**ДЕРЖАВНА РЕГУЛЯТОРНА СЛУЖБА УКРАЇНИ**

**РІШЕННЯ**

**від 22 червня 2016 року № 7**

**Про необхідність усунення Міністерством соціальної політики України порушень принципів державної регуляторної політики згідно з вимогами Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»**

Відповідно до статті 30 Закону України від 11.09.2003 № 1160-IV «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (далі – Закон) та на підставі звернення суб’єкта господарювання, Державна регуляторна служба України здійснила експертизу наказу Державного комітету України з нагляду за охороною праці від 17.05.2005 № 87 «Про затвердження Порядку визначення уповноважених організацій, передбачених постановою Кабінету Міністрів України від 26.05.2004 № 687» (далі – Наказ № 87), зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 02.06.2005 за № 610/10890, та встановила наступне.

Наказ № 87 затверджено на виконання вимог постанови Кабінету Міністрів України від 26.05.2004 № 687 «Про затвердження Порядку проведення огляду, випробування та експертного обстеження (технічного діагностування) машин, механізмів, устатковання підвищеної небезпеки» (далі – Постанова № 687).

У преамбулі Постанови № 687 зазначено, що Порядок проведення огляду, випробування та експертного обстеження (технічного діагностування) машин, механізмів, устатковання підвищеної небезпеки (далі – Порядок проведення огляду) затверджено відповідно до статті 21 Закону України «Про охорону праці».

Разом з цим, абзацом чотирнадцятим пункту 2 Порядку проведення огляду встановлено, що уповноважена організація - визначений Держпраці суб’єкт господарювання, діяльність якого не пов’язана з проектуванням, виготовленням, постачанням, придбанням, володінням, користуванням, монтажем, налагоджуванням, технічним обслуговуванням, ремонтом, модернізацією, реконструкцією чи заміною устатковання, який має дозвіл Держпраці на проведення огляду, випробування та експертного обстеження (технічного діагностування) устатковання, а також здійснює науково-технічну підтримку державного нагляду за господарською діяльністю у сфері виробництва і праці, зокрема щодо проведення під час інспектування необхідних контрольних випробувань та огляду устатковання і матеріалів, досліджень шкідливих і небезпечних факторів виробничого середовища тощо.

Проте, ні стаття 21 цього Закону, ні Порядок проведення огляду не містить чіткої вимоги щодо необхідності затвердження порядку визначення зазначених вище, уповноважених організацій.

В свою чергу, Порядок визначення уповноважених організацій, передбачених [постановою Кабінету Міністрів України від 26.05.2004 № 687](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP040687.html) (далі - Порядок визначення уповноважених організацій), який затверджений Наказом № 87, встановлює процедуру призначення та вимоги до організацій, яким доручається виконання певних функцій, зокрема*проведення первинного технічного огляду машин, механізмів, устатковання підвищеної небезпеки (далі - устатковання) перед введенням їх в експлуатацію, проведення позачергового технічного огляду устатковання, у разі закінчення граничного строку експлуатації, виникнення аварії або пошкодження, спричиненого надзвичайною ситуацією природного чи техногенного характеру, та ведення обліку даних про технічний стан устатковання*, а також контроль за діяльністю уповноважених організацій.

Пунктом 7 Порядку визначення уповноважених організацій встановлено перелік документів, який необхідно подати суб’єкту господарювання до Держнаглядохоронпраці України разом із заявою для визначення його уповноваженою організацією.

Законом України «Про адміністративні послуги» визначено, що **адміністративна послуга** - результат здійснення владних повноважень суб’єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов’язків такої особи відповідно до закону.

У розумінні вищезазначеного Закону визначення суб’єкта господарювання, що здійснює свою діяльність у сфері технічного огляду, випробування та експертного обстеження машин, механізмів, устатковання підвищеної небезпеки, уповноваженою організацією, якій доручається виконання функцій з *проведення первинного технічного огляду машин, механізмів, устатковання підвищеної небезпеки (далі - устатковання) перед введенням їх в експлуатацію, проведення позачергового технічного огляду устатковання, у разі закінчення граничного строку експлуатації, виникнення аварії або пошкодження, спричиненого надзвичайною ситуацією природного чи техногенного характеру, та ведення обліку даних про технічний стан устатковання***має ознаки адміністративної послуги**.

Разом з тим, відповідно до статті 5 Закону України «Про адміністративні послуги» **виключно законами**, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг, встановлюються, зокрема, перелік та вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги підстави для одержання адміністративної послуги; суб’єкт надання адміністративної послуги та його повноваження щодо надання адміністративної послуги; платність або безоплатність надання адміністративної послуги; граничний строк надання адміністративної послуги; перелік підстав для відмови у наданні адміністративної послуги.

Тобто, необхідність визначення уповноважених організацій з проведення оглядів, випробування та експертного обстеження (технічного діагностування) машин, механізмів, устатковання підвищеної небезпеки повинна бути передбачена виключно Законом.

Водночас, акцентуємо увагу, що Закон України «Про охорону праці» не містить норм щодо визначення уповноважених організацій з проведення оглядів, випробування та експертного обстеження (технічного діагностування) машин, механізмів, устатковання підвищеної небезпеки.

Також, Планом організації підготовки проектів актів, необхідних для забезпечення реалізації Закону України від 06.09.2012 № 5203-VI «Про адміністративні послуги», схваленим на засіданні Кабінету Міністрів України від 17.10.2012 (протокол № 80), встановлено завдання центральним органам виконавчої влади забезпечити приведення актів законодавства у відповідність до вимог цього Закону.

Таким чином, Мінсоцполітики України необхідно забезпечити приведення актів законодавства, що регулюють відносини у зазначеній сфері до вимог Закону України «Про адміністративні послуги».

Водночас, відповідний Порядок визначення уповноважених організацій створює перепони на ринку послуг з технічного огляду устатковання, шляхом *обмеження прав на виконання певних функцій з технічного огляду устатковання*, в частині встановлення додаткових непередбачених чинним законодавством вимог до суб’єктів господарювання, що здійснюють свою діяльність у відповідній сфері господарської діяльності.

Разом з цим, абзацом другим пункту 6 Порядку визначення уповноважених організацій введено обмеження для цілої групи малого бізнесу, відповідно до якого не мають право на проведення первинного та позачергового технічного огляду устатковання суб’єкти господарювання, що не є юридичними особами, тобто фізичні особи-підприємці (ФОП).

За вимогами Порядку визначення уповноважених організацій (абзаци п’ятий, шостий, сьомий пункту 6) суб’єкт господарювання зобов’язаний мати у штаті на постійних засадах не менше 10 експертів технічних з промислової безпеки, не менше 5 експертів технічних у заявленій галузі, не менше 3 фахівців другого рівня кваліфікації з кожного методу неруйнівного контролю у заявленій галузі. *Така кількість фахівців може створювати надмірні фінансові навантаження для суб’єктів господарювання, що мають намір подати заявку для визначення їх уповноваженню організацією.*

Також, згідно абзацу дванадцятого пункту 6 Порядку визначення уповноважених організацій, щоб виконувати функції визначені у пункті 1 цього Порядку, суб’єкти господарювання повинні здійснювати науково-технічну підтримку державного нагляду, що згідно пункту 5 цього Порядку включає дослідну діяльність, практичну діяльність, методичну діяльність, освітню діяльність та інформаційне забезпечення.

Отже, запроваджений механізм державного регулювання *створює штучні обмеження у сфері проведення технічного огляду устатковання шляхом введення непередбачених чинним законодавством вимог до суб’єктів господарювання, що тягнуть за собою адміністративне навантаження та невиправдані витрати коштів суб’єктів господарювання для впровадження відповідного регулювання*.

Порядком визначення уповноважених організацій також встановлюється норми щодо контролю за діяльністю уповноважених організацій, що не відповідають вимогам Закону України від 05.04.2007
№ 877 «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (далі – Закон), який визначає правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб і права, обов’язки та відповідальність суб’єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю).

Порядок визначення уповноважених організацій порушує один із основних принципів, визначених статтею 3 Закону, а саме здійснення державного нагляду (контролю) лише за наявності підстав та в порядку, визначених законом.

Частиною четвертою статті 4 Закону визначено, що виключно законами встановлюються: органи, уповноважені здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності; види господарської діяльності, які є предметом державного нагляду (контролю); спосіб 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.

Проте, в Порядку визначення уповноважених організацій не міститься посилань на відповідний закон, яким визначено підстави на здійснення заходів державного нагляду (контролю).

Пунктом 23 Порядку визначення уповноважених організацій встановлено, що «Держнаглядохоронпраці України не рідше одного разу на 3 роки проводить планову перевірку уповноваженої організації».

Звертаємо увагу, що постановою Кабінету Міністрів України
від 10.09.2014 № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» утворено Державну службу України з питань праці, реорганізувавши шляхом злиття Державну інспекцію з питань праці та Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки і поклавши на Службу, що утворюється, функції з реалізації державної політики, які виконували органи, що припиняються (крім функцій з реалізації державної політики у сфері охорони надр), а також функції з реалізації державної політики у сфері гігієни праці та функції із здійснення дозиметричного контролю робочих місць і доз опромінення працівників.

Також, пункт 23 Порядку визначення уповноважених організацій порушує вимоги частини другої статті 5 Закону, відповідно до якої:

орган державного нагляду (контролю) визначає у віднесеній до його відання сфері критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від здійснення господарської діяльності;

з урахуванням значення прийнятного ризику всі суб’єкти господарювання, що підлягають нагляду (контролю), відносяться до одного з трьох ступенів ризику: з високим, середнім та незначним;

залежно від ступеня ризику органом державного нагляду (контролю) визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю);

критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від здійснення господарської діяльності і періодичність проведення планових заходів, затверджуються Кабінетом Міністрів України за поданням органу державного нагляду (контролю).

Пунктом 24 Порядку визначення уповноважених організацій встановлено, що «У разі надходження обґрунтованої інформації про невідповідність уповноваженої організації вимогам цього Порядку Держнаглядохоронпраці України здійснює її позапланову перевірку».

Зазначена норма порушує вимоги частини першої статті 6 Закону, якою визначені підстави для здійснення позапланових заходів державного нагляду (контролю).

Пунктом 25 Порядку визначення уповноважених організацій встановлено, що «За результатами перевірки складається акт, який повинен містити інформацію про відповідність уповноваженої організації вимогам цього Порядку та рекомендацію щодо можливості подальшої діяльності або анулювання наказу про її призначення».

Зазначена норма порушує вимоги частини шостої статті 7 Закону, відповідно до якої За результатами здійснення планового або позапланового заходу посадова особа органу державного нагляду (контролю), у разі виявлення порушень вимог законодавства, складає акт, який повинен містити такі відомості: дату складення акта; тип заходу (плановий або позаплановий); вид заходу (перевірка, ревізія, обстеження, огляд тощо); предмет державного нагляду (контролю); найменування органу державного нагляду (контролю), а також посаду, прізвище, ім’я та по батькові посадової особи, яка здійснила захід; найменування юридичної особи або прізвище, ім’я та по батькові фізичної особи - підприємця, щодо діяльності яких здійснювався захід.

Також звертаємо увагу на необхідності виконання вимог частини другої статті 5 Закону, яка встановлює, що залежно від ступеня ризику органом державного нагляду (контролю) визначаються переліки питань для здійснення планових заходів, які затверджуються його наказом; у межах переліку питань кожен орган державного нагляду (контролю) залежно від цілей заходу має визначити ті питання, щодо яких буде здійснюватися державний нагляд (контроль); уніфіковані форми актів, в яких передбачається перелік питань залежно від ступеня ризику, затверджуються органом державного нагляду (контролю) і публікуються в мережі Інтернет у порядку, визначеному законодавством.

З огляду на вищевикладене, Порядок визначення уповноважених організацій не відповідає вимогам Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та Закону України «Про адміністративні послуги», а також не узгоджується з вимогами частини 3 статті 18 Господарського Кодексу України відповідно до якої, органам державної влади та органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам забороняється приймати акти та вчиняти дії, які усувають конкуренцію або необґрунтовано сприяють окремим конкурентам у підприємницькій діяльності, чи запроваджують обмеження на ринку, не передбачене законодавством. Законом можуть бути встановлені винятки з цього правила з метою забезпечення національної безпеки, оборони чи інших загальносуспільних інтересів.

Крім того, відповідно до частини 2 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, проте Закон України «Про охорону праці» не містить положень щодо необхідності розроблення Порядку визначення уповноважених організацій.

Враховуючи вищевикладене, дія Наказу № 87 порушує такі обов’язкові принципи державної регуляторної політики, передбачені статтею 4 Закону, як:

адекватності – відповідності форм та рівня державного регулювання господарських відносин потребі у вирішенні існуючої проблеми та ринковим вимогам з урахуванням усіх прийнятних альтернатив, *оскільки* *форма та рівень державного регулювання, в частині визначення уповноважених організацій, на сьогоднішній день не відповідає вимогам чинного законодавства;*

ефективності – забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів суб’єктів господарювання, громадян та держави, *в частинні введення непередбачених чинним законодавством вимог до суб’єктів господарювання, що тягнуть за собою адміністративне та фінансове навантаження на суб’єктів господарювання шляхом впровадження відповідного регулювання, що в свою чергу створює штучні обмеження у відповідній сфері державного регулювання;*

збалансованості – забезпечення у регуляторній діяльності балансу інтересів суб’єктів господарювання, громадян та держави, *оскільки запропонований механізм державного регулювання спрямований на штучне обмеження кола суб’єктів та не забезпечує балансу інтересів між суб’єктами господарювання та державою.*

Керуючись частиною третьою статті 27 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», Державна регуляторна служба України

**вирішила**:

запропонувати Міністерству соціальної політики України визнати таким, що втратив чинність наказ Державного комітету України з нагляду за охороною праці від 17.05.2005 № 87 «Про затвердження Порядку визначення уповноважених організацій, передбачених постановою Кабінету Міністрів України від 26.05.2004 № 687», оскільки його положення не відповідають вимогам чинного законодавства та принципам державної регуляторної політики.

Рішення Державної регуляторної служби України щодо усунення порушень принципів державної регуляторної політики підлягає виконанню у порядку, визначеному статтею 28 Закону, у двомісячний строк з дня прийняття такого рішення.

Виконання цього рішення передбачає підготовку проекту акта про визнання таким, що втратив чинність наказу Державного комітету України з нагляду за охороною праці від 17.05.2005 № 87 «Про затвердження Порядку визначення уповноважених організацій, передбачених постановою Кабінету Міністрів України від 26.05.2004 № 687» .

У разі визнання таким, що втратив чинність, регуляторного акта, щодо якого уповноваженим органом було прийнято рішення, орган виконавчої влади, що прийняв цей регуляторний акт, не пізніше одного робочого дня до закінчення строку виконання відповідного рішення подає до уповноваженого органу копію акта про визнання таким, що втратив чинність, цього регуляторного акта.

У разі невиконання рішення уповноваженого органу про необхідність усунення порушень принципів державної регуляторної політики або неоскарження цього рішення органом виконавчої влади протягом встановленого строку, дія регуляторного акта, щодо якого було прийнято відповідне рішення, зупиняється Законом наступного дня з дня закінчення строку виконання такого рішення.

Подання скарги щодо рішення уповноваженого органу не зупиняє дії цього рішення.

|  |  |
| --- | --- |
| **Голова****Державної регуляторної****служби України** |    **К. М. Ляпіна** |