьей-то безответственностью, халатностью, попустительством, игнорированием установленных норм и правил, нельзя чрезмерно упрощать и во многом давать на откуп работодателю.

Во-первых, материалы, составленные работниками милиции, которые имеют базовое юридическое образование, по многим процессуальным позициям будут более качественными. Во-вторых, у органов внутренних дел есть больше возможностей для применения фото- и видеосъемки, проведения медицинской экспертизы на предмет алкогольного или наркотического опьянения лиц, имеющих отношение к несчастному случаю.

В-третьих, собранные должностными лицами ОВД первоначальные материалы по факту несчастного случая на производстве не пойдут, образно говоря, в

мусорную корзину или на полку. Они после соответствующей регистрации попадут к работнику прокуратуры, у которого появится реальная возможность сравнить, что ему представил работодатель и что реально было в первый момент на месте несчастного случая. Такой подход будет дисциплинировать работодателя и членов создаваемой им комиссии по расследованию несчастного случая.

Общеизвестно, что любая медаль имеет две стороны. Я высказал свое видение проблемы учета и расследования несчастных случаев на производстве, в том числе являющихся ДТП. С чем-то из сказанного можно соглашаться, против чего-то - возражать. Важно не быть равнодушным и не делать вид, что у нас все идеально и ничего не надо улучшать и совершенствовать.

В Концепции демографической политики Российской Федерации до 2025 г., которая утверждена Указом Президента РФ от 09.10.07 № 1351, отмечается, что в результате ДТП и несчастных случаев на производстве гибнет и травмируется много людей трудоспособного возраста.

Для того, чтобы изменить ситуацию в лучшую сторону, надо оперативно принимать меры, в том числе связанные с формированием качественного учета этих происшествий. Выражаясь медицинской лексикой, скажу прямо: болезнь не надо прятать и загонять внутрь. Ее надо лечить, не откладывая в долгий ящик.

