



ШОСТИЙ АПЕЛЯЦІЙНИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ СУД

Справа № 826/8917/17

Головуючий суддя: Келеберда В.І., судді –
Качур І.А., Федорчук А.Б.

ПОСТАНОВА ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

14 травня 2019 року

м. Київ

Колегія суддів Шостого апеляційного адміністративного суду у складі:

головуючого судді	- Пилипенко О.Є.
суддів	- Беспалова О.О. та Бужак Н.П.,
при секретарі	- Грабовській Т.О.,
за участю:	
позивача:	- Доротича С.І.,
представників позивачів:	- Франкевич Ю.І.,
	- Осмоловського Д.Ю.,
	- Доненко О.В.,
представника відповідача:	- Польця Д.М.,
представників третіх осіб:	- Волосович С.К.,
	- Гришиної Н.В.,

розглянувши у відкритому судовому засіданні апеляційні скарги Товариства з обмеженою відповідальністю «Бізнес Лігал Сервіс Груп», фізичної особи - підприємця Доротича Сергія Івановича на рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 26 грудня 2018 року у справі за адміністративним позовом Товариства з обмеженою відповідальністю «Бізнес Лігал Сервіс Груп», фізичної особи - підприємця Доротича Сергія Івановича, фізичної особи - підприємця Карпенка Андрія Петровича до Кабінету Міністрів України треті особи - Державна регуляторна служба України, Державна служба України з питань праці про визнання незаконною та нечинною постанови,

ВСТАНОВИЛА:

У липні 2017 року позивач – Товариство з обмеженою відповідальністю «Бізнес Лігал Сервіс Груп» звернувся до Окружного адміністративного суду м. Києва з адміністративним позовом до Кабінету Міністрів України треті особи - Державна регуляторна служба України, Державна служба України з питань праці про визнання незаконною та нечинною постанови, в якому просив:

- визнати незаконною та нечинною постанову Кабінету Міністрів України від 29.04.2017 року № 295 «Деякі питання реалізації статті 259 Кодексу законів про працю України та статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Під час судового засідання судом встановлено, що у провадженні Окружного адміністративного суду міста Києва перебуває справа № 826/5764/17 за позовом ФОП Карпенка Андрія Петровича, ФОП Доротича Сергія Івановича до Кабінету Міністрів України, третя особа – Державна регуляторна служба України про визнання протиправною та скасування постанови Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2017 року «Деякі питання реалізації статті 259 Кодексу законів про працю України та статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Ухвалою Окружного адміністративного суду м. Києва від 04 жовтня 2017 року судом вирішено об'єднати до спільного розгляду і вирішення адміністративні справи №



*4855*111525125*1*2*

826/5764/17 і 826/8917/17 та присвоїти об'єднаним справами загальний № 826/8917/17.

Рішенням Окружного адміністративного суду міста Києва від 26 грудня 2018 року у задоволенні адміністративного позову відмовлено.

Не погоджуючись з судовим рішенням, позивачі - Товариство з обмеженою відповідальністю «Бізнес Лігал Сервіс Груп», фізична особа - підприємець Доротич Сергій Іванович звернулись з апеляційними скаргами, в яких просять суд апеляційної інстанції скасувати оскаржуване рішення суду першої інстанції та ухвалити нове, яким адміністративні позови задовольнити повністю.

Свої вимоги апелянти обґрунтовують тим, що судом першої інстанції при постановленні оскаржуваного рішення було неповно з'ясовано обставини, що мають значення для справи, порушено норми матеріального та процесуального права.

Відповідно до ч.ч.1, 2, 3 ст. 242 КАС України рішення суду повинно ґрунтуватися на засадах верховенства права, бути законним і обґрунтованим. Законним є рішення, ухвалене судом відповідно до норм матеріального права при дотриманні норм процесуального права. Обґрунтованим є рішення, ухвалене судом на підставі повно і всебічно з'ясованих обставин в адміністративній справі, підтверджених тими доказами, які були досліджені в судовому засіданні, з наданням оцінки всім аргументам учасників справи.

У відповідності до ст. 317 КАС України підставами для скасування судового рішення суду першої інстанції повністю або частково та ухвалення нового рішення у відповідній частині або зміни рішення є неповне з'ясування судом обставин, що мають значення для справи; недоведеність обставин, що мають значення для справи, які суд першої інстанції визнав встановленими; невідповідність висновків, викладених у рішенні суду першої інстанції, обставинам справи; неправильне застосування норм матеріального права або порушення норм процесуального права.

Приймаючи рішення про відмову у задоволенні позову, суд першої інстанції виходив з того, що недодержання вимог правових норм, а також правил, які регулюють порядок прийняття акта, у тому числі, стосовно його форми, строків прийняття тощо, може бути підставою для визнання такого акта недійсним (протиправним) лише у тому разі, коли відповідне порушення спричинило прийняття неправильного акту, якщо ж акт в цілому узгоджується з вимогами чинного законодавства і прийнятий відповідно до обставин, що склалися, тобто є вірним по суті, то окремі порушення встановленої процедури прийняття акта не можуть бути підставою для визнання його недійсним, у зв'язку з чим постановою Кабінету Міністрів України від 29.04.2017 року № 295 «Деякі питання реалізації статті 259 Кодексу законів про працю України та статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» не підлягає визнанню нечинною, як така, що прийнята на підставі норм чинного законодавства.

Колегія суддів вважає вказаний висновок суду першої інстанції необґрунтованим, з огляду на наступне.

Як встановлено судом та вбачається з наявних матеріалів справи, 26 квітня 2017 року Кабінетом Міністрів України прийнято постанову № 295 «Деякі питання реалізації статті 259 Кодексу законів про працю України та статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні і», якою затверджено порядок здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю та Порядок здійснення державного нагляду за додержанням законодавства про працю, рекомендовано міським радам міст обласного значення та сільським, селищним, міським радам об'єднанням територіальних громад під час здійснення повноважень, передбачених частиною третьою статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», керуватися цією постановою (а.с. – 47-66).

16 травня 2017 року оскаржувана постанова набрала чинності (публікація в Урядовому кур'єрі від 16 травня 2017 року № 88 та в Офіційному віснику України від 16 травня 2017 року № 38, сторінка 100, стаття 1205, код 85876/2017).

Вважаючи постанову незаконною та нечинною, позивачі звернулись із вказаним позовом до суду.

Надаючи правову оцінку обставинам справи, висновкам суду першої інстанції та



доводам апелянта, колегія суддів зазначає наступне.

Відповідно до частини другої статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Відповідно до частин першої, другої та четвертої статті 49 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Кабінет Міністрів України на основі та на виконання Конституції і Законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та Законів України, видає обов'язкові для виконання акти – постанови і розпорядження.

Акти Кабінету Міністрів України нормативного характеру видаються у формі постанов Кабінету Міністрів України.

Акти Кабінету Міністрів України, які відповідно до закону є регуляторними актами, розробляються, розглядаються, приймаються та оприлюднюються з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» 11 вересня 2003 року № 1160-IV (далі – Закон № 1160-IV). Відповідно до преамбули Закону № 1160-IV цей Закон визначає правові та організаційні засади реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності.

Відповідно до ст. 1 вищевказаного Закону, регуляторний акт – це прийнятий уповноваженим регуляторним органом нормативно-правовий акт, який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання; прийнятий уповноваженим регуляторним органом інший офіційний письмовий документ, який встановлює, змінює чи скасовує норми права, застосовується неодноразово та щодо невизначеного кола осіб і який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, незалежно від того, чи вважається цей документ відповідно до закону, що регулює відносини у певній сфері, нормативно-правовим актом.

Отже, на переконання колегії суддів, для визнання нормативно-правового акта або іншого офіційного письмового документа регуляторним актом, необхідна сукупна наявність таких ознак:

- спрямування документу на регулювання господарських відносин та/або адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання;
- встановлення, зміна чи скасування норми права;
- застосування неодноразово та щодо невизначеного кола осіб.

При цьому, зважаючи на визначення регуляторного акта, встановлене Законом № 1160 - IV, під невизначеним колом осіб слід розуміти невизначене коло суб'єктів господарювання.

Повноваження Кабінету Міністрів України у спірних правовідносинах регламентовано Конституцією України, Законом України «Про Кабінет Міністрів України» (далі - Закон № 794), Законом № 1160, Регламентом Кабінету Міністрів України, затвердженим постановою КМУ від 18.07.2007 № 950.

Згідно з частиною першою статті 4 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» № 794 (далі – Закону № 794) Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією України, цим Законом, іншими законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України.

З урахуванням викладеного, колегія суддів вважає, що Кабінет Міністрів України, в межах даних правовідносин, виступає регуляторним органом відповідно до Закону № 1160 - IV у процесі підготовки, прийняття, розгляду регуляторних актів у сфері додержання законодавства про працю та зайнятість населення, а тому вони повинні розроблятися, розглядатися, прийматися та оприлюднюватися з урахуванням Закону № 1160 - IV.



Згідно зі статтею 24 Закону № 1160-IV кожен проект регуляторного акта, що внесений на розгляд до Кабінету Міністрів України, подається для підготовки експертного висновку щодо регуляторного впливу до структурного підрозділу Секретаріату Кабінету Міністрів України, на який рішенням Кабінету Міністрів України покладено відповідну функцію.

Порядок та строки підготовки експертних висновків щодо регуляторного впливу проектів регуляторних актів, внесених на розгляд Кабінету Міністрів України, встановлюються Регламентом Кабінету Міністрів України.

На засідання Кабінету Міністрів України разом із проектом регуляторного акта подаються аналіз регуляторного впливу, яким супроводжується цей проект, та експертний висновок щодо регуляторного впливу відповідного проекту регуляторного акта.

Разом з тим, відповідно до абзацу 1 пункту 5 § 33 Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року № 950 (зі змінами), проект акта Кабінету Міністрів підлягає обов'язковому погодженню усіма заінтересованими органами, а також Мінфіном та Мінекономрозвитку (за винятком проекту розпорядження з кадрових питань та щодо зміни особи, уповноваженої на підписання міжнародного договору України, а також проектів актів з питань утворення та організації роботи комітету з призначення керівників особливо важливих для економіки підприємств і комісії з відбору керівників особливо важливих для економіки підприємств, оголошення відбору та призначення чи погодження кандидатур претендентів на посаду керівників і членів наглядових рад таких підприємств).

Опрацювання проектів актів Кабінету Міністрів України у Секретаріаті Кабінету Міністрів України та розгляд проектів актів Кабінету Міністрів України унормовано відповідно главами 26, 27 Регламенту Кабінету Міністрів України.

Врегулювання розбіжностей у позиціях органів виконавчої влади, координація їх дії з метою пошуку взаємоузгоджених рішень, забезпечення узгодження з усіма заінтересованими органами та доопрацювання проектів актів здійснюється Урядовим комітетом відповідно до пункту 2 частини другої § 28-1 розділу 3-1 Регламенту Кабінету Міністрів України.

Наслідки невідповідності проекту акта законодавству передбачено у § 27 Регламенту Кабінету Міністрів України, відповідно до якого, у разі, коли за висновком Міністерства юстиції України проект акта Кабінету Міністрів України не відповідає Конституції та законам України, актам Президента України, рішення щодо такого проекту акта приймається на засіданні Кабінету Міністрів України.

Розгляд проектів актів Кабінету Міністрів України унормовано § 55-1 глави 7 Регламенту Кабінету Міністрів України. Відповідно до якого, акт Кабінету Міністрів України приймається, якщо за результатами розгляду на засіданні до нього не висловлено зауважень. Колегія суддів звертає увагу, що Держпраці листами від 10.01.2017 року № 263/1/4.1 -ДП-117, від 20.02.2017 року № 1953/1/4.3-ДП-117, від 12.04.2017 року № 429/1/4-ДП-17 (копії містяться в матеріалах справи) направляла на погодження Державній регуляторній службі проект оскаржуваної постанови Кабінету Міністрів України.

Разом з тим, Державною регуляторною службою, за результатами розгляду проекту постанови Кабінету Міністрів України **тричі** (06.02.2017 року, 27.02.2017 року, 26.04.2017 року) приймала рішення № 46, 86, 171 **про відмову в погодженні регуляторного акта** (копії рішень містяться в матеріалах справи).

Натомість, Держпраці не було враховано численні принципові зауваження Державної регуляторної служби, викладені у вказаних рішеннях про відмову у погодженні проекту постанови Кабінету Міністрів України, в тому числі, на етапі повторного її погодження. При цьому, за відсутності рішення Державної регуляторної служби про погодження даного проекту постанови Держпраці подала його на розгляд Уряду.

Варто наголосити, що Державна регуляторна служба, реалізуючи власні повноваження, визначені Законами № 1160 та № 877, листом від 25.04.2017 року № 2782/1/20-17 звернулася до Кабінету Міністрів України з проханням *не допускати розгляд та схвалення проекту постанови Кабінету Міністрів України, прийнятої з порушенням вимог Закону №1160 - IV.*



Так, повноваження Державної регуляторної служби як органу, що реалізує державну регуляторну політику, політику з питань нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, ліцензування та дозвільної системи у сфері господарської діяльності та дерегуляції господарської діяльності, встановлені статтею 30 Закону № 1160 – IV та статтею 9¹ Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» № 877 - V.

Положеннями статті 9¹ Закону № 877 - V передбачено, що до повноважень Державної регуляторної служби, зокрема належать розроблення та погодження проектів нормативно-правових актів з питань державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, розроблення висновків, пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення законодавства з питань організації державного нагляду (контролю).

Відповідно до абзацу п'ятого частини другої статті 30 Закону № 1160 - IV до повноважень Державної регуляторної служби належать проведення аналізу проектів регуляторних актів, що подаються на погодження, та відповідних аналізів регуляторного впливу на відповідність вимогам статей 4, 5, 8 і 9 цього Закону та прийняття рішень про погодження цих проектів або про відмову в їх погодженні.

Частинами першою та другою статті 25 Закону № 1160 - IV встановлено, що регуляторний акт не може бути прийнятий або схвалений уповноваженим на це органом виконавчої влади або його посадовою особою, якщо наявна хоча б одна з таких обставин: відсутній аналіз регуляторного впливу; проект регуляторного акта не був оприлюднений; проект регуляторного акта не був поданий на погодження із уповноваженим органом; щодо проекту регуляторного акта уповноваженим органом було прийнято рішення про відмову в його погодженні.

У разі виявлення будь-якої з цих обставин уповноважений орган повідомляє про це орган виконавчої влади, його посадову особу, уповноважену на прийняття або схвалення регуляторного акта, а якщо регуляторний акт підлягає державній реєстрації в органах юстиції - також орган юстиції, до компетенції якого належить здійснення державної реєстрації цього регуляторного акта.

З урахуванням викладеного, колегія суддів приходить до висновку, що проект постанови Кабінету Міністрів України щодо питання реалізації статті 259 Кодексу України законів про працю України та статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні, не міг бути розглянутий та схвалений Урядом за відсутності погодження Державної регуляторної служби, відсутність якого обумовлена прийняттям Державної регуляторної служби рішення про відмову в його погодженні.

Аналогічна правова позиція викладена також у постанові Верховного Суду від 27.11.2018 року по справі № 826/2507/18, відповідно до якої «...внаслідок порушення вимог законів України «Про Кабінет Міністрів України», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», а також Регламенту Кабінету Міністрів України, зокрема, недотримання принципів державної регуляторної політики (передбачуваності, плановості, обґрунтованості), відсутності аналізу регуляторного впливу акта, порушення вимог щодо оприлюднення регуляторного акта та документа, що містить аналіз його регуляторного впливу, непогодження акта з Державною регуляторною службою України, Постанова № 203 є протиправною та нечинною».

Крім того, варто наголосити, що ст.4 Закону № 1160-IV, визначено принципи державної регуляторної політики, серед яких – передбачуваність – послідовність регуляторної діяльності, відповідність її цілям державної політики, а також планам з підготовки проектів регуляторних актів, що дозволяє суб'єктам господарювання здійснювати планування їхньої діяльності.

Згідно з частиною першою статті 7 Закону № 1160-IV регуляторні органи затверджують плани діяльності з підготовки ними проектів регуляторних актів на наступний календарний рік не пізніше 15 грудня поточного року, якщо інше не встановлено законом.

Планування діяльності з підготовки Кабінетом Міністрів України проектів регуляторних актів здійснюється в порядку, встановленому Регламентом Кабінету Міністрів

України (далі - Регламент КМУ), з урахуванням вимог частин третьої та четвертої статті 7 цього Закону. Плани діяльності центральних органів виконавчої влади з підготовки проектів регуляторних актів формуються на основі затвердженого плану діяльності Кабінету Міністрів України з підготовки проектів регуляторних актів (стаття 19 Закону № 1160).

За таких нормативних умов, необхідним є затвердження регуляторним органом плану діяльності з підготовки ним проектів регуляторних актів на наступний календарний рік не пізніше 15 грудня поточного року.

Проте, при прийнятті спірної постанови Кабінетом Міністрів України не дотримано принципу передбачуваності, що означає послідовність регуляторної діяльності, відповідність її цілям державної політики, а також планам з підготовки проектів регуляторних актів, що в свою чергу дозволяє суб'єктам господарювання здійснювати планування їхньої діяльності. Так, проект спірної постанови не було включено до плану підготовки проектів регуляторних актів Кабінету Міністрів України на 2017 рік, що є порушенням норм статей 5, 7, 19 Закону № 1160 -IV.

З урахуванням вищезазначеного, колегія суддів вважає, що відповідачем суттєво порушено порядок підготовки та ухвалення постанови № 295 «Деякі питання реалізації статті 259 Кодексу України законів про працю України та статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», що безумовно має своїм наслідком визнання оскаржуваної постанови нечинною.

Також колегія суддів вважає за необхідне наголосити, що оскаржувана постанова за своєю суттю також суперечить вимогам чинного законодавства, про що вірно було зазначено апелянтами у справі, Державною регуляторною службою, а саме.

Так, пункт 1 Порядку здійснення контролю (цей Порядок визначає процедуру здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю юридичними особами (включаючи їхні структурні та відокремлені підрозділи, які не є юридичними особами) та фізичними особами, які використовують найману працю») не відповідає вимогам частини першої статті 259 Кодексу Законів про працю України, відповідно до якого державний нагляд та контроль за додержанням законодавства про працю юридичними особами незалежно від форми власності, виду діяльності, господарювання, *фізичними особами – підприємцями*, які використовують найману працю, здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю.

Порядком, затвердженими оскаржуваною постановою безпідставно поширено норми міжнародних Конвенцій на відносини, які такими Конвенціями не регулюються. Не розмежовано коло суб'єктів господарювання, на яких розповсюджуватиметься зазначений порядок контролю, з урахуванням особливостей, визначених Конвенцією міжнародної організації праці № 81 1947 року про інспекцію праці у промисловості і торгівлі, ратифікованою Законом №1985-IV від 08.09.2004 року та Конвенцією Міжнародної організації праці №129 1969 року про інспекцію праці в сільському господарстві № 129, та коло суб'єктів господарювання, під час перевірки яких не застосовуватимуться такі особливості, а перевірки здійснюватимуться відповідно до вимог Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» визначає правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю).

Відповідно до частини четвертої статті 2 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» заходи контролю здійснюються, зокрема, органами державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення у встановленому цим Законом порядку з урахуванням особливостей, визначених законами у відповідних сферах та міжнародними



договорами. Проте, варто звернути увагу на частину п'яту статті 2 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», якою встановлено, що зазначені у частині четвертій цієї статті органи, що здійснюють державний нагляд (контроль) у встановленому цим Законом порядку з урахуванням особливостей, визначених законами у відповідних сферах та міжнародними договорами, зобов'язані забезпечити дотримання вимог статті 1, статті 3, частин першої, четвертої, шостої - восьмої, абзацу другого частини десятої, частин тринадцятої та чотирнадцятої статті 4, частин першої - четвертої статті 5, частини третьої статті 6, частин першої - четвертої та шостої статті 7, статей 9, 10, 19, 20, 21, частини третьої статті 22 цього Закону (далі - норми, дотримання яких є обов'язковим).

Відповідно до статті 1 Конвенції № 81 Міжнародної організації праці 1947 року про інспекцію праці у промисловості й торгівлі (далі - Конвенція № 81) кожний член Міжнародної організації праці, для якого ця Конвенція є чинною, повинен забезпечувати систему інспекції праці на промислових підприємствах.

Відповідно до статті 22 розділу II Конвенції № 81 кожний член Міжнародної організації праці, для якого цей розділ цієї Конвенції є чинним, повинен забезпечувати систему інспекції праці на торговельних підприємствах.

Відповідно до статті 4 Конвенції № 129 1969 року про інспекцію праці в сільському господарстві (далі - Конвенція № 129) система інспекції праці в сільському господарстві застосовується до сільськогосподарських підприємств, на яких працюють працівники за наймом або учні, незалежно від виду їхньої винагороди і типу, форми або тривалості їхнього трудового договору.

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

При цьому КЗпП не визначає особливостей здійснення органами державного нагляду (контролю) заходів державного нагляду (контролю) за додержанням законодавства про працю.

Крім того, оскаржуваною постановою, якою затверджено Порядок здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю, запроваджено *безпідставне наділення повноваженнями на здійснення державного нагляду (контролю) органів, яким законами таких повноважень не надано.*

Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не передбачає жодних повноважень виконавчих органів міських рад міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад на здійснення ними державного нагляду (контролю). Частина четверта статті 4 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» передбачає, що *виключно законами встановлюються органи, уповноважені здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності; види господарської діяльності, які є предметом державного нагляду (контролю); повноваження органів державного нагляду (контролю) щодо зупинення виробництва (виготовлення) або реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг; вичерпний перелік підстав для зупинення господарської діяльності; спосіб та форми здійснення заходів здійснення державного нагляду (контролю); санкції за порушення вимог законодавства і перелік порушень, які є підставою для видачі органом державного нагляду (контролю) припису, розпорядження або іншого розпорядчого документа. Орган державного нагляду (контролю) не може здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності, якщо закон прямо не уповноважує такий орган на здійснення державного нагляду (контролю) у певній сфері господарської діяльності та не визначає повноваження такого органу під час здійснення державного нагляду (контролю).*

Відповідно до частини першої статті 259 Кодексу законів про працю, державний



нагляд та контроль за додержанням законодавства про працю юридичними особами незалежно від форми власності, виду діяльності, господарювання, фізичними особами - підприємцями, які використовують найману працю, здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю. Відповідно до частини третьої статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до відання виконавчих органів міських рад міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад, разом з іншими повноваженнями, належать: 1) здійснення на відповідних територіях контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення у порядку, встановленому законодавством; 2) накладення штрафів за порушення законодавства про працю та зайнятість населення у порядку, встановленому законодавством.

Аналіз зазначених норм законодавства приводить до висновку, що центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю уповноважений на здійснення державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, а виконавчі органи міських рад міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад - на здійснення контролю за додержанням законодавства про працю. Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не передбачає жодних повноважень виконавчих органів міських рад міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад на здійснення ними державного нагляду (контролю). Проте, пункти 2 та 3 Порядку здійснення державного контролю передбачають повноваження виконавчих органів міських рад міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад на здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю.

У судовому засіданні 16 квітня 2019 року відповідач наголошував, що оскаржуваною постановою не порушено прав позивачів, а тому у задоволенні позову слід відмовити, проте такі доводи колегія суддів вважає необґрунтованими з огляду на наступне.

Особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень передбачені нормами ст. 264 КАС України.

Відповідно до ч.2 вищевказаної статті, право оскаржити нормативно-правовий акт мають особи, щодо яких його застосовано, а також особи, які є суб'єктом правовідносин, у яких буде застосовано цей акт.

Товариство з обмеженою відповідальністю «Бізнес Лігал Сервіс Груп», фізична особа - підприємець Доротич Сергій Іванович, фізична особа - підприємець Карпенко Андрій Петрович, які є позивачами у даній справі, мають право звернутися з позовом щодо скасування постанови Кабінету Міністрів України від 29.04.2017 року № 295 «Деякі питання реалізації статті 259 Кодексу законів про працю України та статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», так як сфера дії останньої визначає процедуру здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю юридичними особами (включаючи їх структурні та відокремлені підрозділи, які не є юридичними особами) та фізичними особами, які використовують найману працю, а отже позивачі є суб'єктами оскарження.

Щодо доводів представника Кабінету Міністрів України про порушення строків звернення до суду (передчасне звернення), колегія суддів вважає за необхідне зазначити наступне.

Постанова Кабінету Міністрів України № 295 «Деякі питання реалізації статті 259 Кодексу законів про працю України та статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» була прийнята 26 квітня 2017 року.

16 травня 2017 року оскаржувана постанова набрала чинності (публікація в Урядовому кур'єрі від 16 травня 2017 року № 88 та в Офіційному віснику України від 16 травня 2017 року № 38, сторінка 100, стаття 1205, код 85876/2017).

Відповідно до штампу вхідної кореспонденції суду Вх. № 826/8917/17, позовна заява ТОВ «Бізнес Лігал Сервіс Груп») була подана до суду 17.07.2017 року, отже в межах даної позовної заяви доводи відповідача є необґрунтованими.

Щодо позовної заяви фізичної особи - підприємця Доротича Сергія Івановича, фізичної особи - підприємця Карпенка Андрія Петровича, остання, відповідно до штампу вхідної кореспонденції суду № 826/5764/17 подана 28.04.2017 року, тобто до набрання чинності оскаржуваної постанови.

Разом з тим, варто зауважити, що на час розгляду справи та постановлення рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 26 грудня 2018 року, оскаржувана постанова Кабінету Міністрів набрала законної сили та була чинною, а тому передчасне звернення позивачів до суду, у випадку відкриття провадження у справі за таким позовом, не може бути підставою для відмови у задоволенні позовних вимоги чи залишення позовної заяви без розгляду.

З огляду на викладене, колегія суддів дійшла висновку, що судом першої інстанції було порушено норми матеріального та процесуального права, що призвело до неправильного вирішення справи. У зв'язку з цим суд вважає необхідним апеляційні скарги Товариства з обмеженою відповідальністю «Бізнес Лігал Сервіс Груп», фізичної особи - підприємця Доротича Сергія Івановича – задовольнити, рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 26 грудня 2018 року – скасувати та прийняти нову постанову, якою адміністративний позов Товариства з обмеженою відповідальністю «Бізнес Лігал Сервіс Груп», фізичної особи - підприємця Доротича Сергія Івановича, фізичної особи - підприємця Карпенка Андрія Петровича – задовольнити.

Керуючись ст.ст. 241, 242, 310, 317, 321, 322, 325, 329 КАС України, колегія суддів, -
ПОСТАНОВИЛА:

Апеляційні скарги Товариства з обмеженою відповідальністю «Бізнес Лігал Сервіс Груп», фізичної особи - підприємця Доротича Сергія Івановича – задовольнити.

Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 26 грудня 2018 року – скасувати та прийняти нову постанову, якою адміністративний позов Товариства з обмеженою відповідальністю «Бізнес Лігал Сервіс Груп», фізичної особи - підприємця Доротича Сергія Івановича, фізичної особи - підприємця Карпенка Андрія Петровича – задовольнити.

Визнати нечинною постанову Кабінету Міністрів України від 29.04.2017 року № 295 «Деякі питання реалізації статті 259 Кодексу законів про працю України та статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Постанова суду набирає законної сили з дати її прийняття та може бути оскаржена шляхом подачі касаційної скарги безпосередньо до Верховного Суду протягом тридцяти днів з дня складення повного судового рішення.

Головуючий суддя:

О.Є.Пилипенко

Суддя:

О.О.Беспалов

Н.П.Бужак

З ОРИГІНАЛОМ
ЗГІДНО

Повний текст рішення виготовлено 14 травня 2019 року.



*4855*111525125*1*2*