



МГТУ ИМ. Н.Э. БАУМАНА

Кафедра Экологии и промышленной
безопасности



МИНИСТЕРСТВО НАУКИ
И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ РАБОТЫ ПО РАССЛЕДОВАНИЮ НЕСЧАСТНЫХ СЛУЧАЕВ С ОБУЧАЮЩИМИСЯ

г. Москва, Совещание Минобрнауки России, 16 мая 2019 г.



МГТУ ИМ. Н.Э. БАУМАНА

Кафедра Экологии и промышленной безопасности



МИНИСТЕРСТВО НАУКИ
И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



ФЕДОРЕЦ Александр Григорьевич

Доцент кафедры
Экологии и промышленной безопасности

СЛУЖЕБНЫЕ КОНТАКТЫ

alfed007@mail.ru



Расследование и учет несчастных случаев с обучающимися регулируется Порядком, утвержденным приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 27 июня 2017 г. № 602



Данный приказ содержит ряд неясностей, внутренних противоречий, нормативных пробелов. Недостатки приказа обусловлены, прежде всего, недостаточно ясным и строгим разделением сфер «охраны труда» (трудовые отношения) и сферы оказания услуг (гражданские отношения).



В соответствии с поручением заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Татьяны Алексеевны Голиковой в Министерстве и организациях, подведомственных Минобрнауки России ведется работа по анализу и совершенствованию данного нормативного акта



К настоящему времени наши предложения по совершенствованию «Порядка расследования и учета несчастных случаев с обучающимися», утвержденному приказом Минобрнауки России 27 июня 2017 года № 602 сводятся к следующему:

1. Приказом явным образом не установлены цели расследования, правовой статус и потребители результатов расследования

1.1. В сфере трудового права (охраны труда) расследование проводится, прежде всего, **в интересах работника** (пострадавшего) и **Фонда социального страхования**.

В конечном итоге расследование сводится к установлению степени вины работника, что влияет (до 25%) на размер страховой выплаты.

Вторая цель – установление **действительной** причины несчастного случая фактически не реализуется (недостаток компетенций и «государственное управление охраной труда»).



К настоящему времени наши предложения по совершенствованию «Порядка расследования и учета несчастных случаев с обучающимися», утвержденному приказом Минобрнауки России 27 июня 2017 года № 602 сводятся к следующему:

1.2. Сфера образования – область гражданского права, сфера оказания услуг (*платных образовательных услуг*).

Цели расследования, в принципе, те же: установить **причины** несчастного случая и **степень вины** организации, осуществляющей образовательную деятельность.

Поскольку речь идет о гражданско-правовых отношениях, то **заключение комиссии для внешних заинтересованных сторон никакого значения не имеет** (для возмещения гражданского вреда, для привлечения виновных к уголовной ответственности).

Но от **статуса комиссии** (кем назначена, кто входит в состав) **и потребителя результатов** расследования (причинитель вреда и/или пострадавшая сторона) будет зависеть объективность расследования и возможность установления истинной причины.



Вывод 1: **установление явной цели расследования** несчастного случая, учитывающей требования и ограничения гражданского права, уголовно-процессуального права позволит избавить процедуру расследования от излишней бюрократизации. Действующий приказ о целях расследования не упоминает вообще. Но формулировать эти цели надо очень внимательно.

Примерный вариант:

Основная цель расследования несчастного случая с обучающимся – установление **истинной (5) причины** несчастного случая, устранение которой, с наибольшей вероятностью исключит повторение такого же или подобного случая в будущем.

Вспомогательная цель расследования несчастного случая с обучающимся – сбор свидетельств для будущего (возможного) судебного разбирательства или следствия.



2. Понятия «основная причина» и «сопутствующие причины (условия)» несчастного случая не определены

В приказе от 27 июня 2017 г. № 602 (**только** в формах актов расследования, приложения №4 и №5) упоминаются «основная и сопутствующие причины».

Что такое «причина», как устанавливаются непосредственная причина, истинная причина, сопутствующие причины и условия, где об этом можно узнать?



2. Понятия «основной и сопутствующей причин «несчастливого случая» и процедура их установления. Теоретические проблемы установления причин несчастных случаев (в уголовном праве):

- Теория исключительной причинности
- Теория эквивалентности условий
- Теория адекватности (разумности)
- Теория риска
- Теория неравноценности условий
- Диалектико-материалистическая теория причинной связи

Вывод 2: требуется разработка методических материалов по проведению расследования. Причем, не столько по организации мероприятия (бюрократической процедуре) расследования, сколько по самой методике (технологии) выяснения причин НС (на основе **«5 почему»**, **диаграмма Исикавы** и пр.) и, возможно, по сбору доказательств для дальнейших тяжб...



3. В названии приказа следует исключить слова «во время пребывания в организации...».

Во-первых,

имеется внутреннее противоречие, например, п.п. а) п.3 3 («расследованию и учету подлежат несчастные случаи, ..., если указанные несчастные случаи произошли:

а) во время учебных занятий и мероприятий, связанных с освоением образовательных программ, во время установленных перерывов между учебными занятиями (мероприятиями), проводимыми **как на территории и объектах организации, осуществляющей образовательную деятельность, так и за ее пределами...».**

Во-вторых,

само выражение «в организации...» содержит много смыслов, обусловленных многозначностью слова «организация» (например, «в штате организации», «участия в деятельности организации», ...

Предлагаемая формулировка: «в период освоения образовательной программы»



4. Следует внимательно пройти весь текст приказа, исключив из него термины несвойственные образовательным (т.е. общественным) отношениям.

Например:

Из п.3 следует исключить выражение «...временную или стойкую утрату трудоспособности», оставив только «утрату (повреждение) здоровья». Еще из 273-ФЗ тянутся «правила внутреннего распорядка», которые фактически действуют только в интернатах и учреждениях ФСИН;

«Локальные нормативные акты» также регулируют отношения между работниками организацией, осуществляющей образовательную деятельность и ее работниками (преподавателями, вспомогательным персоналом), но не между организацией и обучающимися.

Отношения между организацией и обучающимися должны регулироваться **Договором на оказание образовательных услуг, Правилами освоения образовательной программы, или другим документами, являющимися** приложением к такому договору, но не **«Локальным нормативным актом»**.



5. По тексту следует уточнить адресата приказа (ОООД) и переформулировать несоответствующие нормы

НПА адресованы не всем лицам, а определенному кругу адресатов (гипотеза правовой нормы). Приказ 602 не адресован гражданам. Можно предположить, что адресатами приказа 602 являются организации, осуществляющие образовательную деятельность. Пример несоответствия:

4. «О несчастном случае, происшедшем с обучающимся, **пострадавшему или очевидцу** несчастного случая **следует** известить лицо, непосредственно проводившее учебное занятие (мероприятие)».

Некое **лицо** (возможно, обучающийся, родитель или случайный прохожий) согласно этому НПА, который на это лицо совершенно не распространяется, становится «обязанным». Можно сформулировать это положение, например, следующим образом:

«Обязательными условиями договора на оказание платных образовательных услуг являются: ... установление обязанности обучающихся (пострадавшего или очевидца) известить лицо, непосредственно проводившее учебное занятие (мероприятие) о несчастном случае, происшедшем с обучающимся; ответственность за несоблюдение этого требования договора».



5. По тексту следует уточнить адресата приказа (ОООД) и переформулировать несоответствующие нормы

Второй пример несоответствия:

18. По требованию комиссии **руководитель организации**, в которой произошел несчастный случай с обучающимся, в необходимых для проведения расследования случаях, **за счет средств организации**, осуществляющей образовательную деятельность, **обеспечивает получение** от **компетентных органов** экспертного заключения по результатам:

- технической экспертизы (транспортного средства, элементов и конструкций здания, спортивного и иного инвентаря, электроприборов и оборудования, проектной документации и другого);
- медицинской экспертизы;
- экспертизы качества медицинской помощи;
- ветеринарно-санитарной экспертизы;
- или иной необходимой для расследования экспертизы.



5. По тексту следует уточнить адресата приказа (ОООД) и переформулировать несоответствующие нормы

Третий пример несоответствия:

19. «Медицинская организация, в которую доставлен (или обратился самостоятельно) пострадавший в результате несчастного случая, произошедшего во время пребывания в организации, осуществляющей образовательную деятельность, обязана по запросу руководителя организации, осуществляющей образовательную деятельность, выдать медицинское заключение или заключение о причине смерти».

НО:

- медицинские организации требованиям НПА Минобрнауки России не подчиняются;
- «медицинское свидетельство о смерти» (в котором в кодированном виде содержится информация о причинах смерти) выдается только близким родственникам, иным подобным лицам (опекуны, попечители,...) или по запросу следственных органов, назначивших судебную экспертизу.



6. По тексту следует исключить бюрократизмы и не вполне юридически правильные формулировки, вызывающие затруднения при практической реализации

Например:

«незамедлительно»

«по согласованию»

«соответствующий»

«должностного лица, проводившего учебное занятие (мероприятие)»

(учитель, преподаватель – не «должностное лицо»)





7. В случае, если удастся вывести процедуру расследования на установление действительных причин несчастного случая следует разработать общедоступную систему сбора и учета информации о несчастных случаях (информационную базу данных), содержащую выводы (обезличено) о результатах расследования несчастных случаев, выявленных причинах и принятых мерах.



Для этого необходимо разработать:

- формализованные **требования к процедуре (алгоритму) расследования** (методике установления причин), которые приводили бы к выявлению истинных (первичных) причин и условий, а не видимых непосредственных (5) причин (как это делается сейчас);
- нормативный **классификатор** или **реестр** причин и условий.



8. Расследовать ли несчастные случаи, произошедшие с обучающимся в общежитии образовательной организации?

В соответствии с «Порядком расследования...» расследованию и учету подлежат **несчастные случаи, ...если указанные несчастные случаи произошли...**

Далее ни в одном из перечисленных пунктов (а, б, в, г, д, е, ж, ...) не сказано, что нахождение обучаемого **в неурочное время в общежитии (дома?)** подлежит расследованию.

Ответ: в настоящее время следует смотреть условия договора на оказание образовательных услуг. Включено ли в условия оказания услуг предоставление общежития или это отдельный договор? Отдельный вопрос – «а дома?».

В связи с этим, представляется целесообразным более строго установить исключения: случаи, которые не подлежат расследованию (вне компетенции) и случаи, которые подлежат расследованию на усмотрение организации.



9. Как расследовать несчастные случаи, произошедшие с обучающимся при прохождении производственной практики?

11. Несчастный случай с обучающимся организации, осуществляющей образовательную деятельность, проходящим производственную практику **в организации (у работодателя - физического лица)** на выделенном для этих целей участке, и выполняющим работу **под руководством и контролем** полномочного представителя **организации (работодателя - физического лица)**, расследуется **организацией (работодателем - физическим лицом) в соответствии с трудовым законодательством** Российской Федерации. В состав комиссии включается представитель организации, осуществляющей образовательную деятельность.

Ст.229 ТК РФ. Несчастный случай, происшедший **с лицом, направленным для выполнения работы к другому работодателю** и участвовавшим в его производственной деятельности, расследуется комиссией, образованной работодателем, у которого произошел несчастный случай. В состав комиссии входит **представитель работодателя, направившего это лицо.**



Заключение

Общие причины частных несоответствий, содержащихся в Приказе 602 обусловлены, прежде всего:

- недостаточно строгим разделением (смещением) сферы трудового права («охраны труда») и гражданско-правовой сферы, регулирующей оказание услуг;
- отсутствием явно (конкретно) установленных целей расследования, согласованных с особенностями сферы гражданско-правового регулирования;
- отсутствием каких-либо указаний на понятие «причина несчастного случая» и на методы, методики установления причин;
- отсутствием установления круга адресатов НПА и выходом за пределы ведомственного регулирования (медицинские организации, «лица»)

С гражданско-правовой точки зрения несчастный случай с обучающимся в период освоения образовательной программы следует рассматривать, как (возможно):

- «оказание услуг, не отвечающих требованиям безопасности» или
- «оказание услуг, ненадлежащего качества»



МИНИСТЕРСТВО НАУКИ
И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ!