

АНАЛІЗ РЕГУЛЯТОРНОГО ВПЛИВУ
проекту наказу Міністерства соціальної політики України
„Про затвердження Мінімальних вимог з охорони праці на тимчасових або
мобільних будівельних майданчиках”

I. Визначення проблеми

Галузь будівництва входить у десятку видів економічної діяльності з найвищим рівнем неповної декларованості робочого часу та заробітної плати і одним з лідерів за рівнем неформальної зайнятості, де цей показник склав у 2015 році 33,1%. Іншими словами кожний третій працівник у галузі будівництва працює за неформальною зайнятістю, а отже є практично незахищений від ризиків травмування і виникнення професійного захворювання.

За останніх шість років на будівництві травмовано 2415 працівників з них 389 загинуло.

У 2016 році травмовано 184 працівників проти 206 за аналогічний період 2015 року, з них смертельно – 41 осіб (без урахування 48 працівників залучених до робіт на будівництві за цивільно-правовим договором) проти 35 за аналогічний період 2015 року.

Розподіл травмованих та загиблих в галузі будівництва за причинами настання нещасних випадків, пов'язаних з виробництвом у 2015 році показує, що організаційні причини викликали травмування 67,2% працівників (у відсотках до загального числа травмованих), а загибелі – 51,4% (у відсотках до загального числа загиблих). Технічні причини призвели до травмування 19,1% працівників, а загибелі – 16,2%, а психофізіологічні, відповідно: до 13,7 та 32,3%.

У 2015 році коефіцієнт частоти травмування на 1000 працюючих (Кч) склав 1,4; він був більшим, ніж в середньому по Україні, у 2,0 рази. Галузь будівництва займає в Україні друге місце серед 18-и галузей, охоплених державним статистичним спостереженням відносно травматизму на виробництві.

Коефіцієнт частоти травмування зі смертельними наслідками на 100000 працюючих (Кчс) становив 10,8 і був у 3,4 разу більшим за середній показник по Україні, за цим показником галузь будівництва займала в Україні перше місце.

Коефіцієнт тяжкості травмування (Кт) – середня тривалість тимчасової непрацездатності, яка зумовлена отриманням травми при настанні нещасного випадку на виробництві становив 43,5, що було на 8,8% більше, ніж в середньому по Україні. Галузь за цим показником знаходилась на третьому місці в Україні.

Найбільш поширені види подій, які призводять до травмування є:

- падіння працівників з висоти;
- падіння (обвалення) на потерпілого ґрунту, матеріалів, предметів;

- враження електричним струмом;
- дія деталей машин, що рухаються (обертаються).

Користуючись недоліками законодавства роботодавці залучають працівників за цивільно-правовим договором та не створюють безпечні умови праці.

Основною причиною травматизму у будівництві є неспроможність та не зацікавленість керівників підрядних будівельних підприємств організувати безпечне ведення робіт на будівельному майданчику через відсутність необхідної мотивації.

Такий стан справ посилюється повною залежністю підрядників від замовників, які не забезпечують прийняті архітектурні, технічні рішення у визначені ними терміни будівництва необхідним фінансуванням, для застосування відповідних рішень з охорони праці.

Як наслідок:

до виконання робіт залучаються працівники, які не пройшли відповідного навчання, стажування перед допуском до роботи, а інколи навіть інструктажу;

робітники не забезпечені засобами колективного та індивідуального захисту;

майстри та виконроби не контролюють дотримання вимог охорони праці; не розробляється або не якісно розробляється проектно-технологічна документація;

не здійснюється координація різних робіт при одночасному виконанні робіт субпідрядниками, які залучаються не тільки генеральними підрядниками, а і замовниками.

Тому основною проблемою, яку передбачається розв'язати шляхом державного регулювання, полягає у зменшенні нещасних випадків і травматизму, що виникають внаслідок виробничої діяльності на будівництві.

У європейському законодавстві зазначені питання врегульовані Директивою 92/57/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 24 червня 1992 року стосовно Мінімальних вимог щодо безпеки та захисту здоров'я на тимчасових або мобільних будівельних майданчиках (восьма окрема Директива у значенні частини 1 статті 16 Директиви 89/391/ЄЕС).

У національному законодавстві відсутні вимоги щодо оцінки ризиків, які можуть виникнути на стадії реалізації проекту будівництва, розробки заходів (в плані з охорони праці будівельного майданчику), які будуть запобігати виникненню ризиків при виконанні підрядниками та фізичними особами різних робіт, контролю за виконанням підрядниками та фізичними особами цих заходів, також складання документів, які встановлюють заходи щодо запобігання ризикам, які виникають при виконанні робіт під час експлуатації об'єкту, проведенням ремонтних робіт тощо. Не передбачено норм, що регламентували б участь у будівництві та охорону праці осіб, які забезпечують себе працею за власною ініціативою і не є роботодавцями, ні найманими працівниками, а також питання охорони праці роботодавців, що особисто беруть участь у будівництві.

Основними нормативно-правовими актами, що регулюють цю сферу

є: Закони України „Про охорону праці”, „Про регулювання містобудівної діяльності” та „Про архітектурну діяльність”, Технічний регламент знаків безпеки і захисту здоров'я працівників, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25 листопада 2009 року, Загальні вимоги стосовно забезпечення роботодавцями охорони праці працівників, затверджені наказом Міністерства надзвичайних ситуацій від 25 січня 2012 року № 67, зареєстровані в Міністерстві юстиції України 14 лютого 2012 року за № 226/20539, Правила охорони праці під час виконання робіт на висоті, затверджені наказом Державного комітету України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду від 27.04.2007 № 62, зареєстровані в Міністерстві юстиції України 04 червня 2007 року за № 573/13840, Правила охорони праці під час роботи з інструментом та пристроями, затверджені наказом Міністерства енергетики та вугільної промисловості України від 19 грудня 2013 року № 966, зареєстровані в Міністерстві юстиції України 25 лютого 2014 року за № 327/25104, ДБН А.3.2-2-2009 „Система стандартів безпеки праці. Охорона праці і промислова безпека у будівництві”, ДБН А.2.2-3-2014 „Склад та зміст проектної документації на будівництво”.

Основні групи (підгрупи), на які проблема справляє вплив:

Групи	Так	Ні
Громадяни	+	-
Держава	+	-
Суб'єкти господарювання	+	-
у тому числі суб'єкти малого підприємництва	+	-

Визначена проблема не може бути розв'язана за допомогою ринкових механізмів та потребує вирішення шляхом державного регулювання. Положення, викладені в проекті регуляторного акта, мають загальнообов'язковий характер і не можуть затверджуватись локальними актами суб'єктів господарювання.

Відповідно до частини 1 статті 4 Закону України „Про охорону праці” державна політика в галузі охорони праці спрямована на створення належних, безпечних і здорових умов праці, запобігання нещасним випадкам та професійним захворюванням. Отже, регулювання господарських відносин належить безпосередньо до компетенції відповідних органів держави.

II. Цілі державного регулювання

Ціллю державного регулювання є забезпечення безпечного ведення робіт на будівельному майданчику, зменшення нещасних випадків і травматизму, що виникають внаслідок виробничої діяльності на будівництві, та покращення умов праці працівників.

III. Визначення та оцінка альтернативних способів досягнення цілей

Під час розробки проекту наказу було розглянуто такі альтернативні способи досягнення встановлених цілей:

Визначення альтернативних способів

Вид альтернативи	Опис альтернативи
Альтернатива 1	У разі залишення ситуації без змін не можливе зменшення нещасних випадків і травматизму, що виникають внаслідок виробничої діяльності на будівництві. За останніх шість років на будівництві травмовано 2415 працівників з них 389 загинуло. Всього у 2016 році травмовано 184 працівників проти 206 за аналогічний період 2015 року, з них смертельно – 41 осіб проти 35 за аналогічний період 2015 року.
Альтернатива 2	Прийняття цього регуляторного акта дозволить врегулювати відносини у сфері охорони праці у будівництві, зокрема: <ul style="list-style-type: none"> до виконання робіт залучати працівників, які пройшли відповідне навчання (інструктаж), стажування; забезпечити робітників засобами колективного та індивідуального захисту; забезпечити контроль за дотримання вимог охорони праці; забезпечити розроблення проектно-технологічної документація з урахування вимог з охорони праці; здійснювати координацію різних робіт при одночасному виконанні робіт субпідрядниками, які залучаються не тільки генеральними підрядниками, а і замовниками та зменшити кількість нещасних випадків і травматизму, що виникають внаслідок виробничої діяльності на будівництві, і покращити умови праці працівників. Економічна ефективність полягатиме у зменшенні витрат, пов'язаних з відшкодуванням шкоди, обумовленої зазначеними причинами.

Оцінка вибраних альтернативних способів досягнення цілей:

Вид альтернативи	Вигоди	Витрати
Оцінка впливу на сферу інтересів держави		
1. Залишення існуючої ситуації без змін	Відсутні	Витрати на компенсації, що виплачуються державою на відшкодування шкоди у разі ушкодження здоров'я працівників або у разі їх смерті.
2. Прийняття проекту наказу.	Удосконалення нормативно-правової бази. Розвиток інтеграційних процесів і створення передумов для набуття Україною статусу асоційованого члена ЄС, а також: - зменшення витрат на	Зменшення витрат: - на розслідування нещасних випадків; - по лікарняним листкам за період хвороби після травми; - відшкодування шкоди у разі стійкої втрати працездатності або у разі смерті працівника;

	розслідування нещасних випадків; - виплати по лікарняним листкам за період хвороби після травми; - відшкодування шкоди у разі стійкої втрати працездатності або у разі смерті працівника; - зменшення витрат на медичне обслуговування в лікарні після травмування; - зменшення витрат на реабілітацію осіб, які отримують травми; - зменшення пенсійних виплат через отримання інвалідності.	- на медичне обслуговування в лікарні після травмування; - на реабілітацію осіб, які отримують травми; - пенсійне забезпечення через отримання інвалідності.
Оцінка впливу на сферу інтересів громадян		
Вид альтернативи	Вигоди	Витрати
Альтернатива 1	Відсутні.	Витрати, на відновлення працездатності та здоров'я, спричиненими нещасними випадками та професійними захворюваннями, фізичні страждання через отримання травм. Втрата близьких та рідних
Альтернатива 2	Підвищення рівня безпеки праці та здоров'я громадян; зменшення особистих витрат в зв'язку з погіршенням стану здоров'я; зниження рівня моральної шкоди.	Відсутні.
Оцінка впливу на сферу інтересів суб'єктів господарювання		
Вид альтернативи	Вигоди	Витрати
Альтернатива 1	Відсутні.	Прямі та непрямі витрати пов'язані з підвищеним рівнем травматизму та профзахворювань в зв'язку з відсутністю Правил, зниження іміджу підприємств в конкурентному просторі.
Альтернатива 2	Зменшення витрат за рахунок організації та проведенні розслідування за рахунок зменшення травматизму та гострих професійних	Витрати пов'язані з виконанням процесів, передбачених проектом наказу.

	захворювань, отруєнь; виплат лікарняних після травми за перші 5 днів; здійснення виплат потерпілим за моральну шкоду внаслідок травми; втрати від простою та поновлення технологічного процесу; заміна відсутнього через травмування персоналу; понадурочні роботи для компенсації недовипуску продукції; штрафи за нещасні випадки; порушення графіків приймання сировини та відвантаження продукції				
Показник	Великі	Середні	Малі	Мікро	Разом
Кількість суб'єктів господарювання, що підпадають під дію регулювання, одиниць	4	930	4383	24468	29785
Питома вага групи у загальній кількості, відсотків	0,1	3,1	14,7	82,1	100

Сумарні витрати за альтернативами

Сумарні витрати за альтернативами	Сума витрат, гривень
Альтернатива 1	0
Альтернатива 2	6416750,91 грн.

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 бала
Збереження чинного регулювання.	1	Цілі прийняття регуляторного акта не можуть бути досягнуті (проблема продовжить

		існувати)
Прийняття проекту наказу	3	Цілі прийняття регуляторного акта можуть бути досягнуті повною мірою (проблема більше існувати не буде)

Рейтинг результативності	Вигоди (підсумок)	Витрати (підсумок)	Обґрунтування відповідного місця альтернативи у рейтингу
Прийняття проекту наказу	Зменшення витрат за рахунок: організації та проведенні розслідування за рахунок зменшення травматизму та гострих професійних захворювань, отруєнь; виплат лікарняних після травми за перші 5 днів; здійснення виплат потерпілим за моральну шкоду внаслідок травми; втрати від простою та поновлення технологічного процесу; заміна відсутнього через травмування персоналу; понадурочні роботи для компенсації недовипуску продукції; штрафи за нещасні випадки; порушення графіків приймання сировини та відвантаження продукції	За статистичними даними Держстату кількість суб'єктів господарювання складає 29785. За статистичними даними Держпраці (форма звіту 4-ЗТ) кількість травмованих у будівництві в 2016 році становить 184 з них 41 смертельно. Основною вигодою є зменшення витрат суб'єктами господарювання на оплату штрафних санкцій та на компенсацію вартості лікування травмованих працівників та їх відсутності під час лікування.	1 місце рейтингу Дозволяє досягти цілей з мінімальними затратами
Збереження чинного регулювання.	Не передбачаються	Витрати на: організацію та проведення розслідування травматизму та гострих професійних захворювань, отруєнь; виплати лікарняних після травми за перші 5 днів; виплати потерпілим за моральну шкоду внаслідок травми; втрати від простою та поновлення технологічного процесу; заміну відсутнього через травмування персоналу;	2 місце рейтингу Не дозволяє досягти цілей з мінімальними затратами

		понадурочні роботи для компенсації недовипуску продукції; штрафи за нещасні випадки	
--	--	--	--

Для впровадження цього проекту наказу необхідно забезпечити інформування громадськості про його вимоги шляхом його розміщення на офіційному сайті Державної служби України з питань праці.

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

1. Механізм дії регуляторного акта.

Основним механізмом для розв'язання визначеної проблеми є запровадження процесів (процедур) щодо організації управління охороною праці на конкретному об'єкті будівництва, починаючи з розробки проектних рішень, оцінки ризиків, які можуть виникнути на стадії реалізації проекту, розробки заходів (в плані з охорони праці будівельного майданчику), які будуть запобігати виникненню ризиків при виконанні підрядниками та фізичними особами різних робіт, контролю за виконанням підрядниками та фізичними особами цих заходів, також складання документів, які встановлюють заходи щодо запобігання ризикам, які виникають при виконанні робіт під час експлуатації об'єкту, проведенням ремонтних робіт тощо.

2. Організаційні заходи впровадження регуляторного акта в дію.

Для впровадження цього регуляторного акта необхідно забезпечити інформування громадськості про вимоги регуляторного акта, шляхом його оприлюднення в засобах масової інформації та на офіційному веб-сайті Державної служби України з питань праці.

Впровадження проекту наказу дасть можливість імплементувати Директиву 92/57/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 24 червня 1992 року стосовно Мінімальних вимог щодо безпеки та захисту здоров'я на тимчасових або мобільних будівельних майданчиках (восьма окрема Директива у значенні частини 1 статті 16 Директиви 89/391/ЄЕС) та затвердити комплексний нормативно-правовий акт, який регулював би відносини охорони праці у будівництві.

Досягнення цілей не передбачає додаткових організаційних заходів.

Прийняття проекту наказу не приведе до неочікуваних результатів і не потребує додаткових витрат з державного бюджету.

Можлива шкода у разі очікуваних наслідків дії акта не прогнозується.

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

Питома вага суб'єктів малого підприємництва (малих та мікропідприємств разом) у загальній кількості суб'єктів господарювання, на яких поширюється регулювання, перевищує 10 відсотків, розрахунок витрат на запровадження державного регулювання для суб'єктів малого підприємництва

здійснено згідно з додатком 4 до Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта (Тест малого підприємництва).

Додаткових витрат з бюджету не планується. Контроль за виконанням регуляторного акта здійснюватиметься в межах бюджетних призначень.

VII. Обґрунтування запропонованого строку дії регуляторного акта

Термін дії нормативно-правового акта не обмежений у часі.

Зміна терміну дії акта можлива в разі зміни правових актів, на вимогах яких базується проект.

Термін набрання чинності регуляторним актом – відповідно до законодавства – з дня його офіційного опублікування.

VIII. Визначення показників результативності дії регуляторного акта

Кількість суб'єктів господарювання, на яких поширюється дія акта.	Дія проекту наказу поширюється на 29785 суб'єктів господарювання.
Розмір коштів і час, що витратимуться суб'єктами господарювання та/або громадянами, пов'язані з виконання вимог акта.	6416750,91 грн.
Рівень поінформованості суб'єктів господарювання та/або громадян.	Середній. Проект розміщено для оприлюднення на офіційному сайті Державної служби України з питань праці.
Розмір надходжень до державного та місцевого бюджетів і державних цільових фондів.	Не прогнозується.

Виходячи з цілей державного регулювання, визначених у розділі 2 аналізу регуляторного впливу, для відстеження результативності цього регуляторного акта обрано такі додаткові показники:

- кількість тимчасових або мобільних будівельних майданчиків;
- кількість нещасних випадків, що сталися на тимчасових або мобільних будівельних майданчиках протягом року;
- кількість звернень громадян щодо порушень, що сталися на тимчасових або мобільних будівельних майданчиках.

Кількісні показники для відстеження результативності регуляторного акта будуть використані з статистичних даних Держпраці (довідка 4-ЗТ) та Держстату.

Впровадження цього регуляторного акту дозволить:

- зменшити витрати по Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України;
- зменшення кількості смертельно травмовано у 2015 році 35 працівників, у 2016 році 41, за результатами нового звітного періоду статистична інформація буде оновлена;

- кількість людино-днів непрацездатності у 2015 році склала 3559 годин, у 2016 4980 (за статистичними даними Держпраці, довідка 4-ЗТ), за результатами нового звітного періоду статистична інформація буде оновлена.

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

Стосовно регуляторного акта уповноваженим органом виконавчої влади буде здійснюватися базове, повторне та періодичне відстеження його результативності в строки, установлені статтею 10 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Базове відстеження результативності акта буде здійснено через рік після набрання чинності цим актом шляхом аналізу та підрахунку статистичних даних.

Повторне відстеження результативності регуляторного акта здійснюватиметься через два роки з дня набрання чинності цим регуляторним актом. За результатами даного відстеження відбудеться порівняння показників базового та повторного відстеження.

Періодичне відстеження результативності цього регуляторного акта здійснюватиметься раз на три роки, починаючи з дня виконання заходів з повторного відстеження результативності.

Цільові групи, які залучатимуться для проведення відстеження – суб'єкти господарювання, які здійснюють свою діяльність у даній сфері.

Відстеження результативності цього регуляторного акта буде здійснюватися за допомогою статистичного методу, виконавцем заходів якого є Держпраці.

**Перший заступник Міністра
соціальної політики**

Ольга Крентовська

_____ 2017 р.