



# СИСТЕМНИЙ ЗВІТ

**КОНТРОЛЬ ЗА КОНТРОЛЕРАМИ:  
СТАН ВПРОВАДЖЕННЯ РЕФОРМИ  
КОНТРОЛЮЮЧИХ ОРГАНІВ**

СІЧЕНЬ 2018



АБРЕВІАТУРА ТА СКОРОЧЕННЯ	4
ВСТУП	5
<b>РОЗДІЛ 1. ІДЕОЛОГІЯ РЕФОРМИ КОНТРОЛЮЮЧИХ ОРГАНІВ ТА ОСНОВНЕ ЗАКОНОДАВСТВО</b>	<b>8</b>
1.1. Основне законодавство реформи органів контролю	8
1.2. Імплементція принципів належного врядування	12
<b>РОЗДІЛ 2. КЛЮЧОВІ ФАКТОРИ УСПІШНОЇ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ РЕФОРМИ КОНТРОЛЮЮЧИХ ОРГАНІВ</b>	<b>13</b>
2.1. Перелік органів контролю	13
2.2. Ризик-орієнтований підхід до проведення перевірок	14
2.3. Інтегрована база даних перевірок	17
2.4. Відповідальність посадових осіб органів контролю	19
<b>РОЗДІЛ 3. ПОСИЛЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ СЛУЖБИ</b>	<b>22</b>
3.1. Порушення строків виконання розпоряджень ДРС	22
3.2. Обмеження можливостей ДРС стосовно перевірок зловживань у сфері видачі документів дозвільного характеру	23
3.3. Оформлення результатів роботи ДРС	24
<b>ДОДАТОК 1.</b>	<b>25</b>
1. Типові порушення у сфері нагляду та контролю	25
2. Незаконні відмови у видачі документів дозвільного характеру	27
3. Порушення процедури, недотримання строків видачі документів дозвільного характеру	29
4. Порушення порядку проведення заходів контролю	30
5. Неналежна взаємодія у сфері державного контролю за діяльністю суб'єктів господарювання	31

## АБРЕВІАТУРА ТА СКОРОЧЕННЯ

---

<b>РБО</b>	Рада бізнес-омбудсмена
<b>ОЕСР</b>	Організація економічного співробітництва та розвитку
<b>ДРС</b>	Державна регуляторна служба
<b>МЕРТ</b>	Міністерство економічного розвитку і торгівлі
<b>КМУ</b>	Кабінет Міністрів України
<b>КУпАП</b>	Кодекс України про адміністративні правопорушення
<b>ВРУ</b>	Верховна Рада України
<b>Заходи контролю</b>	Заходи державного нагляду (контролю)
<b>Органи контролю</b>	Органи здійснення державного нагляду (контролю)
<b>ІАС ДНК</b>	Інтегрована автоматизована система державного нагляду (контролю)

## 1 ВСТУП

**Забезпечення ефективного державного нагляду і контролю** за дотриманням правил ведення бізнесу є важливим чинником створення добре функціонуючого суспільства та забезпечення довіри до уряду. З одного боку, **це ключовий елемент охорони здоров'я, захисту навколишнього середовища, забезпечення прав працівників та підтримки інших важливих суспільних цілей**. З іншого боку, впорядкування контролюючої діяльності для зменшення тиску на бізнес та надання можливостей йому розвиватись сприяє створенню інвестиційно привабливого клімату.

У 2014 році Урядом України анонсовано **реформу системи контролю**, яка має на меті усунення надлишкової зарегульованості відносин між державою та бізнесом. При цьому у 2016 році Верховною Радою України **прийнято низку законодавчих змін, які у своїй сукупності і є реформою органів контролю**. Очікується, що в результаті цих змін буде зменшена кількість контролюючих органів, спрощено процедури та частота перевірок, впорядковані контрольні процедури, скасовані зайві дозволи та ліцензії тощо. **Метою даного системного звіту є аналіз триваючої реформи системи органів контролю, виявлення основних проблемних питань імплементації законодавчих новел та підготовка рекомендацій Уряду України для усунення виявлених прогалин законодавства**.

Звіт розпочинається з **аналізу імплементації в національне законодавство принципів належного врядування (good governance)**. В рамках нещодавно проведеної реформи органів контролю ВРУ прийнято низку законодавчих змін, що в сукупності спрямовані на зменшення кількості та підвищення якості

здійснення контролю. Цими законодавчими змінами **закладено норми, які уможливають більш повну реалізацію названих принципів**. Зокрема мова йде про реалізацію принципу верховенства права, рівноправності, прозорості, відповідальності всіх учасників процесу, що детально описано в першому розділі Звіту.

Далі в звіті виокремлені та досліджені ключові питання, необхідні для успіху реформи органів контролю. До таких питань, зокрема, належить **необхідність створення вичерпного переліку органів контролю**, адже велика частка підприємств (особливо малих та середніх) не має можливості самостійно розібратись у специфіці діяльності кожного Органу контролю. Пропонується внести зміни до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», якими встановити принципи вичерпності та обов'язковості переліку органів контролю. Окрім цього, пропонується передбачити, що у випадку відсутності органу у такому переліку, суб'єкт господарювання матиме право не допустити представників такого органу до перевірки, а також передбачити, що внесення змін до відповідного реєстру здійснюватиметься виключно у випадку внесення змін до відповідних законів про Органи контролю.

Іншим важливим питанням є **повноформатна імплементація ризик-орієнтованого підходу до перевірок**.

За офіційними даними більше половини ідентифікованих органів контролю не запровадили ризик-орієнтований підхід до здійснення контролю. Зокрема, існує нагальна необхідність:

- розробити або привести у відповідність критерії оцінки ступеня ризику від провадження господарської діяльності та визначити періодичність проведення планових заходів контролю;

- внести зміни у законодавство, які б не дозволяли Органам контролю вносити інформацію в інтегровану базу даних перевірок та відповідно не дозволяли б провести таку перевірку для органів контролю, які не запровадили ризик-орієнтований підхід;
- встановити дисциплінарну відповідальність керівників органів контролю за невиконання вимог законодавства щодо запровадження ризик-орієнтованого підходу;
- розробити чек-листи для кожного Органу контролю стосовно питань, які можуть перевірятись на планових перевірках.

Важливим інноваційним інструментом для забезпечення прозорості і передбачуваності при здійсненні заходів контролю є **створення і ведення інтегрованої бази даних перевірок, так званої ІАС ДНК**. Створення відповідної бази ще триває. Наразі в тестовий режим лише введено пілотний модуль ІАС ДНК.

Крім того, зберігання інформації в ІАС ДНК не має обов'язкового характеру. У зв'язку з цим МЕРТ, ДРС рекомендується продовжити роботу з розробки ІАС ДНК і забезпечити введення її в експлуатацію згідно з чинним законодавством до кінця 2018 року; передбачити повноваження посадових осіб щодо заповнення ІАС ДНК у відповідному органі контролю та їх персональну відповідальність за внесення недостовірної або несвоєчасне внесення інформації до ІАС ДНК.

Чи не найбільш критичним для успіху реформи фактором є питання відповідальності посадових осіб органів контролю. **Так, особливо важливим є встановлення дієвих механізмів**

**практичної реалізації нормативно-правових актів, які встановлюють відповідальність для таких посадових осіб** та вдосконалення норм чинного законодавства **в частині персональної (в т.ч. дисциплінарної) відповідальності посадових та службових осіб органів контролю**, що запобігатиме порушенням законодавства, які на сьогодні допускаються цими суб'єктами під час виконання своїх обов'язків. Такі зміни матимуть превентивний характер щодо можливих порушень прав суб'єктів господарювання, що забезпечить створення належних умов для ведення підприємницької діяльності та покращення взаємовідносин бізнесу та органів контролю.

РБО вважає необхідним підготувати зміни до законодавства щодо вдосконалення порядку притягнення до дисциплінарної відповідальності, в тому числі надати право представникам бізнесу, права якого порушені, безпосередньо ініціювати процедуру притягнення до дисциплінарної відповідальності посадовців органів контролю. Національному агентству з питань державної служби рекомендовано підготувати зміни до законів, якими посилять особисту дисциплінарну відповідальність службових осіб органів контролю, а також запровадити діючий механізм відшкодування шкоди, завданої суб'єкту господарювання протиправними діями / рішеннями органів контролю.

**Державна регуляторна служба є тим органом влади, від інституційної спроможності якого залежить моніторинг реформування органів контролю**. Аналіз, проведений в цьому системному звіті, засвідчив необхідність надання ДРС додаткових важелів впливу для більш ефективного використання

наявних правових інструментів і можливості підтримання належного темпу в реформах контролюючих органів. Зокрема, мова йде про запровадження строків та обов'язковості виконання рішень Експертно-апеляційної ради ДРС, розширення визначення «документ дозвільного характеру», наведеного у статті 1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», додавши до нього декларації, а також

передбачити, що документи дозвільного характеру можуть видаватись не тільки у електронному вигляді, а в іншій (наприклад, письмовій) формі. Окреме важливе місце займають наші пропозиції до зміни до статті 166-10 КУдАП стосовно встановлення відповідальності керівництва органів контролю за порушення при здійсненні заходів контролю, встановлених ДРС.

### **Цей звіт був підготовлений:**

*Заступником  
бізнес-омбудсмена*

**Тетяною Короткою**

*інспекторами Ради бізнес-омбудсмена*

**Оленою Куцай**

**Володимиром Куценко**

**Олексієм Співаком**

**Юліаною Ревюк**

**Андрієм Черноусом**

**Ксенією Величко**

### **під керівництвом**

*бізнес-омбудсмена*

**Альгірдаса Шемети**

*Висловлюємо подяку за важливі фахові коментарі від експертів Державної регуляторної служби, Міністерства економічного розвитку і торгівлі.*

*РБО провела консультації з Федерацією роботодавців України, Американською торгівельною палатою, Європейською бізнес-асоціацією, Торгово-промисловою палатою, Українським союзом підприємців та промисловців, іншими бізнес-об'єднаннями.*

*Окремо хотіли б відзначити вагомий особистий внесок пані Ксенії Ляпіної та пані Наталії Гостевої.*

## РОЗДІЛ 1. ІДЕОЛОГІЯ РЕФОРМИ КОНТРОЛЮЮЧИХ ОРГАНІВ ТА ОСНОВНЕ ЗАКОНОДАВСТВО

### 1.1. Основне законодавство реформи органів контролю

Однією із перших реформ після Революції гідності стала реформа контролюючих органів. Метою цієї реформи є усунення надлишкової зарегульованості відносин між державою та бізнесом та надмірного тиску з боку контролюючих органів. Очікується, що в результаті реформи **будуть вирішені наступні проблеми:**

- неузгодженість наглядових функцій органів контролю, що призводить до дублювання їх повноважень та подвійного навантаження на бізнес;
- спрямованість діяльності органів контролю на виявлення та застосування санкцій, а не на попередження правопорушень;
- неузгодженість норм законодавчих актів щодо контролю у сфері господарської діяльності з вузькогалузевим законодавством;
- відсутність системи оцінки ефективності державного контролю;
- відсутність технічних та інституційних механізмів для забезпечення реалізації зроблених змін в системі (відсутність бази даних перевірок, брак кваліфікованих кадрів, відсутність відповідних підзаконних НПА – наприклад, переліку тих самих ризиків для кожної сфери тощо);
- незавершеність інституційної структури органів контролю (скорочення кількості контролюючих органів на національному рівні, але передача окремих функцій на

рівень ОМС без визначення відповідної процедури, ліквідація окремих органів контролю, але збереження їх повноважень на рівні законодавства – наприклад, система санітарних служб).

В листопаді 2016 року прийнято низку законів, які встановлюють правову рамку для реформи органів контролю. Прийняті законодавчі зміни спрямовані на суттєве підвищення ефективності системи контролю, зменшення зловживань з боку посадових осіб цих органів та відповідно підвищення захищеності бізнесу. Розглянемо їх детальніше.

**І. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» щодо лібералізації системи державного нагляду»<sup>1</sup>** (далі – Закон про лібералізацію нагляду), передбачає наступні зміни:

- *поширення дії закону* на заходи контролю, які раніше були виведені з-під сфери його дії (заходи контролю державної *фіскальної служби, в галузі цивільної авіації; архітектурно-будівельного контролю, законодавства про працю та зайнятість населення*), але з урахуванням особливостей, встановлених спеціальними законами;
- *усунення дублювання повноважень* з реалізації державної політики у сфері контролю між *МЕРТ та ДРС*, закріпивши ці повноваження за ДРС. Таким чином,

<sup>1</sup> Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності «щодо лібералізації системи державного нагляду» від 03 листопада 2016 року № 1726-VIII



нині скарги на дії органів контролю від підприємців можуть направлятися прямо до ДРС, яка набуває повноважень щодо перевірки цих органів;

- *підвищення відповідальності* посадових осіб органів контролю;
- *запровадження засад створення* ІАС ДНК з відкритою інформацією про всі заходи контролю, що сприятиме захисту від зайвого втручання посадових осіб органів контролю у діяльність бізнесу;
- *встановлення вимог щодо розміщення на офіційних веб-сайтах* органів контролю нормативних актів
- *встановлення єдиного порядку застосування адміністративно – господарських санкцій* органами контролю за фактами встановлених порушень;
- *розширення переліку основних принципів контролю* (трактування норм законодавства на користь бізнесу в разі неоднозначного тлумачення прав та обов'язків тощо);
- *розширення прав бізнесу під час здійснення контролю* ( у тому числі право не допускати службовців органу контролю до здійснення перевірки);
- *розширення положень щодо консультативної підтримки бізнесу* органами контролю, в тому числі звільнення від відповідальності суб'єктів господарювання, якщо вони діяли відповідно до консультації органу контролю.

## **II. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення**

**законодавства у сфері державного нагляду (контролю)»<sup>2</sup> (далі Закон про повноваження ДРС)** внесено зміни, зокрема в Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі– КУпАП), які чітко встановлюють повноваження виключно ДРС щодо складання протоколів на посадових осіб у разі порушення ними законодавства з питань контролю, ліцензування та дозвільної системи. Досі ці повноваження були нечітко розподілені між МЕРТ та ДРС.

Як підтверджують передові європейські практики, забезпечення підзвітності та відповідальності учасників управлінських процесів є ключовим способом забезпечення належного використання влади у відповідності до суспільних інтересів. Багато країн-членів ОЕСР посилюють відповідальність учасників управлінських відносин за рахунок підвищення якісних показників рішень контролюючих органів (обґрунтованість та ефективність), однак аж ніяк не за рахунок покращення їх кількісних показників. **Саме тому для підготовки нових процедур контролюючих органів був запроваджений мораторій на проведення планових заходів контролю до 31 грудня 2018 року.**

**III. Закон України «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 11 березня 2016 року № 1728-VIII із змінами (далі – Закон про мораторій) запроваджує мораторій на проведення планових перевірок до 31.12.2018 року.**

Відповідно до статті 6 цього Закону, перелік відносин, що виникають під час проведення заходів контролю, на які не поширюється мораторій встановлюється Кабінетом Міністрів України.

<sup>2</sup> Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства у сфері державного нагляду (контролю)» від 03 листопада 2016 року № 1727

Дані Державної регуляторної служби України (далі – ДРС) свідчать, що кількість заходів контролю в умовах дії мораторію суттєво

знизилася з 2014 року (в 2014 році проведено 335 тисяч перевірок, а в першому півріччі 2017 року – 74 тисячі перевірок).

### Статистика ДРС перевірок бізнесу в Україні протягом 2014-2017 років



В той же час, кількість перевірок суб'єктів господарювання органами контролю все ще залишається надмірною, що, у свою чергу, не стимулює розвиток бізнесу та інвестиційну привабливість України.

На виконання вимог законодавства, спрямованих на реформування органів контролю, прийнято всі нормативно – правові акти, які деталізують загальні підходи і правила здійснення контролюючих функцій<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> 1. Порядок функціонування ІАС ДНК, внесення відомостей до неї та строки розміщення цих відомостей (постанова КМУ від 24 травня 2017 року № 387);  
2. Порядок здійснення комплексних планових заходів державного нагляду (контролю) (постанова КМУ від 24 травня 2017 року № 350);  
3. Методика розроблення критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності (постанова КМУ від 24 травня 2017 року № 362);  
4. Методика розроблення уніфікованих форм актів, що складаються за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю) (постанова КМУ від 24 травня 2017 року № 362);  
5. Порядок проведення перевірок додержання органами державного нагляду (контролю) вимог Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» в частині здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності (постанова КМУ від 24 травня 2017 року № 361);  
6. Порядок участі Державної регуляторної служби у заходах державного нагляду (контролю), що здійснюються іншими центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, державними колегіальними органами, органами виконавчої влади АР Крим, органами місцевого самоврядування (постанова КМУ від 24 травня 2017 року № 388);  
7. Порядок проведення органами державного нагляду (контролю) консультацій з громадськістю за ініціативою громадських об'єднань (постанова КМУ від 24 травня 2017 року № 398)  
8. Вимоги до оформлення річних та комплексного планів здійснення заходів державного нагляду (контролю), внесення змін до них та звіту щодо їх виконання (спільний наказ МЕРТ та ДРС від 07 серпня 2017 року №1170/81)

## Довідково:

---

Наказом ДРС від 28 лютого 2017 року № 25 створено Раду з питань державного нагляду (контролю) та затверджено її склад. Протягом 2017 року ДРС, з урахуванням рекомендацій цієї Ради, розглянуто 2133 звернення органів контролю щодо надання погодження на проведення позапланової перевірки на підставі

обґрунтованого звернення фізичної особи про порушення суб'єктом господарювання її законних прав.

Станом на 06 жовтня 2017 року надано 1532 погодження та 520 відмови, а також 81 звернення органів контролю залишено без розгляду.

Окрім цього, в процесі триваючої реформи органів контролю, їх інструментарій має бути деталізовано та узгоджено між собою, а захищеність бізнес-суспільства від можливих зловживань з боку представників влади – посилено.

18 грудня 2017 року, для досягнення вказаних цілей, Кабінетом Міністрів України схвалено Постанову «Про схвалення стратегії реформування системи державного нагляду (контролю)», основною метою якої є перетворення системи контролю на систему управління ризиками.

### **Вказана Стратегія спрямована, з-поміж іншого, на:**

**I етап** – забезпечення переорієнтації системи державного контролю з домінуючої карально-репресивної (існує наразі) на превентивну і ризик-орієнтовану, визначення базових засад модернізації та удосконалення системи державного контролю.

**II етап** – забезпечення створення системи державного контролю, яка сприяє розвитку малого та середнього середовища для провадження господарської діяльності підприємництва, залучення інвестицій.

Стратегія також передбачає вдосконалення ризик-орієнтованого підходу, переорієнтацію інспекційної системи на запобігання порушенням, мінімізацію корупційних ризиків шляхом підвищення відповідальності та компетентності посадових осіб, уповноважених на здійснення державного контролю.

## 1.2 Імплементация принципів належного врядування

Принципи належного врядування перебувають у прямому зв'язку з основоположними принципами діяльності публічних адміністрацій та органів контролю, а також визначають особливості їх застосування. Відповідно до статті 2 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської

діяльності «(Закон «Про державний нагляд (контроль)») принципи здійснення заходів контролю фактично збігаються з принципами, закладеними у Програмі ООН. При цьому їх наскрізною ідеєю є здійснення контролю в умовах взаємної відповідальності сторін публічно-приватних відносин.

### Довідково:

У Програмі ООН основними принципами належного врядування є:

- участь у прийнятті державно-управлінських рішень;
- консенсус при прийнятті рішень;
- стратегічне бачення;

- зворотний зв'язок;
- прозорість;
- рівноправність;
- верховенство закону;
- ефективність при проведенні державної політики; та
- відповідальність всіх учасників процесу.<sup>4</sup>

Принципи належного врядування імплементовані в законодавство наступним чином:

**1. Принцип верховенства закону.** В законі затверджено, що сфера, порядок та критерії віднесення державного органу до органів контролю визначаються виключно Законом.

**2. Принцип рівноправності.** Права та обов'язки органів контролю дзеркально відповідають правам та обов'язкам суб'єктів господарювання.

**3. Принцип прозорості.** Законом закладено норми, які зобов'язують органи контролю публікувати на власних сайтах нормативно-правові акти, які визначають сфери контролю, щорічні плани перевірок, перелік питань та форми уніфікованих актів

для проведення планових заходів контролю. Неоприлюднення цих документів є підставою для суб'єкта господарювання не допустити проведення перевірки. Цей принцип реалізується через створення Інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю) (далі – ІАС ДНК).

**4. Принцип відповідальності всіх учасників процесу.** Законом розширено відповідальність посадових осіб органів контролю, зокрема, за невнесення або внесення до ІАС ДНК недостовірних або неповних відомостей щодо заходів контролю.

Таким чином, можна констатувати, **що реформа органів контролю в Україні здійснюється відповідно до стандартів належного врядування.**

<sup>4</sup> Воробйова О. П. Сучасні управлінські моделі New Public Management і Good Governance та їх запровадження в Україні / О. П. Воробйова // Ефективність державного управління. – 2015. – Вип. 42. – С. 230–234. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu\\_2015\\_42\\_28](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_42_28)

## РОЗДІЛ 2. КЛЮЧОВІ ФАКТОРИ УСПІШНОЇ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ РЕФОРМИ КОНТРОЛЮЮЧИХ ОРГАНІВ

### 2.1. Перелік органів контролю

Чинним законодавством не передбачено ведення вичерпного переліку органів контролю. Таким чином, станом на сьогодні відсутній офіційний та єдиний ресурс із інформацією щонайменше про назву органу контролю, його статус, підстави та предмет контролю.

Разом з тим, створення такого переліку відповідає принципам відкритості, прозорості, плановості й системності контролю, передбаченим статтею 3 Закону «Про державний нагляд (контроль)». За відсутності єдиного переліку, а також з огляду на складність регулювання та широту нормативно-правової бази, створюються умови для потенційних зловживань, адже велика частка підприємств (особливо дрібних та середніх, які не мають можливості утримувати у штаті юриста на постійній основі) не можуть самостійно розібратися у особливостях та специфіці діяльності кожного органу контролю.

До прикладу, Федерація роботодавців України<sup>5</sup> нарахувала 70 контролюючих органів станом на 1 квітня 2013 року. З того часу їх перелік трохи змінився, проте несуттєво. Окремо слід зазначити, що створення та ведення переліку може стати зручним функціональним інструментом виявлення функцій контролюючих органів, які дублюються.

Створення єдиного переліку контролюючих органів узгоджується із рекомендаціями ОЕСР<sup>6</sup>. Пунктом 7.2 Додатку до Рекомендацій запропоновано державам, з метою забезпечення інтегрованості контролюючих органів у регуляторну систему, розробити та підтримувати реєстр усіх установ, наділених регуляторними функціями. Згідно із Рекомендаціями, такий реєстр повинен містити інформацію про мету діяльності, а також список регуляторних інструментів (функцій) таких установ. Наявність відповідного переліку розглядається ОЕСР як один із важелів забезпечення публічного контролю за діяльністю контролюючих органів.

Пунктом 4 Статті 3 Закону «Про державний нагляд (контроль)» передбачено, що лише законом можуть визначитися

- 1) органи, уповноважені здійснювати контроль,
- 2) види господарської діяльності які є предметом контролю,
- 3) спосіб та форми здійснення заходів контролю.

З огляду на вищенаведені норми, ми можемо припустити, що зміни до назв чи повноважень контролюючих органів не повинні вноситися часто, таким чином не буде потреби часто переглядати перелік.

<sup>5</sup> <http://fru.ua/ua/>

<sup>6</sup> Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance), які були прийняті 22 березня 2012 року

## Рекомендації

### **МЕРТ, ДРС рекомендується:**

1. Внести зміни до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», якими встановити принципи вичерпності та обов'язковості переліку органів. Передбачити, що у випадку відсутності органу у переліку контролюючих органів, суб'єкт

господарювання матиме право не допустити представників такого органу до перевірки.

2. Передбачити при проектуванні НПА, що внесення змін до відповідного переліку здійснюватиметься виключно у випадку внесення змін до відповідних законів про органи контролю.

## 2.2. Ризик-орієнтований підхід до проведення перевірок

Враховуючи, що Україна є державою з великою кількістю органів контролю, то регламентація їх роботи є необхідною умовою ефективного реформування.

Основні аспекти заходів закріплені в Законі «Про лібералізацію нагляду». Згідно з положеннями законодавства виокремлено основні аспекти захисту прав підприємців. Зокрема, чітко визначено порядок призначення перевірок, процедура проведення перевірок, а також впровадження ризик-орієнтованої системи планування перевірок. Відповідно до вищезазначеного Закону, залежно від підстав для їх проведення, перевірки бувають планові та позапланові.

Планові перевірки здійснюються за графіком, що розробляється органами контролю. Закон встановлює такі обмеження щодо частоти проведення планових перевірок:

- не частіше одного разу на 2 роки – щодо діяльності суб'єктів господарювання, яка віднесена до високого ступеня ризику;
- не частіше одного разу на 3 роки – щодо діяльності суб'єктів господарювання, яка віднесена до середнього ступеня ризику;

- не частіше одного разу на 5 років – щодо діяльності суб'єктів господарювання, яка віднесена до незначного ступеня ризику.

Позапланово підприємство може перевірятись на передбачених Законом про контроль підставах, а саме:

- прохання самого підприємця про проведення перевірки;
- виявлення та підтвердження недостовірності даних у звітності підприємця;
- перевірка виконання підприємцем вимог про усунення порушень, виявлених попередніми плановими перевірками;
- скарга на підприємця про порушення ним вимог законодавства;
- неподання чи невчасне подання підприємцем звітності без поважних на те причин.

Відповідно до законодавства, кожен Орган контролю повинен розробити критерії розподілу суб'єктів господарювання на групи ризику та окрему періодичність перевірок для кожної з таких груп.

У травні 2017 року Урядом схвалено постанову КМУ, якою вдосконалюється підхід до затвердження методик розроблення критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів контролю, а також уніфікованих форм актів, що складаються за результатами проведення планових та позапланових перевірок<sup>7</sup>. Моніторинг за цією роботою здійснюється ДРС.

Невеликих успіхів досягли Органи контролю у затвердженні критеріїв, за якими

оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів контролю.

Проте у деяких сферах державного контролю не запроваджено ризик-орієнтовний підхід – відсутні критерії оцінки ступеня ризику від провадження господарської діяльності та не визначено періодичність проведення планових заходів контролю.<sup>8</sup>

## Довідково<sup>9</sup>:

- У 17 сферах затверджено критерії, які відповідають вимогам законодавства;
- У 47 сферах затверджено критерії, проте вони не відповідають вимогам законодавства та вимагають перегляду;
- У 23 сферах контролю взагалі не затверджено критерії та відповідно не визначено періодичність проведення планових заходів контролю.

<sup>7</sup> Постанова КМУ від 28 серпня 2013 року № 752:

<sup>8</sup> Перелік сфер державного контролю з відсутнім ризик-орієнтовним підходом до здійснення контролю:

- 1) сфера реклами;
- 2) сфера біологічної і генетичної безпеки щодо сільськогосподарських рослин під час створення, дослідження та практичного використання генетично модифікованих організмів;
- 3) введення родовищ у дослідно-промислово або промислово розробку родовищ нафти і газу;
- 4) реалізація проектів дослідно-промислової або промислової розробки родовищ нафти і газу;
- 5) сфера контролю технічного стану автотранспортних засобів;
- 6) сфера діяльності у видавничій сфері;
- 7) сфера виробництва, переробки, маркування, перевезення, зберігання, реалізації та обігу органічної продукції (сировини);
- 8) сфера використання державного та комунального майна;
- 9) сфера діяльності суб'єктів господарювання на ринку цінних паперів;
- 10) сфера діяльності суб'єктів господарювання на ринку фінансових послуг;
- 11) державний контроль та нагляд за дотриманням законодавства у сфері радіочастотного ресурсу України
- 12) державний нагляд (контроль) у сфері кінематографії;
- 13) сфера провадження господарської діяльності з імпорту лікарських засобів;
- 14) державний нагляд за дотриманням вимог безпеки космічної діяльності.

<sup>9</sup> Згідно з інформацією, наданою ДРС (станом на 02 жовтня 2017 року)



Ще гіршою є ситуація з запровадження уніфікованих актів, що складаються за результатами проведення планових (позапланових) заходів контролю. В цих

документах мають передбачатись вичерпні переліки питань для перевірки залежно від ступенів ризику.

## Довідково<sup>10</sup>:

- У 49 сферах контролю затверджено уніфіковані форми актів, проте вони не відповідають вимогам Закону про контроль та постанови КМУ №752 та потребують приведення у відповідність до законодавства;
- У 36 сфері контролю відсутні уніфіковані форми актів;
- У 3 сферах контролю затверджено уніфіковані форми актів, які відповідають постанові КМУ № 752.

## Рекомендації

- 1) **КМУ встановити Органам контролю** чіткі терміни запровадження ризик-орієнтовного підходу до здійснення контролю, зокрема:
  - розробити або привести у відповідність критерії оцінки ступеня ризику від провадження господарської діяльності та визначити періодичність проведення планових заходів контролю;
  - розробити або привести у відповідність форми актів, що складаються за результатами проведення планових (позапланових) заходів контролю, в яких передбачаються вичерпні переліки питань залежно від ступенів ризику.
- 2) **КМУ** забезпечити:
  - приведення органами контролю нормативно-правових актів у відповідність до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та постанови КМУ № 752;
- 3) **ДРС** продовжити здійснення моніторингу стану приведення органами контролю нормативно-правових актів у відповідність до законодавства щодо ризик-орієнтованого підходу до перевірок.
  - підготовку змін до законодавства, які б не дозволяли органам контролю вносити інформацію в ІАС ДНК та відповідно не дозволяли б провести таку перевірку для органів контролю, які не запровадили ризик-орієнтований підхід;
  - встановлення дисциплінарної відповідальності керівників органів контролю за невиконання вимог вищезазначеного Закону щодо запровадження ризик-орієнтованого підходу;
  - розробку чек-листа кожним органом контролю стосовно питань, які можуть перевірятись на планових перевірках.

<sup>10</sup> Згідно з інформацією, наданою ДРС (станом на 02 жовтня 2017 року)



## 2.3. Інтегрована база даних перевірок

Законом,<sup>11</sup> який набув чинності з 01 січня 2017 року, Уряд зобов'язаний протягом року забезпечити створення та введення в дію ІАС ДНК. Планом пріоритетних дій Уряду на 2017 рік<sup>12</sup>, з метою лібералізації системи державного контролю у сфері господарської діяльності, було передбачено створення та введення в дію у четвертому кварталі 2017 року ІАС ДНК з інформацією про всі заходи контролю.

ІАС ДНК створюється з метою забезпечення суб'єктів господарювання та органів державної влади, органів місцевого самоврядування інформацією про заходи державного контролю.

В жовтні 2017 року створено і запущено тестовий (пілотний) онлайн-модуль планування заходів контролю та збору інформації (далі – пілотний модуль контролю ІАС ДНК)<sup>13</sup>, що дозволило органам контролю виконати вимоги закону і планувати заходи контролю на 2018 рік, а також централізовано

надати інформацію, необхідну для подальшої розробки ІАС ДНК. Створення пілотного модуля контролю ІАС ДНК дозволило:

- створити перший автоматизований план здійснення комплексних заходів контролю;
- розпочати процес збору та систематизації інформації про позапланові заходи контролю;
- розпочати процес збору інформації про результати здійснення планових та позапланових заходів контролю;
- розпочати організаційну підготовку органів контролю для подальшої роботи з ІАС ДНК.

Створення повноцінної ІАС ДНК ще триває. Під час створення цієї системи буде забезпечуватися її сумісність і взаємодія з іншими інформаційними системами та мережами, що складають інформаційний ресурс держави.

<sup>11</sup> Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» щодо лібералізації системи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», який набув чинності з 01 січня 2017 року

<sup>12</sup> План пріоритетних дій Уряду на 2017 рік затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 03 квітня 2017 року № 275-р

<sup>13</sup> <http://ias.brdo.com.ua>

## Довідково:

До ІАС ДНК вносяться відомості про:

- суб'єктів господарювання (юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців)
  - найменування органів державного контролю;
  - види господарської діяльності, що підлягають державному контролю;
  - перелік нормативно-правових актів, дотримання вимог яких перевіряється під час здійснення заходів державного контролю, з посиланням на офіційні веб-сторінки відповідних органів контролю;
  - річні та комплексні плани проведення заходів контролю;
  - звіти про виконання річних та комплексного планів проведення заходів контролю за попередній рік;
- дату і номер наказу (рішення, розпорядження), місце здійснення заходу, строки здійснення, тип, підставу та предмет здійснення заходу, найменування органу контролю, що зазначені у посвідченні (направленні) на проведення заходу контролю;
  - результати здійсненого заходу контролю;
  - короткий зміст розпорядчого документа про усунення порушень, виявлених під час здійснених заходів контролю;
  - застосовані до суб'єкта господарювання адміністративно-господарські санкції за результатами здійсненого заходу контролю та;
  - результати оскарження розпорядчих документів органів контролю та застосовані до суб'єктів господарювання адміністративно-господарські санкції.

## Рекомендації

- 1) **МЕРТ, ДРС** – продовжити роботу з розробки ІАС ДНК і забезпечити її введення в експлуатацію згідно з чинним законодавством до кінця 2018 року.
- 2) **МЕРТ, ДРС** – підготувати зміни до профільного законодавства, спрямовані на:
  - визначити повноваження посадових осіб органу контролю щодо заповнення ІАС ДНК;
- 3) **ДРС** забезпечити наповнення та функціонування ІАС ДНК.
  - посилити персональну відповідальності посадових осіб за внесення недостовірної інформації та/або несвоєчасне внесення інформації до ІАС ДНК.

## 2.4. Щодо відповідальності посадових осіб органів контролю

### Довідково:

У 2016 році ДРС здійснило 23 перевірки (17 планових та 6 позапланових перевірок), за результатами яких складено 17 протоколів про адміністративне правопорушення. Крім того, встановлено, що основні порушення стосувались недотримання органами контролю строків прийняття рішення, видачі та переоформлення ліцензій, про що видано 5 розпоряджень про усунення порушень законодавства у сфері ліцензування та складено 8 протоколів про адміністративне правопорушення, передбачене статтею 166-12 КУпАП (виявлені при перевірці МВС), та 10 приписів про усунення порушень законодавства з питань видачі документів дозвільного характеру, а також складено 9 протоколів про адміністративне правопорушення, передбачене ст. 116-10 КУпАП (виявлені при перевірці КМДА).

За 9 місяців 2017 року ДРС проведено 22 планові та позапланові перевірки органів контролю, за результатами яких складено 2 протоколи про адміністративне правопорушення за частиною 1 статті 166-12 та частиною першою статті 166-10 КУпАП (порушення строків видачі ліцензій та дозволів).

Наведені факти свідчать про те, що прийнятими законами у сфері контролю вдалось забезпечити покращення дотримання законодавства органами контролю та зменшити кількість порушень.

01 січня 2017 року набрав чинності раніше згадуваний Закон<sup>14</sup> щодо лібералізації системи контролю, яким серед іншого було запроваджено підвищення відповідальності посадових осіб органів контролю. Статтею 9 Закону «Про державний нагляд (контроль)» встановлено, що:

**«Шкода, завдана фізичній чи юридичній особі незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю посадової або службової особи органу державного нагляду (контролю), відшкодується за рахунок коштів відповідних бюджетів, передбачених для фінансування цього органу, незалежно від вини такої посадової або службової особи.»**

***Посадова або службова особа органу державного нагляду (контролю) несе відповідальність у порядку регресу в розмірі виплаченого з відповідного бюджету відшкодування у зв'язку з незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю такої посадової або службової особи.»***

В той же час, суб'єктам підприємництва складно домогтися відшкодування шкоди, завданої посадовими особами органів контролю. Відповідно до статті 56 Конституції України кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної

<sup>14</sup> Закон № 1726-VIII

влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень. Власне практична реалізація цих норм, як правило, може відбутися лише після набрання законної сили рішенням суду щодо відшкодування завданої шкоди.

Реальне ж притягнення до відповідальності посадових осіб органів контролю та відшкодування збитків, завданих неправомірними рішеннями, діями чи бездіяльністю таких осіб є досить рідкісним явищем. Така ситуація пояснюється також і тим, що в багатьох випадках, керівники відповідних органів контролю ухиляються від питання притягнення до відповідальності своїх підлеглих, або ж, навіть, захищають їх, незважаючи на вже встановлені факти порушень прав бізнесу.

ДРС, як орган виконавчої влади, який реалізує державну регуляторну політику, політику з питань контролю у сфері господарської діяльності та дерегуляції господарської діяльності, має повноваження проводити перевірки додержання органами контролю вимог закону та складати протоколи про адміністративні правопорушення.

В той же час, навіть у випадку встановлення ДРС порушень та неправомірності дій посадових осіб органів контролю, притягнення до відповідальності конкретних посадових осіб буде залежати від подальших дій керівництва відповідного органу контролю та існуючої правової процедури.

Таким чином, навіть у випадку встановленого юридичного факту порушення прав суб'єкта підприємницької діяльності, реального притягнення до відповідальності посадових осіб контролюючих органів може не відбутися з огляду на відсутність практичного механізму та правового порядку.

З огляду на вищезазначене та зважаючи на те, що органи контролю

часто також не застосовують правило презумпції правомірності діяльності суб'єкта господарювання<sup>15</sup>, **важливим є встановлення дієвих механізмів практичної реалізації нормативно-правових актів, які встановлюють відповідальність для посадових осіб органів контролю** та вдосконалення норм чинного законодавства **в частині персональної (в т. ч. дисциплінарної) відповідальності посадових та службових осіб органів контролю**, що запобігатиме порушенням законодавства, які на сьогодні допускаються цими суб'єктами під час виконання своїх обов'язків.

Для цього, серед іншого, пропонується передбачити особисту дисциплінарну відповідальність керівників органів контролю за **систематичне вчинення** його підлеглими порушень прав суб'єктів підприємництва.

Наприклад, у разі допущення керівником органу контролю систематичного вчинення його підлеглими порушень (понад 3 рази протягом календарного року) прав суб'єктів підприємництва, такому керівнику може бути **оголошено попередження щодо професійної невідповідності**, що в подальшому може бути **підставою для звільнення такого керівника з посади**.

Додатково необхідно надати **право** суб'єктам господарської діяльності, права яких були порушені, **подавати заяву про притягнення посадової особи органу контролю до дисциплінарної відповідальності**. Також передбачити можливість оскарження суб'єктом підприємництва бездіяльності органу контролю щодо відмови в розгляді такої заяви та невідкритті дисциплінарного провадження.

Такі зміни матимуть превентивний характер щодо можливих порушень прав суб'єктів господарювання.

<sup>15</sup> Відповідно до частини 7 статті 4 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»

«У разі якщо норма закону чи іншого нормативно-правового акта, виданого на підставі закону, або якщо норми різних законів чи різних нормативно-правових актів допускають неоднозначне (множинне) трактування прав і обов'язків суб'єкта господарювання або повноважень органу державного нагляду (контролю), така норма трактується в інтересах суб'єкта господарювання».

## Рекомендації

- 1) **МЕРТ, ДРС** розглянути можливість уніфікації документів, які видає ДРС при виявленні порушень органами контролю, органами ліцензування та дозвільних органів при проведенні перевірок дотримання ними законодавства.
- 2) **МЕРТ, ДРС** підготувати зміни до законодавства у сферах ліцензування, дозвільної системи з питань контролю для врегулювання колізійних норм щодо відповідальності посадових осіб органів ліцензування за невиконання розпоряджень ДРС. Зокрема, зміни до законодавства мають бути спрямовані на усунення порушень законодавства щодо:
  - анулювання ліцензій;
  - реєстрації декларації відповідності матеріально-технічної бази вимогам законодавства;
- 3) **Національному агентству з питань державної служби** розробити законопроект, яким посилити особисту дисциплінарну відповідальність службових осіб органів контролю, шляхом, зокрема, розширення кола суб'єктів, уповноважених ініціювати дисциплінарні провадження (частина 1 статті 68 Закону України «Про державну службу»), в тому числі надати право представникам бізнесу, права якого порушені, безпосередньо ініціювати процедуру притягнення до дисциплінарної відповідальності посадовців органів контролю.

## РОЗДІЛ 3. ПОСИЛЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ СЛУЖБИ

02 березня 2015 року набрав законної сили Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності» № 222-VIII (далі – Закон про ліцензування), яким встановлено вичерпний перелік видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, та врегульовано окремі суспільні відносини у сфері ліцензування видів господарської діяльності.

Згідно з наданою ДРС статистично-аналітичною інформацією, в процесі правозастосування Закону про ліцензування доволі поширеними є випадки різночитань вказаного закону в силу колізійності його окремих положень. Як наслідок,

в окремих випадках права ліцензіатів порушуються, а останні, з метою захисту своїх прав, вимушені звертатися до суду. З метою створення можливості досудового врегулювання спірних ситуацій у сфері ліцензування при ДРС створено Експертно-апеляційну раду, склад якої затверджено Наказом ДРС від 17 липня 2015 року № 42, метою якої є розгляд скарг суб'єктів господарювання щодо неправомірних дій органів ліцензування.

Серед проаналізованих Радою скарг, розглянутих Експертно-апеляційною радою, найбільш типовими проблемними питаннями у сфері ліцензування є наступні.

### 3.1. Порушення строків виконання розпоряджень ДРС

Відповідно до частини восьмої статті 16 Закону, рішення ліцензійного органу про анулювання ліцензії набирає чинності через тридцять календарних днів з дня його прийняття. Згідно з частиною дев'ятою статті 16 Закону, якщо ліцензіат протягом строку набрання чинності рішенням про анулювання ліцензії, подає скаргу (апеляцію) до Експертно-апеляційної ради з питань ліцензування (далі – Рада), дія цього рішення зупиняється до прийняття рішення ДРС за результатами розгляду апеляції Радою. Рішення ДРС набирає чинності з дня видання ним розпорядження про задоволення або відхилення апеляції. Частиною другою статтю 4 Закону про ліцензування встановлено, що розпорядження ДРС, є обов'язковими до виконання органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, юридичними особами всіх форм власності, а також фізичними особами – підприємцями.

Невиконання органом ліцензування (у передбачений законом строк) розпорядження ДРС про усунення порушень є порушенням законодавства та тягне за собою відповідальність передбачену статтею 166-12 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Разом з цим, Законом не встановлено строк виконання органом ліцензування розпорядження ДРС.

Відтак, відсутність законодавчо визначених строків виконання розпоряджень ДРС фактично унеможливує притягнення посадових осіб органів ліцензування до передбаченої законодавством відповідальності. З метою врегулювання даної законодавчої прогалини відповідні зміни мають бути внесені до вище зазначеного закону про ліцензування.

## 3.2. Обмеження можливостей ДРС стосовно перевірок зловживань у сфері видачі документів дозвільного характеру

Із системного аналізу Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» (далі – Закон про дозвільну систему) вбачається, що документ дозвільного характеру та декларація відповідності матеріально-технічної бази вимогам законодавства (далі – Декларація) – це документи, без яких суб'єкт господарювання фактично не має права на здійснення господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню. Статтею 4 цього Закону передбачено, що суб'єкт господарювання має право на провадження діяльності на підставі **подання декларації без отримання документа дозвільного характеру**, за винятком тих видів господарської діяльності, перелік яких визначається КМУ.

Також Закон передбачає основні вимоги до порядку видачі документів дозвільного характеру, переоформлення, анулювання документів та одночасно встановлює порядок та вимоги щодо заяви про одержання (переоформлення, анулювання) документа дозвільного характеру.

Разом з цим КУпАП передбачає адміністративну відповідальність лише за порушення законодавства щодо видачі документів дозвільного характеру (стаття 166-10). Тобто, **у разі порушень посадовими особами дозвільного органу вимог Закону про дозвільну систему при подачі декларацій ДРС не може застосовувати санкції, передбачені статтею 166-10 КУпАП.**

З аналізу звернень суб'єктів господарювання також випливають певні колізії щодо одержання погоджень, висновків та інших документів, що передують видачі документа дозвільного характеру.

Статтею 1 Закону про дозвільну систему передбачено, що дозвільна (погоджувальна) процедура – це сукупність дій, що здійснюються адміністраторами та дозвільними органами під час проведення погодження (розгляду), які передують видачі документа дозвільного характеру.

Дії щодо одержання погоджень, висновків та інших документів, необхідних для видачі документа дозвільного характеру, вчиняються дозвільним органом без залучення суб'єкта господарювання протягом строку, встановленого для отримання дозволу.

Отже, процедура одержання погоджень, висновків є дозвільною (погоджувальною) процедурою, яка передує отриманню дозволу, наприклад, на розміщення зовнішньої реклами, але не є кінцевим результатом видачі документа дозвільного характеру.

Оскільки погодження дозволу відсутнє у Переліку документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності<sup>16</sup> (далі – Перелік) його не можна вважати документом дозвільного характеру.

Тобто, встановлення нових видів погоджень фактично призводить до наявності так званих квазідозвільних органів, що їх видають.

<sup>16</sup> Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності визначений Законом України від 19 травня 2011 року № 3392.



Особливо це стосується ОМС (з питань надання дозволів на рекламу, погодження розпорядку роботи торговельних та сервісних закладів тощо)

У таких випадках дозвільні органи вимушені чекати результатів експертних або інших досліджень, висновки яких є необхідними для видачі документа дозвільного характеру. Як наслідок, відповідальність за порушення порядку видачі документів дозвільного характеру відповідно до статті 166-10 КУпАП (порушення вимог законодавства з питань видачі документів дозвільного характеру) несуть лише дозвільні органи. В той же час, згідно з пунктом 14 Порядку

здійснення контролю за додержанням вимог законодавства з питань видачі документів дозвільного характеру<sup>17</sup>, у визначеному переліку питань, які підлягають вивченню під час проведення перевірки дозвільного органу, відсутня можливість для ДРС виявляти порушення строків надання таких висновків оскільки таке питання відсутнє в переліку питань, що можуть бути перевірені в ході перевірки дозвільного органу комісією ДРС.

Відповідно, у випадку порушень процедури видачі дозвільних документів, у ДРС відсутні підстави для проведення позапланових перевірок та притягнення посадових осіб до відповідальності.

### 3.3. Оформлення результатів роботи ДРС

Одним з виявлених Радою бізнес-омбудсмена проблемних питань правозастосування Закону про ліцензування є прийняття ДРС за результатами виявлених правопорушень у сфері ліцензування різних за формою, однак тотожних за змістом документів. Так, зокрема:

(i) у випадку виявлення порушення органом ліцензування вимог законодавства ДРС видає **розпорядження** про усунення відповідних порушень;

(ii) у разі випадку порушень вимог Закону органом контролю ДРС видає **подання** щодо усунення органом контролю порушень;

(iii) у випадку виявлення порушень вимог Закону дозвільним органом, ДРС видає **пріпис** про усунення недоліків та порушень та зазначає строк їх усунення.

Оскільки частина державних органів одночасно є органами ліцензування, дозвільними органами та органами контролю (наприклад ДАБІ, ДСНС), то ДРС доцільно здійснювати планові перевірки дотримання законодавства одночасно за всіма напрямками діяльності контролюючих органів. Відтак, на думку Ради, доцільною є термінологічна узгодженість вищенаведених типів документів (розпорядження, подання, приписи), для чого є необхідним внесення відповідних змін у низку профільних законів та КУпАП.

<sup>17</sup> Порядок здійснення контролю за додержанням вимог законодавства з питань видачі документів дозвільного характеру затверджено наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 24 березня 2017 року №442.



## Рекомендації

---

**МЕРТ, ДРС** розробити проект змін до діючого законодавства, зокрема:

- статтю 5 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» доповнити запровадженням строків та обов'язковості виконання рішень ДРС, що базуються на рішеннях Експертно-апеляційної ради ДРС.
- в статті 1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» розширити визначення «документ дозвільного характеру», додавши до нього

декларації, а також передбачивши, що документи дозвільного характеру можуть видаватись не тільки у електронному вигляді, а і у іншій (наприклад, письмовій) формі.

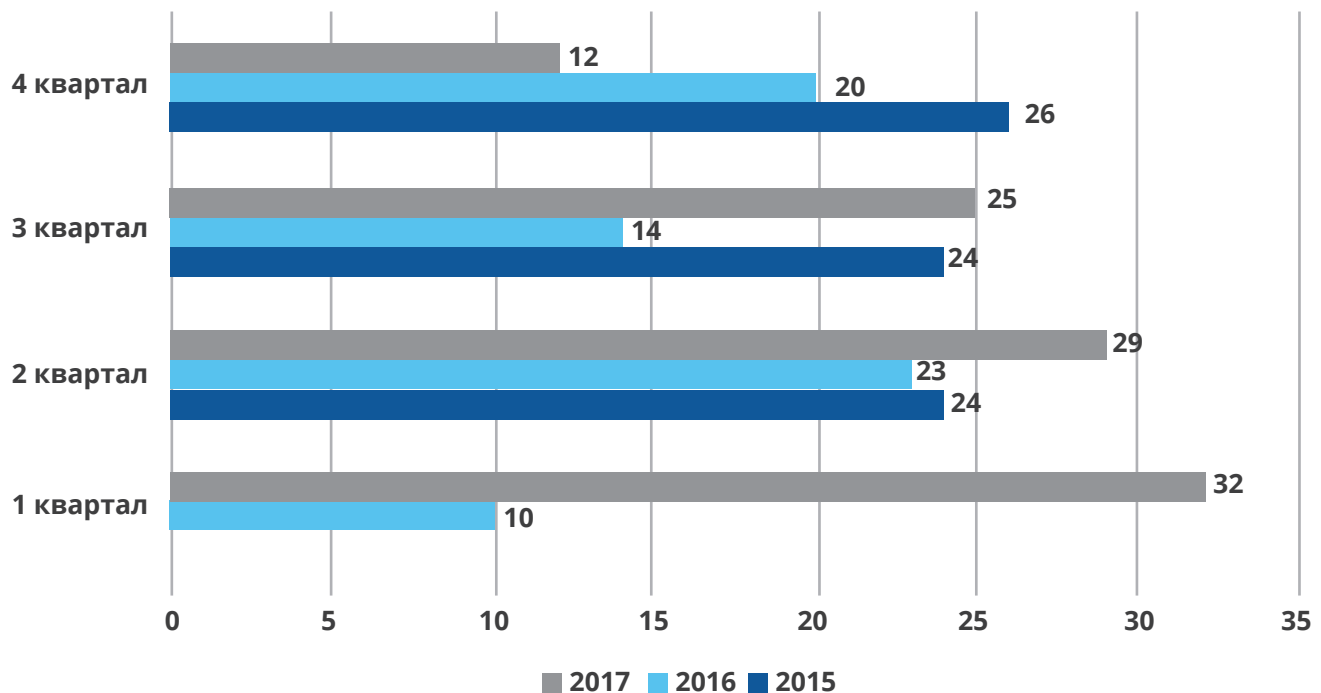
- статтю 166-10 КУпАП доповнити змінами стосовно встановлення відповідальності керівництва органів контролю за порушення при здійсненні заходів контролю, виявлених ДРС.

## ДОДАТОК 1

### 1. Типові порушення у сфері нагляду та контролю (з практики Ради бізнес-омбудсмена)

З моменту початку своєї діяльності у травні 2015 року та до моменту написання цього системного звіту РБО отримала на розгляд 239<sup>18</sup> скарг на дії контролюючих органів, що становить 9% від усієї кількості скарг, що

надійшли. РБО спостерігає тенденцію до зростання їх кількості. Зокрема, у 2015 році до РБО надійшло 74 скарг, у 2016 році – 67 скарг, а у 2017 році – 98 скарг.



Загалом РБО розглянуто 163 скарги, надано 126 рекомендацій, з яких 113 рекомендацій (90%) успішно враховані, а ще 13 рекомендацій залишаються під

моніторингом. Станом на 01 листопада 2017 року<sup>19</sup> в роботі РБО знаходиться 12 скарг, ще 7 скарг – на етапі попереднього вивчення.

<sup>18</sup> Інформація надана станом на 01 листопада 2017 року

<sup>19</sup> Статистичні дані будуть оновлені

Відповідно до аналізу вищенаведених скарг, основними типовими порушеннями в контексті дій контролюючих органів, на дату написання даного системного звіту, є наступні.



## 2. Незаконні відмови у видачі документів дозвільного характеру

### Кейс № 1

17 жовтня 2017 року РБО отримала скаргу щодо заборони вивозу вантажу посадовими особами екологічної інспекції та Миколаївської митниці від портового оператора, що надає послуги з перевантаження, експедирування та оформлення експортних вантажів у межах Миколаївського порту. Завантажений корабель Скаржника не випускали з порту

через негативний штамп радіологічного контролю на маніфесті.

За три дні до звернення до РБО Скаржник мав відправити судно з експортованою кукурудзою. Він повністю підготував вантаж: отримав на нього фітосанітарні сертифікати та інші дозвільні документи, провів усі необхідні процедури та перевірки. Крім того,

вантаж успішно пройшов радіологічний контроль через спеціальну стаціонарну систему. Незважаючи на це, посадові особи екологічної інспекції не дозволили вивіз товару через нібито його екологічну небезпечність. Швидкопсувний вантаж Скаржника заблоковано в Миколаївському порту на невизначений строк.

Проаналізувавши дозвільні документи портового оператора, інспектор РБО звернулася до керівництва регіональної екологічної інспекції та безпосередньо до Державної екологічної інспекції України.

Інспектор рекомендувала перевірити підстави заборони вивозу вантажу та випустити корабель до пункту призначення. Інспектор наголосила на невідкладності відправлення вантажу, враховуючи його короткий термін зберігання.

20 жовтня 2017 року посадові особи екологічної інспекції виправили інформацію щодо проходження радіологічного контролю вантажу у супровідних документах та дозволили відправлення судна. Справу успішно закрито.

## Кейс № 2

21 квітня 2017 року до РБО звернувся представник виробника меблів, розташованого у Рівненській області, з приводу відмови ДАБІ видати дозвіл на виконання будівельних робіт на об'єкті Скаржника. ДАБІ аргументувала відмову неповним комплектом документів з боку Скаржника, проте не надавала інформацію, які саме документи відсутні.

Після ретельного вивчення скарги заступник бізнес-омбудсмена разом з інспектором

РБО протягом 24-26 квітня 2017 року щодня контактували з керівництвом ДАБІ стосовно предмету скарги.

В результаті, ДАБІ пояснила Скаржнику, які документи були відсутні, після чого Скаржник повторно подав документи. 28 квітня 2017 року представник Скаржника повідомив, що ДАБІ задовольнила скаргу і видала дозвіл на будівництво. Справу успішно закрито.

## Кейс № 3

Скаржник, – компанія, що спеціалізується на проектуванні та будівництві вітряних електростанцій, – звернувся до РБО через численні безпідставні відмови ГУ Держгеокадастра в Запорізькій області надати дозвіл на розробку проекту землеустрою щодо відведення в оренду земельної ділянки. Ситуація не вирішувалася протягом майже року.

Інспектор РБО звернувся до ГУ Держгеокадастру у Запорізькій області з вимогою вирішити питання щодо надання дозволу на розробку проекту землеустрою.

Не отримавши належної відповіді, інспектор РБО надіслав листа Голові Держгеокадастру та відповідному Віце-Прем'єр-Міністру з вимогою забезпечити об'єктивний розгляд звернення Скаржника. Також бізнес-омбудсмен особисто обговорив питання землевідведення під час зустрічі з Головою Запорізької облдержадміністрації в рамках візиту до регіону 3 жовтня 2016 року.

10 жовтня 2016 року Скаржник поінформував РБО про успішне розв'язання проблеми із наданням дозволу на розробку проекту землеустрою. Справу успішно закрито.

#### Кейс № 4

25 травня 2016 року компанія, що спеціалізується на розведенні риби на Харківщині, звернулася до РБО через протиправну відмову Держрибагентства України погодити Режим експлуатації водосховища.

Декілька спроб Скаржника отримати погодження від Держрибагентства виявилися безрезультатними. Кожного разу Держрибагентство вимагало від Скаржника додаткову інформацію.

09 червня 2016 року інспектор РБО і Скаржник зустрілися з Головою Держрибагентства України щодо суті скарги. В ході зустрічі інспектор РБО надав рекомендацію Держрибагентству перевірити підстави відмови Скаржнику і погодити Режим рибогосподарської експлуатації у разі їх відсутності.

01 серпня 2016 року Скаржник поінформував РБО, що Держрибагентство погодило Режим рибогосподарської експлуатації водосховища. Справу успішно закрито.

### 3. Порушення процедури, недотримання строків видачі документів дозвільного характеру

#### Кейс № 5

Скаржник – компанія, що спеціалізується на виробництві картону та пакувального матеріалу – звернувся до РБО у зв'язку з затримкою у реєстрації декларації про початок будівельних робіт, необхідної для реконструкції свого виробничого приміщення. 20 січня 2016 року Скаржник надіслав до ДАБІ у Київській області декларацію про початок будівельних робіт для подальшої реєстрації. Через 10 днів ДАБІ відмовила у реєстрації нібито через невідповідність будівельних робіт вичерпному переліку, передбаченому чинним законодавством. З січня по травень 2016 року ДАБІ відмовляла Скаржникові у реєстрації декларації 5 разів, при цьому щоразу наводила нові вимоги до декларації. Так, остання вимога ДАБІ пов'язана із нібито неправильним визначенням категорії складності об'єкту будівництва Скаржником, що зобов'язувало його отримувати дозвіл на виконання будівельних робіт.

На початку червня 2016 року РБО звернулася до ДАБІ у Київській області із проханням роз'яснити причини затримки з реєстрацією декларації про початок будівельних робіт. 16 червня 2016 року фахівці РБО ініціювали зустріч з Головою ДАБІ України, в ході якої зокрема обговорили питання системних затримок у реєстрації дозвільних документів у сфері будівництва. Справа Скаржника була надана в якості наочної ілюстрації затримки під час реєстрації декларацій. Незабаром після цієї зустрічі ДАБІ у Київській області проінформувала про готовність вести конструктивний діалог із Скаржником та вирішити його питання по суті.

У результаті налагодження співпраці із ДАБІ у Київській області 20 червня 2016 року Скаржник повторно подав декларацію, яку зареєстровано через три дні. При цьому, категорія складності об'єкту будівництва не була змінена. Справу успішно закрито.

### Кейс № 6

Скаржник, дочірнє підприємство французької групи компаній, що спеціалізується на виробництві вогнетривких будівельних матеріалів з використанням каоліну, звернувся до РБО у зв'язку зі складнощами з подовженням спеціального дозволу №557 на користування надрами (видобування каоліну). Перше звернення розглядалося Державною службою геології та надр протягом 5 місяців, хоча за встановленим внутрішнім порядком видачі подібних дозволів рішення мали прийматися протягом 60 днів. У відповіді зазначалося, що наданий пакет документів не відповідав вимогам порядку, проте без уточнення будь-яких деталей.

Скаржник подав документи повторно, поставши перед ризиком зупинки виробництва.

РБО звернулася до Державної служби геології та надр з метою отримання інформації про причини затримки у прийнятті

рішення. Згідно з інформацією, отриманою на запит, розгляд повторного подання пакету документів відкладений до набуття чинності Наказом Міністерства екології Про організацію роботи з дозвільної діяльності Державної служби геології та надр України у сфері надрокористування.

РБО звернулася до залучених державних органів: Міністерства екології, Державної служби геології та надр, Міністерства юстиції та Державної регуляторної служби з проханням *пришвидшити затвердження Наказу*. РБО наголошувала на тому, що процедурні питання не можуть виправдати порушення строків прийняття рішень стосовно дозвільних документів і затримку в роботі відповідної комісії.

12 липня 2016 року Скаржник проінформував РБО про отримання спеціального дозволу № 557. Справу успішно закрито.

## 4. Порушення порядку проведення заходів контролю

### Кейс № 7

Скарга була подана на Державну екологічну інспекцію у Харківській області (надалі – ДЕІ у Харківській області) щодо проведення перевірки підприємства контролюючим органом та на Держгеонадра України в частині анулювання спец. дозволів на користування надрами як результат цієї перевірки.

Згідно з матеріалами скарги за результатами перевірки було складено Акт та видано Припис про усунення порушень природоохоронного законодавства. Скаржник надав контролюючому органу свої зауваження до Акту перевірки та до Припису. Проте, як вбачається із матеріалів скарги, зауваження не були належним чином опрацьовані та взяті до уваги.

ДЕІ у Харківській області, не надавши Скаржнику розумних строків для усунення порушень, встановлених у Акті перевірки звернулася до Харківського окружного адміністративного суду із позовом, в якому просила застосувати заходи реагування у сфері державного нагляду до Скаржника у вигляді повного зупинення діяльності з видачі коксу з коксових батарей № 1, 2, 3 шляхом опломбування дверей, що, фактично, мало на меті повну зупинку діяльності Скаржника.

Ряд вимог Припису, а також строки для усунення порушень природоохоронного законодавства, вказані в ньому, були здебільшого необґрунтованими та не відповідали принципу «розумності».

Аргументація Скаржника, наведена в Запереченнях до Акту перевірки/Припису, листи від розробників ОВНС/документів, якими обґрунтовуються обсяги викидів в атмосферне повітря не були прийняті до уваги ДЕІ у Харківській області.

З метою недопущення зупинення діяльності Скаржника РБО звернулась до Міністерства екології із проханням вжити ряд заходів, зокрема, провести службову перевірку правомірності вимог усунення порушень природоохоронного законодавства згідно Припису, виданого ДЕІ у Харківській області. В своєму листі та супровідних документах до нього було надано докази необґрунтованості

застосування вказаних заходів реагування щодо Скаржника та стан виконання вимог Припису на дату складання листа.

Паралельно Скаржник оскаржував дії контролюючого органу в компетентному суді. 25 жовтня 2017 року Постановою Харківського апеляційного адміністративного суду Припис ДЕІ у Харківській області повністю скасовано. Неправомірність вимог контролюючого органу підтверджено судовим рішенням.

## 5. Неналежна взаємодія у сфері державного контролю за діяльністю суб'єктів господарювання

### Кейс № 8

В травні 2016 року компанія, що спеціалізується на технічному аудиті об'єктів підвищеної безпеки, звернулася зі скаргою до РБО. Скаржник повідомляв про перешкоджання його господарській діяльності з боку ГУ Держпраці в Харківській області та неможливість отримати згоду на проведення інженерних робіт в Харківській області після переїзду з Автономної Республіки Крим через принцип «мовчазної згоди», застосований ГУ Держпраці.

23 травня 2016 року РБО звернулася до ГУ Держпраці з вимогою провести офіційне розслідування заявлених фактів перешкоджання господарській діяльності Скаржника з боку посадових осіб ГУ Держпраці в Харківській області. Також, РБО звернулася до ГУ Держпраці з проханням надати роз'яснення РБО, ГУ Держпраці в Харківській області та Скаржнику щодо можливості проведення експертних робіт по обстеженню об'єктів підвищеної безпеки керуючись принципом «мовчазної згоди».

07 липня 2016 року РБО отримала лист від ГУ Держпраці, відповідно до якого за

результатами проведеного службового розслідування не встановлено фактів створення посадовими особами ГУ Держпраці в Харківській області штучних перепон у господарській діяльності Скаржника.

Пізніше РБО отримала лист, відповідно до якого РБО, ГУ Держпраці в Харківській області та Скаржникові роз'яснено можливість використання принципу «мовчазної згоди» в ході проведення Скаржником експертних робіт по обстеженню об'єктів підвищеної безпеки.

РБО закрила справу як частково вирішену на користь Скаржника в частині отримання підтвердження щодо прав Скаржника для продовження діяльності.

Враховуючи неодноразові звернення Скаржника до РБО із того ж самого приводу, РБО вирішила встановити моніторинг щодо можливих проявів недобросовісної поведінки посадовців по відношенню до Скаржника у майбутньому для вжиття більш дієвих заходів за наявності таких підстав.

## Кейс № 9

23 травня 2017 року РБО отримала скаргу на дії посадових осіб ГУ Держпродспоживслужби в м. Києві, які полягають у передчасній передачі постанов про накладення стягнень на примусове виконання до державної виконавчої служби міста Києва Головного територіального управління юстиції у місті Києві.

У ході розслідування РБО виявила, що у серпні 2016 року ГУ Держпродспоживслужби в місті Києві проводилась планова перевірка з питань дотримання вимог законодавства про захист прав споживачів. У лютому 2017 року у результаті проведеної перевірки було винесено постанови про накладення стягнень за порушення законодавства про захист прав споживачів.

Не погоджуючись із винесеними постановами про накладення стягнень Скаржник звернувся до Окружного адміністративного суду м. Києва, в межах 15-денного строку з дня отримання кожної з постанов з позовами про визнання вказаних постанов незаконними та про їх скасування.

Не дивлячись на оскарження Скаржником постанов про накладення стягнень у судовому порядку, ГУ Держпродспоживслужби в м. Києві, яке проінформоване про оскарження винесених постанов до суду, пред'явило їх до виконання до Печерського районного відділу державної виконавчої служби міста Києва Головного територіального управління юстиції у місті Києві з метою стягнення коштів у примусовому порядку.

Враховуючи вищезазначене, РБО звернулась до Держпродспоживслужби України та ГУ Держпродспоживслужби в м. Києві з проханням провести перевірку вищезазначених обставин стосовно можливої передчасної передачі ГУ Держпродспоживслужби в місті Києві постанов про накладення стягнень на Скаржника на примусове виконання до Печерського районного відділу державної виконавчої служби міста Києва Головного територіального управління юстиції у місті Києві.

Однак РБО повідомили про відсутність порушень у діях ГУ Держпродспоживслужби в м. Києві, оскільки статтею 12 Закону України «Про виконавче провадження» встановлено, що виконавчі документи, за якими стягувачем є держава або державний орган, можуть бути пред'явлені до примусового виконання протягом трьох місяців.

На думку РБО, відсутність у Положенні про порядок накладення та стягнення штрафів за порушення законодавства про захист прав споживачів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 1177 від 17 серпня 2002 року, чітких правил набрання постановами про накладення штрафу законної сили дозволяє Держпродспоживслужбі України передчасно передавати постанови про накладення стягнень на примусове виконання до органів виконавчої служби, чим нівелюється можливість суб'єктів господарювання оскаржувати постанови про накладення стягнень до суду.

РБО визнала скаргу обґрунтованою та рекомендувала Міністерству економічного розвитку та торгівлі України забезпечити підготовку проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Порядку накладення стягнень за порушення законодавства про захист прав споживачів», яким передбачити набрання чинності постановами про накладення штрафу (а) у день прийняття постанови про накладення штрафу, (б) у день прийняття Держпродспоживслужбою України рішення про залишення скарги без задоволення (у випадку звернення суб'єкта господарювання зі скаргою до Держпродспоживслужби України), (в) у день набрання законної сили рішенням суду (у випадку звернення суб'єкта господарювання до суду)

Виконання вищезазначеної рекомендації РБО підлягає подальшому моніторингу. На момент написання цього системного звіту моніторинг вищезазначеної рекомендації триває.







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)