



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 Закону України «Про активізацію пошуку роботи безробітних та шукачів роботи» (далі – проект Закону), а також документи, що додаються до проекту Закону, подані листом Міністерства соціальної політики України від 01.06.2017 № 11428/0/2-17/24.

За результатами проведеного аналізу проекту Закону 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 Закону пропонується внести зміни до деяких законодавчих актів України у сфері активізації пошуку роботи безробітних та шукачів роботи, а саме, до:

- Кодексу законів про працю України;
- Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні»;
- Закону України «Про приватизацію державного майна»;
- Закону України «Про рекламу»;
- Закону України «Про ідентифікацію та реєстрацію тварин»;
- Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування»;
- Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття»;
- Закону України «Про управління об'єктами державної власності»;
- Закону України «Про державно-приватне партнерство»;
- Закону України «Про професійний розвиток працівників»;
- Закону України «Про зайнятість населення».

Державна регуляторна служба України

ВИХ №5418/0/20-17 від 11.07.2017



Як вбачається з АРВ до проекту Закону, його розроблено з метою недопущення зростання безробіття серед населення України.

Однак, проект регуляторного акта не може бути погоджений ДРС у представлений редакції з огляду на нижчезазначене.

Щодо назви проекту Закону

Назва проекту Закону не відповідає нормопроектувальній техніці. Фактично проектом Закону вносяться зміни до 10 законодавчих актів, а назва законопроекту звучить, як один окремий новий Закон.

Щодо змістовного наповнення проекту Закону

Проектом Закону передбачається внесення змін до частини першої статті 38 Закону України «Про зайнятість населення» шляхом викладення її у новій редакції, зокрема: «Обов'язкові умови зовнішньоекономічного договору (контракту) про надання посередницьких послуг у сфері працевлаштування встановлюються у ліцензійних умовах провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном, що затверджуються Кабінетом Міністрів України».

Водночас, встановлення в ліцензійних умовах обов'язкових умов зовнішньоекономічного договору (контракту) про надання посередницьких послуг у сфері працевлаштування не узгоджується з нормами законодавства у відповідній сфері з огляду на наступне.

Так, частиною дев'ятою статті 9 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» встановлено вичерпний перелік положень стосовно вимог до суб'єкта господарювання, які можуть бути включені до ліцензійних умов. Такий перелік виключає можливість включення до ліцензійних умов запропонованої норми.

З іншої сторони, відповідно до статті 6 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» суб'єкти, які є сторонами зовнішньоекономічного договору (контракту), мають бути здатними до укладання договору (контракту) відповідно до цього та інших законів України та/або закону місця укладання договору (контракту). Зовнішньоекономічний договір (контракт) складається відповідно до цього та інших законів України з урахуванням міжнародних договорів України.

У свою чергу, суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності при складанні тексту зовнішньоекономічного договору (контракту) мають право використовувати відомі міжнародні звичаї, рекомендації, правила міжнародних органів та організацій, якщо це не заборонено прямо та у виключній формі цим та іншими законами України.

Тобто, суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності мають право укладати будь-які види зовнішньоекономічних договорів (контрактів), крім тих, які прямо та у виключній формі заборонені законами України.

Вважаємо за доцільне у проекті Закону привести частину першу статті 38 Закону України «Про зайнятість населення» у відповідність до законодавства.

Проектом Закону також передбачається виключення з частини другої статті 38 Закону України «Про зайнятість населення» норми наступного змісту: «Суб'єкт господарювання, який надає послуги з посередництва у працевлаштуванні за кордоном, не має права отримувати від осіб, яким надані такі послуги, плату до підписання акта виконаних робіт». Зауважуємо, що підстави для такого виключення норми не обгрунтовані.

Крім цього, проектом Закону пропонується внести зміни до статті 42 Закону України «Про зайнятість населення», зокрема:

1. «Іноземці та особи без громадянства, які прибули в Україну для працевлаштування на визначений строк, мають право займатись трудовою діяльністю, зокрема на умовах сумісництва, на території України на підставі дозволу роботодавцю на застосування праці іноземця або особи без громадянства, що видається *центрами надання адміністративних послуг*, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

2. Суб'єктом надання адміністративної послуги є державна служба зайнятості, яка сприяє у працевлаштуванні громадян України та приймає рішення щодо видачі, продовження дії та анулювання дозволу на застосування праці іноземця або особи без громадянства.

5. Порядок видачі, продовження дії, *перелік підстав для відмови у видачі, продовженні дії та анулювання дозволу, перелік та вимоги до документів, необхідних для оформлення дозволу* визначаються Кабінетом Міністрів України».

Поряд з цим, згідно з абзацом першим частини 1 статті 9 Закону України «Про адміністративні послуги» визначено, що адміністративні послуги надаються суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо або *через центри* надання адміністративних послуг.

Разом з цим, згідно з пунктом 3 статті 1 Закону України «Про адміністративні послуги» визначено, що суб'єкт надання адміністративної послуги – орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, державний реєстратор, суб'єкт державної реєстрації, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги.

Тобто, центр надання адміністративних послуг, *безпосередньо*, не має законодавчих повноважень для видачі дозволів.

Крім цього, відповідно до статті 5 Закону України «Про адміністративні послуги» визначено, зокрема, що виключно законами, які

регулюють суспільні відносини стосовно надання адміністративних послуг, встановлюються:

- найменування адміністративної послуги та підстави для її одержання;

- суб'єкт надання адміністративної послуги та його повноваження щодо надання адміністративної послуги;

- перелік та вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги;

- платність або безоплатність надання адміністративної послуги;

- граничний строк надання адміністративної послуги;

- *перелік підстав для відмови* у наданні адміністративної послуги.

Тому, основні вимоги щодо видачі дозволу роботодавцю на застосування праці іноземця або особи без громадянства мають бути встановлені на рівні Закону.

Таким чином, проект Закону необхідно привести у відповідність до норм Закону України «Про адміністративні послуги».

Проектом Закону пропонується доповнити Кодекс законів про працю України (далі - КЗпП) новою статтею 7¹ «Особливості зайнятості домашніх працівників». Однак, норма статті 7 КЗпП «особливості регулювання праці деяких категорій працівників» вже передбачає таку категорію, як *«працівники, які працюють у фізичних осіб за трудовими договорами»*, тобто до таких працівників також відносяться і домашні працівники. Крім того, стаття 7 КЗпП визначає, що особливості регулювання праці певних категорій осіб, а також додаткові підстави для припинення трудового договору деяких категорій працівників *встановлюються законодавством*.

Тобто, якщо КЗпП доповнюється новою категорією «домашній працівник», яка додається в окрему статтю, то і особливості регулювання їх праці повинні встановлюватися на рівні законодавства, а не лише за умовами трудового договору, як передбачає частина шоста нової статті 7¹ проекту Закону. Також цією частиною визначено, що гарантії щодо зайнятості, часу відпочинку, оплати праці, охорони праці, праці жінок, молоді, осіб з інвалідністю надаються в порядку, передбаченому законодавством про працю.

Вважаємо за доцільне, що у разі доповнення КЗпП новою статтею, то також необхідні відповідні доповнення в інші нормативні акти, якими регулюється трудове законодавство. Без системного підходу до змін, введення такої категорії у проекті Закону, як «домашній працівник» вбачається сумнівним, та на практиці не дасть нічого позитивного тим громадянам, які фактично вже працюють в якості домашніх працівників.

Крім того, проектом Закону пропонується внести зміни до Закону України «Про зайнятість населення», зокрема, доповнювати його новим терміном аутсорсинг (ст.1 п.п.25) – передача державною службою

зайнятості частини своїх функцій у сфері працевлаштування зареєстрованих безробітних з числа громадян, які мають додаткові гарантії у сприянні працевлаштуванню (визначені статтею 14 вказаного Закону), а також надання окремих консультаційних та консалтингових послуг, послуг з професійної орієнтації, професійного навчання, соціальної реабілітації суб'єктам господарювання на умовах договору.

При цьому, частина шоста статті 21 Закону України «Про зайнятість населення» у проекті Закону передбачає, що Державна служба зайнятості України може залучати суб'єктів господарювання на умовах аутсорсингу для адресного працевлаштування безробітних громадян, які недостатньо конкурентоспроможні на ринку праці, щодо яких було вжито заходів із профілювання, надано соціальні послуги та, які не були працевлаштовані протягом 6 місяців з дня їх реєстрації.

Таким чином, не зрозуміло, по-перше, яку саме частину своїх функцій може передавати Державна служба зайнятості України суб'єктам господарювання на умовах договору (аутсорсинг), і по-друге, для яких саме категорій громадян можливе працевлаштування суб'єктам господарювання на умовах аутсорсингу (які мають додаткові гарантії у сприянні працевлаштуванню (стаття 1), або безробітних громадян, які недостатньо конкурентоспроможні на ринку праці, щодо яких було вжито заходів із профілювання (стаття 21).

Виходячи з вищенаведеного, у проекті Закону необхідно узгодити між собою вищевказані норми статей 1 і 21 Закону України «Про зайнятість населення».

Проектом Закону також не уточнюється, які саме окремі консультаційні та консалтингові послуги можуть надаватися на умовах аутсорсингу. У свою чергу, такий спосіб викладення норм у проекті Закону може у майбутньому призвести до появи корупційних ризиків та зловживань.

Крім того, у Законі України «Про зайнятість населення» проектом Закону пропонується ввести такий термін як «повна зайнятість – наявність роботи для всіх, хто готовий працювати і шукає роботу». При цьому, термін «неповна зайнятість» виключається, що є не зовсім логічним та прийнятним. До того ж, поняття «повної зайнятості» потребує більш чіткого визначення та наповнення його правовим змістом.

Також Законом України «Про зайнятість населення» доповнюється новим терміном «виробництво – економічна діяльність, спрямована на створення (виготовлення) продукту (послуг)». Водночас, введення такого терміну є не зовсім зрозумілим, оскільки далі по тексті проекту Закону він взагалі не згадується. Крім того, законодавство вже має визначення цього терміну і додаткова нова його інтерпретація у законодавстві про зайнятість (яке не є профільним в контексті галузі виробництва як такого) є неприйнятним.

У статті 4 проекту Закону вносяться зміни до Закону України «Про зайнятість населення», зокрема, до зайнятого населення відносять осіб, які провадять релігійну (місіонерську) діяльність, *іншу подібну діяльність*.

При цьому, яку подібну діяльність можливо також відносити до релігійної проектом не уточнюється, що може створювати зловживання з боку працівників служби зайнятості, оскільки на власний розсуд вони можуть визначати осіб, як зайняте населення.

Проектом Закону пропонується викласти в новій редакції статтю 52 Закон України «Про зайнятість населення» та встановити, що державний контроль за додержанням законодавства про зайнятість населення в межах визначених повноважень здійснюють центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю та зайнятість населення *у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України*; уповноважені органи місцевого самоврядування (частина перша та друга статті 52).

Запропоновані норми проекту Закону порушують основні принципи державного нагляду (контролю), встановлені статтею 3 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», зокрема принципи;

- здійснення державного нагляду (контролю) лише за наявності підстав та *в порядку, визначених законом*;

- неприпустимості дублювання повноважень органів державного нагляду (контролю) та неприпустимості здійснення заходів державного нагляду (контролю) різними органами державного нагляду (контролю) з одного й того самого питання.

Так, частиною 10 статті 53 Закону України «Про зайнятість населення» встановлено, що штрафи, накладення яких передбачено цією статтею, не належать до адміністративно-господарських санкцій, визначених Господарським кодексом України.

Проте, таке положення порушує цілісність системи видів юридичної відповідальності, встановлену законами, та, вводячи новий вид санкцій, надає можливість застосовувати їх без обмеження строків, встановлених Господарським кодексом України та іншими законами України.

Взагалі положення проекту Закону щодо змін до Закону України «Про зайнятість населення» охоплюють практично весь текст діючого Закону, тому логічно було викласти цей Закон у новій редакції.

Проектом Закону до статті 8 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» пропонується виключити норму про те, що *«усі застраховані особи є членами Фонду»*, що суперечить частині третій статті 14 вищевказаного Закону «Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» згідно якої усі

застраховані громадяни є членами відповідних страхових фондів залежно від виду соціального страхування.

Разом з цим, відповідно до частини другої статті 25 «Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» у разі прийняття законів з нових видів загальнообов'язкового державного соціального страхування або внесення змін до законів України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування одночасно вносяться зміни до цих Основ.

Також проектом Закону вносяться зміни до Закону України «Про приватизацію державного майна» (стаття 23), відповідно до яких кошти, одержані від продажу державного майна, у тому числі від продажу земельних ділянок державної власності, на яких розташовані об'єкти, що підлягають приватизації, інші надходження, безпосередньо пов'язані з процесом приватизації (збір за подання заяви про приватизацію; реєстраційний збір за реєстрацію покупців для участі в аукціоні, конкурсі; суми штрафних санкцій за несвоєчасні розрахунки за придбані об'єкти приватизації; відсотки, нараховані на суму відстрочених платежів тощо), зараховуються до Державного бюджету України у повному обсязі, *окрім випадків, встановлених законом.*

У проекті Закону пропонується зміни до статті 4 Закону України «Про управління об'єктами державної власності», де передбачуються положення, згідно яких виконавчі дирекції органів соціального страхування, визначені законами України є суб'єктами управління об'єктами державної власності.

Водночас, проектом Закону пропонується доповнити Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» (стаття 16) положенням, яким встановлюється, що *джерелами формування коштів Фонду є доходи від здачі в оренду чи від продажу майна, що перебуває на балансах органів, які виконують функції виконавчої дирекції Фонду.*

З іншої сторони, проектом Закону доповнюється частиною шостою стаття 8 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття», а саме частиною шостою такого змісту: *«Майно, придбане за кошти Фонду, належить до державної власності, оперативне управління яким здійснюється державною службою зайнятості».*

Вищевказані зміни проекту Закону не узгоджуються з нормами пункту 2 частини 1 статті 15 Бюджетного Кодексу, де визначено, що джерелами фінансування бюджету є кошти від приватизації державного майна (включаючи інші надходження, безпосередньо пов'язані з процесом приватизації), крім того в даному випадку суперечить загальним нормам права, які регулюють відносини, зокрема, щодо права державної власності,

встановленим Цивільним та Господарським кодексами України, Законом України «Про управління об'єктами державної власності» та іншими.

Окрім того, наданий розробником АРВ до проекту Закону не відповідає вимогам Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308 зі змінами, внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1151 (далі – Методика).

Відповідно до пункту 13 Методики результати проведення АРВ, викладаються письмово згідно з додатком 1 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, обґрунтувати, чому проблема не може бути розв'язана за допомогою ринкових механізмів та діючих регуляторних актів.

Проте, у АРВ до проекту Закону розробником обмежився лише формальним описом проблеми, яка виникає у сфері зайнятості населення. Також у АРВ не достатньо розписано механізм шляхів вирішення зниження безробіття серед громадян України.

Разом з тим, у даному розділі АРВ відсутнє чітке обґрунтування запропонованих змін, не проаналізовані переваги обраного механізму, які передбачається у редакції проекту Закону над діючим регулюванням у відповідній сфері.

Зазначене не відповідає вимогам статті 4 Закону про регуляторну політику, 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 VII АРВ «Обґрунтування запропонованого строку дії регуляторного акта» відсутнє, власне, обґрунтування запропонованого строку дії регуляторного акта.

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

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

Відповідно до пункту 10 Методики прогнозні 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 про регуляторну політику та Методики в частині визначення показників результативності не дозволить в подальшому належним чином провести відстеження його результативності, як це передбачено статтею 10 Закону про регуляторну політику.

Також зауважуємо, що прийняття проекту Закону здійснюється не у відповідності з принципом передбачуваності державної регуляторної політики встановленого статтею 7 Закону про регуляторну політику, якою визначено, що регуляторні органи затверджують плани діяльності з підготовки ними проектів регуляторних актів на наступний календарний рік не пізніше 15 грудня поточного року, якщо інше не встановлено законом.

План діяльності з підготовки проектів регуляторних актів повинен містити визначення видів і назв проектів, цілей їх прийняття, строків підготовки проектів, найменування органів та підрозділів, відповідальних за розроблення проектів регуляторних актів.

Затвержені плани діяльності з підготовки проектів регуляторних актів, а також зміни до них оприлюднюються у спосіб, передбачений статтею 13 Закону про регуляторну політику, не пізніш як у десятиденний строк після їх затвердження.

Якщо регуляторний орган готує або розглядає 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 регуляторного органу, але не пізніше дня оприлюднення проекту.

Проте, представлений проект Закону не включений до Плану діяльності з підготовки проектів регуляторних актів на 2017 рік Міністерством соціальної політики України.

Принадно зауважуємо, що при повторній подачі на погодження проекту Закону необхідно дотримуватись процедур, вимоги яких визначені у абзаці другого статті 21 Закону про регуляторну політику, зокрема, у частині подачі повного пакету документів (з роздрукованим повністю проектом регуляторного акту, а не посиланням на електронну версію матеріалів, які надіслані на офіційну пошту Служби).

Враховуючи вищевикладене, за результатами розгляду положень проекту Закону та АРВ, встановлено, що проект розроблено без дотримання ключових принципів державної регуляторної політики, а саме: доцільності, передбачуваності та збалансованості, визначених статтею 4 Закону про регуляторну політику, а також вимог статті 8 Закону про регуляторну політику у частині підготовки АРВ з урахуванням вимог Методики проведення аналізу регуляторного впливу, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308 (зі змінами).

Крім того, під час розробки проекту Закону розробником не враховано вимог статті 5 зазначеного Закону про регуляторну політику у частині недопущення прийняття регуляторних актів, які не узгоджуються з діючими регуляторними актами.

Ураховуючи наведене, 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 активізацію пошуку роботи безробітних та шукачів роботи».

Голова Державної
регуляторної служби України



Ксенія Ляпіна