

Проблема государственного значения

В журнале «Охрана труда и социальное страхование» (№ 11-2010 г.) был опубликован материал «Проблему загнали в тупик?» В нем в частности, ставился вопрос о слабом нормативном регулировании процедуры расследования и учета несчастных случаев с детьми, подростками и студентами. Это происходит из-за того, что Минобрнауки России не спешит решать проблему нормативного регулирования учета и расследования несчастных случаев с учащейся молодежью и воспитанниками системы образования РФ.

Такой же точки зрения придерживаются и специалисты российского профсоюза работников народного образования и науки (Общероссийский профсоюз образования). Свою позицию на злободневную проблему высказал заведующий отделом охраны труда и здоровья, главный технический инспектор труда профсоюза Ю. Щемелев. В публикуемом материале автор делает анализ сложившейся ситуации и предлагает пути решения важной проблемы.

Специалисты общероссийского профсоюза образования внимательно изучили материалы, опубликованные в журнале «Охрана труда и социальное страхование», касающиеся проблем безопасности и охраны труда в сфере образования. В том числе вопросы, касающиеся учета и расследования несчастных случаев с обучающимися и воспитанниками образовательных учреждений. В связи с этим, считаем необходимым изложить нашу точку зрения не только в отношении вопроса нормативного регулирования учета и расследования несчастных случаев с обучающимися и воспитанниками образовательных учреждений, но и

рассмотреть весь комплекс проблем, связанных с охраной труда в сфере образования.

Надеемся, что публичное обсуждение этой важнейшей проблемы на страницах общероссийского издания даст возможность изменить отношение, в первую очередь, руководства Министерства образования и науки Российской Федерации, Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации, а также федеральных органов законодательной и исполнительной власти к таким жизненно важным вопросам, как сохранение жизни и здоровья работников и обучающихся.

Прежде всего, что мы имеем на

сегодняшний день в области охраны труда в одной из самых многочисленных по количеству работников (5,9 млн человек) сфер непроеизводственной деятельности? Ответ прост: практически ничего.

Во-первых, имеем остаточный принцип финансирования расходов на мероприятия по улучшению условий и охраны труда в организациях бюджетной сферы, в том числе и образование.

В бюджетной классификации нет кода расходов на финансирование мероприятий по охране труда и нет нормативов финансирования этих мероприятий для бюджетных организаций. Это не позволяет на практике использовать в полной мере ст. 226 Трудового кодекса РФ «Финансирование мероприятий по улучшению условий и охраны труда». Более того, усилия руководителей образовательных учреждений, муниципальных органов власти по финансированию расходов на данные мероприятия нередко классифицируются контролирующими органами как нецелевое использование бюджетных средств.

Например, в 2010 г. по данным технической инспекции труда нашего профсоюза на мероприятия по охране труда было израсходовано 13,5 млрд руб. (в 2009 г. - 8,5 млрд руб.). Однако большая часть этих средств (около 8 млрд руб.) была потрачена на обеспечение пожарной безопасности. Следовательно, непосредственно на охрану труда израсходовано всего 5 млрд руб., то есть на одно образовательное учреждение приходилось в среднем 55 тыс. руб. Таким образом, на одного работника

образования в 2010 г. было израсходовано около 1,5 тыс руб. Не так много, если учесть, что в здравоохранении эта цифра составляет 3-4 тыс. руб., а во внебюджетном секторе экономики на порядок выше.

Вместе с тем, несмотря на неоднократные обращения руководителей общероссийского профсоюза образования, а также Совета Ассоциации профсоюзов работников непроеизводственной сферы РФ, объединяющей общероссийские профсоюзы образования, здравоохранения и культуры в Государственную Думу РФ, Правительство Российской Федерации, федеральные органы власти в социальной сфере положительных результатов по данному вопросу до настоящего времени не дают.

Во-вторых, налицо полное отсутствие участия в формировании государственной политики в области охраны труда со стороны федерального органа исполнительной власти в сфере образования. Министерство образования и науки Российской Федерации не обеспечивает в соответствии со ст. 210 Трудового кодекса РФ приоритет сохранения жизни и здоровья работников, обучающихся и воспитанников образовательных учреждений. Чиновники министерства фактически осуществляют функции по выработке нормативно-правового регулирования, в том числе в разработке и утверждении системы управления охраной труда в данном виде экономической деятельности.

На сегодняшний день, после упразднения в соответствии с Указом Президента РФ в апреле 2010 г. Федерального агентства по образованию,

правопреемником является Минобрнауки России. То есть, все функции и полномочия, в том числе по вопросам охраны труда, должны были быть переданы Министерству. Но, увы.

Положение о Министерстве образования и науки Российской Федерации, утвержденное Постановлением Правительства РФ 15 мая 2010 г. № 337, не определяет его полномочия в сфере охраны труда. В том числе в части разработки и принятия нормативных правовых актов по охране труда, устанавливающих на федеральном уровне требования безопасности и охраны труда работников, обучающихся и воспитанников для всех образовательных учреждений системы Минобрнауки России.

В силу данного обстоятельства и ряда других причин в министерстве до настоящего времени отсутствует соответствующее подразделение по безопасности и охране труда (служба, отдел, департамент), в функции которого должны быть включены: организация и координация работы по охране труда, разработка и принятие нормативных правовых актов по охране труда в системе образования, контроль за их исполнением, обработка и анализ государственной статистической отчетности по охране труда (формы 1-Т и 7-Т) и др.

В органах управления образованием на региональном и муниципальном уровнях, а также в образовательных учреждениях, где численность работников превышает 50 человек, в большинстве случаев, вопреки норме, установленной ст. 217 Трудового кодекса РФ, отсутствуют специалисты по охране труда.

Крайне медленно решается такая важная и такая злободневная проблема, как аттестация рабочих мест по условиям труда. По данным за 2010 г. в образовательных учреждениях проведена аттестация только 472 тыс. рабочих мест, что составляет всего 13,3 % от общего количества мест, подлежащих аттестации.

Практически не снижается производственный травматизм. В прошлом году произошло 1284 несчастных случая среди работников образовательных учреждений (в 2009 г. - 1345), из них 120 с тяжелым, 28 - с летальным исходом. По-прежнему на высоком уровне сохраняется травматизм среди обучающихся во время учебного процесса. Так, в 2009 г. произошло 19136 несчастных случаев с обучающимися образовательных учреждений, из них 33 - со смертельным исходом, 14 обучающихся стали инвалидами.

Несмотря на перечисленные факты, руководство Минобрнауки России не принимает мер по исправлению создавшейся ситуации и практически устранилось от функций и обязательств федерального исполнительного органа по организации и координации работы по охране труда в системе образования. Создавшееся положение считаем недопустимым и неоправданным, учитывая последние заявления Председателя Правительства РФ В.В. Путина, касающиеся ответственности руководителей всех рангов исполнительной власти в вопросах охраны труда, и Президента РФ Д.А. Медведева, определившего на совещании в апреле нынешнего года «улучшение условий труда как одну из важ-

нейших составляющих модернизации нашей экономики в целом»,

Руководство Общероссийского профсоюза образования обратилось с письмом в адрес заместителя Правительства Российской Федерации А.Д. Жукова с предложением принять необходимые меры для решения вопроса об определении полномочий Министерства образования и науки Российской Федерации по заключению и реализации отраслевых соглашений, а также по вопросам охраны труда в системе образования. В нем, в частности сказано:

«Центральный Совет профсоюза работников народного образования и науки вынужден обратиться координатору Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений по вопросу наделения Министерства образования и науки Российской Федерации полномочиями по заключению и изменению Отраслевого соглашения на федеральном уровне в сфере образования.

Постановлением Правительства РФ от 10.08.05 № 500 «О наделении федеральных органов исполнительной власти правом представления работодателей при проведении коллективных переговоров, заключении и изменении отраслевых (межотраслевых) соглашений на федеральном уровне» установлено, что федеральные органы исполнительной власти имеют право представлять работодателей - подведомственные указанным органам организации при проведении коллективных переговоров, заключении и изменении отраслевых (межотраслевых) соглашений на федеральном

уровне.

Вопросы заключения и изменения Отраслевого соглашения на федеральном уровне в сфере образования были отнесены к полномочиям Федерального агентства по образованию. Указом Президента РФ от 04.03.2010 № 271 «Вопросы Министерства образования и науки Российской Федерации» упразднено Федеральное агентство по науке и инновациям и Федеральное агентство по образова-

нию. Министерству образования и науки Российской Федерации переданы функции упраздняемых Федерального агентства по науке и инновациям и Федерального агентства по образованию. Этим же Указом Президента РФ установлено, что Министерство образования и науки Российской Федерации является правопреемником Федерального агентства по науке и инновациям и Федерального агентства по образованию, в том числе по обязательствам, возникшим в результате исполнения судебных решений.

Вместе с тем, «Положение о Министерстве образования и науки Российской Федерации», утвержденное Постановлением Правительства РФ от 15.05.10 № 337 (ред. от 28.01.11) «О Министерстве образования и науки Российской Федерации» не определяет полномочий министерства по заключению и изменению отраслевых (межотраслевых) соглашений на федеральном уровне.

Отсутствие в Положении указанных полномочий приводит к нарушению трудового законодательства в части социального партнерства и невозможности реализации в полном объеме

Отраслевого соглашения.

Требуется незамедлительного решения вопроса об определении полномочий Министерства образования и науки Российской Федерации по принятию нормативных правовых актов по охране труда в сфере образования, устанавливающих на федеральном уровне для всех учреждений системы Минобрнауки России требования безопасности и охраны труда работников, охраны здоровья обучающихся и воспитанников.

Вместе с тем, действующее «Положение о Министерстве образования и науки Российской Федерации» также не определяет полномочий Минобрнауки России по вопросам охраны труда в сфере образования, тогда как в ранее действовавшее «Положение о Министерстве образования и науки Российской Федерации», утвержденное Постановлением Правительства РФ от 15.06.04 № 280, такие полномочия Министерства были включены.

В сфере образования системы Министерства образования и науки Российской Федерации отсутствует система управления охраной труда, обеспечивающая управление безопасностью труда работников и обучения воспитанников на всех уровнях управления образованием, начиная от федерального министерства до каждого образовательного учреждения.

Нормативные правовые акты по охране труда в сфере образования устарели или не всегда отвечают требованиям сегодняшнего дня. В Министерстве образования и науки Российской Федерации в настоящее время отсутствует не только соответствующее структурное подразделение,

но и специалист, занимающийся вопросами охраны труда и здоровья работающих и обучающихся.

Уважаемый Александр Дмитриевич! Убедительно просим Вас принять необходимые меры для решения вопроса об определении в «Положении о Министерстве образования и науки Российской Федерации» полномочий Министерства по заключению и реализации отраслевых соглашений и вопросам охраны труда в системе образования».

Со своей стороны, я, как главный технический инспектор труда профсоюза, как гражданин, счел необходимым обратиться в Генеральную прокуратуру РФ для проведения соответствующих мероприятий в порядке государственного надзора за выполнением Министерством образования и науки Российской Федерации функций по выполнению законодательства об охране труда. В нем сказано:

«Министерство образования и науки Российской Федерации, являясь федеральным органом исполнительной власти, в соответствии со ст. 210 «Основные направления государственной политики в области охраны труда» Трудового кодекса РФ обязано обеспечить приоритет сохранения жизни и здоровья работников образования, принимать и осуществлять реализацию федеральных законов и иных правовых актов Российской Федерации, а также федеральных и ведомственных целевых программ улучшения условий и охраны труда, определять политику в области управления охраной труда в сфере образования.

Однако на сегодняшний день в системе образования происходит нечто иное, совершенно отличное от того, как должно быть в соответствии с законодательством по охране труда.

Так, в Положении о Министерстве ни единым словом не сказано о функциональных обязанностях и ответственности руководителей Министерства по вопросам безопасности и охраны труда. В структуре Министерства отсутствует подразделение (служба, отдел, группа специалистов), основными функциями которого должны входить организация и координация работы по охране труда, разработка нормативных правовых актов по охране труда в системе образования РФ, обработка и анализ государственной статистической отчетности по охране труда (формы 1-Т и 7-Т).

В органах управления образованием на региональном, муниципальном уровнях, а также в образовательных учреждениях, где численность работников превышает 50 человек, в большинстве случаев отсутствуют специалисты по охране труда.

Практически не решается такая важная и злободневная проблема как аттестация рабочих мест по условиям труда. По данным за 2009 г. в образовательных учреждениях она проведена только на 262 тыс. рабочих местах, что составляет 11,3 % от общего количества рабочих мест.

Финансирование мероприятий по охране труда в системе образования, являющейся, как известно, одним из видов экономической деятельности бюджетной сферы, по-прежнему осуществляется по остаточному принци-

пу. В 2009 г. на эти мероприятия было израсходовано 7 млрд руб., что в пересчете на одного работника образования всего лишь 400 руб.

По данным статистической отчетности более 10,0 % от общей численности работников учреждений высшего профессионального образования заняты в условиях, не отвечающих санитарно-гигиеническим нормам и требованиям безопасности.

При этом не снижается травматизм среди работников отрасли. Так, согласно отчетам органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих управление в сфере образования, количество несчастных случаев на производстве среди работников образования в подведомственных им учреждениях в 2009 году составило 1985 человек (из них 28 - со смертельным исходом). Среди обучающихся образовательных учреждений - 19136 несчастных случаев, из них 33 - со смертельным исходом, 14 детей стали инвалидами.

На сегодняшний день устарела и требует незамедлительного пересмотра нормативная правовая база по охране труда. Не разработана и не внедрена отраслевая система управления охраной труда. Отсутствует отраслевая программа по охране труда на ближайшие годы, направленная на обеспечение безопасности и здоровья работников и обучающихся при организации образовательного процесса.

Все, о чем сказано ранее, дает мне право, как должностному лицу, осуществляющему защиту прав работников образования на охрану труда, обратиться в высший государственный орган по надзору для принятия

мер по исполнению руководством Министерства образования и науки Российской Федерации своих полномочий по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны труда, а также принятию незамедлительных мер по сохранению жизни и здоровья работникам образования.

В связи с этим считаю, что в соответствии со ст. 216 Трудового кодекса РФ Министерство образования и науки Российской Федерации, как федеральный орган исполнительной власти, обязано осуществлять государственное управление охраной труда и функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны труда в системе образования. С этой целью необходимо:

- выйти с предложением в Правительство Российской Федерации о внесении дополнений и изменений в Положение о Министерстве и включении в него функций по осуществлению государственного управления охраной труда в отрасли;

- обеспечить общее руководство и возложить ответственность за организацию работы по охране труда на одного из руководителей Министерства;

- создать в штате Министерства структурное подразделение (департамент, отдел по охране труда) для организации и координации работы по вопросам охраны труда и здоровья;

- обеспечить разработку нормативных правовых актов, определяющих основы управления охраной труда. Привести нормативно-правовую базу

по организации работы по охране труда в сфере образования в соответствии с изменениями и дополнениями в Трудовом кодексе РФ;

- разработать федеральную целевую программу улучшения условий и охраны труда на 2012 -2015 годы;

- установить порядок организации и проведения обучения по охране труда по утвержденным программам для работников сферы образования, в том числе руководителей региональных органов управления образованием, работодателей и руководителей образовательных организаций и учреждений.

Кроме перечисленного, исполнять другие функции и полномочия в сфере охраны труда в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации».

Рассчитываем, что публикация данной информации в журнале позволит сдвинуть с «мертвой точки» ситуацию, сложившуюся с нормативно-правовым регулированием охраны труда в системе образования.

Что касается вопроса учета и расследования несчастных случаев с обучающимися и воспитанниками, то он требует отдельного рассмотрения. Мы готовим соответствующий материал для следующих публикаций.

Ю. ЩЕМЕЛЕВ,
звездующий отделом охраны труда и здоровья,
главный технический инспектор труда
Общероссийского профсоюза образования