

ДЕЯКІ ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО УДОСКОНАЛЕННЯ ПОЛОЖЕНЬ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ОСНОВНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ (КОНТРОЛЮ) У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ»

SOME PROPOSALS FOR IMPROVING THE PROVISIONS OF THE LAW OF UKRAINE “ON THE BASIC PRINCIPLES OF STATE SUPERVISION (CONTROL) IN THE SPHERE OF ECONOMIC ACTIVITY”

Світличний В.А., аспірант кафедри адміністративного права
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена дослідженню сучасних положень Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» на предмет їх ефективності та відповідності реальному стану контрольно-наглядових відносин у господарській царині. На основі аналізу правозастосовної і судової практики доведено існування ряду прогалин у чинній редакції Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» які дозволяють керівництву суб'єктів господарювання на законних підставах уникати проведення планових та позапланових перевірок і як наслідок – юридичних наслідків за порушення норм чинного законодавства в сфері господарської діяльності. Зокрема, в ході дослідження виявлена недосконалість існуючого механізму обігу інформацією між суб'єктами складання річних планів, їх строків та механізмів оприлюднення. Обґрунтовано, що відсутність вказівки на прямиї обов'язок керівника суб'єкта господарювання бути присутнім на об'єкті, що підлягає плановій або позаплановій перевірці, є прогалиною, адже фактично створює ситуацію за якою якщо керівник відсутній на робочому місці (об'єкті перевірки) у робочий час перед початком здійснення перевірки (свідомо залишає своє робоче місце, не залишивши замість себе уповноваженого представника), то проведення заходів контролю неможливо здійснити без порушення процедури перевірки, що може бути визнано як перевищення владних повноважень з боку посадових осіб контролюючого органу та привести до оскарження результатів перевірки у суді із винесення рішень на користь суб'єктів господарювання. Наголошено і на недосконалості сучасної процедури (порядку) надсилання письмових повідомлень суб'єктам господарювання про проведення планових заходів в частині належності визнання їх отримання. Виявлено інші недоліки Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та запропоноване авторські пропозиції по їх усуненню.

Ключові слова: державний контроль, законодавство, планова і позапланова перевірка, суб'єкт господарювання, господарська діяльність.

The article is devoted to the study of the current provisions of the law of Ukraine “On the basic principles of state supervision (control) in the sphere of economic activity” for their effectiveness and compliance with the real state of control and supervisory relations in the economic sphere. Based on the analysis of law enforcement and judicial practice, the existence of a number of gaps in the current version of the law of Ukraine “on the basic principles of state supervision (control) in the sphere of economic activity” is proved, which allow the management of business entities to legally avoid conducting planned and unscheduled inspections and, as a result, legal consequences for violating the norms of current legislation in the field of economic activity. In particular, the study revealed the imperfection of the existing mechanism for information circulation between subjects of drawing up annual plans, their terms and mechanisms of publication. It is proved that the absence of an indication of the direct obligation of the head of the business entity to be present at the object that is subject to scheduled or unscheduled inspection is a gap, because in fact it creates a situation in which if the head is absent from the workplace (object of inspection) during working hours before the start of the inspection (without leaving an authorized representative in his place), then the control measures cannot be carried out without violating the verification procedure, which can be recognized as an excess of power on the part of the officials of the controlling body and lead to an appeal against the results of the inspection in the court for making decisions in favor of business entities. The imperfection of the modern procedure (procedure) for sending written notifications to business entities about the implementation of planned measures in terms of belonging to the recognition of their receipt is also noted. Other shortcomings of the law of Ukraine “On basic principles of state supervision (control) in the sphere of economic activity” have been identified.

Key words: state control, legislation, planned and unscheduled inspection, business entity, economic activity.

Як відомо, набуття незалежності України супроводжувала зміна суспільно-економічної формації. Перехід від соціалістичної моделі до капіталістичної об'єктивним чином виступив спусковим гачком початку тектонічних перетворень у системі правового регулювання різних сфер суспільних відносин і особливо сфери господарювання. Відповідні трансформаційні процеси в країні, розпочаті ще у 90-х роках минулого століття, призвели не лише до прийняття величезної кількості нормативних документів, формування якісно нової системи органів державної влади, впровадження ринкових інститутів та введення інших новел які стали невід'ємними атрибутами процесу «перебудови». Фактично можна говорити про повну реорганізацію функцій держави як регулятора економічних відносин за тих часів. І хоча процес розбудови в країні ринкової економіки слід вважати завершеним, законодавчі основи регулювання господарської діяльності і вітчизняна модель державного контролю у відповідній царині, в ході всього періоду української державності, продовжували трансформуватися. Події 2014 року призвели до переорієнтації вектору розвитку України, ознаменовавши

новий етап кардинальних трансформацій у процесі адміністрування пов'язаних із реалізацією стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі. Маховик реформ було запущено у новому напрямі.

Вже ставши перманентним вітчизняний реформаційний процес нормативно-правового регулювання державного контролю у сфері господарської діяльності, безумовно, не проходив без помилок. «Поспішаючи» увести у національну площину засади державного контролю (подібне ми спостерігаємо й в інших сферах правового регулювання), який ефективно діяв на Заході, нерідко не рахували особливості економічної і соціокультурної дійсності в країні, завдяки чому, на нашу думку, така оптимізація так і не призвела до очікуваного результату. Україна досі не в ЄС, а перспективи економічного зростання викликають занепокоєння, особливо сьогодні, за наявності військового конфлікту на території нашої країни.

Навряд чи хто заперечить: реагування державою на виклики часу відбувається в рамках сучасного стану і пов'язано із змінами в правовому полі, що регулює ту

або іншу царину суспільних відносин. Зважаючи на те, що саме від якості системи нормативно-правової бази України напряду залежить результативність реалізації економічної політики держави, переконані, що висвітлення проблематики сучасного стану нормативно-правового регулювання державного контролю у сфері господарської діяльності, а також питань, пов'язаних із її оптимізацією, стає нагальною потребою. Безумовно, на рівні однієї статті не можливо охопити усі прогалини сучасного законодавства, тому в рамках відповідної публікації ми зосередимо увагу лише на положеннях Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», як одного з основних нормативних документів регламентуючих порядок реалізації державного контролю у сфері господарської діяльності.

Перше, на чому необхідно зосередити увагу, – це *недоосконалість існуючого механізму обігу інформацією між суб'єктами складання річних планів, їх строків та механізмів оприлюднення*, який у сучасному вигляді, за нашим переконанням, формує сприятливу середу для уникнення суб'єктами господарювання юридичних наслідків за порушення норм чинного законодавства в сфері господарської діяльності.

Так, згідно ч. 1 ст. 5 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»: «Планові заходи здійснюються відповідно до річних планів, що затверджуються органом державного нагляду (контролю) *не пізніше 1 грудня року*, що передуює плановому. Внесення змін до річних планів здійснення заходів державного нагляду (контролю) не допускається, крім випадків зміни найменування суб'єкта господарювання та виправлення технічних помилок» [1]. Також, Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» у п. 8, ч. 1, ст. 5 встановлює: «Органи державного нагляду (контролю) щороку визначають перелік суб'єктів господарювання, які підлягають плановим заходам державного нагляду (контролю) у плановому періоді, та не пізніше *15 жовтня року*, що передуює плановому, забезпечують внесення відомостей про таких суб'єктів господарювання до інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю) для автоматичного виявлення нею суб'єктів господарювання, які підлягають комплексним плановим заходам державного нагляду (контролю)» [1].

Нагадаємо, проект плану здійснення комплексних заходів державного нагляду (контролю) формується інтегрованою автоматизованою системою державного нагляду (контролю) (див. п. 10, ч. 1, ст. 5) [1], а у разі виникнення потреби у внесенні змін до сформованого проекту плану здійснення комплексних заходів державного нагляду (контролю) щодо узгоджених між органами державного нагляду (контролю) інших дат початку та строків здійснення комплексних планових заходів державного нагляду (контролю) звертаються письмово з відповідними пропозиціями *не пізніше 1 листопада року*, що передуює плановому, до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику, політику з питань нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, який має право вносити такі зміни до інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю) *до 15 листопада року*, що передуює плановому (п. 11, ч. 1, ст. 5) [1].

План здійснення комплексних заходів державного нагляду (контролю) на відповідний плановий період *для всіх органів державного нагляду (контролю) затверджує центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику, політику з питань нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, ліцензування та дозвільної системи у сфері господарської діяльності та дерегуляції господарської діяльності, оприлюднює на своєму офіційному веб-сайті та вносить відомості до інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду*

(контролю) *до 15 листопада року*, що передуює плановому (див. п. 12 ч. 1, ст. 5) [1]. Річні плани здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) на відповідний плановий період з урахуванням узгоджених дат початку та строків здійснення визначених у плані здійснення комплексних заходів державного нагляду (контролю) *затверджують органи державного (нагляду) контролю, оприлюднюють на своїх офіційних веб-сайтах та вносять відомості до інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю) до 1 грудня року*, що передуює плановому (п. 13 ч. 1, ст. 5) [1].

Як бачимо, сучасний механізм взаємодії центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику, політику з питань нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, ліцензування та дозвільної системи у сфері господарської діяльності та дерегуляції господарської діяльності із іншими органами державного контролю в контексті внесення змін до річних планів «на місцях», на практиці призводить до, що керівники суб'єктів господарювання можуть і користуються такими *законними* способами уникнення від проведення контрольних заходів як: зміна назви суб'єкта господарювання, місцезнаходження суб'єкта господарювання та його відокремлених підрозділів або припинення (в тому числі в результаті її ліквідації).

За нашим поглядом, для унеможливлення уникнення перевірок, і як наслідок юридичної відповідальності з боку суб'єктів господарювання, слід запровадити зміни до чинного законодавства, що регулює порядок державної реєстрації юридичних осіб у частині зобов'язань посадових осіб органів державної реєстрації при виконанні реєстраційних дій пов'язаних із зміною назви (перейменуванням) юридичної особи, припиненням (в тому числі в результаті її ліквідації), злиттям, зміні місцезнаходження юридичної особи та її відокремлених підрозділів. Зокрема, пропонуємо запровадити обов'язкове повідомлення з боку державного реєстратора органів державного контролю (нагляду) у разі виявлення факту необхідності внесення змін до річних планів планових перевірок опублікованих на офіційних веб-сайтах органів нагляду (контролю) по відношенню до суб'єкту господарювання, що звернувся за реєстраційними послугами з метою додержання принципів правонаступництва суб'єкту господарювання і неперервності здійснення державного контролю. Взагалі, ми відстоюємо позицію всебічного впровадження «каскадного» принципу внесення змін в ході обміну інформацією між органами виконавчої влади як центрального, так місцевого рівнів. Вважаємо, такий крок цілком доречним для підвищення ефективності реалізації контрольних, моніторингових та інших державно-управлінських заходів.

Також окремо загостримо увагу і про необхідність внесення змін до п. 1, ч. 4, ст. 6 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» стосовно збільшення строків здійснення позапланового заходу щодо суб'єктів малого підприємництва – *з двох до п'яти робочих днів* (див. [1]). За нашим переконанням, довготривалий час отримання різних дозвільних документів, що стосуються складання та подачі відповідних позовів до адміністративного суду за наявності підстав для повного або часткового зупинення виробництва (виготовлення), реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг формування та саме отримання рішення адміністративного суду призводить до того, що якщо об'єкт нагляду (контролю) знаходиться за межами міста в області, то час отримання дозвільних документів збільшується у рази. За таких умов, отримання всебічних, повних, об'єктивних, неупереджених результатів перевірки з їх подальшою реалізацією видаються технічно неможливими у терміни встановлені сучасною нормою Закону України «Про основні засади державного

нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», що приведена вище.

Ще однією проблемою сучасного законодавства про державний контроль за дотримання прав споживачів, якістю і безпечністю продуктів і послуг, що одночасно стосується усієї системи державного контролю у сфері господарської діяльності, за нашим поглядом, є *систематичне уникнення юридичних наслідків державного контролю з боку керівників суб'єктів господарювання через залишення у робочий час місця ведення господарської діяльності, не залишаючи при цьому замість себе уповноваженого представника перед початком здійснення перевірки*, про що свідчить аналіз практики проведення планових та позапланових перевірок органами владних повноважень і судова практика [див. 2, 3].

Відповідний «інструмент уникнення» перевірок надає сучасна редакція ряду нормативних положень Закону України «Про основні засади державного нагляду контролю у сфері господарської діяльності». Зокрема, у п. 5, ч. 1, ст. 6 зазначено: «...перед початком здійснення позапланового заходу державного нагляду (контролю) посадові особи територіального органу державного нагляду (контролю) зобов'язані пред'явити керівнику чи уповноваженій особі суб'єкта господарювання – юридичної особи, її відокремленого підрозділу, фізичній особі – підприємцю або уповноваженій ним особі, крім документів, передбачених цим Законом, додатково копію погодження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у відповідній сфері державного нагляду (контролю), або відповідного державного колегіального органу на проведення такої перевірки. Суб'єкти господарювання мають право не допускати посадових осіб територіального органу державного нагляду (контролю) до здійснення заходів державного нагляду (контролю), якщо вони не пред'явили документи, передбачені цим абзацом» [1]. Відповідно до ч. 5, ст. 7 контролюючі органи: «Перед початком здійснення заходу посадові особи органу державного нагляду (контролю) зобов'язані пред'явити керівнику суб'єкта господарювання – юридичної особи, її відокремленого підрозділу або уповноваженій ним особі (фізичній особі – підприємцю або уповноваженій ним особі) посвідчення (направлення) та службове посвідчення, що засвідчує посадову особу органу державного нагляду (контролю), і надати суб'єкту господарювання копію посвідчення (направлення)» [1]. Ч. 11, ст. 4: «Плановий чи позаплановий захід щодо суб'єкта господарювання – юридичної особи має здійснюватися у присутності керівника або особи, уповноваженої керівником. Плановий чи позаплановий захід щодо фізичної особи – підприємця має здійснюватися за його присутності або за присутності уповноваженої ним особи». Згідно ч. 3, ст. 6 Закону України «Про основні засади державного нагляду контролю у сфері господарської діяльності»: «Суб'єкт господарювання повинен ознайомитися з підставою проведення позапланового заходу з наданням йому копії відповідного посвідчення (направлення) на проведення заходу державного нагляду (контролю)» [1].

Вище наведені вимоги до органів державного контролю за відсутності вказівки на *прямий обов'язок керівника суб'єкта господарювання бути присутнім на об'єкті*, що підлягає плановій або позаплановій перевірці фактично створює ситуацію за якою якщо керівник відсутній на робочому місці (об'єкті перевірки) у робочий час перед початком здійснення перевірки та не залишив замість себе уповноваженого представника, то проведення заходів контролю неможливо здійснити без порушення процедури перевірки, що може бути визнано як перевищення владних повноважень з боку посадових осіб контролюючого органу та оскарження результатів перевірки у суді із винесення рішень на користь суб'єктів господарювання, що унеможливило здійснювати державний нагляд (конт-

роль) якісно, підриває авторитет та ставить під сумнів компетентність співробітників контролюючих органів.

Безумовно, сучасна конструкція окремих законодавчих положень повинна бути виправлена. Розв'язання означеної проблеми ми бачимо у необхідності внесення змін до законодавства шляхом встановлення *прямої вказівки на обов'язок керівництва суб'єкту господарювання залишати у робочий час уповноваженого представника за своєї відсутності та визнати, що така відсутність не є підставою для не допущення посадових осіб органу державного контролю (нагляду) до проведення заходів державного контролю (нагляду)*. Вважаємо, що відсутність прямої норми в законодавстві, що подібні дії або бездіяльність є не допуском посадових осіб органу державного нагляду (контролю) до здійснення державного нагляду (контролю) (тобто, порушенням ч. 2 ст. 11 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»), самі по собі і створюють можливість зловживання правом «відсутності» суб'єкту, що перевіряється на практиці. А отже, пропонуємо доповнити ч. 5, ст. 7 Закону України «Про основні засади державного нагляду контролю у сфері господарської діяльності» пунктом 4 наступного змісту: «*Відсутність керівника суб'єкту господарювання або уповноваженої ним особи суб'єкта господарювання – юридичної особи, її відокремленого підрозділу, фізичній особі – підприємцю або уповноваженій ним особі перед початком здійснення планового чи позапланового заходу державного нагляду (контролю), не є підставою для не допущення посадових осіб органу державного нагляду (контролю) до здійснення заходу, якщо процедура повідомлення суб'єкту господарювання про проведення планового або позапланового заходу державного нагляду (контролю) була виконана відповідно до вимог цього Закону*».

Крім зазначеного, вважаємо за доцільне внесення відповідних корегувань до п. 1 ч. 3 ст. 6 Закону України «Про основні засади державного нагляду контролю у сфері господарської діяльності», яка повинна вказувати на можливість залишення замість керівника уповноваженого ним представника на місці суб'єкту господарювання, що перевіряється. Зокрема, пропонуємо викласти відповідну норму наступним чином: «*Суб'єкт господарювання або уповноважений представник повинен ознайомитися з підставою проведення позапланового заходу та отримати копію відповідного посвідчення (направлення) на проведення заходу державного нагляду (контролю)*».

Ще однією проблемою в сучасному механізмі реалізації державного контролю у сфері господарської діяльності, що пов'язана із попередньою, є недоліки в процедурі (порядку) надсилання письмових повідомлень суб'єктам господарювання про проведення планових заходів в частині належності їх отримання. Так, п. 1, ч. 4, ст. 5 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» встановлено: «*Органи державного нагляду (контролю) здійснюють планові заходи з державного нагляду (контролю) за умови письмового повідомлення суб'єкта господарювання про проведення планового заходу не пізніше як за десять днів до дня здійснення цього заходу*» [1], а згідно п. 4, ч. 4, ст. 5: «*Суб'єкт господарювання має право не допускати посадову особу органу державного нагляду (контролю) до здійснення планового заходу в разі недержання повідомлення про здійснення планового заходу*» [1].

Основна проблема тут, як нам вбачається, полягає у тому, що суб'єкт господарювання заздалегідь володіючи інформацією (через *веб-сайти* органів державного нагляду (контролю) щодо річного плану проведення перевірок), *умисно ігнорує (не одержує)* повідомлення органів державного нагляду (контролю) про заплановані заходи з державного нагляду (контролю) про здійснення планового заходу, яке згідно п. 3, ч. 4, ст. 5 Закону України «Про

основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»: «...*надсилається рекомендованим листом* та/або за допомогою електронного зв'язку (у тому числі через електронний кабінет чи іншу інформаційну систему, користувачами якої є відповідний орган державного нагляду (контролю) та суб'єкт господарювання, який ним перевіряється) або вручається особисто під розписку керівнику чи уповноваженій особі суб'єкта господарювання – юридичної особи, її відокремленого підрозділу, фізичній особі – підприємцю або уповноваженій ним особі» [1]. Тобто, фактично складається ситуація за якою недержання суб'єктом господарювання повідомлення про здійснення планового заходу через засоби поштового зв'язку (за умови відсутності інших способів повідомлення) згідно чинним п. 4, ч. 4, ст. 5 дають право суб'єкту господарювання *не допускати посадову особу* органу державного нагляду (контролю) *до здійснення планового заходу або взагалі можливість ігнорувати проведення планової перевірки шляхом припинення діяльності суб'єкта господарювання на час перевірки*. І подібні випадки на практиці не є поодинокими. Безумовно, такий стан речей є недопустимим.

Вирішення складеної проблеми, за нашим переконанням, полягає у площині розширення законних інструментів підтвердження отримання повідомлення суб'єктами господарювання, що є в арсеналі органів державного контролю (нагляду). Зокрема, пропонуємо внесення наступних корегувань до Закону України «Про основні

засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»:

1) у п. 3, ч. 4, ст. 5 слова «Повідомлення надсилається рекомендованим листом» замінити словами «Повідомлення надсилається засобами поштового зв'язку рекомендованим поштовим відправленням на адресу місця реєстрації суб'єкта господарювання з описом вкладення та з повідомленням про вручення»;

2) доповнити ст. 5 ч. 4⁻¹: «Належним підтвердженням повідомлення про проведення планового заходу органами державного нагляду (контролю) є:

а) у разі вручення письмового повідомлення – особистий підпис про отримання повідомлення, відеозапис вручення повідомлення або ознайомлення з її змістом, у тому числі відеозапис відмови керівника чи уповноваженої ним особи від отримання повідомлення під розписку, а також відеозапис відмови керівника або уповноваженої ним особи суб'єкта господарювання у спілкуванні з особою, уповноваженою вручати письмові повідомлення;

б) у разі надсилання письмового повідомлення засобами поштового зв'язку:

– день отримання такого поштового відправлення особою, що підтверджується інформацією та/або документами від поштового оператора;

– день проставлення у поштовому повідомленні відмітки про відмову отримати поштове відправлення чи день проставлення відмітки про відсутність керівника або уповноваженої особи за адресою місця реєстрації суб'єкта господарювання.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877-V. // *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 29. Ст. 389. (дата звернення – 19.11.2024).
2. Рішення Харківського окружного адміністративного суду від 25 квітня 2024 року за справою № 520/4034/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118630528> (дата звернення – 19.11.2024).
3. Рішення Київського окружного адміністративного суду від 25 листопада 2021 року за справою № 320/4748/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101446130> (дата звернення – 19.11.2024).