

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА
до проекту Закону України «Щодо вдосконалення системи державного управління
для зменшення випадків прийняття незаконних рішень щодо суб'єктів
господарювання»

1. Обґрунтування необхідності прийняття законопроекту

Конституція України проголошує, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19 Конституції України).

Водночас на сьогодні бізнес-спільнота виснажена неправомірними діями, рішеннями та бездіяльністю посадових осіб як уповноважених державою представників контролюючих органів. Все через цілковиту відсутність відчуття відповідальності у посадових осіб контролюючих органів при здійсненні ними своїх повноважень. Серед посадових осіб "царить" відчуття фактичної безвідповідальності. Контролери, генеруючи численні незаконні рішення, не тільки не несуть відповідальність, а і зберігають незмінний обсяг компетенції для подальшої аналогічної незаконної практики.

Основними проблемами, з якими зіштовхуються суб'єкти господарювання, є:

- неправильне застосування норм права;
- незастосування норм права, які підлягали застосуванню;
- застосування норм права всупереч чи з ігноруванням усталеної судової практики застосування відповідної норми права;
- невжиття заходів, необхідних для повного та належного здійснення заходу державного нагляду (контролю);
- обґрунтування висновків заходу державного нагляду (контролю) припущеннями, недостовірною інформацією, обставинами, які не відповідають фактам чи інформації, наявній у органу державного нагляду (контролю), або які ґрунтуються на неперевіреній органом державного нагляду (контролю) інформації;
- неналежне виконання посадових обов'язків, що має системний характер;
- зловживання посадовими особами контролюючих органів своїми повноваженнями та перевищення повноважень.

На практиці бізнес-спільнота також незадоволена "штампуванням" та неякісним оформленням актів перевірок, ігноруванням документів, які надаються суб'єктами господарювання, неефективністю процедури адміністративного оскарження рішення через "формальний" розгляд скарг та ігнорування посадовими особами контролюючих органів порушень, допущених безпосередніми перевіряючими.

Все це призводить до масових випадків порушень прав суб'єктів господарювання, у результаті чого вони вимушені витрачати значні трудові, часові та грошові ресурси для оскарження рішень.

Що ж до механізму можливого відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень, то добитися відшкодування шкоди за завдані збитки суб'єктам господарювання практично нереально, про що свідчить аналіз судової практики з відповідного питання. Більше того, механізм відшкодування шкоди не має превентивного характеру та не дозволяє попереджати порушення прав суб'єктів господарювання у майбутньому.

Яскравою демонстрацією наявності в Україні системної кадрової проблеми в органах державної влади та власне неспроможності системи органів державної влади змінювати осіб, які систематично допускають порушення (самоочищатися), є Рішення Європейського суду з прав людини у справі "Бурмич та інші проти України", яким Україні направлено понад 10 тисяч скарг, об'єднаних в одну справу, для пошуку механізму відновлення порушених прав заявників. І хоча це рішення стосується тривалого невиконання остаточних рішень судів, воно є важливим показником «хронічної» кадрової проблеми України, адже однією з причин порушень була визнана, серед іншого, бездіяльність органів державної влади.

Окремої уваги заслуговує думка бізнесу та статистичні дані стосовно діяльності контролюючих органів. Так, відповідно до інформації, розміщеної на інспекційному порталі¹ у 71,98% випадках проведення перевірок контролюючими органами виявляються порушення. Причому для деяких «топових» контролерів показники навіть вищі: ДСНС - 97,88%, Держекоінспекція - 83,62%, Держархбудінспекція – 75,05%, Держгеонадра – 89,03%.

Відповідно до даних статистичної звітності адміністративних судів² за 2017 рік відсоток задоволених позовів у спорах з приводу адміністрування податків, зборів, платежів, а також контролю за дотриманням вимог податкового законодавства позови задовольняються у більше ніж 83% випадків (очевидно, що в переважній більшості випадків позивачами є саме суб'єкти господарювання).

За даними³ Федерації роботодавців України (якій за дорученням Прем'єр-міністра звітують контролюючі органи) у розрізі 2016-2017 років спостерігаються наступні тенденції: у 2,4 рази зросли фінансові санкції, накладені контролерами, а також у 1,4 рази збільшилася кількість позапланових перевірок (у 8 разів за дорученнями правоохоронних органів).

Додатково варто зазначити, що в Стратегії реформування системи державного нагляду (контролю), схваленій Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2017 року № 1020-р, визнається проблема відсутності ефективного механізму притягнення до відповідальності посадових (службових) осіб, уповноважених на здійснення державного нагляду (контролю).

Це ж підтверджується і статистичними даними. Для прикладу, відповідно до статистичної звітності адміністративних судів першої інстанції за 2017 рік не розглянуто жодної справи про притягнення до адміністративної відповідальності за порушення порядку здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, відповідальність за яку передбачена ст. 166-21 Кодексу України про адміністративні правопорушення.⁴

Правовий інструмент винесення окремих ухвал суддями також не виправдав себе на практиці. Відомі лише поодинокі випадки винесення окремих ухвал. Зокрема, відповідно до статистичної звітності адміністративних судів першої інстанції за 2017 рік⁵ постановлено всього 106 окремих ухвал, з них 82 про вжиття заходів щодо усунення причин та умов, що

¹ <https://inspections.gov.ua/regulator/analytics> (станом на 01.02.2019)

² https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/rik_2017

³ <http://fru.ua/ua/events/business-events/shtrafnyi-izoliator-moratorii-na-perevirky-derzhorhanamy-vidhuknuvsia-biznesu-zbilshenniam-sanktsii-u-2-4-razy-do-19-5-mlrd-hrn>

⁴ https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/rik_2017

⁵ https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/rik_2017

сприяли порушенню закону, та лише 17 – про розгляд питання щодо притягнення до відповідальності осіб, рішення, дії чи бездіяльність яких визнаються протиправними. У судах апеляційної інстанції за 2017 рік цей показник є ще нижчим – всього постановлено 58 окремих ухвал. У будь-якому разі окремі ухвали виносяться стосовно системних порушень, тоді як часто в ситуації суб'єктів господарювання мають місце поодинокі, але від того не менш серйозні порушення, допущені в конкретних справах.

Рівень суспільної довіри до органів державної влади та посадових осіб, які діють від їх імені, залишається вкрай низьким, а запит суспільства на очищення державного апарату, підвищення відповідальності та найголовніше правової свідомості та правової культури посадових осіб контролюючих органів залишається важливим та актуальним як ніколи.

Таким чином, прийняття проекту Закону України «Щодо вдосконалення системи державного управління для зменшення випадків прийняття незаконних рішень щодо суб'єктів господарювання» (далі – законопроект) дозволить:

- зменшити випадки прийняття неправомірних рішень посадовими особами органів державної влади,
- зменшити випадки оскарження суб'єктами господарювання неправомірних рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб органів державної влади та, відповідно, кількість судових справ,
- сприяти усуненню випадків порушень та кількості звернень суб'єктами господарювання до Європейського суду з прав людини,
- забезпечити підвищення відповідальності посадових осіб органів державної влади,
- сприятиме очищенню державного апарату від посадових осіб, які системно допускають у своїй діяльності порушення законодавства та прав суб'єктів господарювання,
- сприятиме відновленню довіри суспільства до органів державної влади в цілому та посадових осіб, які діють від їх імені зокрема, що є необхідним для розвитку правової держави.

Прийняття даного законопроекту дозволить створити ефективний механізм притягнення до відповідальності за неправомірні рішення, дії чи бездіяльність безпосередньо тих осіб, які їх вчинили, а також автоматично усунути від прийняття рішень та підписання розпорядчих чи інших документів осіб, які допустили численні порушення.

2. Мета і завдання законопроекту

Метою законопроекту є підвищення відповідальності посадових осіб контролюючих органів, стимулювання їх належно виконувати посадові обов'язки, а також діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (дотримуватися вимог ч. 2 ст. 19 Конституції України).

Запропонована в законопроекті система стане інституційною перешкодою для «штампування» незаконних рішень органів державної влади. Пропонується створити автоматичний «вимикач конвєсу», що продукує неправомірні рішення.

Законопроект також сприяє досягненню завдань правосуддя. Очевидно, що із скасуванням одиничних випадків незаконності дій інспектора (при збереженні його подальшої можливості виносити неправомірні рішення, отримуючи заробітну плату із державного або місцевого бюджетів) мета судового захисту не вичерпується – основним

завданням має бути попередження незаконних дій у майбутньому. Запропонований проектом механізм створює реальні передумови для досягнення таких цілей.

3. Загальна характеристика і основні положення законопроекту

Законопроектом пропонується внести зміни до Закону України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності", а також низки інших законодавчих актів, за допомогою чого створити реєстр державних службовців, які, в тому числі, мають повноваження на підписання розпорядчих документів органів державного нагляду (контролю). Також до Кодексу України про адміністративні правопорушення додається нова стаття, що закріплює відповідальність за порушення при здійсненні заходів державного нагляду, а також передбачається процедура розгляду справ щодо притягнення до адміністративної відповідальності за такі порушення.

Запропонована законопроектом система передбачає наступне:

- створюється Єдиний державний реєстр державних службовців, який повинен містити інформацію про всіх посадових осіб органів державного нагляду (контролю), які мають право підписувати розпорядчі документи за результатами здійснення планових та позапланових заходів;
- посадовій особі органу державного нагляду (контролю) на безстроковій основі забороняється підписувати будь-який документ органу державного нагляду (контролю) у разі настання поспіль або сукупно, незалежно від періоду певної кількості випадків незаконності дії чи рішення такої посадової особи;
- позбавлення повноважень відбувається автоматично, завдяки чому не створюються корупційні ризики, пов'язані із необхідністю прийняття додаткових рішень з цього приводу;
- факт незаконності дії чи рішення посадової особи органу державного нагляду (контролю) означатиме одиничний факт скасування (визнання недійсним, нечинним, недіючим, відміна, припинення дії) повністю або частково на підставі судового рішення, яке набрало законної сили, документа органу державного нагляду (контролю), підписаного посадовою особою (незалежно від загальної кількості підписантів документа);
- також окремо передбачається розгляд адміністративним судом питання про притягнення посадової особи до адміністративної відповідальності під час розгляду відповідного спору з приводу законності розпорядчого документа, підписаного такою особою; у зв'язку з цим відповідні зміни вносяться до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кодексу адміністративного судочинства України;
- пропонується автоматична інформаційна взаємодія між реєстрами, що виключає людський фактор при наповненні нового реєстру інформацією про набрання чинності судовими рішеннями про притягнення до адміністративної відповідальності, а також про скасування на підставі судового рішення документів органу державного нагляду.

Так як підставою позбавлення особи повноважень в подальшому підписувати документи в сфері державного нагляду (контролю) є встановлені в судовому рішенні, яке набрало законної сили, епізоди порушення закону такою посадовою особою, запропонований проектом механізм виключає вплив на цей процес суб'єктивних оцінок та політичних поглядів.

4. Фінансово-економічне обґрунтування

Передбачений проектом механізм пропонується побудувати на основі діючих інформаційних систем, які здебільшого вже наповнені даними, необхідними для імплементації нововведень. Тому реалізація положень цього законопроекту не потребує значних додаткових видатків із Державного бюджету України.

5. Прогноз соціально-економічних та інших наслідків прийняття законопроекту

Прийняття цього законопроекту створить інституційні перешкоди для систематичного відтворення неправомірних рішень контролюючих органів, дозволить ввести ефективний механізм притягнення до відповідальності посадових осіб контролюючих органів, сприяти підвищенню їх відповідальності при здійсненні повноважень, а також сприяти "очищенню" контролюючих органів від посадових осіб, які допустили численні та неодноразові порушення при перевірках суб'єктів господарювання.