



**ДЕРЖАВНА РЕГУЛЯТОРНА СЛУЖБА УКРАЇНИ**  
**(ДРС)**

вул. Арсенальна, 9/11, м. Київ, 01011, тел./факс (044) 239-76-40  
E-mail: [inform@drs.gov.ua](mailto:inform@drs.gov.ua), Сайт: [www.drs.gov.ua](http://www.drs.gov.ua), код згідно з ЄДРПОУ 39582357

від \_\_\_\_\_ № \_\_\_\_\_ на № \_\_\_\_\_ від \_\_\_\_\_ 20\_\_ р.

**РІШЕННЯ**  
**про відмову в погодженні проєкту регуляторного акта**

Державна регуляторна служба України відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» розглянула проєкт наказу Міністерства економіки України «Про затвердження Правил безпеки ведення гірничих робіт у вугільних шахтах» (далі – проєкт Наказу), надісланий листом Державної служби України з питань праці від 29.03.2024 № 1156/1/8.1-24а.

За результатами проведеного аналізу проєкту Наказу та аналізу його регуляторного впливу на відповідність вимогам статей 4, 5, 8 і 9 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (далі – Закон), ДРС

**встановила:**

Пунктом 1 проєкту Наказу пропонується затвердити Правила безпеки ведення гірничих робіт у вугільних шахтах (далі – проєкт Правил).

1. Абзацами першим та другим підпункту 10 пункту 1 розділу II проєкту Правил передбачається, що *проєкти на нове будівництво шахт, розкриття і підготовку горизонтів, блоків, панелей, реконструкцію і ліквідацію шахт розробляються відповідно до вимог законів України «Про архітектурну діяльність», «Про регулювання містобудівної діяльності».* Під час проєктування гірничих робіт на шахтах слід передбачати можливість виходу працівників у разі аварій у безпечне місце за час дії саморятівника.

*Інша ТПД, яка не вказана в абзаці першому цього пункту, розробляється технічними службами шахт разом з начальниками дільниць відповідно до вимог цих Правил та інших нормативно-правових актів. Директор шахти (уповноважена особа) може залучати до проєктних робіт організації, які мають ліцензію на виконання цих робіт.*

Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності» (далі – Закон про ліцензування) регулює суспільні відносини у сфері ліцензування видів



Державна регуляторна служба України

РІШЕННЯ № 132 від 26.04.2024

Підписав: Кучер Олексій Володимирович

Сертифікат: 6FA97849F1B2570D040000088690000BAEF0100

Дійсний: з 13.06.2023 14:27:07 по 13.06.2024 14:27:07

господарської діяльності, **визначає виключний перелік видів господарської діяльності**, що підлягають ліцензуванню, встановлює уніфікований порядок їх ліцензування, нагляд і контроль у сфері ліцензування, відповідальність за порушення законодавства у сфері ліцензування видів господарської діяльності.

Відповідно до пункту 9 частини першої статті 7 Закону про ліцензування ліцензуванню підлягає **будівництво об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками, за переліком видів робіт, що визначається Кабінетом Міністрів України, - з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності».**

Пропонуємо розробнику конкретизувати, яку ліцензію необхідно мати організації з урахуванням Закону про ліцензування.

**2.** Підпунктом 10 пункту 6 розділу II проекту Правил передбачається, що *усі працівники, які обслуговують машини, механізми або електроустановки, повинні мати посвідчення (свідоцтва) на право обслуговування та управління ними, що видаються їм після навчання в навчально-курсних комбінатах, які мають ліцензію на надання освітніх послуг Міністерства освіти і науки України відповідно до вимог Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 року № 1187 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 24 березня 2021 року № 365). Машиністами підйомних машин і майстрами-підривниками можуть призначатися особи віком не менше ніж 22 роки.*

Відповідно до пункту 6 частини першої статті 7 Закону про ліцензування ліцензуванню підлягає **освітня діяльність, яка ліцензується з урахуванням особливостей, визначених спеціальними законами у сфері освіти.**

З огляду на викладене, підпункт 10 пункту 2 розділу II проекту Правил не узгоджується із Законом про ліцензування та потребує доопрацювання в частині назви ліцензії.

**3.** Згідно з підпунктом 9 пункту 4 розділу II проекту Правил, роботи з монтажу, ремонту та налагодження машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки виконують суб'єкти господарювання, що мають дозвіл Держпраці на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки.

Проте, по тексту проекту Правил, зокрема, у підпункті 5 пункту 5 розділу IV; у підпункті 6 та в абзацах десятому та одинадцятому підпункту 30 пункту 1, в абзаці четвертому підпункту 7 пункту 6 розділу V; у підпункті 13 пункту 1 розділу IX *тощо*, передбачено дозвіл Держпраці на виконання робіт підвищеної небезпеки.

Пунктом 48 Переліку документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності (далі – Перелік), затвердженого Законом України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності», передбачений *дозвіл на початок виконання робіт підвищеної*

*небезпеки та початок експлуатації (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки.*

За змістом статті 21 Закону України «Про охорону праці», серед іншого, роботодавець повинен одержати *дозвіл на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки.*

Порядком видачі дозволів на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 р. № 1107, передбачається видача дозволу:

- роботодавцеві - *на виконання робіт підвищеної небезпеки*, що зазначені у групі А переліку видів робіт підвищеної небезпеки (додаток 2), або на експлуатацію машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки, що зазначені у групі А переліку машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2021 р. № 77;

- виробникові або постачальникові машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки - *на застосування машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки*, що зазначені у групі А переліку машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2021 р. № 77, якщо інша форма оцінки його відповідності, яка є обов'язковою вимогою до нього, не встановлена технічними регламентами.

З метою дотримання єдності нормативного відображення відповідних положень та забезпечення відповідності форми і змісту, пропонуємо в редакції проєкту Правил (зокрема, в абзаці другому підпункту 9 пункту 4 розділу II; у підпункті 5 пункту 5 розділу IV; у підпункті 6 та в абзацах десятому-одинадцятому підпункту 30 пункту 1, в абзаці четвертому підпункту 7 пункту 6 розділу V; у підпункті 13 пункту 1 розділу IX *тощо*) назву дозволу привести у відповідність до Закону України «Про охорону праці», Переліку та до постанови Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 р. № 1107 «Про затвердження Порядку видачі дозволів на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки».

4. Підпунктом 1 пункту 1 розділу II проєкту Правил визначено наступне: *«Проектування, нове будівництво, реконструкція та експлуатація шахт проводяться з дотриманням вимог законів України «Про архітектурну діяльність», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про охорону праці», «Про систему громадського здоров'я», «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про об'єкти підвищеної небезпеки», Гірничого закону України, вимог цих Правил та інших нормативно-правових актів.»*. Рекомендуємо доповнити цей підпункт таким формулюванням, а саме: проектування, нове

будівництво, реконструкція та експлуатація шахт проводяться з дотриманням вимог Кодексу України про надра.

5. Підпунктом 10 пункту 1 розділу II проекту Правил визначається, що:

*«Проекти на нове будівництво шахт, розкриття і підготовку горизонтів, блоків, панелей, реконструкцію і ліквідацію шахт розробляються відповідно до вимог законів України «Про архітектурну діяльність», «Про регулювання містобудівної діяльності». Під час проектування гірничих робіт на шахтах слід передбачати можливість виходу працівників у разі аварій у безпечне місце за час дії саморятівника.*

*Інша ТПД, яка не вказана в абзаці першому цього пункту, розробляється технічними службами шахт разом з начальниками дільниць відповідно до вимог цих Правил та інших нормативно-правових актів. Директор шахти (уповноважена особа) може залучати до проектних робіт організації, які мають ліцензію на виконання цих робіт.*

*Ведення робіт в небезпечних зонах, а також із усунення НШВЧ і ліквідації наслідків аварій здійснюється за затвердженими головним інженером шахти спеціальними заходами або заходами, передбаченими ТПД. Проекти на нове будівництво та реконструкцію шахт, відробки блоків, горизонтів та панелей, виймкових дільниць, АГК, дегазації, комплексного знепилювання, ППЗ, ремонту вертикальних стволів, встановлення стаціонарного обладнання, ведення гірничих робіт у виробках ліквідованих шахт, розкриття дільниць із погашеною і списаною пожежею мають проходити експертизу.»*

Необхідно в підпункті 10 пункту 1 розділу II проекту Правил конкретизувати способи і механізми проведення експертизи, тобто яку саме необхідно проходити експертизу.

6. Підпунктом 17 пункту 1 розділу II проекту Правил передбачається, що:

*«Нові та реконструйовані шахти, горизонти (блоки, панелі) приймаються в експлуатацію згідно з Порядком прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 року № 461 (у редакції постанови 9 Кабінету Міністрів України від 08 вересня 2015 року № 750) (далі – постанова № 461). На діючих шахтах прийняття в експлуатацію нових гірничих об'єктів здійснюється комісією, призначеною директором шахти (уповноваженою особою), за участю представників Держпраці, ДАРС (ДВГРС), що обслуговує гірничі підприємства і профспілок. При відновленні експлуатації видобувних та підготовчих дільниць після завершення робіт з ліквідації аварій першої та другої категорій, а також у разі повторної нарізки очисних вибоїв, прийняття в експлуатацію цих об'єктів здійснюється повторно. Ліквідацію шахт здійснюють згідно з вимогами Порядку ліквідації збиткових вугледобувних та вуглепереробних підприємств, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27 серпня 1997 року № 939 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 06 липня 2002 року № 938).»*

На діючих шахтах прийняття в експлуатацію нових гірничих об'єктів здійснюється комісією, призначеною директором шахти (уповноваженою особою), за участю представників Держпраці, ДАРС (ДВГРС), що обслуговує гірничі підприємства і профспілок.

При відновленні експлуатації видобувних та підготовчих дільниць після завершення робіт з ліквідації аварій першої та другої категорій, а також у разі повторної нарізки очисних вибоїв, прийняття в експлуатацію цих об'єктів здійснюється повторно.

Ліквідацію шахт здійснюють згідно з вимогами Порядку ліквідації збиткових вугледобувних та вуглепереробних підприємств, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27 серпня 1997 року № 939 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 06 липня 2002 року № 938). Блоки та панелі зазвичай використовуються для створення чи модифікації простору, але вони не є нерухомим майном у сенсі капітального будівництва. Їх можна вважати скоріше предметами поточної діяльності, оскільки їх можна легко встановлювати та знімати, не потребуючи значних капіталовкладень. (Згідно з пунктом 7 Переліку будівельних робіт, які не потребують документів, що дають право на їх виконання, та після закінчення яких об'єкт не підлягає прийняттю в експлуатацію затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 07.06.2017 № 406, відноситься - Розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності.).

Виходячі з викладеного - Блоки та панелі не є об'єктами капітального будівництва - це є поточною діяльністю.

7. У Підпункті 20 пункту 1 розділу II проекту Правил зазначається, що: *«У кожному технологічному процесі мають застосовуватися способи та засоби механізації основних і допоміжних робіт, що виключають важку ручну працю.»*. Однак, не зазначено, які саме способи механізації мають застосовуватися чи які конкретні роботи повинні бути механізовані. Більш детальний опис цих пунктів поліпшив би зрозуміння вимог і полегшив би їх виконання.

8. Підпунктом 24 пункту 1 розділу II проекту Правил передбачається, що: *«На кожній шахті, в місцях виконання гірничих робіт необхідно вживати заходи щодо знепилювання повітря (зрошування). Якщо вміст пилу в повітрі робочої зони при застосуванні комплексу протипилових заходів, передбачених нормативними документами, перевищує рівні граничнодопустимих концентрацій пилу, наведених в таблиці 1 «Граничнодопустимі концентрації пилу» додатку 1 «Граничнодопустимі концентрації та рівні пилу, шуму, вібрації» (далі – додаток 1) до цих Правил, то працівники, які виконують роботу або*

перебувають в зоні із запиленою атмосферою, повинні користуватися ЗІЗ органів дихання від пилу.

При цьому слід вести облік пилових навантажень на організм працівників відповідно до вимог законодавства.».

Поряд з цим не визначено, як саме ведеться такий облік та які конкретні параметри слід враховувати. Більш детальні вказівки щодо методів обліку допомогли б забезпечити адекватну оцінку впливу пилу на здоров'я працівників. Пропонуємо вказати щоб показники відповідали наказу Міністерства охорони здоров'я України від 13.12.2002 № 468 «Про затвердження Державних санітарних правил та норм «Підприємства вугільної промисловості».

9. Окрім того, відповідно до абзацу п'ятого підпункту 3 пункту 5 розділу IV проєкту Правил поновлення робіт допускається начальником дільниці з дозволу головного інженера шахти після особистої перевірки зниження концентрації метану до норм, встановлених у таблиці 1 «Значення концентрації метану в рудниковому повітрі» додатку 4 до цих Правил.

А згідно з абзацом шостим підпункту 13 пункту 1 розділу V проєкту Правил проїзд на локомотиві посадовим особам і стажистам машиніста локомотива за наявності другої кабіни (сидіння) допускається за погодженням машиніста електровоза.

Зі змісту абзацу п'ятого підпункту 3 пункту 5 розділу IV та абзацу шостого підпункту 13 пункту 1 розділу V проєкту Правил не вбачається, яким чином буде надаватися відповідний дозвіл головного інженера шахти та здійснюватися погодження машиніста електровоза, тобто відсутній механізм відповідних процедур дозволу та погодження.

Необхідно в абзаці п'ятому підпункту 3 пункту 5 розділу IV та в абзаці шостому підпункту 13 пункту 1 розділу V проєкту Правил конкретизувати способи і механізми надання відповідного дозволу та погодження.

10. Відповідно до абзацу першого підпункту 2 пункту 8 розділу V проєкту Правил провідники підлягають заміні при зношенні на один бік: рейкові – понад 8 мм; дерев'яні – понад 15 мм; коробчасті – понад половину товщини стіни.

Згідно з абзацом п'ятим цього ж підпункту 2 пункту 8 розділу V проєкту Правил допускається експлуатація провідників при зношенні, що перевищує вказані вище значення, на підставі експертного висновку суб'єктами господарювання, що виконують експертизи відповідно до статті 21 Закону України «Про охорону праці».

При цьому положення абзацу п'ятого підпункту 2 пункту 8 розділу V проєкту Правил, щодо допуску до експлуатації провідників при зношенні, фактично зводить нанівець норму абзацу першого підпункту 2 пункту 8 розділу V проєкту Правил щодо необхідності заміни провідників при їх зношенні на один бік.

Вважаємо, що запропонована редакція підпункту 2 пункту 8 розділу V проєкту Правил може мати наслідком ймовірність настання небезпеки для життя та здоров'я працівників, в разі *експлуатації провідників при зношенні*.

11. Абзацом сьомим підпункту 4 пункту 9 розділу V проєкту Правил передбачається, що під час нового будівництва і реконструкції шахт з блочною схемою розкриття та проходження флангових стволів, а також за необхідності проведення виробок приствольного двору через скіповий ствол дозволяється двошарове або тришарове намотування канатів на барабан вантажно-людських підйомів на вказаних стволах у період проведення горизонтальних і похилих виробок. При цьому, окрім дотримання умов, зазначених вище, *шахтобудівельна організація має розробляти додаткові заходи за умови погодження з територіальним органом Держпраці*, що гарантують безпеку опускання та підймання працівників.

Зі змісту абзацу сьомого підпункту 4 пункту 9 розділу V проєкту Правил не вбачається, які саме *додаткові заходи* має розробляти шахтобудівельна організація за умови *погодження з територіальним органом Держпраці*.

Отже, необхідно в абзаці сьомому підпункту 4 пункту 9 розділу V проєкту Правил конкретизувати, про які саме *додаткові заходи* йдеться.

Крім того, із запропонованої редакції абзацу сьомого підпункту 4 пункту 9 розділу V проєкту Правил не можливо встановити предмет відповідного погодження територіального органу Держпраці та наявність, передбачених на рівні закону, спеціальних повноважень на надання такого погодження територіальним органом Держпраці.

Також при опрацюванні проєкту Наказу ДРС встановила, що Мінекономіки під час його підготовки не дотримано вимог статей 4, 5 та 8 Закону.

Звертаємо увагу, що відповідно до вимог статті 5 Закону, забезпечення здійснення державної регуляторної політики включає, зокрема: недопущення прийняття регуляторних актів, які є непослідовними або не узгоджуються чи дублюють діючі регуляторні акти.

Крім того, засадами державної регуляторної політики, визначеними Законом, встановлюється необхідність доведення регуляторним органом доцільності прийняття та впровадження в дію кожного окремого регуляторного акта.

Відповідно до вимог статті 21 Закону, ДРС приймає рішення про погодження або про відмову в погодженні проєктів регуляторних актів з урахуванням як самого проєкту акта, так і супровідних до нього документів, визначених цим Законом, обов'язковим серед яких є, насамперед, аналіз регуляторного впливу цього проєкту акта (далі – АРВ).

У цьому випадку наданий розробником АРВ до проєкту Наказу не в повній мірі відповідає вимогам Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 р. № 308 (далі – Методика).

Так в АРВ зазначено, що: *«Прийняття проекту регуляторного акта по суті є проведення дерегуляції чинних нормативно-правових актів в цієї сфері. Необхідність зменшення виробничого травматизму, що виникає внаслідок професійної діяльності. Державна політика в сфері безпеки та здоров'я на роботі спрямована на створення належних, безпечних здорових умов праці, запобігання нещасним випадкам та професійним захворюванням. Впровадження світових стандартів безпеки і гігієни праці, зокрема щодо безпечного ведення гірничих робіт на гірничодобувних підприємствах. Отже, регулювання відносин у цій сфері належить безпосередньо до компетенції відповідних органів держави.»* При цьому в таблиці «Основні групи (підгрупи), на які проблема справляє вплив» не зрозуміло вказано чи справляє, чи ні ця проблема на наступні групи, а саме: громадяни, держава, суб'єкти підприємництва.

Так, у розділі III «Визначення та оцінка альтернативних способів досягнення цілей» АРВ розробник повинен визначити всі прийнятні альтернативні способи досягнення цілей державного регулювання, обрати для проведення оцінки альтернативних способів досягнення цілей не менше двох альтернатив, стисло описати їх та навести аргументи щодо переваги обраного способу.

Як альтернативні способи розробник повинен розглянути можливість розв'язання проблеми за допомогою ринкових механізмів, проаналізувати існуюче правове регулювання відносин, у сфері яких виникла проблема, та визначити, чи може проблема бути розв'язана за допомогою чинних регуляторних актів (схоже регулювання вже запроваджене в існуючих актах) або внесення змін до них.

Доцільно розглядати лише адекватні та реалістичні альтернативи, тобто такі, які спроможні розв'язати існуючу проблему, можуть бути реально впроваджені та виконані на практиці.

Однак розробник обмежився формальним описом вигод і витрат держави, громадян та суб'єктів господарювання від застосування обраних альтернатив.

Під час розгляду інформації, наведеної розробником у таблицях «Оцінка впливу на сферу інтересів держави» та «Оцінка впливу на сферу інтересів громадян» встановлено, що розробник не проаналізував вигоди для держави та витрати для громадян за альтернативами 1 та 2. Разом з тим, зазначив, що для держави та для громадян за альтернативами 1 та 2 витрати відсутні, при цьому обмежився лише текстовим описом інформації, без наведення жодних підтверджуючих даних стосовно зазначеної ним інформації, що не дозволяє порівняти вигоди та витрати внаслідок впровадження запропонованого регулювання.

Інформуємо, що аналіз вигод та витрат показує соціальну та економічну доцільність запропонованого регулювання, допомагає оцінити вплив, який може



мати регуляторний акт на інтереси різних груп (держава, громадяни, суб'єкти господарювання).

Підсумовуючи викладене, вказані обставини унеможливають надання об'єктивної оцінки тому, наскільки обраний розробником спосіб державного регулювання відповідає проблемі, що потребує врегулювання, та наскільки його застосування буде ефективним для її вирішення.

У розділі V «Механізми та заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми» АРВ розробником не описано механізм дії запропонованого регулювання з урахуванням основних бізнес-процесів, які потрібно буде забезпечити суб'єктам господарювання для реалізації його вимог.

Звертаємо увагу розробника, що недотримання ним вимог Закону та Методики в частині визначення показників результативності регуляторного акта не дозволить в подальшому належним чином провести відстеження його результативності, як це передбачено вимогами статті 10 Закону.

Виходячи з наведеного, за результатами проведеного аналізу проекту Наказу та аналізу його регуляторного впливу встановлено, що проект регуляторного акта розроблений без дотримання ключових принципів державної регуляторної політики, визначених вимогами: статті 4 Закону, зокрема ефективності та збалансованості; статті 5 Закону, в частині недопущення прийняття регуляторних актів, які є непослідовними або не узгоджуються чи дублюють діючі регуляторні акти; статті 7 Закону, в частині планування діяльності з підготовки проектів регуляторних актів, статті 8 Закону, в частині підготовки АРВ з урахуванням вимог Методики та статті 9 Закону, в частині дотримання розробником мінімального строку оприлюднення проекту регуляторного акта.

Ураховуючи зазначене, керуючись вимогами частини четвертої статті 21 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», Державна регуляторна служба України

**вирішила:**

відмовити в погодженні проекту наказу Міністерства економіки України «Про затвердження Правил безпеки ведення гірничих робіт у вугільних шахтах».

**Голова Державної регуляторної  
служби України**

**Олексій КУЧЕР**