



ДЕРЖАВНА РЕГУЛЯТОРНА СЛУЖБА УКРАЇНИ

вул. Арсенальна, 9/11, м. Київ, 01011, тел./факс (044) 239-76-40

E-mail: inform@drs.gov.ua, Сайт: www.drs.gov.ua, код згідно з ЄДРПОУ 39582357

від _____ № _____ на № _____ від _____ 20__ р.

РІШЕННЯ

про відмову в погодженні проекту регуляторного акта

Державна регуляторна служба України (далі – ДРС) відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (далі – Закон) розглянула проект постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання здійснення державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю» (далі – проект постанови), разом з додатками, поданий листом Міністерства економіки України від 29.10.2021 № 4706-02/52342-03.

За результатами проведеного аналізу проекту постанови та аналізу його регуляторного впливу на відповідність вимогам статей 4, 5, 8 і 9 Закону, ДРС

встановила:

проектом постанови пропонується затвердити Порядок здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю (далі – Порядок 1) та Порядок здійснення державного нагляду за додержанням законодавства про працю (далі – Порядок 2), а також внести зміни до Порядку накладення штрафів за порушення законодавства про працю та зайнятість населення, затвердженого постановою КМУ від 17.07.2013 № 509.

За інформацією розробника прийняття проекту постанови сприятиме зменшенню кількості випадків порушень прав працівників у зв'язку з певними діями або бездіяльністю роботодавців; стимулюванню роботодавців до виконання вимог законодавства про працю, зменшення кількості нещасних випадків на виробництві тощо.

Однак проекту постанови не може бути погодженим у запропонованій редакції, урахувавши наступне.

Порядком 1 встановлено процедуру здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю юридичними особами (зокрема їх структурними та відокремленими підрозділами, які не є юридичними особами) та фізичними особами, які використовують найману працю, з урахуванням особливостей, визначених Конвенцією Міжнародної організації праці № 81 від 1947 року про інспекцію праці у промисловості й торгівлі, ратифікованою Законом України від 08.09.2004 № 1985-IV (далі – Конвенція № 81), Конвенцією Міжнародної організації праці № 129 від 1969 року про інспекцію праці в сільському господарстві,



АСУД "ДОК ПРОФ З"

РІШЕННЯ № 586 від 29.11.2021
Кучер Олексій Володимирович
КЕП Кучер Олексій Володимирович
58E2D9E7F900307B04000003BF53000408B8E00

РІШЕННЯ № 586 від 29.11.2021



ратифікованою також Законом України від 08.09.2004 № 1985-IV (далі – Конвенція № 129), та Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (далі – Закон про нагляд (контроль)) .

Відповідно до абзацу п'ятого пункту 2 вказаного Порядку 1 заходи державного контролю з питань додержанням законодавства про працю, крім питань визначених абзацом другим – четвертим цього пункту, здійснюються відповідно до вимог Закону про нагляд (контроль) з урахуванням пунктів 3-4, підпунктів 1-7 пункту 14 цього Порядку (*пункти 1, 3 Порядку 1*).

Відповідно до частини другої статті 19 Конституції України органи 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.

Один з основних принципів державного нагляду (контролю), закріплених у абзаці сьомому статті 3 Закону про нагляд (контроль), є принцип здійснення державного нагляду (контролю) лише за наявності підстав та в порядку, визначених законом.

Частини четверта, шоста і восьма статті 4 Закону України про нагляд (контроль) передбачають, що виключно законами встановлюються органи, уповноважені здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності; спосіб та форми здійснення заходів здійснення державного нагляду (контролю). Орган державного нагляду (контролю) не може здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності, якщо закон прямо не уповноважує такий орган на здійснення державного нагляду (контролю) у певній сфері господарської діяльності та не визначає повноваження такого органу під час здійснення державного нагляду (контролю).

З огляду на викладене, по-перше, запропонований проект постанови в системі законодавства має статус підзаконного акту і не може наділяти органи Держпраці повноваженнями щодо здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. По-друге, запропонована постанова КМУ суперечить нормам частини другої статті 19 Конституції України, нормам абзацу сьомого статі 3 Закону про нагляд (контроль), у яких зазначено, що одним з основних принципів державного нагляду (контролю) є його здійснення лише за наявності підстав та в порядку, визначених законом, а також нормам статті 4 цього Закону, у яких чітко передбачено, що спосіб та форми здійснення заходів здійснення державного нагляду (контролю) встановлюються виключно законами.

Порядком 2 встановлюється процедура здійснення Державною службою України з питань праці (далі – Держпраці) та її територіальними органами державного нагляду за додержанням законодавства про працю. Основною метою такого нагляду є виявлення порушень та недоліків під час здійснення центральними органами виконавчої влади повноважень, визначених частиною другою статті 259 Кодексу законів про працю України (*пункти 1, 2 Порядку 2*).



Відповідно до статті 259 Кодексу законів про працю України, державний нагляд та контроль за додержанням законодавства про працю юридичними особами незалежно від форми власності, виду діяльності, господарювання, фізичними особами - підприємцями, які використовують найману працю, здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, та його територіальні органи у порядку, визначеному КМУ.

Згідно з пунктом 1 Положення про Держпраці, затвердженого постановою КМУ від 11.02.2015 № 96, є єдиним центральним органом виконавчої влади уповноваженим на здійснення державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю є Держпраці.

Крім цього, запропонованим проектом постанови встановлюється дві форми здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю це інспекційне відвідування та невиїзне інспектування. При цьому інспекторам праці надаються не обмежені дискреційні повноваження при вирішенні питання визначення часу проведення відвідувань, які під час відвідувань не обмежені робочими годинами об'єктів відвідування.

Однак, станом на сьогодні жодного нормативного документу, який би встановлював такі форми заходів державного нагляду (контролю) як інспекційне відвідування та невиїзне інспектування, а також запропоновані у проекті постанови КМУ способи, підстави та порядок їх проведення, на законодавчому рівні не існує.

Також варто зазначити, що у запропонованому Порядку 1 йдеться про посилення на норми міжнародних Конвенцій, зокрема на відносини, які цими Конвенціями не регулюються.

Відповідно до статті 1 Конвенції міжнародної організації праці № 81 кожний член Міжнародної організації праці, для якого ця Конвенція є чинною, має забезпечувати систему інспекції праці на промислових підприємствах.

Статтею 22 Конвенції № 81 кожний член Міжнародної організації праці, для якого цей розділ цієї Конвенції є чинним, має забезпечувати систему інспекції праці на торговельних підприємствах.

Згідно зі статтею 4 Конвенції № 129 система інспекції праці в сільському господарстві застосовується до сільськогосподарських підприємств, на яких працюють працівники за наймом або учні, незалежно від виду їхньої винагороди і типу, форми або тривалості їхнього трудового договору.

При цьому, відповідно до статті 1 Конвенції № 129 у цій Конвенції термін «*сільськогосподарське підприємство*» означає підприємства або частини підприємств, які займаються обробкою землі, тваринництвом, включаючи розведення худоби і догляд за нею, лісовим господарством, садівництвом, первісною переробкою продуктів сільського господарства самим землеробом чи будь-якими іншими видами сільськогосподарської діяльності.

Таким чином, норми Конвенції № 81 та Конвенції № 129 мають бути реалізовані в рамках відносин, які цими конвенціями регулюються та імплементовані в національне законодавство відповідно до актів вищої юридичної сили.



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

При цьому, враховуючи вимоги статті 21 Закону, ДРС приймає рішення про погодження або про відмову в погодженні проектів регуляторних актів з урахуванням як самого проекту акта, так і супровідних до нього документів, визначених цим Законом, обов'язковим серед яких є, насамперед, Аналіз регуляторного впливу цього проекту акта.

Відповідно до вимог статті 1 Закону Аналіз регуляторного впливу (далі – АРВ) – це документ, який містить обґрунтування необхідності державного регулювання шляхом прийняття регуляторного акта, аналіз впливу, який справлятиме регуляторний акт на ринкове середовище, забезпечення прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави, а також обґрунтування відповідності проекту регуляторного акта принципам державної політики.

У цьому випадку наданий розробником АРВ до проекту постанови містить формальний опис запропонованого ним регулювання, не є інформативним та не відповідає вимогам Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308 (зі змінами) (далі – Методика).

Так у розділі I «Визначення проблеми» АРВ згідно з вимогами Методики розробник повинен чітко визначити проблему, яку пропонується розв'язати шляхом державного регулювання, 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, а також обґрунтувати, чому проблема не може бути розв'язана за допомогою ринкових механізмів та діючих регуляторних актів.

У цьому розділі АРВ розробник, зацентрувавши увагу виключно на описі нормативно-правових підстав щодо необхідності внесення змін до проекту постанови, не довів практичного існування проблемних питань функціонування ринку праці, зокрема, в частині необхідності встановлення нових вимог та запровадження додаткових механізмів для легалізації зайнятості і забезпечення додержання законодавства про працю.

Натомість лише зазначено, що за результатами проведеного аналізу скарг від юридичних та фізичних осіб (роботодавців) на дії інспекторів праці при здійсненні ними заходів державного контролю за додержанням законодавства про працю, враховуючи судову практику з цих питань та необхідність цифровізації процесів здійснення заходів державного контролю за додержанням законодавства про працю, потребує вдосконалення Постанова № 823.

Слід зазначити, що наведена у цьому розділі АРВ інформація не підтверджена жодними статистичними даними, економічними розрахунками тощо, і ґрунтується лише на припущеннях розробника.

Отже в I розділі АРВ розробником: не проаналізовано стан існуючого регулювання господарських та адміністративних відносин, щодо яких склалась проблема; не доведено, чому існуючі регулювання не розв'язують проблему та



потребують вдосконалення; не наведено жодних даних у числовій формі, які б обґрунтовували наявність проблеми, її масштаб та важливість; не охарактеризовано та не оцінено сфери, на які проблема має найбільший негативний вплив.

У розділі III АРВ «Визначення та оцінка альтернативних способів досягнення цілей» розробнику необхідно визначити всі прийнятні альтернативні способи досягнення цілей державного регулювання, *обрати* для проведення оцінки альтернативних способів досягнення цілей *не менше двох альтернатив, та стисло описати їх*.

Під час визначення альтернатив доцільно розглянути можливі форми регулювання, зокрема залежно від предмета регулювання: відсутність регулювання; створення фінансових стимулів (встановлення/зміна податків і зборів, штрафи, компенсації тощо); заборони тощо.

Зауважуємо, 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, суб'єкти господарювання, громадяни).

Так у таблиці «Оцінка впливу на сферу інтересів держави» розробником зазначено, що додаткові витрати у зв'язку із запровадженням проекту постанови не виникнуть, оскільки відповідне фінансування на реалізацію державних функцій у сфері захисту трудових прав працівників передбачається державним бюджетом.

Водночас у цьому розділі АРВ вказано, що на сьогодні середньооблікова чисельність інспекторів праці, які можуть здійснювати відповідні заходи контролю становить 516 чоловік. При цьому один інспектор праці може провести близько 48 заходів за рік (тобто, охоплює близько 25 000 суб'єктів господарювання). Відповідно, один суб'єкт господарювання може бути перевірений один раз на 77 років.

Слід зазначити, що одним із принципів державної регуляторної політики є, зокрема, *адекватність - відповідність форм та рівня державного регулювання господарських відносин потребі у вирішенні існуючої проблеми та ринковим вимогам з урахуванням усіх прийнятних альтернатив*.

Таким чином постає питання щодо доцільності прийняття та впровадження в дію зазначених змін, адже факт відсутності належним чином проведеного економічного аналізу запропонованих альтернатив не дозволить у 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 зв'язку з неналежним опрацюванням попередніх розділів АРВ, у розділі IV «Вибір найбільш оптимального альтернативного способу досягнення цілей» розробником не доведено вибір оптимального альтернативного способу з урахуванням системи бальної оцінки ступеня досягнення визначених цілей, не проаналізовані 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 ресурсів суб'єктів господарювання, громадян та держави.



У розділі V АРВ «Механізми та заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми» розробником не описано механізму 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 акта, тобто, яким чином будуть діяти вимоги проекту постанови, та якою прогнозується ситуація після набрання регуляторним актом чинності.

У розділі 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 повинні бути визначені очікувані результати прийняття запропонованого проекту постанови. Зокрема, відповідні розрахунки очікуваних витрат та вигод суб'єктів господарювання та держави внаслідок дії регуляторного акта повинні відображати реальний стан справ у відповідному середовищі.

Під час аналізу інформації, зазначеної у додатку 4 до Методики «Тест малого підприємництва (М-Тест)», виявлено що, відповідні розрахунки витрат здійснені для 25 000 суб'єктів малого та мікро підприємництва.

Слід зазначити, що наведена розробником інформація не корелюється з даними таблиці «Кількість суб'єктів господарювання, на яких розповсюджується дія регуляторного акта» III розділу АРВ, в якій вказано, що загальна кількість суб'єктів малого та мікро підприємництва складає 1 922 978 одиниць, відповідно, розрахунки бюджетних витрат необхідно здійснювати з урахуванням загальної кількості цих суб'єктів.

Також потребує доопрацювання інформація, наведена розробником у стовбці «Оцінка кількості процедур за рік, що припадають на одного суб'єкта», наприклад: «Оскарження одного окремого рішення суб'єктами господарювання» - 0,006; «утримання офісних приміщень, транспорт, відрядження, офіційне обладнання» - 0,7 тощо.

Зазначене не дозволяє встановити масштаб дії, визначеної розробником проблеми; встановити коло осіб суб'єктів господарювання, які підпадатимуть під встановлене проектом постанови регулювання, а також дослідити результати та наслідки застосування його на практиці.

У розділі VIII «Визначення показників результативності дії регуляторного акта» АРВ, в порушення вимог пункту 10 Методики, розробник не визначив один із обов'язкових показників результативності регуляторного акта, а саме: розмір коштів і час, що витрачатимуться суб'єктами господарювання та/або фізичними особами, пов'язаними з виконанням вимог акта.

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.



Таким чином за результатами розгляду положень проекту постанови та аналізу його регуляторного впливу встановлено, що проект постанови розроблений без дотримання ключових принципів державної регуляторної політики, зокрема, доцільності, адекватності, ефективності та збалансованості, визначених вимогами статті 4 Закону; статті 8 Закону в частині підготовки АРВ з урахуванням вимог Методики (зі змінами).

Враховуючи вищевикладене, 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 постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання здійснення державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю».

**Голова Державної регуляторної
служби України**

Олексій КУЧЕР

