

# СИСТЕМНИЙ ЗВІТ

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ  
ДЛЯ БІЗНЕСУ У СФЕРІ ТРУДОВИХ ВІДНОСИН**





# ЗМІСТ

---

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ	5
------------------	---

---

ПЕРЕДМОВА	6
-----------	---

---

<b>1</b> ЗМІНИ, ЯКІ ФОРМУЮТЬ УКРАЇНСЬКИЙ РИНОК ПРАЦІ	8
---	---

---

<b>2</b> ЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ПРАЦІ	15
<b>2.1</b> Інспектування трудових відносин: органи, повноваження	15
<b>2.1.1</b> Органи та форми державного контролю	15
<b>2.1.2</b> Повноваження органів державного нагляду у сфері незаконної (неформальної) зайнятості	19
<b>2.2</b> Ризик-орієнтований підхід при здійсненні нагляду (перевірок)	21

---

<b>3</b> ОКРЕМІ АСПЕКТИ ВИДАЧІ ДОЗВІЛЬНИХ ДОКУМЕНТІВ	24
<b>3.1</b> Погодження плану розвитку гірничих робіт	25
<b>3.2</b> Скасування дозволів на проведення робіт підвищеної небезпеки	27

---

<b>4</b> ВИКОРИСТАННЯ ПРАЦІ ІНОЗЕМЦІВ В УКРАЇНІ	29
<b>4.1</b> Загальний огляд правового регулювання та останніх законодавчих змін	29
<b>4.2</b> Можливі шляхи вдосконалення законодавства у сфері підбору іноземних кадрів	32

---

<b>5</b>	<b>НАДАННЯ ОСВІТНІХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ОХОРОНИ ПРАЦІ ТА ПРОМИСЛОВОЇ БЕЗПЕКИ</b>	<b>34</b>
<b>5.1</b>	Загальний огляд правового регулювання та стану ринку	34
<b>5.2</b>	Потенційний конфлікт інтересів	35
<b>5.3</b>	Непрозорість процесу перевірки знань	36
<hr/>		
<b>6</b>	<b>ДОТРИМАННЯ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА ТА ЗАХОДИ, СПРЯМОВАНІ НА ЗАПОБІГАННЯ ПОРУШЕНЬ</b>	<b>39</b>
<b>6.1</b>	Поточний стан дотримання трудового законодавства в Україні	39
<b>6.2</b>	Інституційне перетворення з точки зору комплаєнсу	40
<b>6.3</b>	Потреба бізнесу в ефективних рекомендаціях з комплаєнсу	42

## СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

Скорочення	Визначення
<b>РБО</b>	Рада бізнес-омбудсмена
<b>КМУ</b>	Кабінет Міністрів України
<b>МОП</b>	Міжнародна організація праці
<b>Закон № 5067-VI</b>	Закон України «Про зайнятість населення»
<b>Закон № 2058-VIII</b>	Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо усунення бар'єрів для залучення іноземних інвестицій»
<b>Закон № 2694-XII</b>	Закон України «Про охорону праці»
<b>Типове положення № 15</b>	Типове положення про порядок проведення навчання і перевірки знань з питань охорони праці, затверджене наказом Державного комітету України з нагляду за охороною праці № 15 від 26 січня 2005 року
<b>ДП ГНМЦ</b>	Державне підприємство «Головний навчально-методичний центр»
<b>Порядок № 295</b>	Порядок здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю, затвердженого постановою КМУ № 295 від 26 квітня 2017 року
<b>Порядок № 1107</b>	Порядок видачі дозволів на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки, затверджений постановою КМУ № 1107 від 26 жовтня 2011 року
<b>Положення № 96</b>	Положення про Державну службу України з питань праці, затверджене постановою КМУ № 96 від 11 лютого 2015 року
<b>ДСЗ</b>	Державна служба зайнятості України
<b>ДФС</b>	Державна фіскальна служба України
<b>Держпраці</b>	Державна служба України з питань праці
<b>ДМС</b>	Державна міграційна служба України
<b>Держстат</b>	Державна служба статистики України
<b>Мінсоцполітики</b>	Міністерство соціальної політики України

## ПЕРЕДМОВА

За останні роки український ринок праці зазнав значних змін. Ці зміни пов'язані не тільки зі структурою зайнятості та рівнем міграції людей працездатного віку, а й з необхідністю впровадження сучасних підходів до державного нагляду у сфері праці.

Цей системний звіт Ради бізнес-омбудсмена (надалі – РБО) присвячений аналізу актуальних проблем у сфері трудових відносин, а також взаємодії між суб'єктами господарювання та відповідними державними органами. Варто зазначити, що серед найбільш проблемних факторів для ведення бізнесу в Україні, згідно з Індексом глобальної конкурентоспроможності показники, «Обмежувальне трудове законодавство» та «Погана етика у національній робочій силі» мають приблизно такий же рівень, як і показники «Недостатній потенціал для інновацій» та «Недостатній запас інфраструктури».

Ми визначили наступне коло проблемних питань, пов'язаних зі сферою праці, які, на думку РБО, слід системно вдосконалити:

- Ефективність державного регулювання та нагляду у сфері праці
- Запобігання та виявлення незаконної (неформальної) зайнятості
- Деякі аспекти видачі дозвільних документів
- Використання праці іноземців

- Освітні послуги в галузі професійної та промислової безпеки
- Дотримання трудового законодавства та заходи, спрямовані на попередження порушень

### **Покращення ефективності державного регулювання та нагляду у сфері праці**

потребує посилення інституційної спроможності Державної служби України з питань праці шляхом запровадження веб-платформи для здійснення нагляду (контролю), ризик-орієнтованого підходу та кращої взаємодії між відповідними державними органами.

РБО також рекомендує вдосконалити низку певних процедур, пов'язаних із гірничими роботами та роботами підвищеної небезпеки.

### **Розробка правил взаємодії та зміцнення співпраці між Державною службою України з питань праці та іншими органами виконавчої влади сприятиме запобіганню та виявленню незаконної (неформальної) зайнятості.**

### **Вдосконалення процедур зайнятості іноземних фахівців**

підвищить інвестиційну привабливість України. Зокрема, РБО рекомендує спростити процедури отримання дозволу на працевлаштування та його дублікату для іноземців, а також встановити режим, що надаватиме переваги для іноземців, які закінчили українські навчальні заклади.

РБО приділила особливу увагу **переосмисленню процесу освіти з питань безпеки праці**, оскільки в Україні вже сформувався значний ринок таких освітніх послуг. Головною тезою запропонованих змін є запобігання конфлікту інтересів та підвищення прозорості навчального процесу.

Важливим напрямком для РБО є **зміцнення потенціалу дотримання трудового законодавства як органами державної влади, так і суб'єктами господарювання** шляхом запровадження комплаєнсу та навчання персоналу. У цьому звіті РБО приділила вказаному питанню особливу увагу.

#### **Цей звіт підготували:**

*Заступник бізнес-омбудсмена*

**Тетяна КОРОТКА**

*Інспектори РБО*

**Владислав ЖАБСЬКИЙ**

**Олег МИХАЛЮК**

**Юрій ГАЙДАЙ**

**Тетяна ХЕРУВІМОВА**

**Василь СУХОВИЙ**

#### **під керівництвом**

*Бізнес-омбудсмена*

**Альгірдаса ШЕМЕТИ**

*РБО висловлює свою вдячність Міністерству соціальної політики України, Державній службі України з питань праці, Державній службі зайнятості України, Державній регуляторній службі України та Державній фіскальній службі України за важливий та цінний внесок у вигляді коментарів та інформації.*

*Під час роботи над цим звітом РБО також радилась із Федерацією роботодавців України, Американською торговельною палатою в Україні, Європейською Бізнес Асоціацією, Торгово-промисловою палатою України, Спілкою українських підприємців, іншими бізнес-асоціаціями, а також із проектом ЄС-МОП «Підвищення спроможності адміністрації праці задля поліпшення умов праці та боротьби із незадекларованою працею».*

*Окремо РБО дякує за значний особистий внесок Ользі Крентовській, Ксенії Ляпіній, Романові Чернезі, Ользі Макогон, Наталії Гостевій, Олегові Вачаєву, Ігорю Гоцику, Софії Литвин, Юрію Кузовому, Ганні Чуб, Мар'яні Куц, Ігорю Дегнері, Олександрові Антонюку, Олександрові Гетьману, Ользі Кокоші, Заріні Дем'яненко та Євгенію Скульському.*

## 1 ЗМІНИ, ЯКІ ФОРМУЮТЬ УКРАЇНСЬКИЙ РИНОК ПРАЦІ

Україна динамічно інтегрується у світове економічне середовище. Найважливішими передумовами для цього є виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, Поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі та використання переваг 16 існуючих угод про вільну торгівлю, які охоплюють 45 країн і відкривають доступ до 800 мільйонів потенційних споживачів. Трансформації, що супроводжують міжнародну економічну інтеграцію України, відображені також у макроекономічних показниках та показниках ринку праці. В останньому звіті Європейського банку реконструкції та розвитку про перехідний період 2018-19<sup>1</sup> зазначається, що українська економіка помірно крокує шляхом відновлення. Економічний обсяг виробництва збільшився на 2,5% у 2017 році, при цьому внутрішній попит був головним фактором. У свою чергу, 2018 рік відзначився прискоренням темпів економічного розвитку.

### Інформація про ринок праці в Україні.

За даними Державної служби статистики України (надалі – Держстат), станом на 01 січня 2018 року фактична чисельність населення України складала 42,4 млн. осіб<sup>2</sup>. Міське населення становило приблизно 29,4 млн. осіб (69,3%), у сільській місцевості – 13,1 млн. осіб (30,7%). Кількість осіб у віці 0-15 років становила 16,3% від загальної кількості населення, у віці 60 років і старше – 22,9%, у віці 16-59 років – 60,8%. У 2017 році населення України скоротилося на 198,1 тис. осіб.

Склад українського населення характеризується значним гендерним дисбалансом. Переважання жіночої частини населення над чоловічою в Україні спостерігається, починаючи з 36 років, і збільшується з віком.

Основними показниками українського ринку праці є незначне зменшення кількості економічно активного населення (у віці 15-70 років) з 17,95 млн. осіб у 2016 році до 17,85 млн. у 2017 році. Динаміка основних показників ринку праці наведена нижче.

### Основні показники ринку праці України (таблиця 1)<sup>3</sup>

	Економічно активне населення			
	Вік 15-70 років		Працездатний вік	
	В середньому, тисяч осіб	У % до даної вікової групи	В середньому, тисяч осіб	У % до даної вікової групи
2014	19,920.9	62.4	19,035.2	71.4
2015	18,097.9	62.4	17,396.0	71.5
2016	17,955.1	62.2	17,303.6	71.1
2017	17,854.4	62.0	17,193.2	71.5

Рівень зайнятості населення (15-70 років) зменшився з 56,3% до 56,1% у період 2016-2017 рр., в той час як серед населення

працездатного віку він навпаки збільшився з 64,2% до 64,5%.

<sup>1</sup> Див. за посиланням: <https://2018.tr-ebrd.com/countries/>

<sup>2</sup> Див. за посиланням: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

<sup>3</sup> Див. за посиланням: <http://www.ukrstat.gov.ua/>



## Рівень зайнятості населення (таблиця 2)<sup>4</sup>

	Зайняте населення				Безробітне населення (за методологією МОП)			
	Вік 15-70 років		Працездатний вік		Вік 15-70 років		Працездатний вік	
	В середньому, тис. осіб	У % до даної вікової групи	В середньому, тис. осіб	У % до даної вікової групи	В середньому, тис. осіб	У % до даної вікової групи	В середньому, тис. осіб	У % до даної вікової групи
2014	18,073.3	56.6	17,188.1	64.5	64.5	9.3	1,847.1	9.7
2015	16,443.2	56.7	15,742.0	64.7	64.7	9.1	1,654.0	9.5
2016	16,276.9	56.3	15,626.1	64.2	64.2	9.3	1,677.5	9.7
2017	16,156.4	56.1	15 495,9	64.5	64.5	9.5	1,697.3	9.9

### Рівень безробіття економічно активного населення.

Незважаючи на зростання протягом 2014-2017 рр., у першому і другому кварталі 2018 року рівень безробіття в Україні становив 9,7% (1,7 млн. осіб)<sup>5</sup> та 8,9% (1,6 млн. осіб) відповідно, що засвідчує тенденцію до зниження<sup>6</sup>.

2016 рік став «розмежувальною лінією» для українського ринку праці: у порівнянні з 2015 роком кількість вакансій збільшилася втричі<sup>7</sup>. Попит на працю продовжував рости і протягом наступних років. Так, станом на 01 вересня 2018 року було на 30% більше вакансій порівняно з 2017 роком<sup>8</sup>.

Згідно з експрес-оглядами ринку аудиторської компанії «Ернст Енд Янг», ринок праці в Україні також є відносно

стабільним і демонструє позитивні тенденції. Менше компаній стикаються з необхідністю запровадження антикризових заходів. У 2015 році антикризові заходи були запроваджені 62% компаній, тоді як у 2017 році лише 22% компаній впроваджували такі заходи або їх планували<sup>9</sup>.

Позитивні тенденції на ринку також підтверджуються зменшенням планових масових звільнень (на 17% – 23,7 тис. осіб) за січень-серпень 2018 року порівняно з періодом січень-серпень 2017 року. Варто зазначити, що ця ситуація істотно залежить від відповідного сектора економіки. Найактивніші антикризові заходи в 2017 році були впроваджені в таких підприємницьких секторах, як продаж побутової техніки, електроніки, а також в сфері телекомунікацій.

<sup>4</sup> Див. за посиланням: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

<sup>5</sup> Див. за посиланням: <https://www.google.com/url?sa=t&rc=j&q=&esrc=s&source=web&cd=6&ved=2ahUKewjE0emuuYbfAhXlkisKHZjGAtMQFjAFegQICRAC&url=http%3A%2F%2Fwww.ukrstat.gov.ua%2Fexpress%2Fexpr2018%2F06%2F109.docx&usg=AOvVaw2NbBuFiarW0AXPLs9j0jnE>

<sup>6</sup> Див. за посиланням: [http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2018/rp/rp\\_reg/reg\\_u/rbn\\_2018\\_u.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2018/rp/rp_reg/reg_u/rbn_2018_u.htm)

<sup>7</sup> Див. за посиланням: <https://prohr.rabota.ua/ukrainskiy-ryinok-truda-2017-top-6-klyuchevyih-tendentsiy/>

<sup>8</sup> Ситуація на ринку праці. 2018. Державна служба зайнятості. Інфографіка. Див. за посиланням: <https://www.dcz.gov.ua/analytics/68>

<sup>9</sup> Див. за посиланням: [https://prohr.rabota.ua/ryinok-truda-ukrainyi-tendentsii-ey-ukraine/?utm\\_source=google\\_search&utm\\_medium=cpc&utm\\_campaign=exact\\_164889955&utm\\_content=exact\\_59072443878&utm\\_term=exact\\_dsa-19959388920&gclid=EAAlQobChMIhNyfm83d3QIVDsqCh1bYglaEAMYASAAEgKCNfD\\_BwE](https://prohr.rabota.ua/ryinok-truda-ukrainyi-tendentsii-ey-ukraine/?utm_source=google_search&utm_medium=cpc&utm_campaign=exact_164889955&utm_content=exact_59072443878&utm_term=exact_dsa-19959388920&gclid=EAAlQobChMIhNyfm83d3QIVDsqCh1bYglaEAMYASAAEgKCNfD_BwE)

### **Тенденції, які спостерігаються в сфері незаконної (неформальної) зайнятості.**

За даними Держстату<sup>10</sup>, кількість незаконно (неформально) зайнятих осіб у формальному та неформальному секторах економіки зменшилася на 6,7% у порівнянні з 2016 роком і становила 3,7 млн. осіб у 2017 році (22,9% від загальної кількості зайнятого населення).

Високий рівень неформальної зайнятості також відображає іншу сторону проблеми – незаконне підприємництво, яке спотворює ділову конкуренцію та пов'язане з системною корупцією, порушенням прав працівників та ухиленням від сплати податків. Незважаючи на те, що тіньова економіка в Україні скоротилася на 4% у 2017 році, до 31% ВВП<sup>11</sup>, цей показник залишається відносно високим. Існує декілька сфер бізнесу, які широко представлені в тіньовій економіці України, зокрема: сільське господарство (42,0%), ринок торгівлі та послуг з ремонту (19,4%), будівництво (15,0%)<sup>12</sup> тощо.

### **Збільшення еміграції людей працездатного віку.**

Це залишило свій відбиток на ринку праці та призвело до зменшення рівня промислового виробництва. Водночас, зовнішня трудова міграція призвела до збільшення кількості грошових переказів з-за кордону. Відповідно до нещодавно переглянутої методології Національного банку України, обсяги грошових переказів на особистих рахунках, за оцінками, збільшились з 7,0 млрд. дол. США (приблизно 7,6% ВВП) у 2015 році до 9,3 млрд. дол. США (8,3% ВВП) у 2017 році.

Все більш актуальними стають питання зовнішньої трудової міграції. За офіційною статистикою 1,3 млн. осіб (4,5% населення) мігрували з України в 2015-2017 роках, і лише 43% з них повернулися. Загальна частка трудових мігрантів у загальній чисельності населення працездатного віку становить 4,5%<sup>13</sup>.

Теперішню ситуацію добре описав голова однієї провідної бізнес-асоціації в Україні, яка зводиться до того, що компанії-члени повідомляють про проблеми, з якими вони стикаються в утримуванні і наборі персоналу – як робітників, так і службовців. Деякі вбачають у цьому ризик щодо своїх бізнес-стратегій і бюджетів, оскільки це може вплинути на їхню майбутню діяльність в Україні. Хоча економіка України продовжує зростати, процес пошуку хороших працівників стає дедалі більш виснажливим<sup>14</sup>.

Згідно з дослідженням Центру економічної політики<sup>15</sup>, негативні наслідки зовнішньої міграції – це незбалансованість ринку праці, дефіцит персоналу робітничих професій, зростаючі очікування щодо заробітної плати незалежно від продуктивності праці, брак державних податкових надходжень та соціальних внесків, що ускладнює фінансову підтримку пенсійної системи тощо. Нестача робочої сили може бути обмежувальним фактором для подальшого економічного розвитку.

### **Міжнародні рейтинги та показники інвестиційної привабливості**

також ілюструють, як уряд та бізнес взаємодіють у сфері праці в конкретній країні. Варто зазначити, що серед найбільш проблемних факторів для ведення бізнесу

<sup>10</sup> Статистичний огляд ринку праці у 2017 році. Див. за посиланням: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

<sup>11</sup> Див. за посиланням: <https://financialtribune.com/articles/world-economy/88456/ukraine-shadow-economy-drops-to-31-of-gdp>

<sup>12</sup> Ситуація на ринку праці. 2018. Державна служба зайнятості. Інфографіка. Див. за посиланням: <https://www.dcz.gov.ua/analytics/68>

<sup>13</sup> Статистичний бюлетень «Зовнішня трудова міграція населення України 2015-2017». Див. за посиланням: [http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat\\_u/publ11\\_u.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/publ11_u.htm)

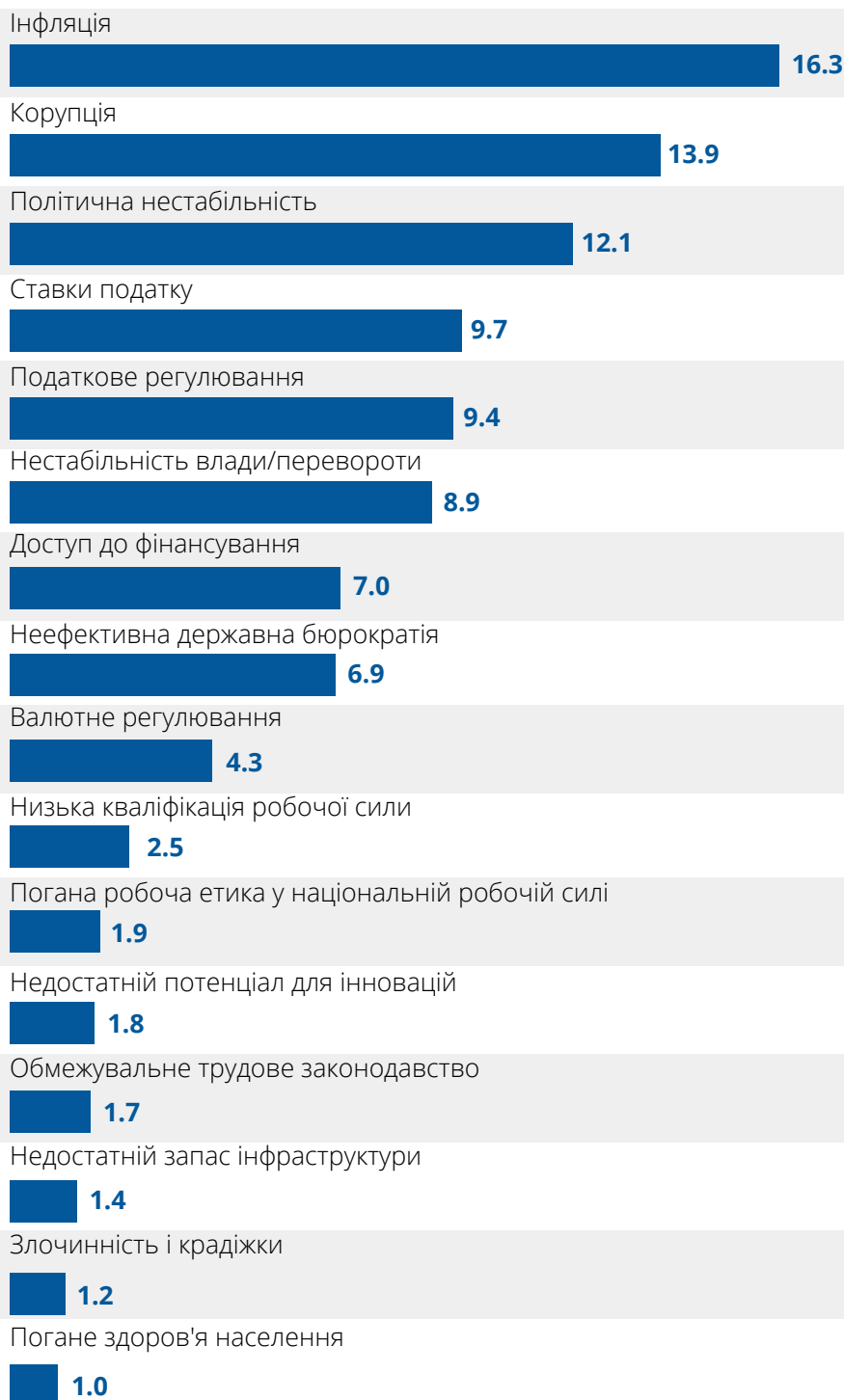
<sup>14</sup> Див. за посиланням: <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/five-ways-to-entice-ukrainians-to-come-home?fbclid=IwAR1p39ehGngmIplyfK3bWnRjqu9yKSo00-r9vwaAOCyXE0ckYQfdY1jcw>

<sup>15</sup> Скільки українців поїхало за кордон і що державі з цим робити. Аналітична записка. 2018. Див. за посиланням: [www.ces.org.ua](http://www.ces.org.ua)

в Україні, згідно з Індексом глобальної конкурентоспроможності<sup>16</sup>, показники «Обмежувальне трудове законодавство» та «Погана етика у національній робочій

силі» мають приблизно такий же рівень, як і показники «Недостатній потенціал для інновацій» та «Недостатній запас інфраструктури».

### Найбільш проблемні фактори для ведення бізнесу в Україні (таблиця 3)<sup>17</sup>



Джерело: Всесвітній економічний форум, опитування думки експертів 2017

<sup>16</sup> Див. за посиланням: <http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017%E2%80%932018.pdf>

<sup>17</sup> World Economic Forum, Executive Opinion Survey 2017. Див. за посиланням: [http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/03CountryProfiles/Standalone2-pagerprofiles/WEF\\_GCI\\_2017\\_2018\\_Profile\\_Ukraine.pdf](http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/03CountryProfiles/Standalone2-pagerprofiles/WEF_GCI_2017_2018_Profile_Ukraine.pdf)

Водночас, відповідно до Індексу глобальної конкурентоспроможності, порівняно з 2017 роком (89/135), Україна покращила свою позицію у 2018 році (83/140). Україна посідає 66 місце з 140 за показником «Ринок праці». Основними складовими цього показника є «Співробітництво у трудових

відносинах між роботодавцями», «Легкість працевлаштування іноземної робочої сили», «Права працівників», які демонструють зростання. Однак, компоненти «Активна трудова політика», «Внутрішня трудова мобільність» та «Участь жінок в робочій силі» погіршилися порівняно з 2017 роком.

## Україна: огляд показників 2018 року (таблиця 4)<sup>18</sup>

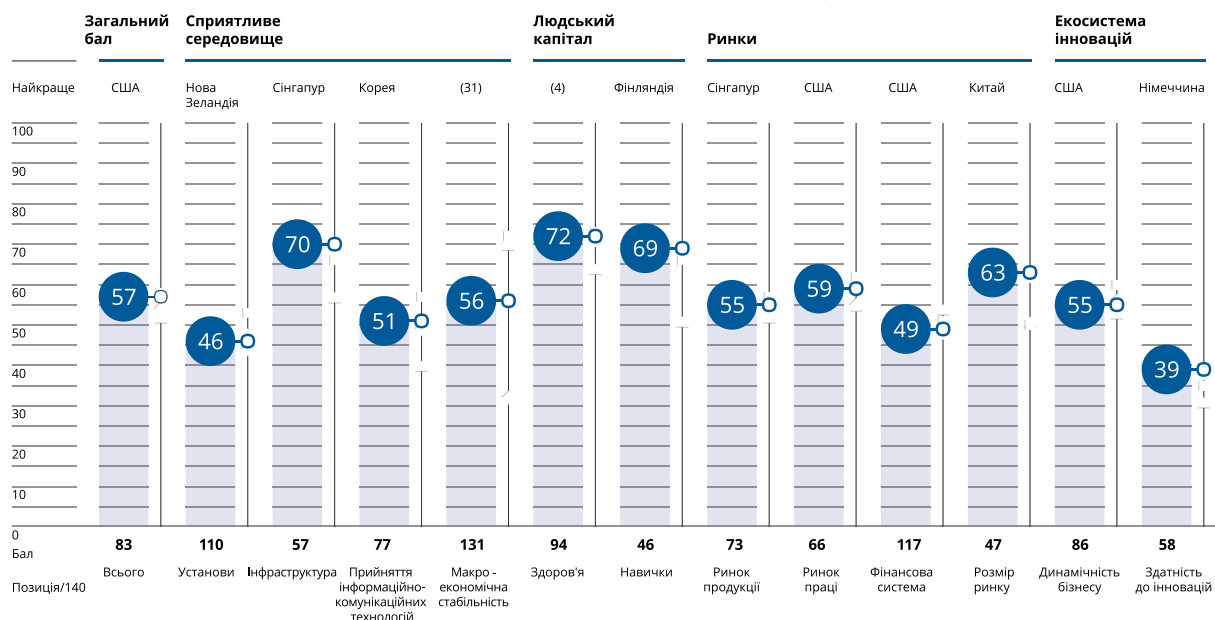
# Україна

# 83/140

Глобальний індекс конкурентоспроможності 4.0, видання 2018 року

Позиція у виданні 2017 року: 89/135

**Огляд показників 2018 року** **Легенда** ◊ Попереднє видання □ В середньому по Євразії  
 ▲ Дохідна група з нижчої середини, в середньому



### Окремі контекстуальні показники

Населення, млн.	42.3	ВВП (ПКС), % світового ВВП	0.29
ВВП на душу населення, дол. США	2,582.8	Рівень безробіття, %	9.5
Середній річний ріст ВВП протягом 10 років, %	-2.1	Середній 5-річний потік прямих іноземних інвестицій (ПІІ), що ввозяться, % ВВП	2.7

<sup>18</sup> Global Competitiveness Index 4.0 2018 edition.

Див. за посиланням: <http://www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2018.pdf>

## Індекс глобальної конкурентоспроможності в деталях: Ринок праці (таблиця 5)<sup>19</sup>

Складові індексу	Значення	Бал *	Позиція/140	Країна з найкращим показником
<b>Компонент 8: Ринок праці 0-100 (найкраще)</b>	-	59.5 ↑	66	Сполучені Штати
Надлишкові витрати <i>тижні зарплати</i>	13.0	81.3 =	47	Декілька (8)
Практики найму та звільнення <i>1-7 (найкраще)</i>	4.3	54.4 ↑	36	САР Гонконг
Співробітництво у трудових відносинах між роботодавцями <i>1-7 (найкраще)</i>	4.3	54.5 ↑	79	Швейцарія
Гнучкість визначення заробітної плати <i>1-7 (найкраще)</i>	3.8	47.4 =	130	САР Гонконг
Активні трудові політики <i>1-7 (найкраще)</i>	3.6	43.1 ↓	59	Швейцарія
Права працівників <i>0-100 (найкраще)</i>	61.9	61.9 ↑	97	Декілька (4)
Легкість найму іноземної робочої сили <i>1-7 (найкраще)</i>	4.1	51.0 ↑	73	Албанія
Внутрішня трудова мобільність <i>1-7 (найкраще)</i>	4.2	54.0 ↓	91	Гвінея
Довіра до професійного керівництва <i>1-7 (найкраще)</i>	3.6	42.9 ↑	108	Сполучені Штати
Оплата та продуктивність <i>1-7 (найкраще)</i>	4.2	53.3 ↑	53	Фінляндія
Участь жінок в робочій силі <i>(співвідношення)</i>	0.83	79.4 ↓	47	Декілька (4)
Ставка податку на працю %	24.8	76.7 ↑	106	Декілька (26)

### Регулювання ринку праці та нагляд

в Україні здійснюються Міністерством соціальної політики України (надалі – Мінсоцполітики), Державною службою України з питань праці (надалі – Держпраці), Державною службою зайнятості (надалі – ДСЗ), Фондом соціального страхування України та Державною службою України у справах ветеранів війни та учасників Антитерористичної операції.

Загальна нормативно-правова база у сфері праці, що безпосередньо стосується предмета цього звіту, складається з Кодексу законів про працю України, Закону України «Про оплату праці», конвенцій Міжнародної організації праці (надалі – МОП) тощо. Україна ратифікувала Конвенцію МОП про інспекцію праці у промисловості й торгівлі 1947 року (№ 81)<sup>20</sup> та Конвенцію про інспекцію праці в сільському господарстві 1969 року (№ 129)<sup>21</sup>. Вказані конвенції визначають загальні принципи організації систем інспекції праці та захисту робітників. Інше законодавство охоплює питання соціального, пенсійного

забезпечення, а також забезпечення осіб, які втратили працездатність. Державне регулювання ринку праці та нагляду потребує модернізації та реформування. Це обумовлено застарілим законодавством, динамічними змінами у бізнес-середовищі та зобов'язаннями України перед міжнародною спільнотою.

Зокрема, чинний Кодекс законів про працю України був прийнятий ще за часів Радянського Союзу (у 1971 році), і Україна вже давно потребує нового трудового законодавства, яке визначає нормативні засади сучасних питань у сфері праці. З радянських часів цей Кодекс та відповідне законодавство неодноразово змінювалися. Проект нового Трудового кодексу було подано на розгляд Верховної Ради у 2014 році (законопроект № 1658<sup>22</sup>) та прийнято парламентом у першому читанні. Однак, відтоді не було жодних зрушень задля остаточного прийняття Кодексу. Для роботодавців, працівників та профспілок лишаються невирішеною низка проблем,

<sup>19</sup> Global Competitiveness Index 4.0 2018 edition.

Див. за посиланням: <http://www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2018.pdf>

<sup>20</sup> Див. за посиланням: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312226](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312226)

<sup>21</sup> Див. за посиланням: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C129](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C129)

<sup>22</sup> Див. за посиланням: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=53221](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53221)

таких як використання технічних засобів контролю працівників (наприклад, відеоспостереження), питання позитивної дискримінації, певні аспекти трудових договорів тощо. Отже, поточне правове регулювання питань праці в Україні потребує реформування.

Виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, включаючи «Поглиблену та всеохоплюючу зону вільної торгівлі», також має вплинути на адаптацію української політики зайнятості та ринку праці до європейських стандартів і ключових ратифікованих конвенцій МОП так само, як і до Декларації МОП основних принципів та прав у світі праці, прийнятої 18 червня 1998 року в Женеві.



## 2 ЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ПРАЦІ

### 2.1 Інспектування трудових відносин: органи, повноваження

Ефективність заходів державного контролю (нагляду) в сфері трудових відносин безпосередньо пов'язана з їх прозорою та однозначною регламентацією на законодавчому рівні, а також із встановленням однакових правил для ведення бізнесу як в аспекті відповідальності, так і в аспекті економічного стимулювання. Саме тому питання, пов'язані з трудовими відносинами, є одними з пріоритетних за Угодою про асоціацію між Україною та ЄС<sup>23</sup>.

У 2014 році з метою оптимізації структури Державну інспекцію з питань праці та Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки було об'єднано в органи Держпраці. Основна ідея цієї реорганізації полягала у скороченні кількості органів контролю, оптимізації чисельності державних службовців та підвищення їх фахового рівня. Очікується, що в результаті

цієї реформи окрім підвищення ефективності традиційних функцій управління, також зменшуватимуться показники незаконної (неформальної) зайнятості.

Окрім реорганізації, що мала місце в структурі Держпраці, деякі зміни відбулись і на рівні місцевих органів влади. Зокрема, повноваження моніторингу дотримання трудового законодавства та накладення штрафів за порушення були передані на рівень органів місцевого самоврядування. Ці зміни були спрямовані на посилення контролю за неформальною (незаконною) зайнятістю на місцевому рівні, що збіглося із реорганізацією Держпраці та розробкою процесу вдосконаленого нагляду.

З метою покращення регулювання у сфері праці було проаналізовано результати діяльності Держпраці та надано деякі пропозиції щодо підвищення її ефективності.

#### 2.1.1. Органи та форми державного контролю

Порядок № 295<sup>24</sup> передбачає, що державний контроль здійснюється («Органами контролю»):

- Держпраці та її територіальними органами;
- Виконавчими органами міських рад міст обласного значення та сільських, міських рад об'єднаних територіальних громад (Комісії з праці при органах місцевого самоврядування).

Заходи державного контролю у сфері господарської діяльності передбачені Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»<sup>25</sup>. Зокрема, до них належать планові та позапланові перевірки.

<sup>23</sup> Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, (ратифікована Законом України № 1678-VII від 16 вересня 2014 р.).

Див. за посиланням: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011)

<sup>24</sup> Порядок здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю, затверджений постановою КМУ від 26 квітня 2017 року № 295. Див. за посиланням: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/295-2017-%D0%BF>

<sup>25</sup> Див. за посиланням: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16>

Державний контроль за дотриманням трудового законодавства здійснюється у формі:

- інспекційних відвідувань;
- невіізних інспектувань;
- роз'яснювальних заходів щодо найбільш ефективних способів дотримання законодавства про працю.

За даними Держпраці<sup>26</sup>, за період з 01 травня 2017 року до 01 серпня 2018 року Органами контролю було здійснено: інспекційних відвідувань – 15 837, невіізних інспектувань – 293, інспекційних відвідувань стосовно дотримання законодавства в сфері загальнообов'язкового соціального страхування – 5 161. Приписи та вимоги, винесені інспекторами праці, які було оскаржено до посадової особи вищого

рівня – 134 (з них 17 скасовано), оскаржено до суду – 63 (з них 24 скасовано у судовому порядку<sup>27</sup>).

За даними, отриманими від Державної регуляторної служби України, за період з початку 2018 року надійшло лише 10 скарг на дії Органів контролю.

Наявність відносно невеликої кількості оскаржень рішень, дій (бездіяльності) Органів контролю може свідчити про наступне: або Органи контролю дійсно ефективно та в межах закону виконують свої повноваження, або бізнес не вважає цей інструмент дієвим та ефективним.

За даними дослідження аналітичного центру «EasyBusiness» «сфера праці в Україні є забюрократизованою<sup>28</sup> (див. таблицю нижче).

## Результати Показника бюрократії 2018: Зайнятість населення (таблиця 6)<sup>29</sup>



\* Середні значення показників розраховані для Словаччини, Чехії та Литви.

Джерело: EasyBusiness

<sup>26</sup> Лист Держпраці від 14 вересня 2018 року № 7299/3/4.7-ОП-18

<sup>27</sup> Враховуються рішення, які набрали законної сили.

<sup>28</sup> Див. за посиланням: <http://bureaucracyindex.in.ua/>. Індекс бюрократії розраховується шляхом вивчення типової компанії, яка виробляє металопродукцію, де працює 4 чол., річний обіг 100 000 євро, є платником ПДВ.

<sup>29</sup> Bureaucracy Index 2018 in Ukraine. Див. за посиланням: <http://bureaucracyindex.in.ua/en>



Як видно з таблиці, середня кількість бюрократичних процедур і термінів для їх виконання в таких країнах як Словаччина, Чехія і Литва значно менша порівняно з Україною (31% і 128% відповідно). З точки зору бізнесу, це відбувається переважно через низьку діджиталізацію процесів.

Окрім надмірно бюрократичних процедур, бізнес піддає критиці діяльність Комісій з праці при органах місцевого самоврядування. РБО відомі випадки перевищення повноважень службовими особами таких Комісій під час проведення інспектування з питань праці, зокрема витребування у суб'єктів господарювання документів, що не стосуються питань праці, наприклад, дозвільних документів, що дають право на здійснення окремих видів господарської діяльності, які підлягають ліцензуванню<sup>30</sup>.

РБО вважає, що однією з причин недостатньої ефективності Органів контролю є відсутність сучасної інформаційно-комунікаційної платформи. Станом на сьогодні Держпраці здійснює інспекційну діяльність у сфері праці без спеціально розробленої інформаційної

онлайн-системи (програми), що призводить до недостатньо ефективного управління інформацією, яка стосується процесу нагляду у сфері праці. З огляду на велику кількість проведених перевірок, а також діяльність Комісій з праці при органах місцевого самоврядування, така система забезпечить додаткову прозорість і баланс інтересів.

Наприклад, зараз значна частина процесів здійснюється в паперовій формі, яка також включає в себе обмін інформацією з податковими та іншими органами. Цей фактор подовжує час комунікації та знижує ефективність інспекційної діяльності. Отже, існує гостра необхідність у спеціально розробленій інформаційній онлайн-системі (програмі), яка б підтримувала інспекційну діяльність та дозволяла проводити її в режимі реального часу.

На підставі вищезгаданого аналізу слід зазначити, що Органи контролю здійснюють повну операційну діяльність відповідно до наданих повноважень, і кількість скарг на їхні дії відносно невелика. Однак, ще існують великі можливості для зміцнення інституційної спроможності Держпраці.

<sup>30</sup> РБО розглянута скарга № 1712051201430 від ГО «Патріот Поділля» щодо незаконності рішення № 33 від 23 лютого 2017 року «Про створення постійно діючої робочої групи з контролю та проведення обстеження діяльності суб'єктів господарювання на території міста Могилева-Подільського», прийнятого виконавчим комітетом Могилів-Подільської міської ради Вінницької області.

## Кейс

РБО отримала скаргу від підприємства з іноземними інвестиціями, яке здійснює продаж взуття та аксесуарів, щодо незаконних дій працівників Головного управління Держпраці у Львівській області.

Так, скаргу було подано, зокрема, стосовно певних процедурних порушень, вчинених інспектором Держпраці, які полягали у наступному:

- Прибувши вранці до приміщення Скаржника, інспектор Держпраці відмовився внести запис до журналу реєстрації заходів державного нагляду (контролю), а також вказати підставу і предмет перевірки, надати підтверджуючі документи.
- Окрім цього, перед від'їздом інспектор Держпраці передав запит на документи, в якому була відсутня дата, вихідний номер та правова підстава такого запиту. Зазначеним документом вимагалось від Скаржника надати Держпраці для виїзної перевірки до 15:00 того ж дня низку документів, в тому числі з фінансовою інформацією, що становить комерційну таємницю.
- Повернувшись ввечері до приміщення Скаржника, інспектори Держпраці знову не внесли запис до журналу, незважаючи на зауваження адвоката Скаржника, і незабаром знову пішли.
- Через деякий час Скаржник отримав акт про неможливість проведення інспекційного відвідування та новий запит на надання документів, складених з помилками – в акті було зазначено невірну адресу та дати, неправильно вказано керівника Скаржника та були інші суттєві ознаки невідповідності вимогам до змісту акту.

Проаналізувавши обставини скарги, інспектор РБО провів переговори з посадовими особами Держпраці, в ході яких звернув увагу на встановлені порушення, що співвідносяться з вимогами, викладеними у п.п. 10, 12, 15 ст. 4, п. 3 ст. 6 і п.п. 2, 5 ст. 7 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», п.п. 5, 8-9, 26 Порядку № 295, а також у наказі Мінсоцполітики від 18 серпня 2017 року № 1338.

Згодом Скаржник повідомив РБО про успішне вирішення предмета скарги шляхом усунення порушень Держпраці та подякував за підтримку.

## Рекомендації РБО:

**Держпраці** – розробити спеціальну інформаційну онлайн-систему (платформу) для підтримки інспекційної діяльності; зазначена система має передбачати можливість для інспекторів з праці реєструвати інспекційні процедури, а також надати доступ бізнесу в режимі реального часу до актуальної інформації, в тому числі можливість перевірити статус розгляду запитів/заяв, поданих до Держпраці в доступній та зручній формі.

### 2.1.2. Повноваження органів державного нагляду у сфері незаконної (неформальної) зайнятості

У попередньому розділі зазначалося, що незаконна (неформальна) зайнятість є суттєвою проблемою. У зв'язку з цим, вбачається доцільним проаналізувати склад та достатність повноважень відповідних Органів контролю.

Посадові особи Органів контролю в сфері нагляду за неформальною зайнятістю<sup>31</sup> мають такі права:

- самостійно і в будь-яку годину доби під час проведення інспекційних відвідувань виявляти неоформлені трудові відносини за наявності підстав, визначених Порядком № 295, з урахуванням вимог законодавства про охорону праці;
- проходити до будь-яких виробничих, службових, адміністративних приміщень об'єкта відвідування, в яких використовується наймана праця;
- ознайомлюватися з будь-якими книгами, реєстрами та документами, ведення яких передбачено законодавством про працю, що містять інформацію/відомості з питань, які є предметом інспекційного відвідування, невиїзного інспектування, з метою перевірки їх відповідності нормам законодавства та отримувати завірені об'єктом відвідування їх копії або витяги;
- наодинці або у присутності свідків ставити керівнику та/або працівникам об'єкта відвідування запитання, що стосуються законодавства про працю; наодинці або у присутності свідків отримувати із зазначених питань усні та/або письмові пояснення;
- за наявності ознак кримінального правопорушення та/або створення загрози безпеці інспектора праці залучати працівників правоохоронних органів;

- на надання робочого місця з можливістю ведення конфіденційної розмови з працівниками щодо предмета інспекційного відвідування;
- фіксувати проведення інспекційного відвідування під час виявлення неоформлених трудових відносин засобами аудіо-, фото- та відеотехніки;
- отримувати від державних органів інформацію, необхідну для проведення інспекційного відвідування.

Необхідно також згадати про повноваження в сфері контролю за неформальною зайнятістю, якими наділені податкові та правоохоронні органи:

- Державна фіскальна служба (надалі – ДФС) має право здійснювати фактичні перевірки в частині дотримання роботодавцем законодавства щодо укладення трудових договорів, оформлення трудових відносин із працівниками (найманими особами) на підставі п. 80.6. ст. 80 Податкового кодексу України<sup>32</sup>. Результати таких перевірок відображаються в актах, які в разі виявлення порушень можуть бути підставою для застосування санкцій Органами контролю.
- Працівники правоохоронних органів можуть залучатися інспекторами праці до проведення інспекційних заходів в разі наявності ознак кримінального правопорушення та/або загрози безпеці інспектора праці (пп. 4 п. 11 Порядку № 295<sup>33</sup>).
- Слідчі органи Національної поліції наділені повноваженнями щодо досудового розслідування кримінальних правопорушень в сфері трудових відносин.

<sup>31</sup> Див. за посиланням: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/295-2017-%D0%BF>

<sup>32</sup> Див. за посиланням: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>

<sup>33</sup> Див. за посиланням: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/295-2017-%D0%BF>

У разі виявлення порушень законодавства про працю за результатами інспекційних відвідувань, повноваженнями щодо накладення штрафів наділені Голова Держпраці, його заступники, начальники управлінь і відділів Держпраці та їх заступники (з питань, що належать до їх компетенції), начальники територіальних органів Держпраці та їх заступники, керівники виконавчих органів міських рад, міст обласного значення, сільських, міських рад об'єднаних територіальних громад та їх заступники (уповноважені посадові особи), що передбачено ст. 265 Кодексу законів про працю<sup>34</sup> та встановлено п. 2 Порядку накладення штрафів за порушення законодавства про працю та зайнятість населення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України (надалі – КМУ) № 509 від 17 липня 2013 року<sup>35</sup>.

Слід наголосити на тому, що дія мораторію на проведення перевірок, встановленого до 31 грудня 2018 року, не розповсюджувалася на Органи контролю та ДФС. РБО вважає, що відсутність мораторію на проведення перевірок в сфері трудових відносин була виправданою та сприяла подоланню неформальної зайнятості<sup>36</sup>.

Слід зазначити, що наразі відсутній нормативний порядок взаємодії між Національною поліцією, ДФС та Держпраці при проведенні інспекційної діяльності. Необхідність його прийняття зумовлена тим, що повноваженнями накладати штрафи у сфері праці наділені тільки Органи контролю, в той час як ДФС та Національна поліція таких повноважень не мають. ДФС в межах своєї компетенції складає акти перевірки та фіксує факт порушення, а вже потім направляє їх на розгляд Органам контролю.

Залучення Національної поліції під час проведення перевірок можливе за наявності ознак кримінального правопорушення та/або створення загрози безпеці інспектора праці. Однак, чинне законодавство не регулює порядок здійснення такого залучення.

Критично оцінюючи вищезазначені повноваження Органів контролю, вважаємо їх достатніми для здійснення контролюючої діяльності в сфері трудових відносин. Однак, з метою оптимізації та підвищення ефективності контролюючої діяльності при проведенні заходів контролю процедура взаємодії між Органами контролю, ДФС та правоохоронними органами потребує додаткового врегулювання.

## Рекомендації РБО:

### Держпраці:

- Спільно з ДФС – розробити та узгодити проект порядку взаємодії між Держпраці, Комісіями з питань праці при органах місцевого самоврядування та ДФС при проведенні заходів державного нагляду в сфері трудових відносин.
- Спільно з Національною поліцією – розробити та узгодити проект порядку взаємодії між Держпраці, Комісіями з питань праці при органах місцевого самоврядування та Національною поліцією при проведенні заходів державного нагляду в сфері трудових відносин.

<sup>34</sup> Див. за посиланням: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08>

<sup>35</sup> Див. за посиланням: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-2013-%D0%BF>

<sup>36</sup> За даними Держпраці кількість застрахованих осіб з початку 2018 року орієнтовно зросла на 200 тисяч осіб. Див. за посиланням: <http://dsp.gov.ua/holova-derzhavnoi-sluzhby-ukrainy-z-pytan-pratsi-naholosyv-na-efektyvnosti-kontrolnykh-ta-preventyvykh-zakhodiv-derzhavnoho-nahliadu-i-aki-daly-pozytyvni-rezultaty-dlia-rostu-ekonomiky/>

## 2.2. Ризик-орієнтований підхід при здійсненні нагляду (перевірок)

Створення сприятливих умов для ведення бізнесу в Україні безпосередньо залежить від встановлення чітких та прозорих правил державного контролю (нагляду). Наразі в Україні впроваджується реформа контролюючих органів<sup>37</sup>. Одним із основних елементів цієї реформи є перехід на ризик-орієнтований підхід до здійснення нагляду. Держпраці так само, як і інші контролюючі органи, зобов'язана розробити критерії, за якими має оцінюватися ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначитися періодичність проведення планових заходів державного контролю за додержанням законодавства в сфері праці (надалі – Критерії), список питань, які можуть бути предметом перевірки під час здійснення державного контролю (надалі – Чек-лист), та визначити періодичність планових заходів державного контролю стосовно дотримання трудового законодавства.

На момент підготовки цього звіту проект Критеріїв розроблено Держпраці та оприлюднено на її сайті<sup>38</sup>, але ще не затверджено КМУ. Зокрема, проектом Критеріїв передбачено вичерпний перелік критеріїв, опис їх показників, шкалу балів для визначення періодичності проведення

планових заходів державного нагляду (контролю), цілі державного нагляду, перелік подій, що містять ризик настання негативних наслідків, та перелік негативних наслідків, до яких можуть призвести ці події, тощо.

Загалом, зміст проекту Критеріїв відповідає положенням чинного законодавства України та Стратегії реформування системи державного нагляду (контролю), яка схвалена постановою КМУ від 18 грудня 2017 року № 1020-р<sup>39</sup>. Затвердження Критеріїв є необхідним для оптимізації проведення планових заходів державного нагляду (контролю) за додержанням законодавства у сфері праці та сприятиме забезпеченню єдиного підходу до планування перевірок, поліпшенню якості та прозорості державного нагляду. Відсутність затверджених Критеріїв може призвести до виникнення ситуації, описаної в Кейсі (див. нижче).

Чек-лист, за яким може проводитися перевірка під час здійснення державного контролю в сфері трудових відносин, вже визначений наказом Мінсоцполітики від 18 серпня 2017 року № 1338.

<sup>37</sup> Див. Системний звіт Ради бізнес-омбудсмена «Контроль за контролерами: стан впровадження реформи контролюючих органів» (січень 2018 року) за посиланням: <https://boi.org.ua/publications/systemicreports/1137-systemic-report-control-over-controllers-status-of/>

<sup>38</sup> Див. за посиланням: <http://dsp.gov.ua/povidomlennia-pro-opryliudnennia-proektu-postanovy-kabinetu-ministriv-ukrainy-pro-zatverd-zhen-nia-kryteriiv-za-iaakymy-otsiniuietsia-stupin-ryzyku-vid-provadhennia-hospodarskoi-diialnosti-ta-vyznachaie/>

<sup>39</sup> Див. за посиланням: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1020-2017-%D1%80>

## Кейс

Компанія, що працює в галузі зберігання та транспортування газу, звернулася до РБО зі скаргою щодо незаконності припису державного інспектора Головного управління Держпраці в Івано-Франківській області.

В результаті інспекційного відвідування Скаржника, пов'язаного з дотриманням законодавства про працю та обов'язкового державного соціального страхування, було складено акт перевірки та припис, які згодом були оскаржені до Держпраці.

Серед іншого, предмет оскарження полягав у висновках контролюючого органу щодо:

- Порушення процедури виплати винагороди працівникам під час відпустки/неробочих днів, за понаднормову роботу та роботу у вечірні та нічні години;
- Порушення термінів виплати заробітної плати звільненим працівникам;
- Цивільно-правових договорів, укладених між Скаржником та фізичними особами, які вважаються прихованим працевлаштуванням, з огляду на зміст яких можна стверджувати про наявність фактичних трудових відносини.

В ході розслідування РБО висловила власну позицію щодо предмета оскарження, яка зводиться до того, що:

- Разом зі спірними висновками Головного управління Держпраці в Івано-Франківській області, Скаржник був позбавлений можливості надати зауваження та заперечення до акта перевірки з тієї причини, що попереднє повідомлення було видано одночасно з цим актом. Це, в свою чергу, може вважатися порушенням п. 24 Порядку № 295.
- Щодо висновку про неформальну (незаконну) зайнятість слід мати на увазі, що чинне законодавство не містить обов'язкових положень, в яких випадках сторони зобов'язані укладати трудові, а в яких – цивільно-правові договори на виконання певних робіт.
- Держпраці має ретельно перевірити критерії, визначені судовою практикою, а саме: предмет договорів, місце, обсяг та систематичність виконаної роботи, порядок її оплати тощо.

Інспектори РБО також взяли участь у розгляді матеріалів оскарження в Держпраці.

Варто зазначити, що Держпраці продемонструвала високу зацікавленість та належну увагу до питань, які не були належним чином розглянуті інспектором Головного управління Держпраці в Івано-Франківській області. Для прикладу – з'ясувалося, що додаткові збори нараховувалися через технічну помилку, яка виникла під час переведення інформації з цифрового вигляду для цілей аудиту.

В результаті Держпраці задовольнила скаргу Скаржника і скасувала оспорювані пункти припису.

## Рекомендації РБО:

**Мінсоцполітики** – подати проект Критеріїв до КМУ для затвердження.

**Держпраці** – оприлюднити інформацію про практичне застосування Критеріїв на своєму веб-сайті після їх затвердження КМУ.



### 3 ОКРЕМІ АСПЕКТИ ВИДАЧІ ДОЗВІЛЬНИХ ДОКУМЕНТІВ

Найбільш актуальними у сфері державної регуляторної діяльності традиційно залишаються питання, що стосуються дозвільних документів. РБО вважає, що в цифрову епоху, коли бізнес стає дедалі більш залежним від технологій, додержання законодавства у цій сфері є особливо важливим, оскільки безпека та здоров'я працівників мають бути головним пріоритетом у будь-якій діяльності.

Саме тому регуляторна та контролююча діяльність Держпраці повинна забезпечувати баланс між безпекою праці та складністю відповідної процедури з отримання дозволу. Таким чином, видача будь-яких дозвільних документів має відповідати найкращим світовим практикам у сфері здійснення адміністративних процедур.

Як ви вже дізналися з розділу 2 цього звіту, Держпраці має досить широкі повноваження в сфері державного контролю трудових відносин. Окрім вже згаданих повноважень, Держпраці також є уповноваженим органом з видачі низки дозвільних документів. Зокрема, у випадках, передбачених законом, Служба видає:

- ліцензії на виробництво вибухових матеріалів промислового призначення;
- свідоцтва на придбання і зберігання вибухових матеріалів промислового призначення;
- дозволи на право проведення вибухових робіт;
- дозволи на виконання робіт підвищеної небезпеки та експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки;
- гірничі відводи для розробки родовищ корисних копалин.

Варто зазначити, що детальна інформація про всі видані ліцензії і дозволи знаходиться у вільному доступі в мережі Інтернет.

Таким чином користувачі мають можливість перевірити дійсність певного дозвільного документа та отримати загальну інформацію про конкретну компанію, яка отримала відповідний дозвільний документ<sup>40</sup>.

Втім, інформація про свідоцтва та відводи в мережі Інтернет недоступна.

Відповідно до законодавства, Держпраці також уповноважена перевіряти дотримання компаніями ліцензійних та інших вимог. Недотримання таких вимог може призвести до скасування (анулювання) відповідних дозвільних документів. Крім того, Держпраці бере участь у процедурах затвердження інших документів, необхідних для ведення бізнесу, а саме: технічних умов для обладнання, планів розвитку гірничих робіт, навчальних програм з безпеки праці тощо.

У 2018 році РБО розглянула декілька скарг, пов'язаних із повноваженнями Держпраці у цій сфері. Одна з них стосувалася погодження плану розвитку гірничих робіт, інша – видачі дозволу на виконання робіт підвищеної небезпеки.

З огляду на те, що предмет отриманих скарг, з одного боку, стосується стратегічної видобувної промисловості України, а з іншого боку, є актуальним для будь-якої господарської діяльності, яка передбачає використання складних машин і механізмів, РБО вирішила висвітлити ці питання.

<sup>40</sup> Див. за посиланням: <http://dozvil.ndiop.kiev.ua/>



### 3.1. Погодження плану розвитку гірничих робіт

Відповідно до законодавства, всі гірничодобувні компанії мають обов'язково отримати погодження плану розвитку гірничих робіт від Держпраці. Так, план розвитку гірничих робіт підприємства щорічно переглядається та погоджується органами гірничого нагляду. Конкретні вимоги до змісту плану розвитку гірничих робіт визначаються законодавством про охорону праці. Водночас, законодавством не передбачено чіткої адміністративної процедури погодження територіальним управлінням Держпраці плану розвитку гірничих робіт (переліку документів, строків їх розгляду, порядку усунення виявлених недоліків, вимог до прийняття рішення, строків його прийняття та можливості його оскарження тощо).

На теперішній час відповідні вимоги містяться у цілій низці підзаконних актів. Така законодавча розпорошеність може мати наслідком можливі зловживання з боку територіальних органів Держпраці під час прийняття рішень. Більше того, відсутність єдиного регулювання процедури може

призвести до виникнення корупційних ризиків та нечесних практик.

РБО обговорювала ці питання із Держпраці. На думку останньої, розробити єдину процедуру для всіх видів гірничих робіт неможливо з тієї причини, що технологічні процеси видобутку різних корисних копалин істотно відрізняються. Це суттєво впливає на технічні вимоги, які необхідно застосовувати. Більше того, Держпраці стверджує, що прийняття такого єдиного документа може ускладнити відповідну процедуру та мати негативний регуляторний вплив на бізнес.

РБО погоджується, що конкретні вимоги до плану розвитку гірничих робіт залежать від виду корисної копалини та способу її видобутку. Втім, доцільним є надання відповідних роз'яснень щодо вимог до процедури розгляду планів та прийняття відповідних рішень.

## Кейс

До РБО звернулося ТОВ «Донкаолін», що входить до міжнародної французької групи компаній «ІМЕРІС», зі скаргою на неправовірну відмову територіального органу Держпраці у погодженні плану розвитку гірничих робіт.

Скаржник стверджував, що зауваження Держпраці до наданого плану розвитку гірничих робіт не ґрунтуються на положеннях чинного законодавства з охорони та безпеки праці.

Так, Скаржник посилався на порушення п. 1.2 ч. 4 нормативно-правового акту з охорони праці 0.00-1.24.0 і ст. 19 Гірничого закону України. Скаржник наполягав на невідповідності такого обґрунтування з тієї причини, що гірничі роботи виконувалися відповідно до існуючого робочого проекту та поправок, які були схвалені відповідними органами виконавчої влади. Гірничо-геологічні умови та умови продуктивності не змінилися, в той час як обсяги видобутку, що не належать до гірничо-геологічних умов, не перевищували проектну потужність.

Крім того, Скаржник стверджував, що територіальний орган Держпраці не надав розумного строку для усунення можливих недоліків. Зокрема, рішення про відмову у погодженні плану розробки гірничих робіт було прийнято 27 грудня 2017 року, а недоліки мали бути усунені до 01 січня 2018 року.

Вивчивши обставини скарги, відповідальний інспектор РБО організував зустріч зі Скаржником та представниками Держпраці (як органу вищого рівня) і обговорив предмет скарги. РБО підтримала позицію Скаржника і дійшла висновку, що відмова у затвердженні плану була необґрунтованою, а наданий час для виправлення недоліків – недостатнім.

За результатами зустрічі та обговорення предмета скарги Держпраці надала територіальному органу відповідні рекомендації. Незабаром після цього Скаржник повідомив РБО, що план розвитку гірничих робіт було успішно погоджено.

## Рекомендації РБО:

**Держпраці** – надати територіальним органам письмове роз'яснення про дотримання законодавства під час затвердження планів розвитку гірничих робіт. У відповідному роз'ясненні необхідно чітко зазначити про: (i) максимальний строк обробки поданих документів; (ii) вичерпний перелік підстав для відмови у наданні дозволу; (iii) мінімальний строк для виправлення недоліків в плані розвитку гірничих робіт (якщо такий може бути застосовано).

## 3.2. Скасування дозволів на проведення робіт підвищеної небезпеки

Для забезпечення діяльності промислових підприємств вимагається отримання низки дозвільних документів та дотримання законодавства про охорону праці. Одним з таких документів є дозвіл на проведення робіт підвищеної небезпеки та експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки. На кожний окремий вид діяльності та механізм необхідно отримати окремий дозвіл.

Процедура видачі, продовження терміну дії та скасування таких дозволів регулюється Порядком № 1107<sup>41</sup>. Дозвіл може бути надано лише за умови, коли відповідна компанія дотримується законодавства про охорону праці та виконує низку вимог. Відповідно до Порядку № 1107 суттєвою вимогою є позитивні результати експертизи з безпеки праці (підтвержені відповідним звітом). Термін дії дозволу – 5 років з можливістю подовження.

### Дозволи на виконання робіт підвищеної небезпеки та експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки у 2018 році (таблиця 7)<sup>42</sup>

Видані дозволи	Скасовані дозволи	Рішення про анулювання дозволів, скасованих у судовому порядку
17 024	70	2

Слід зазначити, що у 2018 році Держпраці видала 17 024 дозволів. Лише 70 дозволів було скасовано, і з них лише 2 рішення про скасування дозволів було скасовано судами.

Продовження терміну дії дозволу може здійснюватися двома способами:

- (i) за заявою роботодавця **без будь-яких додаткових документів** (якщо протягом терміну дії дозволу не сталося нещасних випадків, пов'язаних із законодавством про охорону праці) та
- (ii) за заявою роботодавця **за умови надання позитивного висновку з охорони праці** (якщо протягом дії дозволу сталися нещасні випадки, пов'язані із законодавством про охорону праці).

Під час проведення деяких робіт підвищеної небезпеки або застосування машин може виникнути ситуація, коли працівники отримують травми. Таким чином, недотримання вимог охорони праці має

наслідком втрату роботодавцем права на продовження дії дозволу без проведення нової експертизи з охорони праці (де-факто спрощена процедура). Зазвичай промислова компанія має значну кількість дозволів (окремий дозвіл на кожен вид діяльності). Припустимо, компанія має 10 одиниць промислового обладнання (наприклад, важких пресів), а нещасний випадок стався під час експлуатації лише одного з пресів. За існуючою практикою Держпраці компанія в даному випадку втрачає право на продовження строку дії решти дозволів за спрощеною процедурою (на підставі заяви роботодавця та без проведення нової експертизи). В такій ситуації компанії необхідно провести нову експертизу з охорони праці всіх видів робіт та машин підвищеної небезпеки. Однак, така експертиза є досить дорогою та тривалою.

На думку РБО, цей підхід є, вочевидь, непропорційним та таким, що не відповідає найкращим стандартам адміністративної процедури. Зокрема, кожне рішення державного органу слід приймати

<sup>41</sup> Див. за посиланням: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1107-2011-%D0%BF>

<sup>42</sup> За інформацією Держпраці

пропорційно. Така пропорційність передбачає дотримання необхідного балансу між цілями, на досягнення яких спрямовано це рішення, і будь-якими несприятливими наслідками для прав і свобод людини.

РБО вважає, що така практика існує внаслідок неправильного тлумачення Порядку № 1107. З метою припинення такої практики тлумачення наведеної вище норми, РБО вважає доцільним конкретизувати це положення.

## Кейс

РБО отримала Скаргу від ТОВ «Кнауф Гіпс Донбас» щодо нібито неправомірної поведінки Головного управління Держпраці у Донецькій області та самої Держпраці, яка полягала в безпідставній відмові продовжити термін дії дозволів на виконання робіт підвищеної небезпеки та експлуатації (застосування) машин, механізмів та обладнання підвищеної небезпеки.

Скаржник повідомив, що отримав 49 дозволів з терміном дії на 2017-2018 роки. Термін дії зазначених дозволів може бути продовжений на 5 років. Скаржник звернувся до Головного управління Держпраці у Донецькій області із заявами про продовження відповідних дозволів.

Головне управління Держпраці у Донецькій області відмовилося продовжити термін дії дозволів. Причина: під час роботи на фронтальному навантажувачі (предмет одного з дозволів) трапився нещасний випадок – працівник підвернув ногу.

Не погоджуючись із прийнятим рішенням, Скаржник звернувся до Держпраці як до органу вищого рівня зі скаргою про скасування відмови у продовженні дії дозволу. Представник РБО взяв участь у розгляді скарги. Під час розгляду інспектор РБО наголосив на непропорційності характеру прийнятих рішень. Зрештою, Держпраці відмовила у задоволенні скарги.

Зазначене рішення є остаточним і чинне законодавство не передбачає його подальше оскарження у досудовому порядку, в той час як розгляд скарг, які є предметом судового розгляду, виходить за межі компетенції РБО. За таких обставин РБО припинила розгляд Скарги.

## Рекомендації РБО:

### Держпраці:

- внести зміни до пп. 4 п. 15 Порядку № 1107<sup>43</sup>. Зокрема, у цих змінах чітко зазначити, що порушення законодавства про охорону праці тягне за собою відмову у продовженні строку дії саме того конкретного дозволу, вимоги якого були порушені в результаті нещасного випадку.
- надати своїм територіальним органам лист-роз'яснення з метою забезпечення правильного застосування відповідного положення.

<sup>43</sup> Див. за посиланням: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1107-2011-%D0%BF>

## 4 ВИКОРИСТАННЯ ПРАЦІ ІНОЗЕМЦІВ В УКРАЇНІ

### 4.1 Загальний огляд правового регулювання та останніх законодавчих змін

На думку РБО, можливість залучення іноземного персоналу є важливим елементом інвестиційної привабливості будь-якої країни. Як правило, компанії, які зареєстровані в українській юрисдикції і хочуть працевлаштувати іноземців, повинні отримати дозвіл на працевлаштування для відповідних осіб. Кожен іноземний працівник повинен мати власний дозвіл на працевлаштування.

Правові засади працевлаштування іноземців в Україні викладені в Законі України «Про зайнятість населення» (надалі – Закон № 5067-VI)<sup>44</sup>.

Варто зазначити, що використання праці іноземців в Україні є складним питанням, що містить в собі дві складові: (i) отримання дозволу на працевлаштування іноземця компанією та (ii) отримання посвідки на проживання іноземця. Це вимагає ефективної координації між ДСЗ та ДМС.

Донедавна регулювання працевлаштування іноземних співробітників було достатньо складним та потребувало багато часу. Зокрема, процедура отримання необхідного дозволу на працевлаштування вимагала подання цілої низки документів та відомостей до територіального органу ДСЗ (**наприклад, письмове обґрунтування необхідності працевлаштування іноземного співробітника, спеціальні медичні довідки і т.д.**), що було надзвичайно неефективним.

Положення Закону № 5067-VI було істотно змінено з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо усунення бар'єрів для залучення іноземних інвестицій» (надалі – Закон № 2058 -VIII)<sup>45</sup>.

Якщо говорити стисло, то положення Закону № 2058-VIII значно спростили процес отримання дозволу на працевлаштування та скоротили список необхідних документів. Крім того, після згаданих змін щодо отримання дозволу низка вимог Закону № 5067-VI не застосовується до окремих категорій співробітників, таких як іноземні високооплачувані фахівці, IT-професіонали, працівники творчих процесів, засновники (учасники, бенефіціари (контролери) юридичної особи, створеної в Україні, тощо).

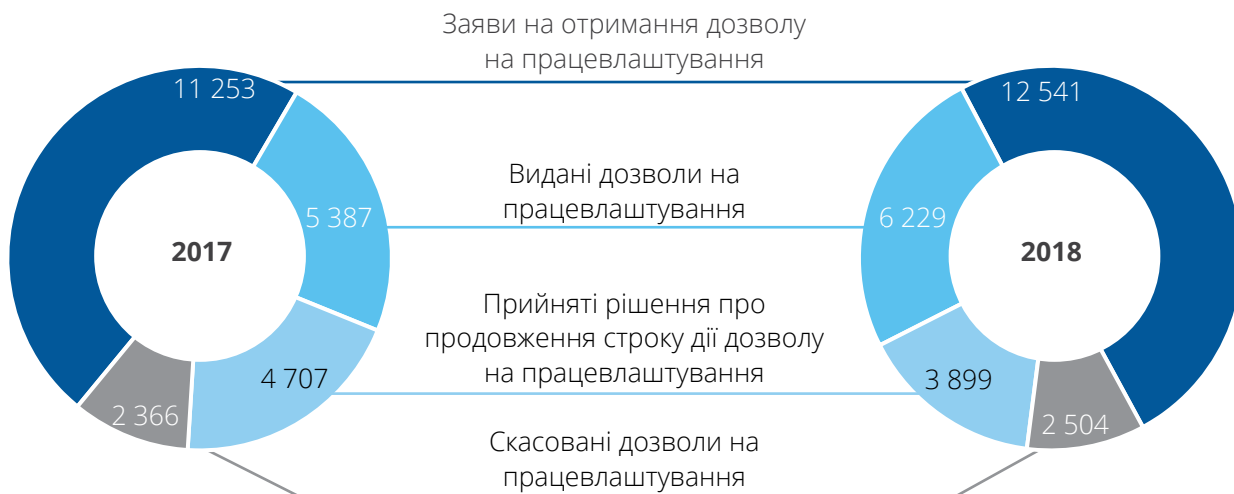
Відповідно до Закону № 2058-VIII праця іноземних високооплачуваних фахівців може використовуватися без дозволу на працевлаштування за сумісництвом, якщо строк дії трудового договору на посаді за сумісництвом не перевищує строку дії дозволу за основним місцем роботи. Також іноземний працівник має право замінити тимчасово відсутнього працівника на строк до 60 днів. Термін розгляду документів на видачу дозволу становить 7 робочих днів. Плата за кожен окремий дозвіл на працевлаштування для працездатних осіб становить 6 прожиткових мінімумів. Принагідно зазначимо, що цей дозвіл може бути продовжений необмежену кількість разів, враховуючи, що документи, які підтверджують правові підстави його видачі, є дійсними. Проте, за продовження дозволу на працевлаштування стягується відповідна плата. Розмір плати може змінюватися в залежності від терміну, на який продовжується дозвіл на працевлаштування, і коливається від 2 до 6 прожиткових мінімумів.

РБО вітає відповідні законодавчі зміни в регулюванні зайнятості іноземців в Україні як невід'ємну складову її інвестиційної привабливості.

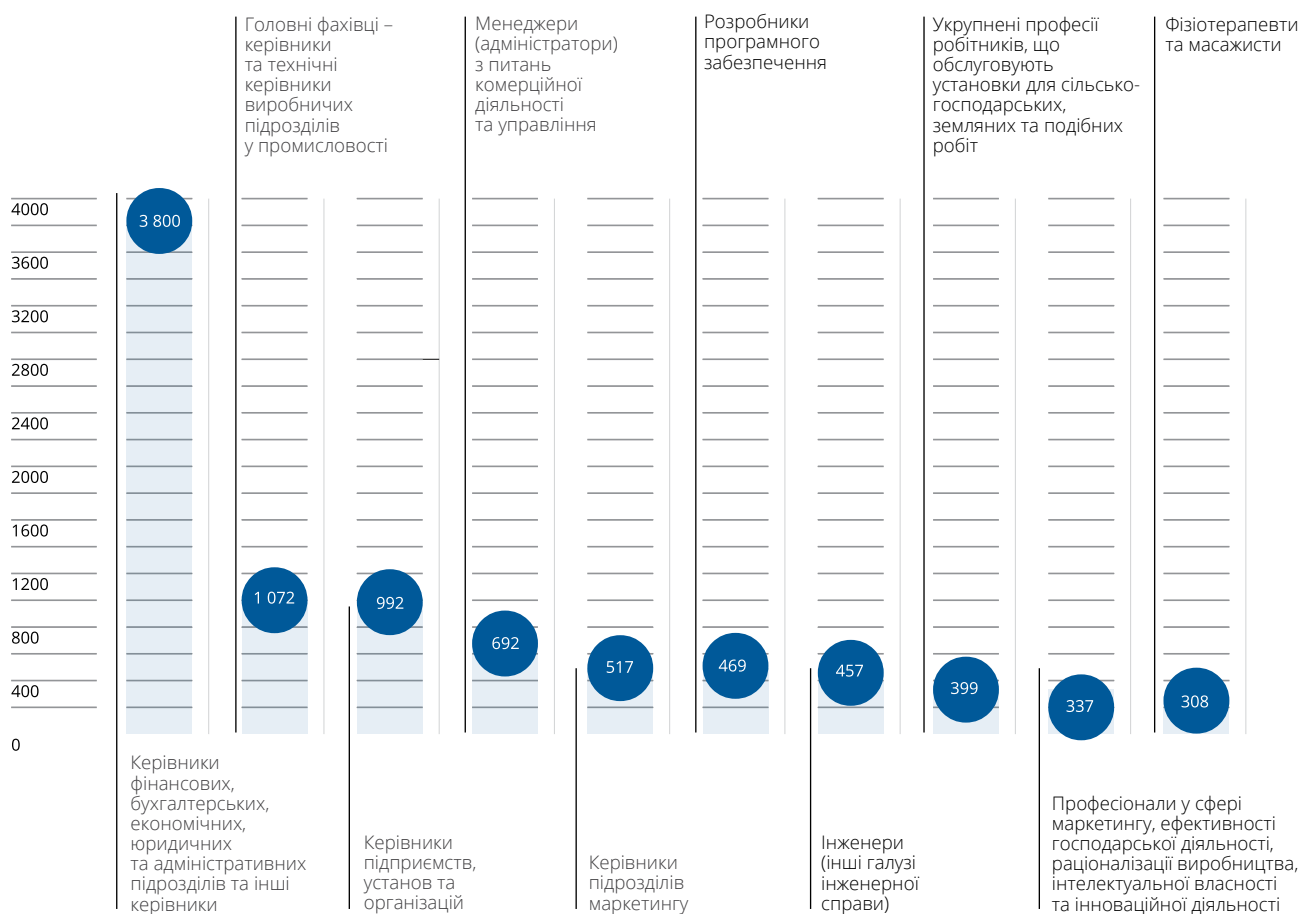
<sup>44</sup> Див. за посиланням: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17>

<sup>45</sup> Див. за посиланням: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2058-19>

### Загальна статистика щодо найму іноземців та осіб без громадянства в Україні (графік 8)<sup>46</sup>



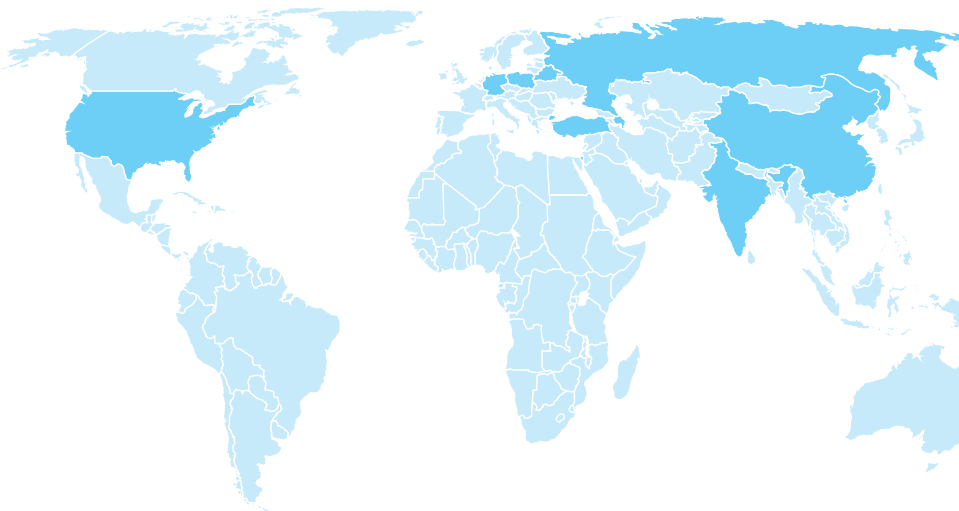
### Топ-10 сфер зайнятості, в яких іноземцям було надано дозвіл на працевлаштування в Україні в 2018 році (таблиця 9)<sup>47</sup>



<sup>46</sup> Відповідно до інформації ДСЗ

<sup>47</sup> Відповідно до інформації ДСЗ

### Топ-10 країн, громадяни яких отримали найбільшу кількість дозволів на працевлаштування в Україні в 2018 році (таблиця 10)<sup>48</sup>



<b>1.</b>	Туреччина	<b>2 715</b>
<b>2.</b>	Російська Федерація	<b>1 446</b>
<b>3.</b>	Китай	<b>855</b>
<b>4.</b>	Білорусь	<b>766</b>
<b>5.</b>	Азербайджан	<b>635</b>
<b>6.</b>	Польща	<b>581</b>
<b>7.</b>	Ізраїль	<b>521</b>
<b>8.</b>	США	<b>471</b>
<b>9.</b>	ФРН	<b>401</b>
<b>10.</b>	Індія	<b>399</b>

- Як видно з графіку 8, у 2018 році було видано 6229 дозволів на працевлаштування, що на 842 більше, ніж у 2017 році.
- Аналогічна тенденція спостерігається і щодо загальної кількості поданих заяв. У 2018 році вони збільшилися на 1288 порівняно з 2017 роком.
- Слід зазначити, що було задоволено лише половину поданих заяв, на підставі яких були надані відповідні дозволи.
- Статистика засвідчує, що приблизно половину загальної кількості наданих дозволів було скасовано протягом року. Це може бути обумовлено порушеннями законодавства протягом терміну дії дозволу.
- Традиційно найбільша кількість дозволів на працевлаштування була видана на посади керівників різних відомств і головних спеціалістів (4074 дозволи на працевлаштування в 2018 році) і лише 457 дозволів було надано представникам інженерних професій.
- Порівняно з іншими країнами громадяни Туреччини, Російської Федерації та Білорусі є основними трудовими іммігрантами.
- Тим не менше, кількість виданих дозволів на працевлаштування залишається низькою порівняно з внутрішнім ринком праці, описаним у розділі 1 цього звіту.

<sup>48</sup> Відповідно до інформації ДСЗ

## 4.2 Можливі шляхи вдосконалення законодавства у сфері підбору іноземних кадрів

Стратегією державної міграційної політики України на період до 2025 року (надалі – Стратегія)<sup>49</sup> визначено, що вільне пересування іноземних працівників, а також отримання дозволу на працевлаштування та інших відповідних документів не повинні підпадати під дію необґрунтованих бюрократичних та дискримінаційних обмежень.

Для досягнення міжнародних стандартів та кращих європейських практик необхідно впровадити відповідні процедури. Одним із найбільш кардинальних перетворень має бути впровадження підходу електронного врядування. Переведення комунікації між ДСЗ, ДМС та заявниками (як компаніями, так і іноземними працівниками) в електронну площину суттєво змінить фактичну процедуру отримання дозволу на працевлаштування.

Використання сучасних комунікаційних технологій є гарною тенденцією серед органів державної влади України. Насправді існує безліч адміністративних послуг, які можуть повністю надаватися в онлайн-режимі. До цього списку також можна додати і сферу регулювання питань праці. Одним зі способів підвищення якості служби видачі дозволів на працевлаштування є створення «електронного кабінету» для користувачів. РБО вважає, що «електронний кабінет» також може бути інструментом для обміну інформацією та документами, що забезпечить більш ефективну взаємодію між ДСЗ, ДМС та компаніями. Крім того, така електронна система дозволить оперативно повідомляти про недоліки у поданих документах і, відповідно, своєчасно їх виправляти.

Згідно з чинним законодавством дозвіл на працевлаштування може бути виданий лише в одному друкованому примірнику. У той же час візовим законодавством може передбачатись надання паперового оригіналу дозволу на працевлаштування

у випадку звернення за отриманням або продовженням відповідної візи. Однак, законодавство не передбачає видачу дублікату дозволу. У разі втрати паперового оригіналу, немає жодних можливостей для отримання дублікату. На думку РБО, ця законодавча прогалина має бути заповнена. Крім того, було б корисно забезпечити отримання дозволу на працевлаштування в електронному вигляді (через «електронний кабінет»).

Слід зазначити, що РБО не отримувала окремих скарг, пов'язаних із незаконною відмовою у видачі дозволу на працевлаштування. Водночас, ми не можемо виключити таку ситуацію в умовах нестабільності та неоднозначності законодавства. Діюче законодавство не передбачає можливості оскаржити рішення про відмову у видачі дозволу на працевлаштування в адміністративному порядку. Наприклад, якщо компанія вважає рішення про відмову у видачі дозволу незаконним, тоді таке рішення може бути оскаржене лише в судовому порядку. Однак, судова процедура є складною, досить дорогою та потребує багато часу. Інститут досудового оскарження виявився дієвим в таких сферах, як оподаткування, державні закупівлі тощо. Тож, РБО підтримує ідею запровадження адміністративного оскарження в сфері надання дозволів на працевлаштування.

Отримання посвідки на проживання є важливим для одержання дозволу на працевлаштування іноземця. Порядок отримання посвідки на проживання визначається Тимчасовим порядком розгляду заяв для оформлення посвідки на постійне проживання та посвідки на тимчасове проживання, затвердженим наказом Міністерства внутрішніх справ

<sup>49</sup> Див. за посиланням: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80>

<sup>50</sup> Наказ Міністерства внутрішніх справ від 15 липня 2013 року № 681 «Про затвердження Тимчасового порядку розгляду заяв для оформлення посвідки на постійне проживання та посвідки на тимчасове проживання». Див. за посиланням: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1335-13>



України № 681 від 15 липня 2013 року<sup>50</sup>. Щоб перевірити, як процедура отримання посвідки на проживання працює на практиці, РБО поспілкувалась з кількома відвідувачами, які звернулися до Головного управління ДМС в місті Києві.

Відповідно до отриманої інформації РБО вважає, що існуюча ситуація з поданням заяв на отримання посвідки на проживання потребує вдосконалення. Процес подання документів на видачу посвідки на проживання передбачає певний порядок, і заявникам досить часто доводиться стояти в чергах. За відгуками опитаних РБО, на очікування своєї черги для подання документів може знадобитися майже цілий день. Така ситуація виникла через те, що вхідні документи реєструють лише 2 співробітники служби. Це свідчить про те, що операційна спроможність Головного управління ДМС в місті Києві потребує вдосконалення.

Після отримання дозволу на працевлаштування іноземний працівник може подати заяву на отримання довгострокової візи. Принагідно

слід зазначити, що немає жодних можливих способів для подання заяви на отримання візи під час перебування в Україні. Подати заяву на отримання візи можна тільки через консульства України у відповідній іноземній країні.

РБО вважає це перешкодою, що негативно впливає на ведення бізнесу в Україні.

Під час роботи над порушеними у звіті проблемами, РБО виявила можливість залучення молодих фахівців на український ринок праці. Так, станом на 01 січня 2018 року, загальна кількість іноземних студентів в Україні сягала 66 000<sup>51</sup>. Подальше працевлаштування цих осіб після закінчення навчання може бути одним зі способів подолання наслідків трудової міграції. Іноземні випускники мають правові підстави для перебування в Україні і вони вже адаптовані до суспільного життя в Україні. Наразі вони отримують дозвіл на працевлаштування на загальних підставах. На думку РБО, для таких категорії фахівців доречно розробити спрощену процедуру отримання дозволу на працевлаштування.

## Рекомендації РБО:

**ДСЗ та ДМС** – розробити нормативно-правову базу та механізм реалізації «електронного кабінету», які відповідатимуть міжнародним стандартам та найкращим європейським практикам для процедур, які стосуються трудових правовідносин (зокрема, для отримання дозволу на працевлаштування іноземних фахівців).

### ДСЗ:

- підготувати законопроект про запровадження спрощеної процедури отримання дозволу на працевлаштування для іноземних студентів та/або випускників;
- підготувати законопроект про запровадження процедури адміністративного оскарження відмови у видачі дозволу на працевлаштування;
- підготувати законопроект, який передбачатиме видачу дублікату дозволу на працевлаштування як в паперовому, так і в електронному вигляді.

**ДМС** – підвищити операційну спроможність Головного управління ДМС в місті Києві (збільшити кількість офісів та штатних працівників, які займаються реєстрацією вхідних документів та розглядом іншої кореспонденції).

<sup>51</sup> Див. за посиланням: <https://press.unian.ua/press/10144736-shchoroku-zrostaye-kilkist-inozemnih-studentiv-yaki-hochut-zdobuvati-vishchu-osvitu-v-ukrajini-video.html>

## 5 НАДАННЯ ОСВІТНІХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ОХОРОНИ ПРАЦІ ТА ПРОМИСЛОВОЇ БЕЗПЕКИ

### 5.1. Загальний огляд правового регулювання та стану ринку

Правові засади підготовки з питань охорони праці викладені у ст. 18 Закону України «Про охорону праці»<sup>52</sup> (надалі – Закон № 2694-XII). Чинне законодавство зобов'язує працівників, зайнятих на роботах з підвищеною небезпекою<sup>53</sup> або там, де є потреба в професійному доборі<sup>54</sup>, пройти спеціальне навчання і перевірку знань відповідних нормативно-правових актів з охорони праці.

Закон № 2694-XII передбачає, що відповідний порядок проведення навчання та перевірки знань з питань охорони праці визначається типовим положенням, що затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони праці.

Згідно з Типовим положенням про порядок проведення навчання і перевірки знань з питань охорони праці, затвердженим наказом Державного комітету України з нагляду за охороною праці № 15 від 26 січня 2005 року<sup>55</sup> (надалі – Типове положення № 15), спеціальне навчання з питань охорони праці може проводитись як безпосередньо на підприємстві, так і в навчальному центрі<sup>56</sup>. Директори підприємств з чисельністю понад 1000 працівників, керівники з охорони праці та члени комісій з питань охорони праці таких підприємств зобов'язані

проходити навчання у навчальних центрах. Освітні (навчальні) послуги з питань охорони праці можуть надаватися приватними або державними установами на підставі їх відповідності формальним юридичним вимогам<sup>57</sup>. Тобто, організації, які надають послуги, мають подавати декларації лише щодо відповідності матеріально-технічної бази вимогам законодавства з питань охорони праці та промислової безпеки. Однак, чинне законодавство не передбачає будь-якого механізму перевірки даних, зазначених в таких деклараціях, що в свою чергу створює умови для недобросовісних учасників. Оскільки ліцензування потрібне лише тим особам, які навчають професіоналів<sup>58</sup>, то перепона для виходу на ринок тих, хто хоче навчати виключно в сфері охорони праці, є досить незначною.

Відповідно до переліку постачальників послуг у сфері охорони праці, який адмініструється Держпраці<sup>59</sup>, станом на 29 січня 2019 року в Україні налічується 347 державних та приватних організацій.

Згідно з експертними висновками, отриманими РБО, у 2018 році в галузі охорони праці в м. Києві налічувалось більше 40 приватних постачальників послуг. Однак, в ньому фактично менше 10 активних учасників ринку. Також варто

<sup>52</sup> Див. за посиланням: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2694-12>

<sup>53</sup> Перелік робіт з підвищеною небезпекою, затверджений наказом Державного комітету України з нагляду за охороною праці № 15 від 26 січня 2005 року. Див. за посиланням: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0231-05>

<sup>54</sup> Перелік робіт, які вимагають професійного добору, затверджені наказом Міністерства охорони здоров'я України та Державним комітетом України з нагляду за охороною праці № 263/121 від 23 вересня 1994 року. Див за посиланням: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0018-95>

<sup>55</sup> Див. за посиланням: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0231-05>

<sup>56</sup> Пункт 4.2 Типового положення № 15

<sup>57</sup> Пункт 1.5 Типового положення № 15

<sup>58</sup> Підлягає ліцензуванню Міністерством освіти та науки України

<sup>59</sup> Див. за посиланням: <http://dsp.gov.ua/wp-content/uploads/2017/01/perelik-subyektiv-hospodarjuvannja-shcho-provodjat-navchannja-z-op-1-1-5-1-1-2-3.doc>

зазначити, що станом на 01 січня 2017 року було більше 110 учасників ринку. Найбільшим постачальником послуг є Державне підприємство «Головний навчально-методичний центр» (надалі – ГНМЦ), підпорядкований Держпраці. Держпраці також керує регіональною мережею з 19 експертно-технічних центрів та 4 філій, які надають, зокрема, освітні та екзаменаційні послуги<sup>60</sup>.

Перевірка знань співробітників, які пройшли спеціальне навчання, організовується комісією відповідного територіального органу Держпраці і, в разі навчання безпосередньо на підприємстві, – відповідною комісією такого підприємства<sup>61</sup>. Типове положення № 15 також передбачає, що до складу комісії можуть також входити представники профспілок та постійні викладачі промислових навчальних центрів<sup>62</sup>. При цьому РБО вбачає ознаки регуляторної дискримінації щодо викладачів зі звичайних приватних навчальних центрів, оскільки останні не допускаються до участі в такій комісії. Тим не менш, слід також зазначити, що європейська практика заохочує до участі викладачів у комісії незалежно від того,

яким навчальним центром (державним чи приватним) організовано навчання.

Ще одне питання, яке варто висвітлити, полягає в тому, що Типовий порядок № 15 чітко не вказує місце проведення оцінки знань з питань охорони праці після проходження навчання у приватних центрах. Як впливає з чинного законодавства, це може бути або приміщення Держпраці, або навчальних центрів.

Під час аналізу поточного стану ринку РБО була поінформована про випадки, коли члени комісії Держпраці номінально організовують іспити на місці, але насправді фактично їх не проводять.

Водночас трапляються випадки, коли навчальні центри мають організувати перевірку знань для великих груп слухачів, однак Держпраці ігнорує їх запити щодо проведення такої перевірки безпосередньо за місцезнаходженням навчального центру. В таких ситуаціях єдиним можливим варіантом є супроводження великої кількості людей до приміщень Держпраці.

## 5.2. Потенційний конфлікт інтересів

Положення № 96 передбачає, що Держпраці здійснює державний нагляд (контроль) як за організацією проведення навчання (в тому числі спеціального), так і за перевіркою знань з питань охорони праці<sup>63</sup>.

Через ГНМЦ Держпраці також є важливим постачальником послуг з навчання/ підготовки та безпосередньо конкурує з приватними навчальними центрами, як зазначено вище. Водночас Держпраці одночасно організовує оцінку знань у сфері

охорони праці стосовно працівників усіх навчальних центрів (в тому числі перевірку знань членів комісій великих підприємств).

Отже, існує потенційний конфлікт інтересів, коли Держпраці задіяна як у процесі навчання, так і в процесі екзаменування всіх учасників ринку. Це може негативно впливати не тільки на якість навчання, але і на безпеку праці, а також на конкуренцію на цьому ринку.

<sup>60</sup> Див. за посиланням: <http://gnmc.kiev.ua/perelik-sub-yektiv-gospodaryuvannya-z-yakimi-spivpratsyuye-dp-gnmts-pid-chas-organizatsiyi-navchannya-z-pitan-ohoroni-pratsi-posadovih-osib-inshih-sub-yektiv-gospodaryuvannya>

<sup>61</sup> Пункт 4.4 Типового положення № 15

<sup>62</sup> Такі навчально-виробничі центри підпорядковані Держпраці згідно з абзацом 1 пункту 1.4 Типового положення № 15

<sup>63</sup> Підпункт 16 пункту 4 Положення № 96. Див. за посиланням: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/96-2015-%D0%BF>

### **Ризик дискримінації приватних освітньо-навчальних центрів**

Зокрема, існує ризик того, що Держпраці може бути схильною до дискримінації приватних постачальників освітніх послуг шляхом затримки призначення екзаменаційних комісій або неоднакового підходу до методології перевірки знань. Це припущення підтверджується кейсами, дослідженими РБО (див. Кейси 1, 2 нижче).

РБО стала свідком декількох документально підтверджених випадків несвоєчасного приїзду або несвоєчасного призначення екзаменаційних комісій в приватні навчальні центри, що негативно позначилося на рівні задоволеності їх клієнтів та репутації.

Як стверджують опитані РБО учасники ринку, мали місце випадки, коли співробітники, які не склали іспит, отримували прямі пропозиції від членів екзаменаційної комісії спробувати скласти іспит у «правильному» навчальному центрі, тобто неофіційно пов'язаному з Держпраці. РБО також має зазначити, що вона не має документальних доказів на підтвердження цієї інформації.

### **Ризик неналежного контролю над навчальним процесом з питань охорони праці**

Існує ризик того, що ринкова конкуренція між освітніми центрами Держпраці та приватними центрами може призвести до дискримінації чи упередженого ставлення до приватних навчальних центрів під час проведення іспитів.

### **Ризик погіршення якості наданих освітніх послуг внаслідок зниження ринкової конкуренції**

РБО спостерігає значне зменшення кількості учасників ринку з першої половини 2017 року. Зниження конкуренції на ринку в поєднанні з ризиком неналежного контролю навчання з питань охорони праці та розосередженою відповідальністю за результати навчання збільшують ризик погіршення якості навчання з охорони праці, і, таким чином, провокують ризик порушень та нещасних випадків в галузі охорони праці.

## **5.3. Непрозорість процесу перевірки знань**

Відповідно до Типового положення № 15<sup>64</sup>, формою перевірки знань з питань охорони праці працівників є тестування, залік або іспит. Тестування проводиться комісією за допомогою технічних засобів (автоекзаменатори, модульні тести тощо), залік або іспит – за екзаменаційними білетами у вигляді усного або письмового опитування.

Однак, немає описаної процедури оцінки знань та дій екзаменаційної комісії. Це залишає широкий простір для дій на власний розсуд під час оцінки знань. Наприклад, члени комісії можуть прийняти рішення щодо наступного:

- який набір екзаменаційних білетів використовувати,
- який поріг успішного складання іспиту встановити,
- чи потрібно задати додаткові питання.

Така свобода дій у поєднанні з описаним потенційним конфліктом інтересів та ризиком зриву роботи бізнесу для юридичних осіб, чиї відряджені працівники вчасно не проходять оцінку знань, створює передумови для неправомірних дій (див. Кейс 2).

<sup>64</sup> Пункт 3.12 Типового положення № 15

## Кейс 1

РБО отримала скаргу від компанії, яка організовує навчання для певних категорій працівників, стосовно перешкод під час організації та перевірки знань співробітниками Комісії з питань охорони праці.

Так, Скаржник поінформував, що Комісія Головного управління Держпраці у Київській області не відповіла на запити щодо направлення Комісії до місцезнаходження Скаржника або нерегулярно реагувала на такі запити.

В результаті попереднього розслідування обставин скарги, РБО звернулася до Головного управління Держпраці у Київській області та до Держпраці з проханням провести спільну робочу зустріч.

За результатами зустрічі РБО звернулася до Головного управління Держпраці у Київській області та Держпраці із запитом щодо надання додаткової інформації для перевірки фактів стосовно скарги. Це, в свою чергу, посприяло тому, що Мінсоцполітики направило запит про проведення службової перевірки дій посадових осіб Головного управління Держпраці у Київській області.

За розпорядженням Головного управління Держпраці у Київській області було відкрито дисциплінарне провадження, в результаті якого винним посадовим особам було винесено догану.

У той же час, РБО підняла питання щодо направлення членів Комісії з перевірки знань з питань безпеки праці до місцезнаходження Скаржника, оскільки згідно з Типовим положенням № 15 місце такої перевірки чітко не визначено. Відповідно до листа Держпраці від 23 березня 2013 року № 2237/З/4-ДП-18, Головне управління Держпраці у Київській області, за умови надання належного обґрунтування, може запропонувати місце та час для оцінки знань з питань охорони праці.

Згодом Головне управління Держпраці у Київській області повідомило про посилення контролю за своєчасним наданням Комісії з перевірки знань з питань охорони праці та наказ Мінсоцполітики щодо внесення змін до Типового положення № 15, в якому встановлюється порядок формування і призначення Комісії з перевірки знань з питань охорони праці.

Отже, на думку РБО, встановлення певного порогу кількості учасників групи при прийнятті рішення про перевірку знань на місці, що проводить Держпраці, може покращити ситуацію.

## Кейс 2

РБО отримала скаргу від компанії, яка організовує навчання окремих категорій працівників стосовно перешкод, які виникають у процесі перевірки знань посадовими особами Головного управління Держпраці у Київській області.

Так, за словами Скаржника, після проходження перевірки знань чотирьох слухачів, які успішно склали іспит, було виключено з протоколу з тією аргументацією, що початковий лист-запит від навчального центру на перевірку знань стосувався лише тих слухачів, які склали іспит повторно, в той час як четверо згаданих слухачів склали його вперше.

До того ж, Комісія не повідомила цих студентів, і, як наслідок, вони не могли отримати документи, незважаючи на фактичне підтвердження їх знань в ході оцінювання.

Вивчивши всі обставини, РБО виявила зловживання у невиннованому анулюванні результатів іспиту та звернулася до Держпраці з офіційним проханням визнати результати іспиту, підписавши відповідний протокол. Крім того, ситуація додатково обговорювалася з уповноваженими посадовими особами Держпраці.

Згодом Скаржник забезпечив підписання зазначеного протоколу відповідними слухачами та посадовими особами Держпраці, підтвердивши тим самим дійсність результатів перевірки знань та вирішивши предмет скарги за сприяння РБО.

## Рекомендації РБО:

### Держпраці:

- переглянути навчальний процес з питань охорони праці, змінити Типове положення № 15 і інші діючі нормативно-правові акти, зокрема:
  - надати право представникам приватних навчальних центрів входити до складу комісії з перевірки знань;
  - розробити докладний порядок, який буде містити вимоги до запиту на призначення комісії з перевірки знань, а також алгоритм дій щодо випадків, коли комісія з перевірки знань не з'являється вчасно на іспит;
  - розробити і затвердити детальний порядок оцінки знань в сфері охорони та безпеки праці, який дозволить усунути неясності і надмірну свободу у прийнятті рішень, притаманну існуючому процесу, зокрема щодо дозволених екзаменаційних білетів, додаткових питань та порогу успішного складання іспиту.
- розробити та впровадити систему підтвердження компетенції та управління якістю в освітніх закладах та навчальних центрах, яка б не допускала недобросовісних учасників до ринку, наприклад, запровадити вимогу, що підтверджує їх відповідність загальноновизнаним міжнародним стандартам.

## 6 ДОТРИМАННЯ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА ТА ЗАХОДИ, СПРЯМОВАНІ НА ЗАПОБІГАННЯ ПОРУШЕНЬ

### 6.1. Поточний стан дотримання трудового законодавства в Україні

Добре відомо, що загальні стратегії комплаєнсу та дотримання трудового законодавства важливі для забезпечення сталого економічного розвитку<sup>65</sup>. Це означає, що відповідний орган (в Україні це Держпраці) має, перш за все, бути націленим на забезпечення комплаєнсу. Такий підхід був підтриманий Світовим банком, який рекомендував Україні підготувати інспекторів праці насамперед для консультування роботодавців стосовно виконання ними своїх обов'язків, водночас залишаючи за собою можливість карати за серйозні та систематичні порушення<sup>66</sup>. Крім того, нещодавні проекти МОП засвідчили, що сприяння дотриманню трудового законодавства відбуватиметься тоді, коли інспектори праці виконуватимуть виховну, а не лише каральну роль. Наприклад, у доповіді МОП про неформальну економіку зазначається, що **«більш ефективним може виявитися, якщо інспектори з праці переорієнтуються з підходу, який має на меті примус до виконання рішення (який часто відкриває можливості для корупції**

**і переслідування), на роль, яка є освітньою ..., прозорою та передбачає залучення»**<sup>67</sup>. Держпраці має перетворитися з карального органу на такий, що надає інформацію, консультації, підтримку та заохочує самоперевірку бізнесу, наскільки це практично можливо<sup>68</sup>.

Зазначене вище відповідає декільком міжнародним договорам, які нещодавно підписала Україна. Зокрема, ст. 13.5 (1) Угоди про вільну торгівлю між Канадою та Україною передбачає, що **«кожна Сторона сприяє дотриманню... свого трудового законодавства шляхом створення і підтримки дієвого режиму інспекції праці (включаючи розвиток відповідальних органів та призначення і підготовку інспекторів) та моніторингу дотримання та розслідування можливих порушень, в тому числі шляхом проведення перевірок на місцях»**<sup>69</sup>.

РБО підтримує такий комплаєнс-орієнтований підхід, про що раніше вже згадувалося

<sup>65</sup> Адміністрування та інспекція праці: виклики та перспективи. Див. за посиланням: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_145952.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_145952.pdf)

<sup>66</sup> Світовий банк – міжнародна практика реформування інспекційних служб праці. Технічна примітка для Уряду України. Див. за посиланням: <http://siteresources.worldbank.org/UKRAINE/UKRAINE/EXTN/Resources/455680-1310372404373/UkraineLaborInspectorateEng.pdf>

<sup>67</sup> Робочий документ програми Сталого економічного розвитку та зайнятості № 81 «Закони про працю та трудові відносини в мікро та малих підприємствах: інноваційні регуляторні підходи». Див. за посиланням: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/documents/publication/wcms\\_093618.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_093618.pdf)

<sup>68</sup> Литву можна навести в якості успішного прикладу такої політики проведення перевірок під гаслом «Від покарання до консультування». В рамках реформи найбільші інспекційні служби були об'єднані для створення експертного комітету. Комітет обмінювався кращими практиками та іншим досвідом з різними інспекційними службами.

<sup>69</sup> Див. за посиланням: <http://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/ukraine/text-texte/13.aspx?lang=eng>

в її системних звітах<sup>70</sup>. Окрім заохочення державних органів до ефективного впровадження ризик-орієнтованого підходу, РБО як засновник Всеукраїнської мережі добросовісності та комплаєнсу також підтримує приватний сектор у зміцненні його прагнення до самоосвіти та самоперевірки в контексті дотримання вимог трудового законодавства. У той же час, окремі експерти, яких опитала РБО, висловлюють занепокоєння, що загальнопоширені тенденції підвищення рівня комплаєнсу все ще не так активно спостерігаються в Україні. Як виявилось, компетентні органи в Україні віддають перевагу заходам виявлення та покарання за недотримання трудового законодавства<sup>71</sup>. Як повідомляє Держпраці, за період з січня по жовтень 2018 року Держпраці разом з її

територіальними органами було проведено більше 15 тис. перевірок та виявлено більше 27 тис. порушень у близько 70 % перевірених підприємств. Водночас, експерти зазначили про намір Держпраці активно впроваджувати комплаєнс у своїй подальшій діяльності.

Загалом, РБО схвалює як запровадження Держпраці профілактичних заходів, так і перші операційні результати, проте відзначає очевидну відсутність належного висвітлення результатів інспекцій з точки зору дотримання трудового комплаєнсу. Видається, що такий комплаєнс-орієнтований підхід ще не було реалізовано, оскільки він вимагає значних людських і фінансових ресурсів, а також технічної компетентності.

## 6.2. Інституційне перетворення з точки зору комплаєнсу

У тій мірі, в якій комплаєнс-функція Держпраці вже обговорювалася у цьому звіті, в цьому підрозділі ми зупинимося на перевірках дотримання трудового законодавства як важливій частині системи управління працею, яка виконує не тільки функцію перевірки застосування трудового законодавства, але й забезпечення його ефективного дотримання. Таке бачення функції інспекцій з праці відповідає Національному плану дій України по боротьбі з незадекларованою працею, де зазначено, що Україна вже більше не покладається на залякування, розширюючи свій вплив до застосування «батога та пряника»<sup>72</sup>.

РБО відомі лише поодинокі випадки, коли представники інспекцій чітко

обговорюють звіти про виявлені під час перевірок незначні порушення з компаніями, які впроваджують активну політику комплаєнсу, з метою усунення таких недоліків. На думку РБО, поради та рекомендації в ході обговорення результатів перевірок дійсно можуть виявитися ефективнішими, аніж застосування санкцій. У той же час, Держпраці повідомляє, що протягом 2018 року<sup>73</sup> для усунення порушень було видано більше 11 тис. приписів, і лише близько 8 тис. було своєчасно виконано, чим відновлено порушені права приблизно 170 тис. працівників. Крім того, Держпраці повідомила РБО, що з метою виявлення порушень трудового законодавства було здійснено близько 33 тис. інспекційних відвідувань.

<sup>70</sup> Див. Системний звіт Ради бізнес-омбудсмена «Контроль за контролерами: стан впровадження реформи контролюючих органів» (січень 2018 р.) за посиланням: <https://boi.org.ua/publications/systemicreports/1137-systemic-report-control-over-controllers-status-of>

<sup>71</sup> РБО визнає, що основна частина проаналізованих веб-сайтів територіальних управлінь Держпраці посилається на штрафи, накладені на бізнес, а не на рекомендовані територіальними управліннями Держпраці профілактичні заходи для усунення недоліків.

<sup>72</sup> Національний план дій щодо боротьби з незадекларованою працею – Проект пропозицій. Див. за посиланням: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---lab\\_admin/documents/projectdocumentation/wcms\\_644139.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/projectdocumentation/wcms_644139.pdf)

<sup>73</sup> Тут і нижче дані станом на початок грудня 2018 року



З іншого боку, з початку 2018 року<sup>74</sup> Держпраці було проведено понад 19 тис. заходів зі зміцнення комплаєнсу. РБО вітає ці зусилля, оскільки такий підхід гарантує, що компанії, які рішуче налаштовані дотримуватися вимог законодавства, виграють від цього, і це дасть ще більший поштовх до комплаєнсу. Відповідно, компанії, які продемонструють високий рівень комплаєнсу, зможуть скористатися так званим «заслуженим визнанням».

На думку РБО, заходи, спрямовані на переорієнтацію інспекцій на комплаєнс-орієнтований підхід, мають бути діджиталізовані наскільки це можливо. РБО зауважує, що не тільки суб'єкти господарювання, а й міжнародні донори та партнери спостерігають брак технічних можливостей Держпраці.

Наприклад, деякі експерти, опитані РБО, посилаються на відсутність у Держпраці інструментів обміну інформацією з бізнесом, що проходить перевірку<sup>75</sup>. Іншим недоліком є те, що Держпраці часто надає важливу інформацію у незручному для користувача форматі. Наприклад, Реєстр уповноважених інспекторів<sup>76</sup>, як і всі інші реєстри<sup>77</sup>, що адмініструються Держпраці, представлені у вигляді MS Excel/Word файлів, що ускладнює пошук інформації.

Крім того, видається, що єдиним способом, який дозволяє підприємствам з'ясувати статус розгляду скарг, поданих до Держпраці, є безпосередній зв'язок із відповідальною особою Держпраці.

Отже, цей процес є трудомістким, в той час як запровадження сучасних програмних рішень може суттєво послабити адміністративне навантаження, від якого страждають як роботодавці, так і працівники Держпраці.

РБО відомо, що багато компаній схвально б оцінили ініціативу Держпраці запровадити програмне забезпечення, яке дозволить заявникам перевіряти необхідну інформацію в онлайн-режимі (наприклад, статус різних звернень, поданих до Держпраці, дійсність ліцензій, тощо). Існування такого інструменту для спільної роботи сприятиме підвищенню прозорості, швидкості опрацювання документів і обміну даними на міжвідомчому і міжрегіональному рівнях.

РБО поінформована, що міжнародні експерти та національні партнери вже переглядають існуючі інформаційні системи, а також досліджують потреби і очікування керівництва Держпраці, інспекторів праці та інших установ стосовно змісту та використання таких систем<sup>78</sup>.

РБО підтримує думку, що ефективна інституційна структура, яка має достатні операційні ресурси та адекватний обмін даними, є невід'ємною передумовою для ефективної популяризації трудового комплаєнсу протягом короткого терміну. Таким чином, здобутки в розвитку потенціалу Держпраці мають підтримуватися за рахунок одночасних інвестицій в інформаційні системи управління, моніторингу, аудиту, інспекцій та вирішення скарг.

<sup>74</sup> Дані станом на початок грудня 2018 року

<sup>75</sup> Траплялися випадки, коли така технічна неспроможність спричинила помилкове уявлення інспектора територіального управління Держпраці про певні факти з огляду на технічну помилку в документі, що з'явилася саме під час друку документа.

<sup>76</sup> Див. за посиланням: <http://dsp.gov.ua/informatsiia-pro-sluzhbovi-posvidchennia-inspektoriv-pratsi/>

<sup>77</sup> Див. за посиланням: <http://dsp.gov.ua/category/diyalnist/reistry/>

<sup>78</sup> Див. за посиланням: [https://www.ilo.org/budapest/what-we-do/projects/enhancing-labadmin-ukraine/WCMS\\_618938/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/budapest/what-we-do/projects/enhancing-labadmin-ukraine/WCMS_618938/lang-en/index.htm)

## Рекомендації РБО:

### Держпраці:

- окрім рекомендацій в підрозділі 2.1.1. цього звіту, розвивати потенціал комплаєнсу шляхом регулярного навчання персоналу, що дасть можливість просувати та досягати комплаєнсу за допомогою (i) більш тісного робочого партнерства з бізнесом та (ii) проведення тренінгів для інспекторів з праці з тем, пов'язаних із професійною поведінкою, етикою та навичками спілкування. Такі тренінги повинні бути загальнодоступними (наскільки це можливо) для поширення єдиного розуміння питань. Інформація про них має оприлюднюватися на веб-сайті Держпраці або інших відкритих офіційних джерелах.
- розробити та запровадити систему оцінки ефективності інспекторів з праці, яка враховує не тільки кількісні результати їхньої діяльності, але, що найважливіше, якісну частину їх діяльності з точки зору того, наскільки вони посприяли вдосконаленню робочих місць, які вони перевірили.
- вдосконалити існуючу практику надання рекомендацій бізнесу на основі кращих комплаєнс-практик шляхом оприлюднення інформації про результати перевірки з точки зору комплаєнсу трудового законодавства, а також періодичних звітів про перевірки, спрямованих на вирішення конкретних галузевих проблем. Такі звіти повинні містити зрозумілі приклади ризиків трудового комплаєнсу, що їх провокує, як ними керувати, та як такий ризик можна зменшити. Інформація має публікуватися регулярно (не рідше одного разу в квартал) на офіційному веб-сайті Держпраці за єдиним довідково-інформаційним посиланням.
- розробити та впровадити в роботу електронну базу даних, яка дозволить заявникам отримувати інформацію про стан розгляду запитів/заяв, поданих до Держпраці, а також інформацію з реєстрів, що адмініструються Держпраці, в доступній та зручній формі<sup>79</sup>.

### 6.3. Потреба бізнесу в ефективних рекомендаціях з комплаєнсу

Уряд приділяє велику увагу спрощенню та зменшенню кількості бюрократичних процедур. Це пов'язано з тим, що обсяг та якість українського трудового законодавства часто створює перепони

на шляху до комплаєнсу в сфері трудових відносин<sup>80</sup>. У свою чергу, це призводить до відмінностей того, що зазначено в законі, та того, що є на практиці. Внаслідок цього і виникають складнощі у веденні бізнесу<sup>81</sup>.

<sup>79</sup> РБО відомо, що для вирішення вищезгаданої проблеми в Парламенті зареєстровано законопроект № 8602 від 13 червня 2018 року «Про публічні електронні реєстри», внаслідок чого впровадження цієї рекомендації має відбуватися з урахуванням пропозицій зазначеного законопроекту.

<sup>80</sup> Наприклад, 91% опитаних підприємств зазначили, що найбільш поширеними сферами комплаєнсу є питання комплаєнсу локального та міжнародного законодавства, а також внутрішньої політики компанії, яка регулює охорону праці, безпеку та здоров'я працівників на робочому місці. Глобальне дослідження з комплаєнсу: СНД. Див. за посиланням: <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/ru/pdf/2017/07/ru-en-international-compliance-survey.pdf>

Експерти, опитані РБО, зазначили, що трудове законодавство повинно бути розроблено у такий спосіб, щоб зробити систему перевірок більш узгодженою та послідовною, для того, аби підприємства, зокрема мікро- та малі підприємства, змогли працювати, планувати та здійснювати свою діяльність ефективно<sup>82</sup>.

З огляду на складність трудової нормативно-правової бази<sup>83</sup>, важливо надати бізнесу інструкції та програми, які покращуватимуть застосування чинного законодавства про працю. На думку РБО, інформація, що стосується комплаєнсу та наразі оприлюднена Держпраці, не є комплексною або не є доступною широкому загалу<sup>84</sup>.

Згадані проблеми можна вирішити шляхом розробки чек-листів, інструкцій та іншої відповідної інформації (наприклад, поширення юридично погодженої часто запитуваної інформації) через єдине джерело. Таке джерело має пояснити не лише як, але і чому важливо дотримуватися певних процедур, включати перелік вичерпних питань, які підлягають перевірці, і дати чітко зрозуміти, що інспектори не будуть вживати заходів, які не були перелічені в інструментарії. Це має дати поштовх до широкого застосування концепцій самоперевірки, оцінки ризиків та власного рівня комплаєнсу в бізнесі. Оскільки такі інструкції та підтримка повинні бути підлаштовані до потреб різних груп, на думку РБО, під час створення таких документів та проведення подальших освітніх кампаній має бути встановлена тісна взаємодія між Держпраці та бізнесом<sup>85</sup>.

<sup>81</sup> Станом на 2018 рік, згідно з доповіддю про індекс бюрократії в Україні, в промисловості працюють 37,416 підприємств. Питання, пов'язані з працею, визнані найбільш бюрократично обтяжливими. Ці процедури вимагають на 128% більше часу у порівнянні з європейськими країнами. Див. за посиланням: <http://bureaucracyindex.in.ua/>

<sup>82</sup> Див. за посиланням: [http://fru.ua/ua/events/fru-events/detinizatsiia-rynku-pratsi-sprava-robotodavtsiv?fbclid=IwAR2JwmqKqGkf8eZe7GfgEhCPw-Q3yuyLCEi7RUj\\_pQcPx1mPW9qwKF3lltRk](http://fru.ua/ua/events/fru-events/detinizatsiia-rynku-pratsi-sprava-robotodavtsiv?fbclid=IwAR2JwmqKqGkf8eZe7GfgEhCPw-Q3yuyLCEi7RUj_pQcPx1mPW9qwKF3lltRk)

<sup>83</sup> Основою трудового законодавства України є Кодекс законів про працю, прийнятий 10 грудня 1971 року і який набув чинності 01 червня 1972 року. Слід зазначити, що за останні 15 років було внесено багато змін і доповнень, зокрема, з 1973 року Парламент України прийняв понад 60 законів про внесення змін до Кодексу законів про працю, в результаті чого було змінено 265 статей та преамбула у порівнянні з первинною редакцією. Зокрема, суттєво змінилися 235 статей Кодексу (деякі з них неодноразово). Крім того, трудове законодавство також включає низку законів з деяких найважливіших інститутів трудового права.

<sup>84</sup> Див. за посиланням: <http://dsp.gov.ua/category/faq-2/>

<sup>85</sup> Як зазначається у Звіті МОП «Резолюція про адміністрування та інспекції праці: міжнародна конференція з праці» тема «приватних комплаєнс-ініціатив» була однією серед тих, що обговорювалися на конференції в Комітеті з питань адміністрування праці. Комітет конференції дійшов висновку про те, що, серед іншого, інспекція праці має бути публічною прерогативою, проте, в останні десятиліття спостерігається зростання приватних ініціатив для перевірок, таких як створення приватних систем моніторингу. Очевидно, що уряд та бізнес несуть спільну відповідальність з метою забезпечення сталого рівня комплаєнсу і заохочення кращих практик. За останні роки в усьому світі вживаються заходи зі створення приватних, добровільних механізмів для моніторингу комплаєнсу за допомогою встановленого міжнародного права (законів або положень) та приватних трудових стандартів. Такі явища називають «приватними комплаєнс ініціативами». В Україні це поняття обмежується ст. 7 «Порядку державного контролю за дотриманням законодавства про працю», затвердженого постановою КМУ від 26 квітня 2017 року № 295, яка передбачає, що за згодою керівника об'єкта інспекції або іншого уповноваженого представника, представники профспілкових організацій та їх об'єднання (представлені на місці інспекції) разом із представниками організацій роботодавців можуть брати участь у перевірках. Крім того, для покращення співпраці з бізнесом, наразі в Держпраці функціонують Консультативна рада та Громадська рада, проте, як було встановлено, комплаєнс не входить до сфери їх діяльності. Тому може виявитися, що співпраця з бізнесом все ще є недостатньою.

## Рекомендації РБО:

### Держпраці:

- створити довідково-інформаційний ресурс для роз'яснень, який буде регулярно наповнюватись Держпраці<sup>86</sup> з метою дотримання бізнесом правил, які часто мають технічний і складний характер, а також забезпечити коректне відображення положень законодавства, дотримання яких буде зрозумілим, легким та незатратним для бізнес-спільноти.
- спільно з бізнес-асоціаціями та колективними ініціативами – розробити та запровадити інтерактивні інструменти самоперевірки з особливим фокусом на мікропідприємства та малий і середній бізнес, щоб підприємства мали змогу самостійно перевірити свій рівень комплаєнсу. Крім того, необхідно організувати регулярні освітні кампанії для заохочення підприємств до застосування таких інструментів та забезпечення того, що вони можуть долучитися до вдосконалення комплаєнсу через регулярні форми зворотного зв'язку (опитування).

<sup>86</sup> Загалом, у всьому світі здійснюється велика кількість приватних комплаєнс-ініціатив та заходів. Наслідки самоперевірки приватними комплаєнс-ініціативами також можуть сприяти промоції комплаєнсу. У деяких випадках уряди безпосередньо підтримали комплаєнс-ініціативи, активно заохочуючи такі ініціативи з метою контролю комплаєнсу за допомогою державних стандартів. Більш докладно див. Резолюцію МОП: про адміністрування та інспекцію праці, Міжнародна конференція праці, 100-а сесія, Женева, 2011, пункт 16. Див. за посиланням [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_162049.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_162049.pdf)

У даний час широко визнається той факт, що дотримання трудового законодавства на основі санкцій недостатньо, в той час як забезпечення комплаєнсу за допомогою самоперевірки або сертифікації відповідно до стандартів колективних комплаєнс-ініціатив, є більш дієвим. Наразі в Україні не існує приватних ініціатив з комплаєнсу у сфері праці. У той же час, опитані компанії відзначили, що Всеукраїнська мережа доброчесності та комплаєнсу усуває прогалини з суміжних питань, надаючи юридичні консультації та/або проводячи навчання, зміцнюючи навички з самоперевірки та організовуючи сертифікацію рівня комплаєнсу та доброчесності.





БЦ «Поділ Плаза»,  
вул. Спаська, 30А,  
Київ 04070, Україна  
(вхід зі сторони вул. Сковороди, 19)

Тел: +380 (44) 237-74-01  
Факс: +380 (44) 237-74-25  
Електронна пошта: [info@boi.org.ua](mailto:info@boi.org.ua)

[www.boi.org.ua](http://www.boi.org.ua)  
[www.facebook.com/BusinessOmbudsmanUkraine](https://www.facebook.com/BusinessOmbudsmanUkraine)