



ТЕЗИ ДО ВИСТУПУ
на зустрічі з представниками BRDO та Мінекономіки з провладу зміни закону
"Про основи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності"
14 грудня 2020 року

1. The Scope

Перед тим, як говорити про зміни до тексту закону безпосередньо, потрібно подивитися на проблему в ширшому контексті для того, щоб усвідомити які можуть бути наслідки прийнятих змін.

Зміни закону про державний контроль, в загальному випадку можуть:

а) посилити або послабити позиції українського експортера

Довіра до продукції на світових, і зокрема європейських, ринках, формується, в першу чергу, на основі довіри до національної системи контролю. Національна система контролю має бути максимально зрозуміла гравцям зовнішніх ринків. Саме цим зумовлена увага, яка протягом минулих років приділялася гармонізації національного законодавства, приведення її до принципів, на яких базується європейська система державного контролю.

б) збільшити або зменшити корупційний потенціал сфери державного контролю

Корупційний потенціал грає роль парасольки, якою вкрита діяльність будь якого бізнесу, який поставляє продукцію як на внутрішній, так і на зовнішній ринки. Як би добре не працювало підприємство, яку пильну увагу не приділяло б питанням безпечності продуктів харчування, в яких авторитетних міжнародних системах не була б сертифікована його продукція, на ньому завжди буде лежати тінь загальнонаціональної ситуації.

в) стимулювати або ускладнити розвиток національної системи ринкового контролю

Попри наявність цілком достатнього законодавчо-нормативного підґрунтя, система ринкового контролю в Україні не розвивається. За влучними словами експертів проекту ["Агроторгівля України"](#) це відбувається тому, що «хибне знання» в Україні досить поширене та займає місце вірного знання". Тобто чітке уявлення про систему ринкового контролю, її відмінність від системи державного контролю на національному рівні поки що не сформоване. Тож держава намагається перебирати на себе функції, які в інших країнах світу належать системі ринкового контролю. Україна опиняється у статусі "наздоганяючої країни" і має потребу у відповідному "надолуженні".

2. Ціна питання

Іншими словами, зміна редакції закону про державний контроль потенційно здатна:

а) полегшити або ускладнити виведення продукції українського виробника харчової продукції на зовнішні ринки;

б) посилити або послабити корупцію в органах державної влади, які здійснюють контроль;

в) прискорити або зупинити розвиток національної системи ринкового контролю.

Все це не просто якісні оцінки. Втрати за кожним напрямом можуть бути безпосередньо вимірними за порівняльним і дохідним методами. Навіть приблизні оцінки показують, що це навіть не мільйони, а мільярди гривень.



3. Новації законопроекту

1) Функція аудиту

Законопроектом вводиться нова функція органу державного контролю – аудит діяльності суб'єкта господарювання на реалізацію положень Стратегії реформування системи державного нагляду (контролю) ([розпорядження КМУ №1020-р від 18.12.2017](#) щодо переорієнтованості державного нагляду (контролю) на запобігання порушенням вимог законодавства у сфері господарської діяльності.

Разом з тим, Стратегії реформування системи державного нагляду (контролю) також передбачає гармонізацію законодавства у сфері державного нагляду (контролю) з європейським законодавством та удосконалення нормативно-правової бази у сфері державного нагляду (контролю) з дотриманням кращих практик, викладених у рішеннях та регламентах ЄС. Натомість жоден з ключових нормативних документів ЄС як у сфері офіційного контролю (Регламент № 2017/625 про офіційний контроль) так і контролю за безпечністю продуктів харчування (Регламент № 852/2004 про гігієну харчової продукції, Регламент № 853/2004, який встановлює спеціальні гігієнічні правила для харчових продуктів тваринного походження) не тільки проведення аудиту, а навіть й надання консультацій суб'єктам господарювання не передбачають. В європейських країнах діє потужна система ринкового контролю, яка ефективно виконує функції щодо запобігання порушень чинного законодавства. Система державного контролю грає роль не стільки власне контролю як національного гаранта відповідності діяльності виробників і їх продукції нормам чинного законодавства.

Стратегії реформування системи державного нагляду (контролю) містить норму про організації надання органами державного нагляду (контролю) консультаційної підтримки суб'єктам господарювання з питань здійснення державного нагляду (контролю). Тож вважаємо, що прийнятний баланс між різними положеннями цього стратегічного нормативного документу можна досягти, шляхом поширення на інші сфери державного контролю норм Податкового кодексу України щодо надання консультацій (узагальнених консультацій) суб'єктам господарювання. Цим буде досягнута реалізація як гармонізація національного законодавства про державний контроль, так і виконання ширшого кола положень Стратегії реформування системи державного нагляду (контролю). Така норма може діяти на період становлення національної системи ринкового контролю як тимчасова міра, адаптована до наявних умов України.

Запровадження зазначених змін може бути реалізованим шляхом внесення змін до чинної редакції Закону України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" і не потребує прийняття нової редакції закону.

2) Страхування

Законопроект запроваджує можливість зниження періодичності перевірок у разі страхування бізнесом цивільної відповідальності на реалізацію Державної програми стимулювання економіки для подолання негативних наслідків, спричинених обмежувальними заходами щодо запобігання виникненню і поширенню гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, на 2020-2022 роки ([постанова КМУ №534 від 27.05.2020](#)).

Однак у зазначена програма у пункті 113 передбачає лише "законодавче визначення можливості заміни державного нагляду (контролю) добровільним страхуванням цивільної відповідальності для суб'єктів господарювання із середнім та незначним ступенем ризику", яке має діяти протягом 2020-2022 років. Внесення цієї норми в законодавство про державний контроль на системній основі і її поширення на невизначений термін не має під собою законодавчо-нормативного підґрунтя. Окрім того, що тут міститься світоглядна хиба, пов'язана з переорієнтацією з доброчесності виробника, профілактики порушень на компенсацію наслідків їх відсутності, така норма не відповідає жодній міжнародній практиці, зокрема духу і букві Регламенту № 2017/625 про офіційний контроль.

На міжнародному рівні у 2020 році ООН проводить політику під гаслом "Відновлюйся доброчесно", яка стосується процесу подолання економічних і соціальних наслідків, спричинених коронавірусом SARS-CoV-2. Пропозиції із зміни чинного законодавства України щодо заміни державного контролю страхуванням не відповідають такій політиці. А це означає, що Україна знову погіршить і без того свої низькі рейтинги ділового клімату та доброчесності ведення бізнесу.



Зрештою, норми щодо страхування цивільної відповідальності навіть на період карантину навряд чи можуть бути реалізованими на практиці на тлі загальної нерозвиненості національного ринку страхування, відсутності відповідних страхових продуктів, взаємної недовіри між бізнесом і страховими компаніями. Тож на даному етапі не існує жодних причин для внесення такої норми до законодавства України.

4. Корупційний потенціал

Окрім всього іншого Стратегія реформування системи державного нагляду (контролю) ([розпорядження КМУ №1020-р від 18.12.2017](#)) передбачає обмеження надмірно широких дискреційних повноважень посадових осіб органів державного нагляду (контролю) щодо вжиття заходів реагування під час здійснення державного нагляду (контролю). Натомість принаймні дві норми законопроекту – про зупинку виробництва на 7 днів на вимогу органу державного контролю і про проведення позапланової перевірки за підозрою фізичної особи у одній тільки можливості нанесення шкоди – дискреційні повноваження посадових осіб органів державного контролю однозначно посилюють.

Такі речі, якщо і вводяться в законодавство, то мають бути чітко регламентованими на рівні підзаконної бази. Натомість запропонований законопроект відповідних відсилань не містить.

Зазначені норми посилюють корупційний потенціал сфери державного контролю. У разі наявності ґрунтовних причин для їх імплементації до законодавства України вони мають супроводжуватися відсиланням до підзаконних актів, які приймають центральні органи виконавчої влади України і також можуть бути внесеними після широкого громадського обговорення до чинної редакції закону про державний контроль.

5. Конструктивні пропозиції

1) Інтегрована систем державного контролю

Законопроект містить низку норм, які розширюють і поглиблюють тенденції до диджиталізації сфери державного контролю, передбачають функціонування електронного кабінету для влади і бізнесу, розширюють структуру і зміст інформації про державний контроль, передбачають можливість надання інформації в електронному вигляді, проведення документарних перевірок дистанційно. Всі ці пропозиції є виключно позитивними, особливо з урахуванням стимулювання переходу до дистанційних форм роботи на тлі карантину COVID. Однак зміни редакції закону вони не потребують і можуть бути імplementованими у вигляді змін і доповнень до чинного законодавства.

2) Навчання посадових осіб

Законопроект передбачає зобов'язання органу контролю підвищувати професійну компетентність посадових осіб, які беруть участь у заходах державного нагляду (контролю). Норма про обов'язкове підвищення кваліфікації державних службовців і без того міститься в законі "[Про державну службу](#)" (стаття 8, стаття 48) і, звичайно, поширюється на органи державного контролю. Повторення відповідних норм в законі про державний контроль з відхилення від початкових раніше наданих навряд чи сприяє відповідає меті створення ефективного законодавства. У разі, якщо це дійсно принципово, норми про підвищення кваліфікації державних контролерів варто відповідним чином переформулювати. І, звичайно, вони не потребують зміни редакції закону.

3) Відповідальність

І Стратегія реформування системи державного нагляду (контролю) ([розпорядження КМУ №1020-р від 18.12.2017](#)), і Державна програма стимулювання економіки для подолання негативних наслідків, спричинених обмежувальними заходами щодо запобігання виникненню і поширенню гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, на 2020-2022 роки ([постанова КМУ №534 від 27.05.2020](#)) передбачають встановлення персональної відповідальності посадових (службових) осіб, уповноважених на здійснення державного нагляду (контролю), за прийняття неправомірних та/або протиправних рішень, незаконність яких підтверджена рішеннями суду, що набрали законної сили, а також механізму відшкодування шкоди, завданої суб'єкту господарювання внаслідок неправомірних та/або протиправних дій таких осіб.



Однак єдина новація, яка пропонується в новій редакції закону в порівнянні з чинним законодавством стосується відповідальності керівника контролюючого органу за систематичне порушення законодавства. На жаль, ця цілком слушна пропозиція повністю позбавлена механізму реалізації, а відтак лишається на рівні популізму.

Ця новація реалізована у вигляді додаткового абзацу до статті 9 чинного закону і також не потребує запровадження закону у новій версії.

6. Заключні ремарки

1) Ефективність запропонованих змін

Стратегія реформування системи державного нагляду (контролю) ([розпорядження КМУ №1020-р від 18.12.2017](#)) передбачає створення системи проведення оцінки ефективності державного нагляду (контролю). Це положення лишається нереалізованим ні в чинній, ні у знов запропонованій редакції закону.

Оцінку ефективності як чинного, так і оновленого закону про державний контроль пропонуємо здійснювати у цифровому вартісному вигляді, у тому числі, за визначеними вище параметрами:

- посилення/послаблення позицій українського експортера (обсяги експорту, млрд.грн.)
- збільшення/зменшення корупційного потенціалу сфери державного контролю (обсяги неправомірних виплат посадовим особам)
- стимулювання/ускладнення розвитку національної системи ринкового контролю (кількість сертифікованих підприємств і їхніх продуктів за міжнародними і національними системами сертифікації)

2) Ефективність і добросовісність законотворення

Світова практика показує, що сфера права є досить консервативною. Саме консервативність законодавства додає суспільству стабільності, створює підґрунтя для економічного зростання (приклад наведений у дискусії – Конституція США).

Зміна редакції будь-якого закону передбачає додаткові витрати ресурсів бізнесу, суспільства. А відтак доцільність її прийняття має бути належним чином обґрунтована, широко обговорена у колах фахівців, органів влади, громадськості та бізнесу (аналогічно до принципу комунікації ризиків при ризик-орієнтованому підході до здійснення державного контролю).

В Україні вже ствердилася культура законотворення, при якій зміни до чинного законодавства представляються у вигляді порівняльної таблиці. Однак Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України останнім часом цей принцип регулярно порушує, виставляючи на публічне обговорення (державний контроль, страхування сільгосппродукції з державною підтримкою) тексти лише відповідних законопроектів, з яких сутність запропонованих змін, як правило, не зрозуміла. Це потребує додаткових зусиль фахівців, галузевих асоціацій і громадських активістів, а відтак звужує коло тих, хто кваліфіковано може прийняти участь в обговоренні законопроектів. Це є недобросовісною практикою, яка потребує термінової зміни.

Витрати суспільства, спричинені недобросовісною практикою законотворення органів державної влади також було б добре оцінити у вартісному вигляді (вартість робочого часу фахівців, витрачений на аналіз зміни законодавства).

3) Глобальні наслідки

"Хибне знання" (так міжнародні експерти ввічливо називають кричущу некомпетентність залучених до питань національного розвитку фахівців) спричиняє ще більше відставання України від розвинених країн світу, не дозволяє "надолужити відставання, що виникло історично".

Нова редакція закону "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" однозначно послаблює позиції України.