



ДЕРЖАВНА РЕГУЛЯТОРНА СЛУЖБА УКРАЇНИ

01011, м. Київ, вул. Арсенальна, 9/11

тел. (044) 254-56-73, факс 254-43-93

e-mail: inform@dkrp.gov.ua

Від _____ № _____

Рішення № _____ від _____ 2017 р.
про відмову в погодженні проекту регуляторного акта

Державною регуляторною службою України відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» розглянуто проект наказу Міністерства соціальної політики України «Про затвердження Правил охорони праці під час дроблення і сортування, збагачення корисних копалин і огрудкування руд та концентратів» (далі – проект наказу), а також документи, що додаються до проекту наказу, подані листом Державної служби України з питань праці від 02.11.2017 № 10648/3/10.2-ДП-17.

За результатами проведеного аналізу проекту наказу та відповідного аналізу регуляторного впливу (далі – АРВ) на відповідність вимогам статей 4, 5, 8 і 9 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (далі – Закон про регуляторну політику)

встановлено:

проектом наказу пропонується затвердити Правила охорони праці під час дроблення і сортування, збагачення корисних копалин і огрудкування руд та концентратів (далі – проект Правил).

Проект наказу вже був предметом розгляду Державною регуляторною службою України, за результатом якого було прийняте рішення про відмову у погодженні регуляторного акта.

Повторно наданий на розгляд проект наказу не може бути погоджений з огляду на те, що зауваження, надані Державною регуляторною службою України до аналізу регуляторного впливу щодо його невідповідності вимогам Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308 «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта» зі змінами, внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1151, розробником враховано лише частково. Так, у повторно наданому на розгляд АРВ до проекту наказу актуальними залишаються зауваження, надані Державною регуляторною службою до розділу I АРВ.

Державна регуляторна служба України

ВИХ №11148/0/20-17 від 12.12.2017



Водночас, доопрацьована редакція проекту наказу не може бути погоджена з огляду на таке.

Відповідно до статті 39 Закону України «Про охорону праці» державні міжгалузеві та галузеві нормативні акти про охорону праці розробляються, приймаються та переглядаються у порядку, встановленому Законом України «Про охорону праці», що регулює відносини у сфері охорони праці. Згідно із статтею 13 Закону України «Про охорону праці» роботодавець розробляє і затверджує положення, інструкції, інші акти з охорони праці, що діють у межах підприємства (далі - акти підприємства), та встановлюють правила виконання робіт і поведінки працівників на території підприємства, у виробничих приміщеннях, на будівельних майданчиках, робочих місцях відповідно до нормативно-правових актів з охорони праці.

На виконання Закону України «Про охорону праці» наказом Держнаглядохоронпраці від 29 січня 1998 № 9 (у редакції наказу Міністерства соціальної політики України від 30.03.2017 № 526, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 07 квітня 1998 р. за № 226/2666) затверджено Положення про розробку інструкцій з охорони праці, яке встановлює вимоги до змісту, побудови і викладення інструкцій з охорони праці, що діють в межах підприємства, установи, організації та поширюються на всіх юридичних та фізичних осіб, які відповідно до законодавства використовують найману працю.

У розділі III Положення про розробку інструкцій з охорони праці передбачені наступні вимоги щодо тексту: текст має бути стислим, зрозумілим, конкретним (без можливості різного тлумачення); у тексті не повинно бути посилань на нормативно-правові акти, вимоги яких враховуються при розробленні інструкції (за необхідності такі вимоги відтворюються дослівно); не потрібно застосовувати слова «категорично», «особливо», «обов'язково», «суворо» тощо, оскільки всі вимоги інструкції є однаково обов'язковими; якщо безпека роботи обумовлена певними нормами (величини відстаней, напруги тощо), вони мають бути наведені в інструкції.

Проект наказу не є доступним та однозначним для впровадження та виконання з наступних причин.

1. У розділі I «Загальні положення» та II «Загальні вимоги охорони праці» і далі по тексту застосовуються чисельні посилання на міжгалузеві та галузеві нормативно-правові акти, державні будівельні норми, державні санітарні правила і норми, державні стандарти, технічні регламенти. Окрім цього, у проекті наказу застосовуються правові конструкції «відповідно до чинного законодавства», «відповідно до вимог чинного законодавства» (пункт 30 розділу II, пункт 1 розділу III).

Як наслідок, вимоги до виробництва у сфері охорони праці, які здійснюють діяльність із дроблення і сортування, збагачення корисних копалин і огрудкування руд та концентратів, не відтворені конкретно і

дослівно, що ускладнюватиме застосування на практиці відповідних положень проекту Правил.

2. У розділі II «Загальні вимоги охорони праці» (пункти 4, 31, 38), розділі IV (пункт 1.18 глави 1) і далі по тексту визначено низку вимог до суб'єктів господарювання, які можуть призвести до різного тлумачення та колізій при застосуванні, а саме: «проектній документації, затвердженій у визначеному порядку», «усі монтажні отвори, приямки, зумпфи, колодязі, канати тощо» «легкозаймистих речовин (бензин, газ та інше)», «у виняткових випадках».

3. У пунктах 37, 38 розділу II і далі по тексту застосовуються правові конструкції *«забезпечення фабрик первинними засобами гасіння пожежі та пожежним інвентарем здійснюють у відповідності до їх категорії пожежної безпеки»*, «у кількості, що не перевищує добову потребу в кожному з видів матеріалів», якими безпека робіт обумовлюється певними нормами та показниками (обсягом забезпечення необхідними засобами, показником добової потреби), не наведеними у проекті наказу. Виходячи зі змісту проекту наказу, роботодавцю необхідно навести ці величини норм, оскільки проект Правил містить вимогу стосовно дотримання невизначених показників, що, як наслідок, призведе до суб'єктивного розуміння та застосування. Отже, викладення положень проекту наказу здійснено у спосіб, який не є доступним та однозначним для розуміння особами, які повинні впроваджувати та виконувати його вимоги, що не узгоджується зі статтею 5 Закону.

З огляду на зазначені зауваження, проект наказу потребує доопрацювання.

Водночас, доопрацьований розробником АРВ до проекту наказу потребує приведення у відповідність до вимог Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308 «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта» (далі – Методика).

А саме, у розділі I «Визначення проблеми» АРВ згідно з вимогами Методики розробник повинен чітко визначити проблему, яку пропонується розв'язати шляхом державного регулювання, визначити причини виникнення проблеми, оцінити важливість проблеми (у разі існування даних, які підтверджують існування проблеми та характеризують її масштаб, навести значення цих даних (у цифровому вимірі)).

Разом з тим, у даному розділі АРВ до проекту наказу розробник обмежився лише формальним описом проблеми, яка виникає у сфері дроблення, сортування та збагачення корисних копалин.

Так, у АРВ до проекту наказу розробником зазначено, що основною проблемою, яка потребує врегулювання, зокрема, є перегляд чинної редакції Правил охорони праці під час дроблення і сортування, збагачення корисних копалин і огрудкування руд та концентратів, затвердженої

наказом Міністерства надзвичайних ситуацій України від 27 червня 2012 року № 933, з урахуванням змін чинного законодавства.

Проте, розробником у АРВ до проекту наказу не конкретизовано, у відповідність до яких саме актів законодавства слід привести чинну редакцію Правил охорони праці під час дроблення і сортування, збагачення корисних копалин і огрудкування руд та концентратів, та які основні положення наведених нормативно-правових актів враховані при розробленні проекту наказу. Крім того, розробник не оцінив важливість вирішення питання у зазначеній сфері регулювання, оскільки не навів у розділі I АРВ значення даних (у цифровому вимірі), які підтверджують існування проблеми та характеризують її масштаб.

При цьому згідно із частиною третьою статті 28 Закону України «Про охорону праці» нормативно-правові акти з охорони праці переглядаються в міру впровадження досягнень науки і техніки, що сприяють поліпшенню безпеки, гігієни праці та виробничого середовища.

Зазначене не відповідає вимогам статті 4 Закону про регуляторну політику, зокрема, принципу доцільності, оскільки розробником не доведена наявність проблем, що потребують державного втручання, та не обґрунтована необхідність державного регулювання господарських відносин з метою її вирішення.

Слід також зазначити, що проектом наказу передбачено запровадити низку додаткових вимог у сфері охорони праці, які є обов'язковими для виконання суб'єктами підприємницької діяльності, проте на сьогодні не передбачені чинними нормативно-правовими актами.

Наприклад, пунктом 4 розділу X, пунктом 1.2 розділу XIV проекту Правил передбачається визначити перелік документів, які повинні бути у кожному цеху фабрики (відділенні, дільниці, тощо) для забезпечення експлуатації хвостосховища, шламосховища та інших гідротехнічних споруд, а також для забезпечення належної експлуатації електроустановок (електроустаткування, мереж електропостачання).

Відсутність у розділі I «Визначення проблеми» АРВ обґрунтування запровадження зазначених нових, додаткових вимог до суб'єктів господарювання не дозволяє дійти однозначного висновку стосовно відповідності зазначених положень проекту наказу одному із ключових принципів державної регуляторної політики – принципу адекватності, який полягає у відповідності форм та рівня державного регулювання господарських відносин потребі у вирішенні існуючої проблеми та ринковим вимогам з урахуванням усіх прийнятних альтернатив.

Згідно із розділом I «Визначення проблеми» АРВ Правила охорони праці під час дроблення і сортування, збагачення корисних копалин і огрудкування руд та концентратів доповнено, зокрема вимогами до устаткування, реагентних складів, хвостового господарства, конвеєрного транспорту, електричного устаткування, вимогами безпеки під час дроблення, виконання ремонтно-монтажних робіт тощо.

Розділом II «Цілі державного регулювання» АРВ однією із цілей державного регулювання, яку передбачається вирішити шляхом державного регулювання, визначено встановлення основних вимог з питань охорони праці до технологічного процесу, виробничих приміщень та майданчиків на відкритому повітрі, вихідних матеріалів та сировини, виробничого обладнання та його розміщення, організації робочих місць, способів зберігання та транспортування вихідних матеріалів та сировини, виробничого обладнання та його розміщення, організації робочих місць, способів зберігання та транспортування вихідних матеріалів, готової продукції, застосування індивідуальних та колективних засобів захисту на підприємствах, установах, організаціях.

Зазначені вище вимоги можуть бути впровадженими за умови здійснення додаткових витрат суб'єктами господарювання на придбання матеріальних ресурсів. Проте розділ III «Визначення та оцінка альтернативних способів досягнення цілей», інші розділи АРВ не містять положень щодо необхідності здійснення витрат суб'єктами господарювання на їх придбання. Більше того, розділом III АРВ до проекту визначено, що внаслідок дії регуляторного акта суб'єкти господарювання великого та середнього підприємництва не несуть додаткових витрат на придбання основних фондів, обладнання та приладів, сервісного обслуговування, навчання/підвищення кваліфікації персоналу тощо

Зазначені обставини унеможливають надання об'єктивного висновку стосовно дотримання головним розробником при розробці проекту регуляторного акта визначених статтею 4 Закону про регуляторну діяльність принципу ефективності державної регуляторної політики, який полягає у забезпеченні досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат суб'єктів господарювання, громадян та держави, а також принципу збалансованості державної регуляторної політики — забезпечення балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави.

З огляду на зазначене, проект АРВ в цілому потребує відповідного доопрацювання.

У розділі III «Визначення та оцінка альтернативних способів досягнення цілей» АРВ розробником не наведено адекватних показників оцінки впливу на сферу інтересів громадян, яких вони зазнають як внаслідок впровадження проекту наказу, а також внаслідок застосування альтернативних способів досягнення цілей, що не дозволяє зробити висновок щодо дотримання в процесі державного регулювання забезпечення балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави, та чи є обраний спосіб регулювання оптимальним з позиції сфери інтересів громадян.

Водночас, згідно із вимогами Методики під час визначення впливу на сферу інтересів громадян доцільно розглянути такі фактори, зокрема:

вплив на зайнятість, робочі місця; вплив на здоров'я, безпеку, права та гідність громадян; вплив на екологію; вплив на гендерний баланс.

Розділ VII «Обґрунтування запропонованого строку дії регуляторного акта» АРВ потребує доопрацювання з урахуванням частини третьої статті 28 Закону України «Про охорону праці», якою визначено, що нормативно-правові акти з охорони праці переглядаються не рідше одного разу на десять років.

У розділі IX «Визначення заходів, за допомогою яких здійснюватиметься відстеження результативності дії регуляторного акта» АРВ слід визначити цільові групи осіб, що обиратимуться для участі у відповідному опитуванні, чи наукові установи, що залучатимуться для проведення відстеження результативності регулятивного акта, що відповідатиме вимогам Методики.

Враховуючи вищевикладене, за результатами розгляду положень проекту наказу та АРВ, встановлено, що проект розроблено без дотримання ключових принципів державної регуляторної політики, а саме: доцільності, адекватності, ефективності та збалансованості, визначених статтею 4 Закону про регуляторну політику, не дотриманням вимог статті 5 в частині необхідності викладення положень регуляторного акта у спосіб, який є доступним та однозначним для розуміння особами, які повинні впроваджувати або виконувати вимоги цього регуляторного акта. А також без дотримання вимог статті 8 Закону у частині підготовки АРВ з урахуванням вимог Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308 (зі змінами).

Ураховуючи викладене, керуючись частиною п'ятою статті 21 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», Державною регуляторною службою України

вирішено:

відмовити в погодженні проекту наказу Міністерства соціальної політики України «Про затвердження Правил охорони праці під час дроблення і сортування, збагачення корисних копалин і огрудкування руд та концентратів».

Голова Державної регуляторної служби України



К.М. Ляпіна