



ДЕРЖАВНА РЕГУЛЯТОРНА СЛУЖБА УКРАЇНИ

вул. Арсенальна, 9/11 м. Київ 01011

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 Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо створення належних, безпечних і здорових умов праці» (далі – проект Закону), а також документи, що додаються до проекту Закону, надіслані Державною службою України з питань праці листом від 25.05.2017 № 5924/1/7.1-ДП-17.

За результатами проведеного аналізу проекту Закону та аналізу регуляторного впливу на відповідність вимогам статей 4, 5, 8 і 9 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»

встановлено:

проектом Закону пропонується внести зміни, зокрема, до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та встановити, що дія цього Закону не поширюватиметься на відносини, що виникають під час здійснення заходів державного гірничого нагляду, державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, охорону та гігієну праці, зайнятість населення.

Також, проектом Закону пропонується внести зміни до пункту 2 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» щодо лібералізації системи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», яким встановлено мораторій на внесення змін до статті 2 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» протягом року з дня набрання чинності цим Законом.

Однак, проект Закону не може бути погоджений з огляду на нижчезазначене.

1. Зауваження щодо змістовного наповнення проекту Закону.

Концепція правового регулювання, запроваджена Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», полягає у впровадженні єдиного підходу до визначення правових та організаційних засад, основних принципів порядку здійснення державного



нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноважень органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб, прав, обов'язків та відповідальності суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю).

Так, частиною четвертою статті 4 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» визначено, що виключно законами встановлюються: органи, уповноважені здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності; види господарської діяльності, які є предметом державного нагляду (контролю); повноваження органів державного нагляду (контролю) щодо зупинення виробництва (виготовлення) або реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг; вичерпний перелік підстав для зупинення господарської діяльності; способи та форми здійснення заходів здійснення державного нагляду (контролю); санкції за порушення вимог законодавства і перелік порушень, які є підставою для видачі органом державного нагляду (контролю) припису, розпорядження або іншого розпорядчого документа.

Відсутність чітких норм, які б визначали порядок здійснення заходів державного нагляду (контролю) за додержанням законодавства під час здійснення заходів державного гірничого нагляду, державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, охорону та гігієну праці, зайнятість населення створить передумови для різного застосування на практиці одних і тих же правових норм, зловживань під час здійснення заходів державного нагляду (контролю) посадовими особами органу державного нагляду (контролю), та, як наслідок, призвести до виникнення корупційних ризиків.

В свою чергу, дотримання норм Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» є дієвою запорукою для зменшення зловживань та порушень з боку контролюючих органів, втручання державних органів у господарську діяльність, оскільки досвід застосування зазначеного Закону неодноразово доводив його ефективність на практиці.

Звертаємо увагу, що Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» враховано необхідність здійснення заходів державного нагляду (контролю) з особливостями у певних сферах, зокрема, державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення.

Так, частиною четвертою статті 2 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» встановлено, що заходи, зокрема, державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення здійснюються у встановленому цим Законом порядку з урахуванням особливостей, визначених законами у відповідних сферах та міжнародними договорами.

За таких обставин виведення зі сфери дії Закону відносин, що виникають під час здійснення заходів державного гірничого нагляду, державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, охорону та гігієну праці,

зайнятість населення є безпідставним, необґрунтованим та не може бути підтримане Державною регуляторною службою України.

Також, проектом Закону пропонується внести зміни до статті 38 Закону України «Про охорону праці», а саме:

частину другу після слів «у сфері охорони праці» доповнити знаками та словами «, гігієни праці у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України»; частину п'яту виключити.

Запропоновані зміни є незрозумілими, оскільки стаття 38 Закону України «Про охорону праці» містить лише три частини.

2. *Зауваження щодо аналізу регуляторного впливу до проекту Закону.*

Наданий розробником аналіз регуляторного впливу до проекту Закону 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 (далі - АРВ), викладаються письмово згідно з додатком 1 цієї Методики.

Так, у розділі I АРВ «Визначення проблеми» 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.

Разом з цим, у розділі I АРВ проблему визначено на досить формальному рівні та не наведено жодних даних у числовій формі, які б обґрунтовували наявність проблеми, визначали її масштаб та важливість.

Зазначене, в свою чергу, не відповідає вимогам статті 4 Закону, зокрема, принципу доцільності, оскільки розробником не обґрунтована належним чином наявність проблеми, що потребує державного регулювання, та наскільки його застосування буде ефективним для її вирішення.

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

Натомість, у даному розділі розробником зазначено, що ціллю державного регулювання є відновлення повноцінного державного нагляду (контролю) за додержанням законодавства про працю, зайнятість населення, охорону праці, гігієну праці та державного гірничого нагляду відповідно до вимог міжнародних договорів з питань організації праці.

При цьому зауважуємо, що задекларовані розробником цілі державного регулювання, по-перше, не узгоджуються з проблемою, визначеною у

попередньому розділі АРВ, а, по-друге, викладена не чітко, лаконічно та не є вимірною.

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

З огляду на вказане, 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 III АРВ «Визначення та оцінка альтернативних способів досягнення цілей» розробнику необхідно стисло описати їх та оцінити вигоди і витрати держави та суб'єктів господарювання від застосування кожної з них.

Натомість, при визначенні альтернативних способів досягнення цілей, розробник обмежився лише формальним текстовим описом вигод і витрат держави та суб'єктів господарювання від застосування кожного з них.

При цьому, під час проведення оцінки впливу на сферу інтересів суб'єктів господарювання великого, середнього та малого підприємства окремо кількісно розробником не визначено витрати, які можуть виникнути внаслідок запровадження кожного з альтернативних способів, у грошовому еквіваленті відповідно до Додатку 2 до Методики.

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 зв'язку з неналежним опрацюванням зазначених розділів АРВ у розділі IV «Вибір найбільш оптимального альтернативного способу досягнення цілей» розробником не доведено вибір оптимального альтернативного способу, не проаналізовано причини відмови від застосування того чи іншого способу та аргументи на користь обраного, що є порушенням принципу ефективності – забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат.

У розділі V АРВ «Механізми та заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми» розробником не описано механізм дії запропонованого регулювання з урахуванням основних бізнес-процесів, які потрібно буде забезпечити *суб'єктам господарювання* для реалізації його вимог. При цьому, розробником не враховано, що механізм реалізації регуляторного акта має бути безпосередньо пов'язаний із цілями та очікуваними результатами регуляторного акту, тобто, необхідно встановити, яким чином будуть діяти положення проекту Закону, та якою прогнозується ситуація після набрання регулятором актом чинності.

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

У розділі VI АРВ «Оцінка виконання вимог регуляторного акта залежно від ресурсів, якими розпоряджаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування та юридичні особи, які повинні проваджувати або виконувати ці вимоги» розробником не виконано вимоги пункту 8 Методики в частині забезпечення проведення М-Тесту, що, в свою чергу, що не дозволяє виміряти вплив регулювання на суб'єктів малого підприємництва, оцінити вигоди або витрати, які вони понесуть внаслідок провадження регулювання, та, як наслідок неможливість визначення необхідності вирівнювання питомої вартості навантаження між суб'єктами великого, середнього та малого підприємництва шляхом запровадження компенсаторних механізмів для суб'єктів малого підприємництва.

У розділі VII АРВ «Обґрунтування запропонованого строку дії регуляторного акта» відсутнє, власне, обґрунтування запропонованого строку дії регуляторного акта.

У Розділ VIII «Визначення показників результативності дії регуляторного акта» розробником не враховано вимоги пункту 10 Методики.

Так, розробником не наведено показників результативності регуляторного акту, які безпосередньо характеризують результативність регуляторного акта.

Відповідно до пункту 10 Методики прогностичні значення показників результативності регуляторного акта встановлюються протягом різних періодів після набрання чинності актом, обов'язковими з яких повинні бути:

розмір надходжень до державного та місцевих бюджетів і державних цільових фондів, пов'язаних з дією акта;

кількість суб'єктів господарювання;

розмір коштів і час, що витратимуться суб'єктами господарювання, пов'язаними з виконанням вимог акта;

рівень поінформованості суб'єктів господарювання.

Окрім цього, відповідно до вимог Методики, необхідно навести не менше ніж три кількісних показники, які безпосередньо характеризують результативність дії регуляторного акта, та які підлягають контролю (відстеження результативності).

Недотримання розробником вимог Закону та Методики в частині визначення показників результативності не дозволить в подальшому належним чином провести відстеження його результативності, як це передбачено статтею 10 Закону.

Окрім вищевикладеного наголошуємо, що прийняття проекту Закону здійснюється не у відповідності з принципом передбачуваності державної регуляторної політики.

Зазначений принцип, зокрема, передбачає послідовність регуляторної діяльності, відповідність її цілям державної політики, а також планам з підготовки проектів регуляторних актів, що дозволяє суб'єктам господарювання здійснювати планування їхньої діяльності.

Згідно зі статтею 7 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» регуляторний орган затверджує план

діяльності з підготовки ним проектів регуляторних актів на наступний рік не пізніше 15 грудня поточного року.

Затверджені плани діяльності з підготовки проектів регуляторних актів, а також зміни до них оприлюднюються у спосіб, передбачений вищезазначеним Законом України.

Якщо регуляторний орган готує проект регуляторного акта, який не внесений до затвердженого цим регуляторним органом плану діяльності з підготовки проектів регуляторних актів, цей орган повинен внести відповідні зміни до плану не пізніше десяти робочих днів з дня початку підготовки цього проекту або з дня внесення проекту на розгляд до цього регуляторного органу, але не пізніше дня оприлюднення цього проекту.

Проте, представлений проект Закону не включений до Плану діяльності Державної служби України з питань праці з підготовки проектів регуляторних актів у 2017 році.

Отже, проект Закону розроблено без дотримання ключових принципів державної регуляторної політики, визначених статтею 4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», а саме: доцільності, тобто обґрунтованої необхідності державного регулювання господарських відносин з метою вирішення існуючої проблеми;

ефективності - забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів суб'єктів господарювання, громадян та держави;

збалансованості - забезпечення у регуляторній діяльності балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави;

передбачуваності - послідовності регуляторної діяльності, відповідність її цілям державної політики, а також планам з підготовки проектів регуляторних актів, що дозволяє суб'єктам господарювання здійснювати планування їхньої діяльності.

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 Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо створення належних, безпечних і здорових умов праці».

**Голова Державної регуляторної
служби України**



Ксенія Ляпіна