



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» розглянула проект постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Порядку здійснення державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю» (далі – проект постанови), а також документи, що додаються до проекту постанови, надіслані Мінекономіки листом від 29.11.2019 № 3801-05/50221-03.

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

встановила:

проектом постанови пропонується затвердити нову редакцію Порядку здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю (далі – проект Порядку здійснення державного контролю).

Однак, проект постанови не може бути погоджений з огляду на наявність таких зауважень.

1. Пунктом 1 проекту Порядку здійснення державного контролю визначається, що цей Порядок визначає процедуру здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю юридичними особами (включаючи їх структурні та відокремлені підрозділи, які не є юридичними особами) та фізичними особами, які використовують найману працю (далі - об'єкт відвідування), з урахуванням особливостей, визначених Конвенцією Міжнародної організації праці № 81 1947 року про інспекцію праці у промисловості й торгівлі, ратифікованою Законом України від 08 вересня 2004 року № 1985-IV, Конвенцією Міжнародної організації праці № 129 1969 року про інспекцію праці в сільському господарстві, ратифікованою Законом України від 08 вересня 2004 року № 1986-IV, та Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

РІШЕННЯ № 539 від 16.12.2019



Бункевич Тетяна Анатоліївна



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

Відповідно до статті 22 Конвенції № 81 кожний член Міжнародної організації праці, для якого цей розділ цієї Конвенції є чинним, повинен 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.

2. Пунктом 2 проекту Порядку здійснення державного контролю встановлюється, що:

заходи державного контролю за додержанням законодавства про працю здійснюються у формі інспекційних відвідувань, що проводяться інспекторами праці Держпраці та її територіальних органів;

заходи контролю за додержанням законодавства про працю здійснюються інспекторами праці виконавчих органів міських рад міст обласного значення та сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад (з питань своєчасної та у повному обсязі оплати праці, дотримання мінімальних державних гарантій в оплаті праці, оформлення трудових відносин) у формах, визначених абзацом першим цього пункту.

Абзацом першим пункту 3 проекту Порядку здійснення державного контролю, визначається, що «*інспекторами праці є посадові особи Держпраці та її територіальних органів, виконавчих органів рад, посадовими обов'язками яких передбачено повноваження щодо здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю*».

Частиною другою статті 19 Конституції України встановлено, що *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*.

Пунктом 6 частини першої статті 92 Конституції України встановлено, що *виключно законами України визначаються, зокрема, засади регулювання праці і зайнятості*.

Також слід зазначити, що частиною третьою статті 19 Господарського кодексу України визначено, що держава здійснює контроль і нагляд за господарською діяльністю суб'єктів господарювання у таких сферах, зокрема, *сфера виробництва і праці – за безпекою виробництва і праці, додержання законодавства про працю.*

Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (далі – Закон про нагляд (контроль)) є Законом прямої дії, процедурним та 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).

Статтею 1 Закону про нагляд (контроль), визначено, що державний нагляд (контроль) - діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища.

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

Частиною четвертою статті 4 Закону про нагляд (контроль), разом з іншим, визначено, що *виключно законами* встановлюються 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).

Відповідно до частини першої 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 *центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю.*

Відповідно до частини третьої статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до відання виконавчих органів міських рад міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад, разом з іншими повноваженнями, належать:

1) здійснення на відповідних територіях контролю за дотриманням законодавства про працю та зайнятість населення у порядку, встановленому законодавством;

2) накладення штрафів за порушення законодавства про працю та зайнятість населення у порядку, встановленому законодавством.

Отже, Державна служба України з питань праці є єдиним органом, уповноваженим на здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю, а виконавчі органи міських рад міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад – на здійснення контролю за дотриманням законодавства про працю.

Закони про нагляд (контроль) та «Про місцеве самоврядування в Україні» не передбачають жодних повноважень виконавчих органів міських рад міст обласного значення та сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад на здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням законодавства про працю.

Також слід зазначити, що Глава XVIII «Нагляд і контроль за дотриманням законодавства про працю» Кодексу законів про працю України не визначає форму заходу державного нагляду (контролю) - «інспекційне відвідування», не встановлює спосіб, підстави та порядок проведення інспекційного відвідування.

Підпунктом 1 пункту 10 Порядку здійснення державного контролю встановлено, що інспектори праці за наявності службового посвідчення безперешкодно без попереднього повідомлення мають право, зокрема під час проведення інспекційних відвідувань з питань виявлення неоформлених трудових відносин за наявності підстав, визначених пунктом 5 цього Порядку, о будь-якій годині доби з урахуванням вимог законодавства про охорону праці проходити до будь-яких виробничих, службових, адміністративних приміщень об'єкта відвідування, в яких використовується наймана праця.

У контексті наведеного, інспекторам праці надаються необмежені дискреційні повноваження при вирішенні питання визначення часу проведення відвідувань, які під час відвідувань не обмежені робочими годинами об'єктів відвідування.

Крім того, підпункт 3 пункту 13 Порядку здійснення державного контролю значно обмежує права суб'єкта господарювання щодо не допуску посадових осіб органу державного нагляду (контролю) до здійснення заходів державного нагляду (контролю), що визначені статтею 10 Закону про нагляд (контроль).

Пунктом 25 Порядку здійснення державного контролю, передбачено, що заходи щодо притягнення суб'єкта господарювання до відповідальності за використання праці неоформлених працівників вживаються одночасно із внесенням припису незалежно від факту усунення виявлених порушень у ході заходів державного нагляду (контролю).

Запропонована норма суперечить положенням частини одинадцятої статті 7 Закону про нагляд (контроль), якою встановлено, що разі виконання в повному обсязі та у встановлений строк припису або іншого розпорядчого документа про усунення порушень, виявлених під час здійснення заходів

державного нагляду (контролю), фінансові адміністративні санкції, заходи реагування до суб'єкта господарювання, його посадових осіб не застосовуються.

Із змісту зазначеного вбачається, що розробленню проекту постанови має передувати внесення відповідних змін до законодавчих актів, що діють у даній сфері правового регулювання та як наслідок, розроблення відповідних нормативно-правових актів у даній сфері правового регулювання, яким *передбачити положення, що встановлювали б особливості, спосіб та форми здійснення органами державного нагляду (контролю) заходів державного нагляду (контролю) у відповідній сфері з урахуванням особливостей, визначених міжнародними договорами, а також вимог Закону про нагляд (контроль).*

Окрім вказаного зауважуємо, що прийняття проекту постанови здійснюється з порушенням принципу 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.

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, наданий на розгляд проект наказу не включений до Плану діяльності Мінекономіки з підготовки проектів регуляторних актів у 2019 році.

Враховуючи викладене, за результатами розгляду положень проекту постанови та аналізу його регуляторного впливу, встановлено, що проект розроблено без дотримання ключових принципів державної регуляторної політики, а саме: доцільності, ефективності, збалансованості та передбачуваності, визначених статтею 4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», а також вимог статті 8 цього Закону в частині підготовки АРВ з урахуванням вимог Методики проведення аналізу регуляторного впливу, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308.



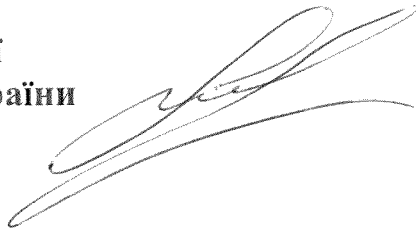
Крім того, розробником не дотримано вимог статті 5 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» в частині недопущення прийняття регуляторних актів, які є непослідовними або не узгоджуються чи дублюють діючі регуляторні акти.

Підсумовуючи викладене, керуючись статтею 21 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», Державною регуляторною службою України

вирішено:

відмовити в погодженні проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Порядку здійснення державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю».

**Т. в. о. Голови Державної
регуляторної служби України**



Олег МІРОШНІЧЕНКО

