

АНАЛІЗ

регуляторного впливу проекту наказу МОН України «Про затвердження Положення про порядок розслідування нещасних випадків, що сталися із здобувачами освіти під час освітнього процесу»

I. Визначення проблеми

Безпека життєдіяльності здобувачів освіти формується як складова загальної соціально-економічної політики і спрямовується на зменшення кількості нещасних випадків, осіб, які постраждали від них, обсягів завданих матеріальних збитків.

Згідно із статистикою Міністерства освіти і науки в Україні протягом 2016 року зафіксовано 8794 нещасних випадків із здобувачами освіти, з них 3 із смертельним наслідком, у 2017 році відповідно 8415 нещасних випадки, у тому числі 10 із смертельним наслідком, за 10 місяців 2018 року трапилось 9 нещасних випадків із смертельним наслідком.

Серед основних причин настання нещасних випадків серед здобувачів освіти:

- недостатні знання правил поведінки, вимог нормативно-правових актів з охорони праці, безпеки життєдіяльності та свідоме нехтування ними;

- невміння прогнозувати небезпечну ситуацію (неусвідомлений ступінь небезпеки);

- відсутність навичок виконання безпечних дій, небажання (зневага) до їх дотримання;

- недисциплінованість, втрата пильності;

- невміння безпечно діяти під час раптової зміни довкілля, виникнення аварійної ситуації тощо.

Встановлення обов'язкових для виконання єдиних вимог проведення розслідування в закладах освіти і ведення обліку нещасних випадків, що сталися під час освітнього процесу, вимагає удосконалення процедури розслідування та ведення обліку нещасних випадків, приведення її у відповідність до змін та вимог чинного законодавства.

Натепер в системі освіти діє Положення про порядок розслідування нещасних випадків, що сталися під час навчально-виховного процесу в навчальних закладах, затверджене наказом Міністерства освіти і науки України від 31 серпня 2001 року № 616, зареєстроване в Міністерстві юстиції України 28 грудня 2001 року за №1093/6284 (із змінами) (далі – Положення).

Проте цей документ не враховує усіх сучасних вимог законодавства України щодо порядку розслідування і ведення обліку нещасних випадків в закладах освіти незалежно від типу та форм власності.

Останнім часом збільшилась кількість звернень від закладів освіти щодо виникнення проблемних питань під час розслідування нещасних випадків, що трапились із здобувачами освіти, а саме:

- відмова лікувально-профілактичних закладів у видачі довідок про стан потерпілих у нещасних випадках;

питання розслідування отруень (групових отруень) серед здобувачів освіти;

необхідність участі представників Міністерства освіти і науки України у роботі комісії зі спеціального розслідування нещасних випадків;

порядок розслідування нещасних випадків у приватних закладах освіти;

визначення приналежності нещасного випадку до випадку, пов'язаного з освітнім процесом.

За час дії Положення було прийнято низку нормативно-правових актів, що забезпечують питання безпеки життєдіяльності у сфері освіти, а саме:

Кодекс цивільного захисту України;

Закон України «Про освіту»;

Закон України «Про дорожній рух»;

Положення про організацію роботи з охорони праці та безпеки життєдіяльності учасників освітнього процесу в установах і закладах освіти, затверджене наказом Міністерства освіти і науки України від 26 грудня 2017 року № 1669, зареєстроване в Міністерстві юстиції України 23 січня 2018 року за № 100/31552;

Положення про порядок проведення навчання і перевірки знань з питань охорони праці та безпеки життєдіяльності в закладах, установах, організаціях, підприємствах, що належать до сфери управління Міністерства освіти і науки України, затверджене наказом Міністерства освіти і науки України від 22 листопада 2017 року № 1514, зареєстроване в Міністерстві юстиції України 14 грудня 2017 року за № 1512/31380.

На виконання статті 30 Закону України «Про охорону праці» та пункту 4 Порядку проведення розслідування та ведення обліку нещасних випадків, професійних захворювань і аварій на виробництві, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2011 року № 1232 (із змінами), а також з метою правового врегулювання питання розслідування та ведення обліку нещасних випадків, що сталися із здобувачами освіти під час освітнього процесу, розроблено проект наказу Міністерства освіти і науки України «Про затвердження Положення про порядок розслідування нещасних випадків, що сталися із здобувачами освіти під час освітнього процесу» (далі – Наказ).

Основні групи, на які проблема справляє вплив:

Групи (підгрупи)	Так	Ні
Громадяни	Так	
Держава	так	
Суб'єкти господарювання, у тому числі	так	
суб'єкти малого підприємництва*	так	

За даними Держстату України та Міністерства освіти і науки України загальна кількість закладів освіти як суб'єктів господарювання складає

35307, у тому числі закладів дошкільної освіти – 15443, загальної середньої освіти – 16176, позашкільної освіти – 1395, професійної (професійно-технічної) освіти – 756, вищої освіти – 703, установи системи освіти (навчально-методичні центри, кабінети, бібліотеки тощо) – 1134.

Серед них приватних закладів освіти загалом 676, у тому числі дошкільної освіти – 200, загальної середньої освіти – 170, позашкільної освіти – 19, вищої освіти – 287.

Фінансування закладів освіти державної та комунальної форм власності та установ системи освіти проводиться за рахунок державного бюджету. Необхідності виділення додаткових коштів на фінансування витрат на розслідування нещасних випадків, що сталися із здобувачами освіти, немає.

Проект наказу розроблено з урахуванням чинних законодавчих та нормативно-правових актів, дотримання яких дозволить удосконалити і спростити процедуру розслідування та ведення обліку нещасних випадків, що сталися із здобувачами освіти під час освітнього процесу.

Правова основа для затвердження наказу: Конституція України, Закон України «Про освіту», інші нормативні документи з питань безпеки життєдіяльності.

Метою затвердження Положення є встановлення обов'язкових для виконання єдиних вимог розслідування нещасних випадків, що спрямовані на створення і підтримання безпечних умов навчання та забезпечення своєчасного та належного соціального захисту здобувачів освіти – потерпілих у нещасних випадках, що сталися під час освітнього процесу, шляхом правового регулювання процедури розслідування та ведення обліку нещасних випадків.

II. Цілі державного регулювання

Шляхом державного регулювання пропонується удосконалити процедуру проведення розслідування і ведення обліку нещасних випадків, що сталися під час освітнього процесу в закладах освіти, привести Положення у відповідність до законодавства, гармонізувати новий нормативно-правовий акт з міжнародними, зокрема загальноєвропейськими стандартами.

III. Визначення та оцінка альтернативних способів досягнення встановлених цілей

1. Визначення альтернативних способів

Вид альтернативи	Опис альтернативи
1. Збереження існуючого Положення у незмінному вигляді	Цей спосіб передбачає залишення чинних вимог Положення без змін. Не забезпечує ефективність державного регулювання, є причиною виникнення проблемних питань у

Вид альтернативи	Опис альтернативи
	процедурі проведення розслідування нещасних випадків із здобувачами освіти під час освітнього процесу.
2. Затвердження нової редакції Положення	<p>Затвердження нової редакції Положення урегулює проблемні питання у процедурі проведення розслідування та ведення обліку нещасних випадків, що сталися із здобувачами освіти під час освітнього процесу.</p> <p>Цей спосіб ураховує принципи регуляторної політики та є найбільш оптимальним, оскільки спрощує процедуру і забезпечить відповідальність за проведення розслідування нещасних випадків.</p>

2. Оцінка вибраних альтернативних способів досягнення цілей

Оцінка впливу на сферу інтересів держави

Вид альтернативи	Вигоди	Витрати
Альтернатива 1	Немає	Залишення існуючої ситуації без змін: невідповідність вимог нормам Закону України «Про освіту»; штрафні санкції контролюючих органів за невідповідність вимог існуючих нормативно-правових актів сучасним нормам і вимогам
Альтернатива 2	Забезпечує досягнення цілей державного регулювання, вирішує проблеми організації розслідування нещасних випадків, що сталися із здобувачами освіти, забезпечує соціальні гарантії, впливає на позиції України у міжнародних рейтингах та виконання міжнародних зобов'язань	Витрат на адміністрування регуляторного акта немає

Оцінка впливу на сферу інтересів громадян

Вид альтернативи	Вигоди	Витрати
Альтернатива 1	Немає	Витрати бюджетів різних рівнів на додаткове навчання і підвищення кваліфікації працівників з питань безпеки життєдіяльності у зв'язку з неприйняттям нового регуляторного акта
Альтернатива 2	Урегулювання проблемних питань, що виникають у суб'єктів господарювання під час розслідування нещасних випадків, що сталися із здобувачами освіти під час освітнього процесу	Немає

Оцінка впливу на сферу інтересів суб'єктів господарювання

Показник	Великі	Середні	Малі*	Мікро	Разом
Кількість суб'єктів господарювання, що підпадають під дію регулювання, одиниць	289	1138	34148	-	35575
Питома вага групи у загальній кількості, відсотків	0,8	3,2	96,0	-	100

*Оцінка впливу на сферу інтересів суб'єктів господарювання зроблена відповідно до статистичних даних Міністерства освіти і науки України за 2017 рік, кількість нещасних випадків із здобувачами освіти складає – 8415.

Вид альтернативи	Вигоди	Витрати
Альтернатива 1	Немає	Витрати на вивчення змін до нормативних актів у зв'язку з неприйняттям акта
Альтернатива 2	Урегулювання проблемних питань, що виникають у суб'єктів господарювання під час розслідування	Витрати на впровадження запропонованого регуляторного акта для суб'єктів господарювання

Вид альтернативи	Вигоди	Витрати
	нешасних випадків, що сталися із здобувачами освіти під час освітнього процесу	передбачені у бюджеті цих суб'єктів на матеріально-технічну базу.

Внаслідок запровадження регуляторного акта витрат суб'єктів господарювання на його застосування немає, держава отримує вигоду у вигляді зменшення травматизму, суб'єкти господарювання і громадяни отримують вигоду у вигляді впливу на здоров'я, безпеку учасників освітнього процесу, зменшення кількості нещасних випадків.

IV. Вибір найбільш оптимального альтернативного способу досягнення цілей

Рейтинг результативності (досягнення цілей під час вирішення проблеми)	Бал результативності (за чотирибальною системою оцінки)	Коментарі щодо присвоєння відповідного балу
Альтернатива 1	1	Не враховуються усі сучасні вимоги законодавства України
Альтернатива 2	3	Цілі прийняття регуляторного акта можуть бути досягнуті майже повною мірою (усі важливі аспекти проблеми існувати не будуть)

Рейтинг результативності	Вигоди (підсумок)	Витрати, грн (підсумок)	Обґрунтування відповідного місця альтернативи у рейтингу
Альтернатива 1	немає	Витрати на вивчення змін до нормативно-правових актів	Не передбачають повний комплекс заходів
Альтернатива 2	усі важливі аспекти проблеми не існуватимуть	Немає	Найоптимальніший альтернативний спосіб вирішення проблеми

Рейтинг	Аргументи щодо переваги обраної альтернативи / причини відмови від альтернативи	Оцінка ризику зовнішніх чинників на дію запропонованого регуляторного акта
Альтернатива 1	Невідповідність існуючого акта вимогам чинних нормативно-правових актів	Зовнішні чинники не впливають на дію наказу
Альтернатива 2	Урегулювання проблемних питань, що виникають у суб'єктів господарювання під час розслідування нещасних випадків, що сталися із здобувачами освіти, запровадження соціальних гарантій, упровадження нового нормативного акта, гармонізованого з міжнародними та європейськими стандартами	Зовнішні чинники не впливають на дію наказу

V. Механізми та заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми

Основним механізмом для вирішення проблеми регулювання господарських і адміністративних відносин, що існують під час розслідування нещасних випадків, є затвердження та введення в дію запропонованого наказу, оскільки розроблені заходи дадуть змогу:

- привести вимоги у відповідність до чинного законодавства;
- удосконалити процедуру розслідування нещасних випадків, що сталися із здобувачами освіти;
- забезпечити соціальні гарантії здобувачам освіти під час розслідування нещасних випадків.

Реалізація цього регуляторного акта в закладах та установах системи освіти забезпечить вирішення усіх найважливіших аспектів проблеми.

Реалізація запропонованого регуляторного акта не потребує додаткових матеріальних та фінансових витрат з державного бюджету України. Для виконання вимог запропонованого регуляторного акта достатньо наявної матеріально-технічної бази та людських ресурсів закладів та установ системи освіти.

Для адміністрування впровадження вимог Положення не потрібно створювати додаткові робочі місця. Виконання цієї роботи покладено на керівників закладів та установ системи освіти відповідно до їх посадових обов'язків.

Контроль за дотриманням вимог Положення покладається на структурний підрозділ з безпеки життєдіяльності Міністерства освіти і науки України шляхом щорічного звіту за формою НВ про кількість нещасних випадків, що сталися із здобувачами освіти в закладах та установах системи освіти, а також надання документів розслідування нещасних випадків.

VI. Оцінка виконання вимог регуляторного акта залежно від ресурсів, якими розпоряджаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, які повинні проваджувати або виконувати ці вимоги

Впливу зовнішніх факторів на дію регуляторного акта не очікується. Оцінка можливості впровадження наказу та виконання вимог акта суб'єктами господарювання висока.

Прийняття наказу дасть змогу:

встановити обов'язкові для виконання єдині вимоги проведення розслідування в закладах освіти і ведення обліку нещасних випадків, що сталися під час освітнього процесу;

удосконалити процедуру розслідування та ведення обліку нещасних випадків, привести її у відповідність до змін та вимог чинного законодавства;

забезпечити своєчасний та належний соціальний захист здобувачів освіти – потерпілих у нещасних випадках, що сталися під час освітнього процесу.

Досягненням установлених цілей, у разі прийняття запропонованого проекту наказу, є удосконалення процедури розслідування та ведення обліку нещасних випадків, приведення її у відповідність до змін та вимог чинного законодавства.

Очікувані наслідки дії запропонованого регуляторного акта не передбачають нанесення шкоди суб'єктам господарювання.

Запровадження зазначеного проекту забезпечить високу вірогідність досягнення поставлених цілей.

VII. Обґрунтування запропонованого строку дії регуляторного акта

Обмеження строку дії регуляторного акта немає. Доцільно проводити перегляд наказу через 10 років з метою врахування науково-технічних досягнень у галузі безпеки життєдіяльності.

VIII. Визначення показників результативності дії регуляторного акта

Показниками результативності регуляторного акта є:

розмір надходжень до державних та місцевих бюджетів (не очікується);

кількість суб'єктів господарювання – заклади та установи системи освіти України незалежно від форм власності;

розмір коштів і час, що витратяться фізичними та юридичними особами, з виконанням вимог акта фактично не змінюватиметься;

витрати суб'єктів господарювання, пов'язані з розслідуванням нещасних випадків.

Рівень поінформованості фізичних та юридичних осіб з основних положень акта – високий. З цією метою вищезазначений проект наказу оприлюднений на сайті Міністерства освіти і науки України.

IX. Визначення заходів, за допомогою яких здійснюватиметься відстеження результативності дії регуляторного акта

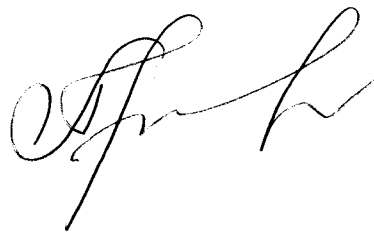
Базове відстеження результативності вищезазначеного регуляторного акта буде здійснено через рік після прийняття Міністерством освіти і науки України статистичним методом шляхом аналізу інформації щодо кількісних показників травматизму під час освітнього процесу в закладах та установах системи освіти України.

Повторне відстеження планується здійснити через рік після проведення базового відстеження, в результаті якого з'явиться можливість порівняти показники базового та повторного обстеження. У разі виявлення неврегульованих та проблемних питань шляхом аналізу якісних показників дії цього акта, ці питання будуть врегульовані шляхом внесення відповідних змін.

Періодичне відстеження результативності проекту наказу буде проводитися раз на три роки, починаючи із дня здійснення заходів щодо повторного відстеження результативності, шляхом порівняння показників із аналогічними показниками, що встановлені під час повторного відстеження.

Аналіз регуляторного впливу підготовлено Міністерством освіти і науки України.

Міністр освіти і науки України



Лілія Гриневич

ТЕСТ малого підприємництва (М-Тест)

1. Консультації з представниками малого підприємництва щодо оцінки впливу регулювання

Консультації щодо визначення впливу запропонованого регулювання на суб'єктів малого підприємництва та визначення детального переліку процедур, виконання яких необхідно для здійснення регулювання, проведено розробником у період з "17" липня 2018 р. по "31" серпня 2018 р.

Порядковий номер	Вид консультації (публічні консультації прями (круглі столи, наради, робочі зустрічі тощо), інтернет-консультації прями (інтернет-форуми, соціальні мережі тощо), запити (до підприємців, експертів, науковців тощо)	Кількість учасників консультацій, осіб	Основні результати консультацій (опис)
1	Консультації з департаментами (управліннями) освіти і науки Запорізької, Кіровоградської, Черкаської областей	3	Отримано пропозиції щодо включення до проекту Положення
2	Робоча зустріч з фахівцями департаменту освіти і науки виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації)	2	Проведено обговорення змін до Положення
3	Консультації з ЦК Профспілки працівників освіти і науки України, вул. Ярославська, 6, м. Київ	2	Отримано інформацію щодо необхідності контролю громадськості за розслідуванням нещасних випадків закладах освіти

2. Вимірювання впливу регулювання на суб'єктів малого підприємництва:

кількість суб'єктів господарювання, на яких поширюється регулювання: 35575 (одиниць), у тому числі малого підприємництва 34148 (одиниць);

питома вага суб'єктів малого підприємництва у загальній кількості суб'єктів господарювання, на яких проблема справляє вплив 96 % (відсотків) (відповідно до таблиці "Оцінка впливу на сферу інтересів суб'єктів господарювання" додатка 1 до Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта).

3. Розрахунок витрат суб'єктів малого підприємництва на виконання вимог регулювання (Під час здійснення розрахунку за основу взято витрати одного закладу загальної середньої освіти для впровадження регуляторного акта (кількість працівників - 56, учнів - 429).

Порядковий номер	Найменування оцінки	У перший рік (стартовий рік впровадження регулювання), грн	Періодичні (за наступний рік)	Витрати за п'ять років
Оцінка "прямих" витрат суб'єктів малого підприємництва на виконання регулювання				
1	Придбання необхідного обладнання (пристроїв, машин, механізмів)	0	0	0
2	Процедури перевірки та/або постановки на відповідний облік у визначеному органі державної влади чи місцевого самоврядування	0	0	0
3	Процедури експлуатації обладнання (експлуатаційні витрати - витратні матеріали)	0	0	0
4	Процедури обслуговування обладнання	0	0	0
5	Інші процедури: Забезпечення роботи комісії з розслідування нещасного випадку Формула: Витрати часу на забезпечення роботи комісії X мінімальна кількість членів комісії (три особи) X вартість часу суб'єкта малого підприємства (середня заробітна плата за відпрацьовану годину в освіті за даними Держстату за 4 квартал 2018 року)	3 год X 3 X 60,18 = 631,62		3158,1 грн
6	Разом, гривень	631,62	X	3158,1 грн
7	Кількість суб'єктів господарювання, що повинні виконати вимоги регулювання, одиниць*	8415	8415	8415
8	Сумарно, гривень	5315082,3	X	26575411,50
* оціночна кількість суб'єктів господарювання, що повинні виконати вимоги регулювання, відповідають кількості нещасних випадків за рік (у 2017 році - 8415).				

Порядковий номер	Найменування оцінки	У перший рік (стартовий рік впровадження регулювання), грн	Періодичні (за наступний рік)	Витрати за п'ять років
Оцінка вартості адміністративних процедур суб'єктів малого підприємництва щодо виконання регулювання та звітування				
9	Процедури отримання первинної інформації про вимоги регулювання	0	0	0
10	Процедури організації виконання вимог регулювання	0	0	0
11	Процедури підготовки та розроблення інструкції щодо забезпечення протипожежного режиму	0	0	0
12	Процедури щодо забезпечення процесу перевірок	0	0	0
13	Інші процедури: Подання звітів за формою НВ (витрати часу на заповнення форми+ витрати часу на передачу звіту до органу управління освітою за підпорядкуванням) X вартість часу малого підприємництва (середня заробітна плата за відпрацьовану годину в освіті за даними Держстату за 4 квартал 2018 року)	(1 год+0,5 год) x 60,18 грн = 90,27 грн	90,27 грн	451,35 грн
14	Разом, гривень	90,27 грн	90,27 грн	451,35 грн
15	Кількість суб'єктів малого підприємництва, що повинні виконати вимоги регулювання, одиниць**	8415	8415	8415
16	Сумарно, гривень	759622,05	X	3798110,25

** оціночна кількість суб'єктів господарювання, що повинні виконати вимоги регулювання, відповідають кількості нещасних випадків за рік (у 2017 році -8415).

Бюджетні витрати на адміністрування регулювання суб'єктів малого підприємництва

Розрахунок бюджетних витрат на адміністрування регулювання здійснюється окремо для кожного відповідного органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, що залучений до процесу регулювання.

Державний орган, для якого здійснюється розрахунок вартості адміністрування регулювання:

Міністерство освіти і науки України***

(назва державного органу)

Процедура регулювання суб'єктів малого підприємництва (розрахунок на одного типового суб'єкта господарювання малого підприємництва - за потреби окремо для суб'єктів малого та мікропідприємств)	Планові витрати часу на процедуру	Вартість часу співробітника органу державної влади відповідної категорії (заробітна плата)	Оцінка кількості процедур за рік, що припадають на одного суб'єкта	Оцінка кількості суб'єктів, що підпадають під дію процедури регулювання	Витрати на адміністрування регулювання* (за рік), гривень
1. Облік суб'єкта господарювання, що перебуває у сфері регулювання					
2. Поточний контроль за суб'єктом господарювання, що перебуває у сфері регулювання, у тому числі:					
камеральні					
виїзні					
3. Підготовка, затвердження та опрацювання одного окремого акта про порушення вимог регулювання					
4. Реалізація одного окремого рішення щодо порушення вимог регулювання					
5. Оскарження одного окремого рішення суб'єктами господарювання					
6. Підготовка звітності за результатами регулювання					

Процедура регулювання суб'єктів малого підприємництва (розрахунок на одного типового суб'єкта господарювання малого підприємництва - за потреби окремо для суб'єктів малого та мікропідприємств)	Планові витрати часу на процедуру	Вартість часу співробітника органу державної влади відповідної категорії (заробітна плата)	Оцінка кількості процедур за рік, що припадають на одного суб'єкта	Оцінка кількості суб'єктів, що підпадають під дію процедури регулювання	Витрати на адміністрування регулювання* (за рік), гривень
7. Інші адміністративні процедури (уточнити):					
Разом за рік	X	X	X	X	
Сумарно за п'ять років	X	X	X	X	

***бюджетні витрати, пов'язані з адмініструванням процесу регулювання державними органами, відсутні.

4. Розрахунок сумарних витрат суб'єктів малого підприємництва, що виникають на виконання вимог регулювання

Порядковий номер	Показник	Перший рік регулювання (стартовий)	За п'ять років
1	Оцінка "прямих" витрат суб'єктів малого підприємництва на виконання регулювання	5315082,3	26575411,5
2	Оцінка вартості адміністративних процедур для суб'єктів малого підприємництва щодо виконання регулювання та звітування	759622,05	3798110,25
3	Сумарні витрати малого підприємництва на виконання запланованого регулювання	6074704,35	30373521,75
4	Бюджетні витрати на адміністрування регулювання суб'єктів малого підприємництва		
5	Сумарні витрати на виконання запланованого регулювання	6074704,35	30373521,75