

ОПЫТ ПРИМЕНЕНИЯ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОГО ПОДХОДА К ОРГАНИЗАЦИИ НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

¹ФБУН «Екатеринбургский медицинский научный центр профилактики и охраны здоровья рабочих промпредприятий» Роспотребнадзора, г. Екатеринбург,

²Управление Роспотребнадзора по Свердловской области, г. Екатеринбург,

³ГБОУ ВПО Уральский государственный медицинский университет
Минздрава России, г. Екатеринбург

Деятельность органов и учреждений Роспотребнадзора направлена на решение проблем обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения как одного из основных условий реализации конституционных прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду и защиту прав потребителей.

Для обеспечения эффективности этой деятельности с 1997 создана и применяется система оценки и управления рисками для здоровья населения, которая объединяет комплекс политических, административных, социальных, экономических, технологических, информационных мер и действий. С 2005 года после передачи Роспотребнадзору функций по контролю на потребительском рынке применяются элементы системы оценки управления рисками причинения вреда имуществу потребителей.

Задачи системы управления риском для здоровья населения определяются по результатам социально-гигиенического мониторинга и представлены в ежегодном Государственном докладе «О санитарно-эпидемиологическом благополучии в Свердловской области», а с 2007 года в Государственном докладе «О защите прав потребителей в Свердловской области». Эти задачи являются едиными для органов исполнительной власти субъекта РФ, местного самоуправления и для Управления Роспотребнадзора по Свердловской области (далее: Управление).

Контрольно-надзорные мероприятия – одна из основных технологий Роспотребнадзора в общей системе управления риском для здоровья населения и причинения вреда имуществу потребителей, направленная на решение приоритетных задач в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и защиты прав потребителей.

Эффективность этой технологии зависит от правильного выбора приоритетных объектов надзора, которые формируют основные проблемы в санэпидобстановке и на потребительском рынке.

Актуальность правильного выбора обосновывается еще и большим количеством хозяйствующих субъектов разной санитарно-эпидемиологической значимости, разнообразием видов их деятельности и ограниченным количеством должностных лиц, выполняющих надзорные функции.

Факторы среды обитания, которые оказывают или могут оказать неблагоприятное влияние на здоровье населения, формируются на объектах надзора и приоритетность хозяйствующего субъекта определяется объектами, из которых он состоит и видами деятельности, которые они осуществляют.

Для эффективной организации надзора за хозяйствующими субъектами необходима полная, достоверная и актуальная информация о хозяйствующем субъекте. Она необходима еще до этапа определения его приоритетности. Эта задача также как и технология планирования и выбора объектов приоритетного надзора решается с помощью разработанного и функционирующего в службе в течение 10 лет программного средства «Надзорная информационная система», которая взаимосвязана с программными средствами «Лабораторная информационная система», «Электронная база данных нормативных документов», база данных юридических лиц, индивидуальных предпринимателей (далее: ЮЛ, ИП) налоговой инспекции, казначейская система уплаты штрафов и др.

Технология выбора приоритетных хозяйствующих субъектов основана на выборе приоритетных объектов в соответствии со следующими критериями:

1. значительная численность населения под влиянием деятельности объекта,
2. низкая степень «законопослушания» объекта надзора,
3. объект является источником вредного влияния факторов среды обитания на здоровье населения (по результатам лабораторных испытаний),
4. дополнительная информация - связь объекта с повышенным уровнем заболеваемости отдельных групп населения, жалобы на деятельность хозяйствующего субъекта, отсутствие информации о хозяйствующем субъекте, так как никогда не попадал в сферу деятельности Управления и т.п.

По каждому объекту надзора ведется база данных по численности населения под влиянием деятельности объекта надзора, выявленным нарушениям, в том числе подтвержденным лабораторно. Расчет проводится на базе данных за последние три года. Определены 6 видов возможного неблагоприятного влияния деятельности объекта на население: условия труда, выпускаемая продукция, оказываемые услуги, сбросы, выбросы, загрязнение почвы. По каждому виду установлены правила расчета численности населения в сутки. На основании первых трех критериев по каждому из 6 видов влияния через ранжирование объектов по каждому критерию рассчитываются интегральный показатель, который характеризует объект в целом по всем видам влияния. Дополнительная

информация (о заболеваемости населения, количестве жалоб на объект и др.) увеличивает интегральный показатель влияния и усиливает ранг приоритетности объекта. Специалисты каждого из 7 направлений деятельности (гигиена труда, гигиена питания, коммунальная гигиена, гигиена детей и подростков, радиационная гигиена, эпидемиология, защита прав потребителей) на основании ранжирования группы объектов, относящихся к их сфере надзора, по интегральному показателю влияния выбирают приоритетные объекты надзора. Хозяйствующий субъект в зависимости от имеющихся у него объектов может оказаться приоритетным по одному или по нескольким направлениям деятельности.

Особенности выбора приоритетных объектов по направлению защита прав потребителей – приоритеты выбираются на уже выбранных гигиенистами объектах с учетом оказываемых приоритетных услуг, реализуемой приоритетной продукции, которые ежегодно утверждаются приказами.

Из перечней приоритетных субъектов с помощью технологий программного средства формируется план проверок на год с учетом требований законодательства: три года с даты регистрации, три года с даты проведения последней плановой проверки, три года с момента подачи уведомления об осуществлении деятельности. Кроме того, учитываются требования законодательства по установленной периодичности проверок относительно отдельных видов деятельности, установленных Правительством РФ.

Данная система выбора приоритетных объектов имеет характер риск-ориентированной модели, так как выбор основан на объективных данных, характеризующих санэпидситуацию на объектах надзора, «законопослушание», учитывает численность населения под влиянием видов деятельности хозяйствующего субъекта, что соответствует разработанной Министерством экономического развития РФ Концепции закона о государственном контроле.

Внедрение риск-ориентированного подхода при формировании и реализации плана плановых проверок привело к повышению эффективности надзорной деятельности: удельный вес приоритетных хозяйствующих субъектов в плане плановых проверок 2-ой год составляет 100%, в 1,7 раза за последние три года увеличился показатель количество нарушений, выявленных в ходе одной проверки, удельный вес проверок, в ходе которых возбуждены дела об административных правонарушениях к общему количеству проверок с нарушениями составляет 100%, в последние три года обеспечивается достижение высокого удельного веса выполненных пунктов предписаний, который составляет 87 – 88%.

Контрольно-надзорная деятельность не только побуждает подконтрольный хозяйствующий субъект устранить нарушение и тем самым способствует пресечению или предупреждению неблагоприятных последствий для здоровья

населения или имущества потребителей, но и стимулирует органы местного самоуправления, органы государственной власти субъекта Российской Федерации к проведению мероприятий, направленных на улучшение санитарно-эпидемиологической ситуации на потребительском рынке. Поэтому повышение эффективности надзорной деятельности привело и к улучшению ряда показателей, характеризующих достижение задач в общей системе управления рисками для здоровья населения и имуществу потребителей. Среди них: снижение заболеваемости по 17 инфекциям, стабилизация по 5, увеличение доли населения обеспеченного доброкачественной питьевой водой на 5%, уменьшение доли проб атмосферного воздуха, превышающих ПДК, в 1,6 раза, до 96,3% увеличение охвата горячим питанием учащихся школ, сокращение доли школьников, рассаживаемых за мебелью, не в соответствии с ростом, в 1,6 раза, уменьшение доля лиц, занятых на работах с вредными и опасными условиями труда на 2,5%, снижение удельного веса забракованной молочной продукции в 1,4 раза, алкогольной в 1,2 раза, рыбной в 1,6 раза, снижение удельного веса проверок субъектов, оказывающих населению услуги с нарушениями в сфере оказания транспортных услуг до 73,1%, в сфере оказания туристских услуг до 81,2%.

Таким образом, элементы рискованной модели надзорной деятельности отработаны и внедрены в практическую деятельность Управления Роспотребнадзора по Свердловской области и ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Свердловской области» в ходе реализованных в предыдущий период мероприятий и программ оптимизации надзора в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и защиты прав потребителей. Для обеспечения полномасштабного перехода на рискованную модель надзорной деятельности требуется: создать вертикальную организационно-информационную структуру, с необходимым обеспечением штатами, программно-аналитическим комплексом; разработать и утвердить подходы к выбору приоритетных для надзора объектов; разработать и утвердить подходы к определению численности экспонированного населения; разработать и утвердить подходы к оценке эффективности работы с учетом оценки реализации задач по управлению риском для здоровья населения, риском причинения вреда имуществу потребителей.