

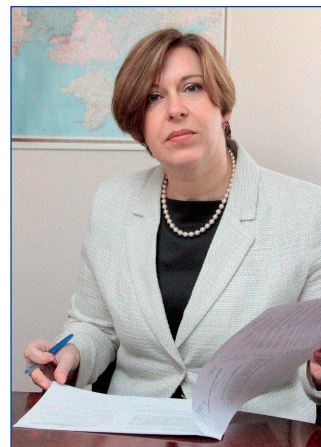
З 01.01.2019 р. із втратою чинності Закону України від 03.11.2016 р. № 1728-VIII «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» в Україні закінчився тривалий період мораторію на контрольні заходи.

Тож, сільгосп підприємствам потрібно згадати положення Закону України від 05.04.2007 р. № 877-V «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (далі за текстом – Закон № 877), щоб ефективно захищати свої права під час перевірок.

Головним державним органом, що стежить за дотриманням норм Закону № 877 як контролюючими органами, так і суб'єктами господарювання, є Державна регуляторна служба України, яку вже багато років очолює Ксенія Ляпіна.

Інтерв'ю з Головою Державної регуляторної служби України
Ляпіною Ксенією Михайлівною

СУБ'ЄКТИ ГОСПОДАРЮВАННЯ ПОВИННІ НАВЧИТИСЯ ЗАХИЩАТИ СВОЇ ПРАВА



Ксеніє Михайлівно, з середини 2014 року переважна більшість середнього та малого бізнесу майже не контролювалася з боку держави. А скільки державних контролюючих органів в Україні отримали таке право з 2019 року?

Система органів Державного нагляду (контролю) в Україні не є статичною, їхня кількість постійно змінюється – вони реорганізуються, ліквіднуються, об'єднуються, створюються нові тощо. На сьогодні на центральному рівні таких органів понад 50. Проте контролюючими органами є і всі органи місцевого самоврядування, а їх налічується 24 тисячі.

За якими принципами всі ці органи мають будувати свою контрольню-перевірочну роботу?

З 2007 року в Україні вибудовується система контролю за діяльністю суб'єктів господарювання і на теперішній час суспільство продовжує шукати для неї ефективні форми. Я особисто брала участь у розробці Закону № 877 і наразі він продовжує бути основним актом, що регулює порядок проведення контрольних заходів. За останні роки до цього Закону було вносено багато змін, але основний принцип залишився недоторканим. Це **принцип ризикоорієтованого підходу** при відборі суб'єктів господарювання для перевірок. Державні ресурси у сфері контролю мають бути сконцентровані там, де ризиків для порушення законодавства України більше. Це логічно і справедливо.

Як визначаються такі ризики і як вони враховуються та контролюються?

Кожний контролюючий орган має розробити критерії ризиків у своїй сфері. Кожному ризику відповідає певна кількість балів. За підсумками балів суб'єкт господарювання зараховується до певного ступеню ризику: високий, середній, малий. У свою чергу, від цього залежить і періодичність перевірок.

На мій погляд, така модель є гнучкішою, а відтак, ефективнішою.

Чи може суб'єкт господарювання дізнатися, на підставі яких даних його зараховано до певного ступеня ризику і, відповідно, оскаржити в разі незгоди?

Може. Критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності, затверджуються Кабінетом Міністрів України за поданням певного органу державного нагляду (контролю).

Всі критерії ризику наявні у вільному доступі.

ІНФОРМАЦІЮ ПРО КРИТЕРІЇ РИЗИКУ, НОРМАТИВНІ ДОКУМЕНТИ, ЯКИМИ ВОНИ ЗАТВЕРДЖЕНІ, ДАТУ ПРИЙНЯТТЯ МОЖНА ЗНАЙТИ НА ІНСПЕКЦІЙНОМУ ПОРТАЛІ ([HTTPS://INSPECTIONS.GOV.UA/](https://inspections.gov.ua/)) В ЗАКЛАДКАХ «ЗАГАЛЬНА ІНФОРМАЦІЯ», «КРИТЕРІЇ РИЗИКУ».

З 1 вересня 2018 р. контролюючими органами мають застосовуватися:

- ✓ Методика розроблення критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю);
- ✓ Методика розроблення уніфікованих форм актів, що складаються за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю).

Ці документи затверджені Постановою КМУ від 10.05.2018 р. № 342. Відповідно, Методики, затверджені Постановою КМУ від 28.08.2013 р. № 752, скасовані.

Будь-які питання щодо зарахування суб'єкта господарювання до того чи іншого ступеня ризику слід вирішувати безпосередньо з відповідним органом державного контролю. Тобто письмово звертатися і наводити свої аргументи.

До речі, в минулому році вже був прецедент, коли підприємство, побачивши себе в плані перевірок Державної служби надзвичайних ситуацій як підприємство з середнім ступенем ризику, звернулося по роз'яснення. Після перевірки ступінь ризику був підтверджений. Однак стало зрозуміло, що за розробленими критеріями більшість суб'єктів господарювання наділені середнім та високим ступенем ризику, а тому потрібно змінити граничні показники кількості балів, на підставі яких визначається ступінь ризику. І це буде зроблено, але вже з наступного року, оскільки на цей рік плани вже затверджені.

Підкреслю ще раз – система контролю перебуває на стадії формування, і Державна регуляторна служба завжди готова розглянути зауваження та пропозиції бізнесу стосовно її вдосконалення.

Ви задали про скасування Методик, які були затверджені ще у 2013 році. Проте деякі контролюючі органи продовжують використовувати уніфіковані форми актів, розроблені згідно з цими Методиками. Чи є такі акти чинними?

Перш за все, хочу наголосити, що в усіх контролюючих органів було достатньо часу для приведення своїх нормативних документів у відповідність до вимог закону та вищезгаданої Постанови КМУ від 10.05.2018 р. № 342.

Проте більшість з них не встигли це зробити. Хоча були і доручення урядового кабінету, і доручення Віце прем'єр-міністра прискорити роботу із затвердження критеріїв ризику та нових уніфікованих форм актів перевірки.

У результаті деякі контролюючі органи не мають уніфікованих форм актів перевірки, розроблених з урахуванням вимог Методик, затверджених Постановою КМУ № 342.

Зауважу, що відповідно до п. 2 вказаної Постанови втратили чинність, зокрема, Постанови КМУ № 752 від 28.08.2013 р. та № 362 від 24.05.2017 р.

Отже, **всі критерії та уніфіковані форми актів, розроблені органами державного нагляду (контролю) на підставі Методик, затверджених скасованими Постановами КМУ, не є чинними**, оскільки вони не відповідають новим Методикам.

Таким чином, якщо «нової» уніфікованої форми акта немає, підприємство може не допустити представників контролюючого органу до перевірки?

Згідно з ч. 15 ст. 4 Закону № 877 при здійсненні перевірок посадові особи контролюючих органів зобов'язані використовувати виключно уніфіковані форми актів перевірки. При цьому це стосується як планових, так і позапланових перевірок. В іншому випадку відповідно до ст. 10 Закону № 877 **суб'єкти господарювання мають право не допускати перевіряючих на підприємство.**

Сьогодні окремі контролюючі органи, які своєчасно не виконали доручення уряду, скаржаться на те, що вони фактично позбавлені можливості проводити перевірки. Водночас суб'єктам господарювання працівники цих органів, як правило, пояснюють, що «застарілі» акти є чинними, оскільки вони не скасовані.

Державна регуляторна служба вважає, що цей довід суперечить законодавству України, і судові органи розподіляють нашу позицію.

Свого часу аналогічна суперечка виникла між підприємством та Державною архітектурно-будівельною інспекцією, наша служба виступали третьою стороною. Спир стосувався наказу ДАБІ, який не відповідав закону, але формально залишався чинним. Пройшовши всі судові інстанції, підприємство виграло справу. Головний висновок – нормативний акт має відповідати закону або нормативному акту вищої сили.

Отже, уніфіковані акти перевірок мають відповідати Методикам, затвердженим Постановою КМУ від 10.05.2018 р. № 342. До речі, точка зору Державної регуляторної служби щодо можливості застосування уніфікованих форм актів викладена на нашому сайті (http://www.drs.gov.ua/state_supervision/pozytsiya-derzhavnoyi-regulyatornoyi-sluzhby-ukrayiny-shhodopayavnosti-povnovazhen-u-organiv-derzhavnogo-naglyadu-kontrolyu-na-provedennya-zahodiv-derzhavnogo-naglyadu-kontrolyu-j-prava-sub-yektiv-go/ читайте на стор. 7 цього номера – **ред.**).

Що мають робити суб'єкти господарювання, якщо до них з перевіркою прийшли представники контролюючого органу, а «новий» уніфікований акт відсутній?

Потрібно переконатися, що уніфікований акт перевірки розроблений згідно з Методикою, затвердженою Постановою КМУ від 10.05.2018 р. № 342.

Якщо перевіряючі використовують «застарілу» форму акта, то, як я вже наголошувала, в суб'єкта господарювання на підставі ст. 10 Закону № 877 є право не допустити їх до перевірки. Вважаю за доцільне звернутися до контролюючого органу з листом, в якому навести підстави для недопуску до перевірки. **Також можна подати скаргу, як письмово, так і в електронному вигляді, до нашої служби і повідомити про порушення процедури проведення перевірки з боку контролюючих органів.**

Чи має Державна регуляторна служба важелі впливу на контролюючі органи відносно захисту прав суб'єктів господарювання? Якщо так, то які вони?

Звісно, має, це прямо передбачено ст. 9¹ Закону № 877.

Звертаю увагу, що Державна регуляторна служба здійснює, зокрема, **контроль за виконанням процедури проведення контрольних заходів.** Наприклад, позапланова перевірка проводилася без наявності підстав, порушувалися терміни перевірки, перевірка фактично проводилася під час чинності мораторію, за відсутності затвердженої форми уніфікованого акта перевірки тощо.

Ми не можемо скасувати рішення контролюючого органу, але ми можемо перевірити правомірність проведення контрольного заходу. За таких випадків суб'єкти господарювання звертаються до нас зі скаргою, за результатами розгляду якої складається відповідний акт. У суді він надається як доказ неправомірності перевірки, що дозволяє суб'єктам виграти справу. **Якщо порушено процедуру перевірки, то за загальним правовим принципом її результат є недостовірним.** Такі прецеденти були і в екологічній службі, і навіть у ДФС, підприємства відсуджували по мільярду гривень.

Ксеніє Михайлівно, проаналізувавши комплексний план перевірок, можна дійти висновку, що далеко не всі контролюючі органи взяли участь в його розробці. У зв'язку з цим постає питання, чи можна не допустити до планової перевірки контролюючий орган, якщо інший контролюючий орган вичерпав термін, передбачений для планового заходу (як це передбачено ст. 10 Закону № 877)?

Передусім, зверну увагу, що Закон № 877 не наділений чинністю при здійсненні валютного, митного, експортного, бюджетного, антимонопольного контролю та банківського нагляду. Крім того, згідно з ч. 2 ст. 12 Закону України від 23.09.1999 р. № 1105-XIV «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» він не поширюється на сферу контролю за надходженням та використанням коштів Фонду соціального страхування (див. лист від 12.03.2018 р. № 6-29-794, розміщений в «АгроPRO», 2018, № 10, стор. 24 – ред.).

Органи ДФС, Держпраці та Держпродспоживслужби здійснюють перевірки з дотриманням особливостей, визначених, зокрема, Податковим кодексом України, Конвенціями МОП № 85 та № 129 та Закону України від 18.05.2017 № 2042-VIII «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» (детально читайте «АгроPRO», 2018, № 18, стор. 12 – ред.).

Проте контролюючі органи (з урахуванням особливостей) мусять чітко дотримуватися норм Закону № 877. А згідно зі ст. 10 суб'єкт господарювання має право не допускати посадових осіб органу державного нагляду (контролю) до перевірки, якщо тривалість планового заходу державного нагляду (контролю) або сумарна тривалість таких заходів протягом року перевищує граничну.

Я вже акцентувала, порушення терміну проведення перевірки – це порушення процедури її проведення. І суб'єкт господарювання може подати відповідну скаргу до нашої служби.

Як Ви оцінюєте рівень дотримання прав суб'єктів господарювання під час контрольних заходів?

Я б виділила дві складові в цьому питанні. З одного боку, це дотримання контролюючими органами вимог законодавства під час проведення заходів контролю, а з іншого – багання суб'єкта господарювання скористатися власними правами.

Останнім часом завдяки системній роботі Державної регуляторної служби та реформі контролюючих органів випадки порушення ними законодавства зменшилися. Системні порушення зараз простежуються лише у двох органах – Держгеокадастрі та Держпраці. Вільно трактуючи законодавство, ці два органи дозволяють собі ігнорувати чіткі імперативні норми Закону № 877.

Проте навіть за наявності очевидних порушень законодавства суб'єкти господарювання практично не звертаються по захист своїх прав до нашої служби.

На жаль, для них і досі легшим видається шлях «вирішення питання» з посадовими особами контролюючого органу, а не шлях відстоювання своїх прав у законний спосіб. Це стосується не тільки дрібного бізнесу, але й великих підприємств, у тому числі й створених за участі іноземного капіталу.

Власники та керівники суб'єктів господарювання мають навчитися захищати свої права. У них є необхідний інструмент – це Закон № 877. Державна регуляторна служба стоїть на захисті прав бізнесу. Але якщо сам бізнес не знатиме цих прав та не буде ними користатися, то за нього ніхто цього не зробить.

Дякую, Ксеніє Михайлівно, за дуже змістовну бесіду, гадаю, що завдяки Вашим роз'ясненням наші читачі зможуть почуватися впевненіше при спілкуванні з контролюючими органами. Сподіваюсь на подальшу співпрацю з Вами.

Ельвіра Ткачова, головний редактор.