

ВИСНОВОК
антикорупційної експертизи проєкту Закону України
«Про безпеку та здоров'я працівників на роботі»

Картка проєкту

Розробник проєкту постанови: Міністерство економіки України	Мета проєкту Закону – формування нової національної системи запобігання професійним ризикам шляхом впровадження на законодавчому рівні ризик-орієнтованого підходу у сфері організації безпеки і здоров'я працівників та імплементації положень Директиви Ради 89/391/ЄЕС про запровадження заходів, покликаних заохочувати до покращення безпеки та охорони здоров'я працівників на роботі	Проект Закону надіслано відповідно до §37 ² Регламенту Кабінету Міністрів України
---	---	--

Резюме антикорупційної експертизи

За результатами проведення антикорупційної експертизи проєкту Закону Національне агентство ідентифікувало у його положеннях корупціогенні фактори, зокрема:

1) положення, які наділяють державного інспектора праці надмірними дискреційними повноваженнями при проведенні позапланових перевірок (інспекційних відвідувань), що було предметом антикорупційної експертизи Національного агентства, проте рекомендацій не враховано;

2) порушення принципу пропорційності адміністративного стягнення ступеню суспільної шкідливості вчиненого діяння при визначенні розміру штрафів за порушення законодавства про працю.

Опис виявлених корупціогенних факторів

1. Використання правових конструкцій оціночного характеру

1.1. Положення ст. 32 проєкту Закону наділяють державного інспектора праці надмірними дискреційними повноваженнями, зокрема щодо здійснення необмеженої кількості інспекційних відвідувань, які за своєю правовою природою є позаплановими перевітками.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 32 проєкту Закону *«З метою забезпечення належного застосування законодавства про безпеку та здоров'я працівників на роботі державні інспектори праці так часто і так ретельно, як це необхідно для забезпечення застосування відповідних правових норм з безпеки та здоров'я працівників, мають право проводити інспекційні відвідування, у порядку, визначеному Кодексом законів про працю України».*

Відповідно до ч. 3 ст. 32 проєкту Закону *«державний інспектор праці, ґрунтуючись на повному, всебічному та об'єктивному вивченні всіх обставин, виявлених в ході відвідування, за власним переконанням вирішує питання чи пропонувати застосовувати штрафні санкції або ж надавати роботодавцю поради чи рекомендації».*

Вирішення вказаних питань «за власним переконанням» є неприпустимим, оскільки сприяє корупційним зловживанням державних інспекторів та створює умови для вимагання неправомірної вигоди за незастосування суворих санкцій.

Крім того, цією ж статтею проєкту Закону надається право державним інспекторам праці з метою усунення недоліків, виявлених під час інспекційного відвідування, *«які вони вважають такими, що загрожують здоров'ю чи життю працівників, в межах компетенції вимагати внесення протягом визначеного розумного терміну до конструкції споруди, робочого місця/зони, робочого обладнання таких змін, які необхідні для забезпечення дотримання норм законодавства про безпеку та здоров'я працівників»*.

Використання правових конструкцій оціночного характеру «розумний термін», «таких змін, які необхідні» є корупціогенним фактором, оскільки допускає прийняття упереджених та суб'єктивних управлінських рішень.

Таким чином, регулювання, передбачене ст. 32 проєкту Закону, містить низку оціночних понять, позбавлене юридичної визначеності та послідовності, а також не визначає конкретних правових наслідків для суб'єктів правозастосування.

При цьому норми Кодексу законів про працю України (далі – КЗпП) у редакції проєкту Закону детально регламентують повноваження інспекторів та порядок проведення інспекційних відвідувань. Враховуючи викладене, виключення ст. 32 із редакції проєкту Закону не вплине на ефективність застосування норм, запропонованих у змінах до КЗпП.

Рекомендації НАЗК:

з метою усунення корупційних ризиків ст. 32 проєкту Закону необхідно виключити.

2. Згідно зі ст. 35 проєкту Закону запроваджується дисциплінарна, адміністративна, матеріальна та кримінальна відповідальність роботодавця за порушення законодавства про безпеку та здоров'я працівників.

При цьому порівняно з відповідальністю за аналогічні правопорушення у різних сферах правового регулювання, визначених КУпАП, запропонований у проєкті Закону розмір штрафу суттєво завищений.

Так, наприклад:

допущення працівника до виконання робіт підвищеної небезпеки без отримання дозволу або без здійснення додаткового страхування працівника відповідно до цього Закону – передбачає штраф у розмірі, що дорівнює одноразовій допомозі, яка виплачується сім'ї потерпілого у разі його смерті внаслідок нещасного випадку на виробництві відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування», за кожного такого працівника (сума, що дорівнює 100 розмірам прожиткового мінімуму для працездатних осіб¹, – 237 900 грн за кожного працівника);

відмова надати інспекторам праці на їх вимогу будь-які документи, зокрема електронні, ведення яких передбачено законодавством про безпеку та здоров'я

¹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1082-20#Text>

працівників, або перешкоджання їм в отриманні копій таких документів або у виготовленні витягів із них, – передбачає штраф у розмірі п'яти мінімальних заробітних плат² за кожне порушення (30 тис. грн за кожне порушення);

непроведення розслідування нещасного випадку чи професійного захворювання (ч. 3 ст. 6) – передбачає штраф у розмірі десяти мінімальних заробітних плат за кожного працівника, щодо якого не проведено розслідування (60 тис. грн за кожного працівника);

неповідомлення центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері безпеки та здоров'я працівників, про нещасний випадок, який призвів до тяжких травм або смерті потерпілого, – передбачає штраф у розмірі двадцяти мінімальних заробітних плат за кожного працівника, щодо якого стався такий випадок (120 тис. грн за кожного працівника).

Для порівняння, норми проекту Закону передбачають стягнення штрафу у розмірі трьох мінімальних заробітних плат (18 тис. гривень) за вчинення адміністративного правопорушення з вищим ступенем шкідливості – незабезпечення надання домедичної допомоги та/або незабезпечення евакуації працівників, яким загрожувала небезпека внаслідок аварії.

Враховуючи викладене, розміри штрафних санкцій, запропоновані розробником, є необґрунтованими та неспівмірними. Наприклад, розмір штрафу санкцій за непроведення розслідування є вдвічі меншим за неповідомлення про тяжкий або смертельний нещасний випадок.

Враховуючи вказане, запропонована модель регулювання не відповідає принципу пропорційності адміністративного стягнення ступеню суспільної шкідливості вчиненого діяння. У поєднанні з нормами, які створюють широку дискрецію у діяльності інспекторів праці, це спричиняє виникнення умов для тиску на суб'єктів господарювання, діяльність яких є предметом перевірки, вимагання посадовою особою неправомірної вигоди шляхом створення умов, за яких особа вимушена надавати таку вигоду, аби запобігти негативним фінансовим наслідкам через застосування заходів адміністративного стягнення.

Рекомендації НАЗК:

з метою мінімізації корупційних ризиків під час застосування до суб'єктів господарювання адміністративної відповідальності у проекті Закону слід привести розмір штрафу у відповідність до принципу пропорційності адміністративного стягнення ступеню суспільної шкідливості.

2. Нечітка, з порушенням принципу юридичної визначеності, регламентація прав, обов'язків чи відповідальності юридичних та фізичних осіб у будь-якій сфері правового регулювання

2.1. Пропоновані прикінцевими положеннями проекту Закону зміни до КЗпП, за винятком певних незначних змін, дублюють проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо порядку державного нагляду (контролю) за дотриманням законодавства про працю», щодо якого НАЗК було проведено антикорупційну експертизу.

² <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1082-20#Text>

При цьому рекомендації Національного агентства до зазначеного проєкту Закону розробником ураховано лише частково.

1. Так, позиція Національного агентства є незмінною щодо наданих зауважень до ст. 261 КЗпП у редакції проєкту Закону, у якій встановлено повноваження державних інспекторів праці, зокрема:

безперешкодно, без попереднього повідомлення о будь-якій годині доби відвідувати будь-які робочі місця (зони), а також проходити до будь-яких виробничих, службових та адміністративних приміщень об'єктів відвідування, в яких використовується наймана праця;

проходити у денний час до нежитлових будинків, приміщень, споруд та інших об'єктів, у яких перебувають фізичні особи, стосовно яких є достатньо підстав вважати, що вони виконують трудові обов'язки, або до них застосовується примусова праця;

виробовувати для огляду у фізичних осіб, які перебувають на робочих місцях або поза ними у виробничих, службових, адміністративних приміщеннях, будинках, спорудах та інших об'єктах, що використовуються для здійснення господарської діяльності, щодо яких є підстави вважати, що вони виконують трудові обов'язки, документи, що посвідчують особу.

Запропоноване регулювання є корупційно вразливим і таким, що порушує основні принципи державного нагляду (контролю), передбаченого у ст. 3 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», а саме:

об'єктивності та неупередженості здійснення державного нагляду (контролю), неприпустимості проведення перевірок суб'єктів господарювання за анонімними та іншими безпідставними заявами, а також невідворотності відповідальності осіб за подання таких заяв;

здійснення державного нагляду (контролю) на основі принципу оцінки ризиків та доцільності;

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

Як обґрунтування для впровадження запропонованих змін розробник посиляється на міжнародно-правові стандарти щодо діяльності інспекції праці та, зокрема, щодо повноважень інспекторів праці, які передбачені Конвенціями Міжнародної організації праці № 81 1947 р. про інспекцію праці у промисловості й торгівлі та № 129 1969 р. про інспекцію праці в сільському господарстві.

Водночас розробник не врахував, що норми цих Конвенцій поширюються на проведення інспекційних відвідувань суб'єктів господарювання лише в окремих сферах – промисловості, торгівлі та сільського господарства.

Таким чином, у проєкті Закону безпідставно поширено норми Конвенції на відносини, які зазначеними Конвенціями не регулюються, що не відповідає ризик-орієнтованому підходу в провадженні контрольних заходів та створює умови для реалізації корупційних ризиків шляхом надмірного регуляторного тиску на суб'єктів господарювання.

Рекомендації НАЗК:

визначити, що положення, які передбачають проведення інспекційних перевірок без урахування положень Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», поширюються лише на сфери, які передбачені Конвенціями Міжнародної організації праці № 81 та № 129;

виключити із нової редакції ст. 261 КЗпП правові конструкції оціночного характеру, зокрема передбачивши як підстави для проведення перевірки – обґрунтовані заяви або повідомлення.

2.2. У новій редакції п. 12 ч. 9 ст. 261 КЗпП пропонується дозволити державним інспекторам праці *«залучати у порядку, затвердженому Кабінетом Міністрів України, правоохоронні органи для припинення незаконних дій об'єкта відвідування та осіб, які перешкоджають їм виконувати службові обов'язки», а також «вимагати припинення незаконних дій, які перешкоджають здійсненню державного нагляду (контролю)».*

Надання таких повноважень не лише сприяє корупційним ризикам, а й уможливорює порушення прав суб'єктів господарювання, оскільки визначення поняття «незаконні дії» у законопроекті відсутні. На практиці це може означати, що будь-які дії можуть бути кваліфіковані інспекторами як «незаконні» й такі, що перешкоджають здійсненню перевірки.

Так, чинна редакція ст. 265 КЗпП передбачає відповідальність у вигляді штрафу за перешкоджання інспектору у проведенні перевірки. Крім того, будь-які перешкоджання суб'єктами господарювання здійсненню контрольних заходів становлять склад адміністративного правопорушення, санкція за вчинення якого передбачає накладення штрафу (ст.ст. 188-4, 188-6 Кодексу України про адміністративні правопорушення).

Якщо, на думку розробника, ці санкції не створюють стимулюючого ефекту та не спонукають суб'єктів господарювання утримуватись від протиправних дій, вони можуть бути переглянуті.

Залучення правоохоронних органів у цьому випадку сприятиме додатковому тиску на суб'єктів господарювання в частині можливості застосування заходів примусу та виникненню низки корупційних ризиків.

З метою недопущення виникнення умов для вчинення корупційних правопорушень, порушення прав та законних інтересів суб'єктів господарювання, а також дотримання принципу оцінки ризиків і доцільності під час проведення перевірок, у проекті Закону необхідно визначити чіткий перелік підстав для залучення правоохоронних органів.

Рекомендації НАЗК:

визначити на законодавчому рівні вичерпний перелік підстав для залучення правоохоронних органів інспекторами праці при виконанні службових обов'язків або переглянути санкції за перешкоджання інспектору у проведенні перевірки.

3. Інші зауваження

Відповідно до пояснювальної записки до проєкту Закону він розроблений з метою імплементації положень Директиви Ради 89/391/ЄЕС, у зв'язку з чим зазначаємо таке.

Положеннями Директиви 89/391/ЄЕС запроваджено збалансовані засади регулювання охорони праці, які передусім орієнтовані на запобігання професійним ризикам, усунення їх факторів, запровадження превентивних заходів, а також заохочення до підвищення рівня безпеки та охорони здоров'я працівників на роботі.

Водночас Директива 89/391/ЄЕС жодним чином не визначає підходів до правового регулювання адміністративних відносин між регуляторними органами (органами, які здійснюють перевірку, інспекторами тощо) та суб'єктами господарювання.

Враховуючи викладене, положення Директиви 89/391/ЄЕС не можуть використовуватися як обґрунтування для прийняття проєкту Закону, норми якого в цілому порушують чинний механізм здійснення контрольних заходів та запроваджують нову процедуру державного нагляду (контролю) за діяльністю суб'єктів господарювання, яка створює умови для реалізації корупційних ризиків.

Висновок:

проєкт Закону містить корупціогенні фактори, які обґрунтовують необхідність доопрацювання проєкту з урахуванням наданих рекомендацій.

**Голова Національного агентства
з питань запобігання корупції**

Олександр НОВІКОВ

