

**Державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності:
релевантний для України міжнародний досвід**

Вдовиченко Л.Ю.

Постановка проблеми. Сучасний розвиток підприємництва у країнах світу супроводжується пошуком інструментів щодо розширення меж сприяння підприємницькому середовищу. Це покликано сформувати певний баланс між регуляторними практиками і господарською діяльністю економічних агентів задля зростання привабливості ведення бізнесу в національній економіці. Саме тому у Стратегії розвитку малого і середнього підприємництва в Україні на період до 2020 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.05.2017р. №504-р [1], зусилля Уряду зосереджені на таких кроках, як дерегуляція та розвиток малого і середнього підприємництва (МСП). Намагання в процесі децентралізації в Україні імплементувати кращі світові практики державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, процес здійснення якого залежить від стану дерегуляції та розвитку МСП, зумовили актуальність поставленої проблеми.

Аналіз останніх досліджень. Аспекти контрольно-наглядової діяльності держави розглядаються у роботах І.Ю. Анацької [2], А.І. Бутенка [3], Н.Л. Шлафман [3], С.С. Фещенко [4], а також у звітах міжнародних організацій [5]. Разом з тим, невирішеними залишаються питання оцінки результативності державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності в Україні.

Мета статті – аналіз міжнародного досвіду застосування інструментів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності і визначення напрямів їх використання в Україні. Для досягнення мети необхідно вирішити такі завдання: 1) систематизувати напрями використання контрольно-наглядовими органами (КНО) інструментів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, що застосовуються у країнах світу; 2) порівняти інструменти державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності в

Україні та країнах світу з метою їх розширення в умовах вітчизняної практики управління національним господарством.

Виклад основного матеріалу. Світова практика свідчить, що контроль держави за здійсненням господарської діяльності здійснюється таким чином, щоб не створювати надмірне адміністративне навантаження на суб'єктів господарювання. Задля цього у багатьох країнах світу протягом останніх трьох десятиріч були здійснені реформи контрольно-наглядової діяльності. В узагальненому вигляді можна виділити дві основні мети, для досягнення яких здійснювалися реформи:

1) Створення гнучкої і необтяжливої для МСП системи контролю та нагляду, яка забезпечує безпеку людей і навколишнього середовища при менших фінансових і трудових витратах в порівнянні з традиційною системою контролю.

2) Підвищення спроможності державних КНО найбільш повно і точно виявляти можливі загрози суспільству та навколишньому середовищу, а також події, які можуть привести до виникнення загроз.

Якщо зазначити детально [5; 6], то у Канаді в результаті таких реформаторських дій було прийнято рішення щодо об'єднання кількох відомств, які здійснюють контроль за якістю продуктів харчування. Це призвело до ліквідації дублювання і зниження кількості перевірок, а також внесло більше ясності у вимоги, що пред'являються до якості продуктів харчування. У Голландії і Мексиці в систему контрольно-наглядової діяльності був успішно впроваджений принцип управління ризиками. Особливу увагу стали приділяти тим МСП, діяльність яких представляла більший ризик виникнення ситуацій, небезпечних для життя і здоров'я людей. В ході реформи в Латвії величезна увага приділялася навчанню інспекторів КНО для того, щоб вони виконували функції не наглядачів, а консультантів. Метою реформи в Італії було забезпечення більш повної відповідності системи перевірок ризикам та удосконалення координації між КНО. В Боснії та Герцеговині внаслідок

комплексного характеру проведеної реформи було впроваджено інформаційну систему управління перевітками.

Як показує досвід таких реформ, «орієнтація на клієнта», якими є МСП, призводить до більш високої старанності існуючих вимог з боку суб'єктів господарювання.

З огляду на необхідність реформування цієї системи і в нашій державі у 1997 році було прийнято Указ Президента України «Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності» [7], який, певною мірою, упорядкував повноваження органів державного нагляду (контролю) у сфері перевірок та став основою для подальшої реформи відповідної сфери правовідносин.

Наступним етапом реформування такої сфери було прийняття у 2007 році Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (Закон) [8]. Але, не зважаючи на закріплення в ньому загальновизнаних принципів та підходів, система державного нагляду (контролю) не стала ефективною, а практика проведення перевірок після прийняття Закону свідчила про його недієвість через значну кількість прогалин у регулюванні. Крім цього, планування заходів державного нагляду (контролю) не було ефективним, оскільки позапланові заходи становили біля 40% від загальної кількості перевірок суб'єктів господарювання [9]. Натомість, в країнах з розвинутою економікою та ефективною системою державного нагляду (контролю) такий показник завдяки функціонуванню належної системи планування заходів державного нагляду (контролю) становить у двічі менше (близько 20%) [5].

З метою вдосконалення системи державного нагляду (контролю) у 2014 році розпочався новий етап в реформуванні державних КНО: прийнято постанову Кабінету Міністрів України від 10.09.2014р. №442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [10], якою було суттєво зменшено загальну кількість КНО. Втім, на практиці відбулась лише механічна

компіляція контрольно-наглядових функцій органів, що припиняються, без здійснення аналізу доцільності існування таких функцій та їх дублювання.

Також, з метою покращення умов здійснення діяльності суб'єктами господарювання до завершення реформування та становлення ефективної і належної системи державного нагляду (контролю) 28.12.2014р. було запроваджено мораторій на здійснення заходів державного нагляду (контролю) майже у всіх сферах здійснення господарської діяльності [11]. Законами України [12-15] дію мораторію в більшості сфер державного нагляду (контролю) було подовжено у 2015-2018 роках.

Проте, на нашу думку, мораторій на обмеження державного нагляду (контролю) за діяльністю МСП носить несистемний підхід. До того ж усілякі обмеження на здійснення контрольно-наглядових функцій по відношенню до суб'єктів господарювання, що здійснюються в Україні з метою зменшити тиск держави на підприємництво, насправді мають зворотній ефект. Про цей факт свідчить статистика Федерації роботодавців України [9]: на понад 54% збільшилася кількість планових перевірок МСП. Кількість позапланових перевірок в цілому знизилась, але аж на 83% зросло число тих позапланових перевірок, які проводилися за дорученнями правоохоронних органів та органів прокуратури (мораторій на такі перевірки не розповсюджувався). Загальна кількість всіх видів перевірок все ж таки зменшилася на 16,5%, але у 16 разів збільшилася сума фінансових санкцій, накладених на суб'єктів господарювання. До того ж експерти констатують про значне погіршення ситуації на споживчому ринку України: впала якість продуктів харчування, зросла кількість фальсифікату на полицях супермаркетів, стали частіше випадки масових отруєнь населення країни.

Таким чином, мають бути застосовані не тимчасові заходи, а постійні запобіжники проти свавілля КНО. Такими запобіжниками, на наш погляд, є, по-перше, остання редакція Закону [16], а саме доповнення статтею 4¹, якою передбачено створення інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю) з метою надання суб'єктам господарювання та органам

державного управління повної інформації про здійснення заходів контрольно-наглядової діяльності. По-друге, функціонування електронної інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю) [17], яка дозволить вести публічний контроль за процесом його проведення, оскільки у цій системі повинні відображатись всі етапи проведення контролю – від планування до результатів, що зменшить тиск та корупційні ризики для МСП. По-третє, це можливість суб'єктів господарювання залучати представників Мінекономрозвитку України, Державної регуляторної служби України (ДРС) або інших учасників, наприклад, представників спілок чи бізнес-об'єднань, під час здійснення контрольно-наглядових заходів, або поскаржитись ДРС, якщо у ході перевірки були порушені їх права. ДРС може провести перевірку КНО та зробити висновок про наявність порушень та необхідність притягнення до відповідальності винних [18].

У всьому світі є перевірки МСП, але вони повинні бути прозорими і зрозумілими. В ЄС завдання КНО не покарати, а навчити правильно працювати при дотриманні обов'язкових стандартів ведення діяльності (табл. 1). Для КНО найголовніше, щоб бізнес розвивався і платив податки.

Таблиця 1

**Заходи щодо створення ефективної системи державного нагляду
(контролю) у сфері господарської діяльності в країнах ЄС,
Американського континенту та інших країнах світу**

Напрямок діяльності	Заходи діяльності
Блок 1. КНО як інститут	
1.1. Повноваження КНО	Чітка визначеність в законодавстві та оприлюдненість повноважень КНО
1.2. Управління трудовими ресурсами в КНО	Розробка довгострокового плану щодо збільшення заробітної плати в КНО з метою скорочення розриву з приватним сектором Фінансування збільшення заробітної плати в КНО шляхом впровадження добре розробленої системи з відшкодування витрат на надання послуг

	Впровадження системи преміювання для залучення і винагороди кваліфікованих фахівців КНО
1.3. Укомплектування персоналом та програма підготовки кадрів в КНО	Організація в КНО при наймі співробітників технічного екзамену Щорічна підготовка для ознайомлення з основними технічними і проблемними моментами Сертифікація фахівців КНО
1.4. Відповідальність за роботу фахівця КНО	Порівняння результатів роботи фахівця з цілями і завданнями КНО Оцінка результатів в процесі щорічного бюджетування КНО Жорсткий контроль за діями фахівця КНО шляхом контролю за дотриманням законодавства та розгляду скарг (апеляцій) Щорічний звіт фахівця КНО та його оприлюднення
Блок 2. Адміністративні процедури щодо проведення перевірок	
2.1. Підготовка до перевірки МСП	Ведення бази даних, що містить досить детальну інформацію про ризики, які представляють певні сектори економіки і МСП, та дозволяє перевіряти саме ті МСП, які мають найбільший ступінь ризику Відстеження інцидентів і скарг МСП та громадян
2.2. Інформаційна система перевірок МСП	Розробка інтегрованої бази даних, в основі якої лежать сучасні методи збору інформації по всій країні, та доступ до неї в мережі Інтернет
2.3. Процедури проведення перевірок МСП	Розробка та оприлюднення детальних, прозорих і зрозумілих процедур, що регулюють кожен етап проведення перевірок МСП
2.4. Санкції за порушення	Розробка ґрадуйованого переліку санкцій для МСП, заохочень за швидке усунення порушень і поступовий перехід до застосування жорстких заходів тільки пропорційно тяжкості порушень
2.5. Прозорість та консультації з МСП	Розміщення на веб-сайті КНО роз'яснень, прес-релізів, актуальних питань, публікацій, термінових повідомлень, технічних звітів і оголошень для зацікавлених сторін

Блок 3. Моніторинг та справедливість КНО	
3.1. Механізм подачі скарг МСП на дії КНО	Можливість подачі скарг дії КНО, які розглядаються незалежним державним органом
3.2. Забезпечення виконання вимог законодавства у ході перевірок МСП	Встановлення періоду часу, протягом якого фахівець КНО, що звільнився, не має права працювати в МСП, з тим щоб МСП не могли запропонувати йому роботу в обмін на послуги Здійснення ротації фахівців КНО, щоб запобігти встановленню нездорових відносин з МСП, що перевіряються
3.3. Механізми щодо боротьби з корупцією в КНО	Розділ функцій вибору об'єкта перевірки, здійснення самої перевірки, призначення санкцій і контроль в КНО Створення групи моніторингу, що складається з незалежних експертів, для реагування на конкретні скарги
Блок 4. Координація перевірок МСП	
4.1. Координації діяльності КНО	Укладення договорів про співпрацю з іншими КНО Обмін інформацією

Джерело: (узагальнено автором за [5; 6]).

Отже, контрольно-наглядова діяльність держави у сфері МСП в зарубіжних країнах світу проваджується через наступні інструменти, застосування яких у процесі здійснення державних контрольно-наглядових функцій у відповідності до чинного законодавства в Україні й розглянемо (табл. 2).

Таблиця 2

Порівняльний аналіз застосування в Україні інструментів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності країн ЄС, Американського континенту та інших країн світу

Інструменти державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності країн ЄС, Американського континенту та інших країн світу	Присутність (+), відсутність (-) в Україні
1. Прозорість нормативної бази,	+/-

процедур та структур	(неналежна: розміщення інформації на веб-сайтах здійснюється на розсуд КНО, а інтегрована автоматизована система державного нагляду (контролю) [17], де планується розміщувати певну інформацію, в стані формування)
2. Усунення часткового або повного дублювання, підвищення ефективності	+/- (реформаторські дії тривають)
3. Ризик-орієнтовне регулювання	+ (запроваджено з 01.01.2017р. [16])
4. Обмін інформацією про планування перевірок для забезпечення координації, в тому числі й через єдину базу даних та інформаційну систему	+/- (неналежний: розміщення інформації на веб-сайтах здійснюється на розсуд КНО, а інтегрована автоматизована система державного нагляду (контролю) [17], де планується розміщувати певну інформацію, в стані формування)
5. Професіоналізм	+ (врегульовано чинним законодавством та нормативно-правовими актами КНО)
6. Адекватне управління продуктивністю	- (відсутнє через механізм запровадження мораторію [11-15] захисту суспільних інтересів)
7. Попередження використання перевірок в якості джерела доходу	- (відсутнє через конфлікт інтересів: особистих (низька заробітна плата фахівців КНО) та МСП (фінансові санкції))

8. Роль та ліміти заходів покарання та відповідальності з точки зору ефективності забезпечення дотримання нормативних вимог	- (неналежне конструктивне співробітництво між КНО та МСП)
9. Інструктування та інформування, в тому числі й через єдину базу даних та інформаційну систему	+/- (неналежне: розміщення інформації на веб-сайтах здійснюється на розсуд КНО, а інтегрована автоматизована система державного нагляду (контролю) [17], де планується розміщувати певну інформацію, в стані формування)
10. Компенсація праці та перспективи кар'єрного росту	+/- (на розсуд керівництва КНО)
11. Механізми оскарження	+ (механізм оскарження до ДРС запроваджено постановою Кабінету Міністрів України від 24.05.2017р. №361 [18])
12. Попередження неправомірного впливу	- (відсутність незалежності КНО від політичних сил)

Джерело: (узагальнено автором за [5; 6; 11-18]).

Як бачимо, в Україні слід змінювати механізм перевірок МСП та зосередити особливу увагу на формуванні комплексної системи функціонування державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності (рис.), а саме впровадити напрями щодо:

- підвищення ефективності проведення заходів державного нагляду (контролю);
- зниження впливу корупційних чинників на діяльність органів державного нагляду (контролю);

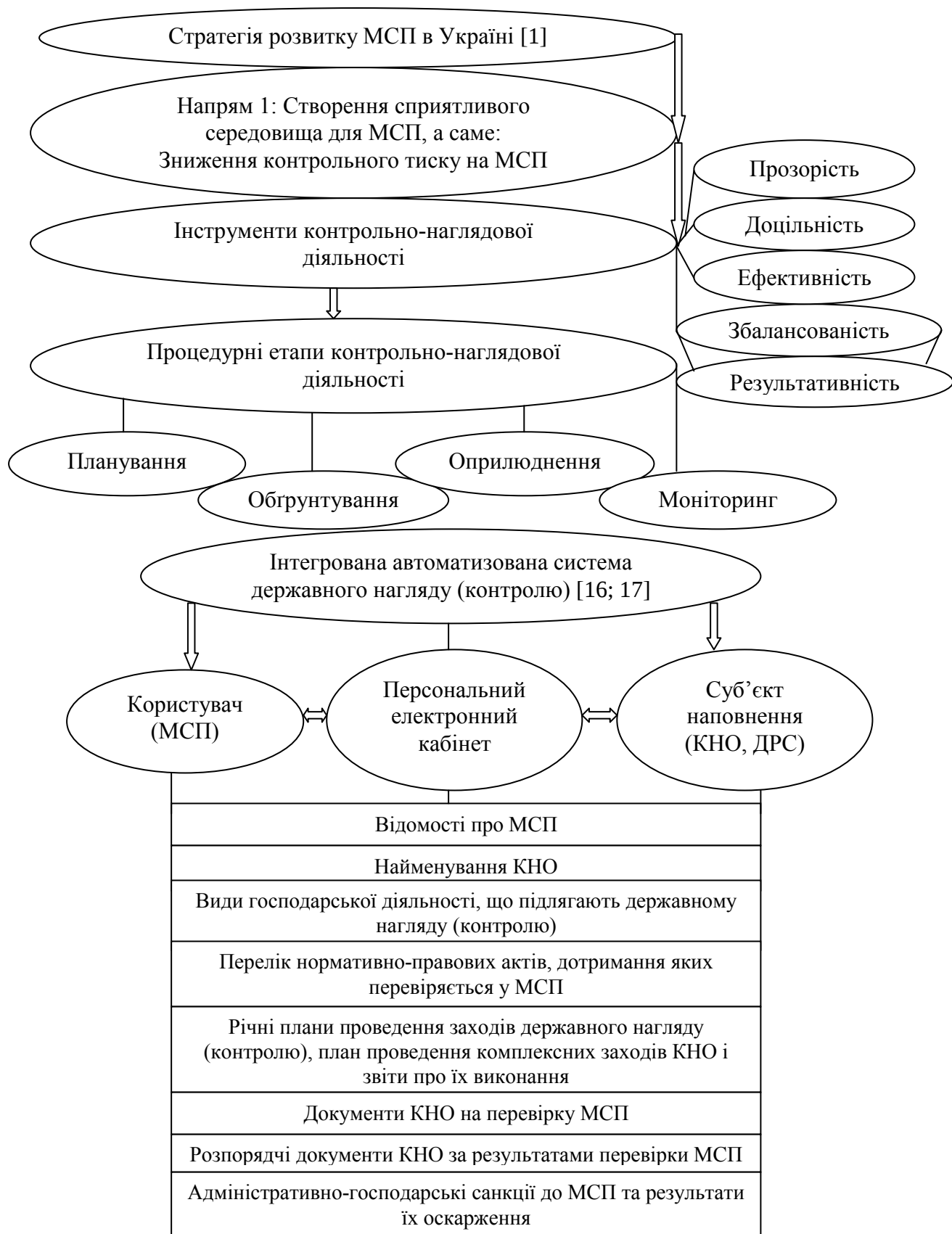


Рис. Комплексна система функціонування державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності в Україні

Джерело: розроблено автором.

- посилення інституційної спроможності органів державного нагляду (контролю);
- зниження витрат державного бюджету на утримання органів державного нагляду (контролю);
- зменшення витрат суб'єктів господарювання, пов'язаних зі здійсненням заходів державного нагляду (контролю);
- зменшення адміністративного навантаження на суб'єктів господарювання та покращення інвестиційного клімату в Україні;
- зменшення кількості порушень вимог законодавства суб'єктами господарювання внаслідок підвищення обізнаності про такі вимоги;
- зменшення негативних наслідків від здійснення господарської діяльності для охоронюваних державою цінностей.

Висновки та перспективи подальших досліджень. У кожній державі є свої, властиві тільки їй специфічні правила державного нагляду (контролю). У той же час основні завдання контрольно-наглядової діяльності схожі. Ефективна система державного нагляду (контролю) повинна бути організована таким чином, щоб стимулювати суб'єктів господарювання до проведення систематичної роботи по виявленню і виправленню порушень вимог безпеки. Крім того, у світовій практиці вважається, що ефективність державного нагляду (контролю) полягає в раціональному використанні трудових ресурсів КНО і економічному використанні бюджетних коштів. З цією метою КНО повинні концентруватися на роботі з об'єктами, що представляють найбільший ризик з точки зору забезпечення безпеки людей і навколишнього середовища. Світові тенденції свідчать також про те, що уряди більшості країн прагнуть зменшити адміністративне навантаження на суб'єктів господарювання, в тому числі від контрольно-наглядової діяльності держави. В зв'язку з цим перспективою подальших досліджень може стати запровадження у вітчизняну практику управління національним господарством комплексної системи функціонування державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, яка має бути організована таким чином, щоб не тільки констатувати факти порушень і

застосовувати заходи відповідальності, але й стимулювати законослухняну поведінку суб'єктів господарювання.

Список використаних джерел

1. Про схвалення Стратегії розвитку малого і середнього підприємництва в Україні на період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.05.2017 №504-р // <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/504-2017-%D1%80>.
2. Анацька І.Ю. Сучасний стан та проблеми розвитку малого бізнесу в Україні / І.Ю. Анацька // http://www.zgia.zp.ua/gazeta/VISNIK_44_60.
3. Напрямки дерегуляції діяльності малих підприємницьких структур в Україні / А.І Бутенко, Н.Л Шлафман // Вісник економічної науки України. – 2012. – №1 (21). – С. 30-33.
4. Фещенко С.С. Сучасні проблеми розвитку бізнесу в Україні / С.С. Фещенко // Управління розвитком. – 2014. – №2. – С. 26-30.
5. Технический документ: Регулирующие и надзорные органы государств – членов Совета Европы, ответственные за проведение проверочных и контрольных мероприятий в экономической сфере – структура, практики и примеры // <https://rm.coe.int/16806d855a>.
6. Офіційний сайт Європейського Союзу: <http://www.nas.gov.ua/UA/Pages/default.aspx>.
7. Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності: Указ Президента України від 23.07.1998 №817/98 // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/817/98>.
8. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 №877-V // <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/877-16>.
9. Перевірки-2016: український бізнес запресували фінансовими санкціями // <http://fru.ua/ua/events/perevirky-2016-ukrainskyi-biznes-zapresuvaly-finansovymy-sanktsiiamy-na-94-mlrd-hrn>.

10. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 №442 // <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF>.
11. Про Державний бюджет України на 2014 рік: Закон України від 16.01.2014 №719-VII // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/719-18>.
12. Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України: Закон України від 28.12.2014 №76-VIII // <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/76-19>.
13. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи: Закон України від 28.12.2014 №71-VIII // <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/71-19/page>.
14. Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 03.11.2016 №1728-VII // <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1728-19>.
15. Про Державний бюджет на 2018 рік: Закон України від 07.12.2017 №2246-VIII // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2246-19>.
16. 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»: Закон України від 03.11.2016 №1726-VIII // <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1726-19/page>.
17. Про Порядок функціонування інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю), внесення відомостей до неї та строки розміщення цих відомостей: постанова Кабінету Міністрів України від 24.05.2017 №387 // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/387-2017-%D0%BF>.
18. Деякі питання проведення перевірок органів державного нагляду (контролю): постанова Кабінету Міністрів України від 24.05.2017р. №361 // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/361-2017-%D0%BF>.

Анотації

Вдовиченко Л.Ю.

Державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності: релевантний для України міжнародний досвід

Намагання в процесі децентралізації в Україні імплементувати кращі світові практики державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, процес здійснення якого залежить від стану дерегуляції та розвитку підприємництва, зумовили актуальність поставленої проблеми. Метою статті є аналіз міжнародного досвіду застосування інструментів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності і визначення напрямів їх використання в Україні. У статті розглянуто етапи реформ контрольно-наглядової діяльності у зарубіжних країнах та в Україні. Систематизовано напрями та заходи зі створення ефективної системи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, що застосовуються у країнах світу. Визначено позитивні та негативні сторони використання в Україні зарубіжних інструментів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, надано рекомендації щодо формування вітчизняної комплексної системи функціонування контрольно-наглядової діяльності.

Ключові слова:

державний нагляд (контроль), контрольно-наглядова діяльність, контрольно-наглядові органи.

Вдовиченко Л.Ю.

Государственный надзор (контроль) в сфере хозяйственной деятельности: релевантный для Украины международный опыт

Попытки в процессе децентрализации в Украине имплементировать лучшие мировые практики государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности, процесс осуществления которого зависит от состояния дерегуляции и развития предпринимательства, обусловили актуальность поставленной проблемы. Целью статьи является анализ международного опыта

применения инструментов государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности и определение направлений их использования в Украине. В статье рассмотрены этапы реформ контрольно-надзорной деятельности в зарубежных странах и в Украине. Систематизированы направления и меры по созданию эффективной системы государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности, применяемые в странах мира. Определены позитивные и негативные стороны использования в Украине зарубежных инструментов государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности, предоставлены рекомендации по формированию отечественной комплексной системы функционирования контрольно-надзорной деятельности.

Ключевые слова:

государственный надзор (контроль), контрольно-надзорная деятельность, контрольно-надзорные органы.