



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 _____ 2015 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» здійснено розгляд доопрацьованого проекту наказу Міністерства соціальної політики України «Про затвердження Порядку здійснення контролю за якістю проведення атестації робочих місць за умовами праці та правильністю застосування списків на пільгове пенсійне забезпечення» (далі – проект наказу) та документи, що надані до нього листом Державної служби України з питань праці від 29.07.2016 року № 7973/1/4.6-ДП-16.

За результатами розгляду проекту 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)

встановлено:

метою прийняття акту є визначення процедури здійснення контролю за якістю проведення атестації робочих місць за умовами праці на підприємствах, установах та організаціях незалежно від їх форм власності, виду діяльності, господарювання, і у фізичних осіб, які використовують найману працю, правильністю застосування списків на пільгове пенсійне забезпечення, та встановлення єдиних вимог до організації вищезгаданого контролю.

Проектом наказу пропонується затвердити Порядок здійснення контролю за якістю проведення атестації робочих місць за умовами праці та правильністю застосування списків на пільгове пенсійне забезпечення (далі – проект Порядку).

Слід зазначити, що проект наказу вже був предметом розгляду в ДРС, однак в його погодженні було відмовлено з огляду на наявність суттєвих зауважень.

Редакція, що вкотре подана на погодження, в більшості своїх положень не враховує попередніх зауважень Служби, в зв'язку з чим ДРС



залишається на позиції щодо неможливості погодження проекту наказу з огляду на нижчезазначене.

Слід зазначити, що відповідно до Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації, затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 12.04.2005 № 34/5, порядок – це акт, який встановлює механізм реалізації прав та обов'язків фізичних і юридичних осіб, процедуру застосування нормативно-правового акта та умови провадження певної діяльності.

Натомість, доопрацьований проект Порядку не містить конкретизованих положень щодо самого порядку здійснення контролю за якістю проведення атестації робочих місць за умовами праці та правильністю застосування списків на пільгове пенсійне забезпечення.

В проекті Порядку відсутній вичерпний перелік підстав для проведення перевірки, не визначено чіткі критерії за якими має проводитися перевірка за якістю проведення атестації робочих місць за умовами праці, терміни проведення перевірок в залежності від кількості робочих місць, не описано механізму проведення перевірки та предмет перевірки, тобто що має перевіряти інспектор на підприємствах, в установах і організаціях, незалежно від їх форм власності, виду діяльності, господарювання та у фізичних осіб, які використовують найману працю, а також щодо проведення додаткових контрольних заходів для перевірки виконання вимог висновку та застосування до суб'єктів господарювання певних санкцій.

Відповідно до частини другої статті 19 Конституції України орган державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти *лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.*

Дана норма, що відповідно до частини третьої статті 8 Конституції України є нормою прямої дії, була імплементована в статтю 3 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», у якій зазначено, що організація, *повноваження і порядок діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади визначаються Конституцією України, цим та іншими законами України.*

Тобто, будь-які повноваження центрального органу виконавчої влади, а також способи їх реалізації мають бути визначені та закріплені на законодавчому рівні.

Так, у статті 33 Закону України від 14.10.1992 № 2694-ХІІ «Про охорону праці» (далі - Закон № 2694) чітко вказано, що *порядок контролю за якістю проведення атестації робочих місць за умовами праці* визначає центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері трудових відносин та соціального захисту населення.

Однак, розробник проекту акта пропонує затвердити *Порядок*

здійснення контролю за якістю проведення атестації робочих місць за умовами праці та правильністю застосування списків на пільгове пенсійне забезпечення.

Отже, розробнику необхідно привести у відповідність до вимог статті 33 Закону № 2694 назву проекту, а також сам проект на предмет перевірки контролю за якістю проведення атестації робочих місць за умовами праці.

Крім того, вкотре зауважуємо, що статтею 13 Закону України «Про пенсійне забезпечення» від 05.11.1991 № 1788-ХІІ (далі - Закон № 1788) встановлено, що на центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю покладається контроль за правильністю застосування списків на пільгове пенсійне забезпечення і якістю проведення атестації робочих місць на підприємствах та в організаціях та *підготовка пропозицій* щодо вдосконалення цих списків

При цьому, вищевказаною нормою не передбачено складання за результатами перевірки *висновку, письмової вимоги*, а у разі порушення чинного законодавства – *притису* про їх усунення.

Отже, з проекту Порядку необхідно посилання на вищенаведені акти вилучити.

Пункт 1.5 розділу I проекту Порядку розробник пропонує викласти у наступній редакції «Форми службового посвідчення інспектора праці, доручення на апровадження перевірки, висновку, припису та інших документів, що складаються в ході та за результатами перевірки, затверджуються Держпраці».

У данному пункті необхідно навести виключний перелік документів, які складаються в ході та за результатами перевірки.

Пунктом 2.1 розділу II проекту Порядку встановлено, що перевірка проводиться на підставі звернень громадян, первинних організаційних профспілок тощо.

Разом з цим не зрозуміло, протягом якого часу і скільки таких звернень має надійти до контролюючого органу перш ніж він прийме рішення про проведення перевірки, і яким чином оформлюватиметься таке рішення.

Водночас, абзацом п'ятим пункту 5 проекту Порядку пропонується встановити, що перевірка може бути проведена за наявності інших підстав, передбачених законом.

Однак, зазначене положення є нечітким та може призвести до неоднакового застосування на практиці одних і тих же правових норм та, як наслідок, суб'єктивного підходу до того чи іншого суб'єкта господарювання, а також, створити передумови для можливих зловживань у даній сфері правового регулювання, що в свою чергу може спричинити виникнення корупційних ризиків.

У пункті 3.2 розділу III проекту Порядку зазначено, що у кожному конкретному випадку строки проведення перевірок визначаються з урахуванням кількості робочих місць у роботодавця, що підлягають атестації та очікуваного обсягу роботи, необхідного для проведення перевірки, але не більше тридцяти робочих днів.

Зауважуємо, що в даному випадку, доцільно розглянути питання щодо поділу суб'єктів господарювання на категорії в залежності від кількості робочих місць, що підлягають атестації та списків на пільгове забезпечення, за наслідками чого встановити оптимальні строки на проведення перевірки.

Враховуючи зазначене, а також з метою уникнення негативних наслідків у даній сфері контролю, необхідно встановити чіткі часові рамки для таких перевірок.

Розробник проекту Порядку пропонує ввести розділ V «Порядок застосування заходів впливу у зв'язку з порушенням терміну проведення атестації робочих місць за умовами праці та порядку її проведення».

Оскільки нормами статті 13 Закону № 1788 передбачено проведення контролю за правильністю застосування списків на пільгове пенсійне забезпечення і якістю проведення атестації робочих місць на підприємствах та в організаціях, підготовка пропозицій щодо вдосконалення цих списків, то даний розділ необхідно виключити.

Також, наданий розробником аналіз регуляторного впливу до проекту наказу не відповідає 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, (далі – Методика).

Відповідно до пункту 13 Методики результати проведення аналізу впливу регуляторного акта (АРВ), викладаються письмово згідно з додатком I цієї Методики.

Так, у розділі I «Визначення проблеми» АРВ згідно з вимогами Методики розробник повинен чітко визначити проблему, яку пропонується розв'язати шляхом державного регулювання, зокрема:

- визначити причини її виникнення;
- оцінити важливість зазначеної проблеми, зокрема навести дані у цифровому чи кількісному вимірі, що доводять факт існування проблеми і характеризують її масштаб;
- визначити основні групи, на які вона справляє вплив;
- обґрунтувати, чому проблема не може бути розв'язана за допомогою ринкових механізмів та діючих регуляторних актів.

Разом з тим, в АРВ до проекту наказу розробником не проаналізовано існуюче правове регулювання господарських та адміністративних відносин щодо яких склалась проблема, не доведено, чому існуючі регулювання не вирішують проблему та потребують вдосконалення. При визначенні проблеми, яку передбачається розв'язати шляхом державного регулювання, розробник обмежився лише словесним описом проблеми. Не наведено жодних даних у числовій формі, які б обґрунтовували наявність проблеми, визначали її масштаб та важливість, а також не охарактеризовано та не оцінено сфери життя та діяльності, на які проблема має найбільший негативний вплив.

Зазначене не відповідає вимогам статті 4 Закону, зокрема, принципу доцільності – оскільки розробником не доведена наявність проблеми, що потребує державного втручання, та не обґрунтована необхідність державного регулювання господарських відносин з метою її вирішення.

У розділі II «Цілі державного регулювання» АРВ розробник повинен чітко визначити мету державного регулювання, що має бути безпосередньо пов'язана з розв'язанням проблеми.

Задекларовані розробником цілі державного регулювання:

- не відповідають проблемі, визначеній у попередньому розділі АРВ,
- викладені не чітко і лаконічно та не є вимірюваними.

Зокрема, розробником не визначено індикаторів зменшення масштабів проблеми, що характеризувало б досягнення мети регулювання, а тому зробити висновок, чи є цілі реально досяжними не вбачається можливим.

Таким чином, розробником порушено принцип адекватності, оскільки належним чином не обґрунтовано наскільки обраний спосіб державного регулювання відповідає вирішенню існуючої проблеми та дозволить досягти поставлених цілей.

У розділі II «Визначення та оцінка альтернативних способів досягнення цілей» розробник повинен визначити всі можливі альтернативні способи вирішення існуючої проблеми, з яких обрати не менше двох альтернатив, стисло описати їх та оцінити вигоди і витрати держави, населення та суб'єктів господарювання від застосування кожній з них.

Однак, розробник при визначенні альтернативних способів досягнення цілей обмежився лише текстовим описом вигод і витрат держави, населення та суб'єктів господарювання від застосування кожного з них. При цьому, під час проведення оцінки впливу на сферу інтересів суб'єктів господарювання великого і середнього підприємництва окремо кількісно розробником не визначено витрати, які будуть виникати внаслідок запровадження кожного з альтернативних способів, у грошовому еквіваленті відповідно до Додатку 2 до Методики.

В АРВ розробником не наведено жодних розрахунків витрат суб'єктів господарювання, яких вони зазнають як внаслідок впровадження проекту

наказу, так і внаслідок застосування альтернативних способів досягнення цілей, що підтверджували б економічну доцільність обраного способу.

Зазначене не дозволить в подальшому об'єктивно оцінити, наскільки обраний розробником спосіб державного втручання відповідає проблемі, що потребує врегулювання, та наскільки його застосування буде ефективним для її вирішення.

У розділі V АРВ «Механізми та заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми» при визначенні механізму дії запропонованого регулювання розробником лише частково враховано основні бізнес-процеси, які потрібно буде забезпечити суб'єктам господарювання для реалізації його вимог, що ставить під сумнів точність розрахунків витрат суб'єктів господарювання, проведеного згідно з Додатком 2 до Методики. При цьому, залишається незрозумілим, яким чином механізм дії проекту наказу пов'язаний з вирішенням проблеми, описаної в розділі I АРВ.

Крім того, розробником не оцінено, які організаційні заходи мають здійснити органи влади для впровадження цього регуляторного акта після набрання їм чинності.

При заповненні розділу VI АРВ «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» розробником також не обраховано витрати органів виконавчої влади на виконання вимог регуляторного акта згідно з Додатком 3 до Методики, що не дозволяє зробити висновок щодо забезпечення балансу інтересів суб'єктів господарювання та держави, та чи є обраний спосіб регулювання оптимальним з позиції мінімізації витрат держави.

Розділ VIII АРВ «Визначення показників результативності дії регуляторного акта» заповнено з порушенням вимог пункту 10 Методики. Так, розробником частково наведені обов'язкові показники результативності регуляторного акту. При цьому, розробником наведено додаткових показників, які безпосередньо характеризують результативність регуляторного акта. Відповідно до вимог Методики ці показники повинні бути не описовими, а кількісними та вимірювальними.

Крім того, розробником не наведено прогнозних показників результативності дії регуляторного акта у кількісному виразі.

Зазначене є порушенням вимог Методики, яка передбачає, що слід визначити не менше ніж три кількісних показники, які безпосередньо характеризують результативність дії регуляторного акта та які підлягають контролю (відстеження результативності).

Крім того, не дотримано вимог статті 5 зазначеного вище Закону в частині недопущення прийняття регуляторних актів, які не узгоджуються з діючими регуляторними актами.

Враховуючи викладене, керуючись частиною четвертою 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 Порядку здійснення контролю за якістю проведення атестації робочих місць за умовами праці та правильністю застосування списків на пільгове пенсійне забезпечення».

**Голова Державної
регуляторної служби України**



К.М. Ляпіна