



ОСНОВИ законодавства про державний контроль

Конспект для тренерів

Січень 2020

Практичний посібник "Підготовка бізнесу до перевірок у сфері безпеки і якості продуктів харчування" створено в рамках проекту Посольства Королівства Нідерланди MATRA

Зміст

	Стр.
Вступ	4
Закон України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності"	4
Методика визначення ступеню ризику	13
Методика розроблення уніфікованих актів	14

Вступ

Система державного контролю за безпекою продуктів харчування стрімко змінюється. Протягом 2016-2018 років мораторій на проведення перевірок органами державної влади суттєво обмежував заходи з контролю за діяльністю підприємств аграрної галузі і харчової промисловості. В січні 2019 року перевірки були відновлені, однак система державного контролю вже не залишалася старою: вона була суттєво переведена на сучасні рейки і продовжує стрімко трансформуватися надалі. В даному посібнику надається конспект основного закону про державний контроль станом на початок 2020 року.

Чинна законодавчо-нормативна база надає вичерпну інформацію про основи, правила та принципи здійснення державного контролю. При підготовці бізнесу до перевірок варто керуватися саме оригінальними текстами чинної нормативно-правової бази. В даному розділі надаються посилання на статті законів, які супроводжуються короткою анотацією їх змісту, коментарем щодо ключових положень та рекомендацій для суб'єктів господарювання. Анотації статей закону є виключно інформацією до відома, а не тлумаченням закону.

- **Закон України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності"**

Посилання на закон: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16>

Стаття 1. Визначення термінів

Словник термінів, які визначаються в даному законі, включає, зокрема, визначення державного нагляду, ризику як такого та прийнятного ризику, третіх осіб.

* Державний нагляд також передбачає контрольну діяльність державних колегіальних органів, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

* Ризик – це ймовірність виникнення негативних наслідків від здійснення господарської діяльності та можливий вимірюваний розмір втрат від них. Прийнятний ризик – це соціально, економічно, технічно, політично обґрунтований ризик, який не перевищує допустимий рівень.

Стаття 2. Сфера дії цього Закону

Базовим законом про державні перевірки у сфері обігу харчової продукції є Закон України "Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин". Сфери харчової продукції стосуються лише наступні пункти цього закону:

- Стаття 4: частини 1, 4, 6-7, 10 (другий абзац), 12-14;
- Стаття 6: частини 1 (крім вимоги отримання погодження від ДПСС), 3;
- Стаття 7: частини 1-4, 6, 8-10;
- Стаття 12: частини 1-2;
- Статті 13-18, 20-21.

* Інші статті і підрозділи цього закону не застосовуються у сфері продуктів харчування.

Стаття 3. Основні принципи державного нагляду (контролю)

Стаття не стосується продуктів харчування

* Принципи державного контролю у сфері продуктів харчування визначаються в законі "Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин".

Стаття 4. Загальні вимоги до здійснення державного нагляду (контролю)

Лише окремі пункти цієї статті стосуються сфери продуктів харчування:

- Частина 1:* Контроль здійснюється за місцем провадження діяльності або в приміщенні ДПСС
- Частина 4:* Виключно законами встановлюється, зокрема, вичерпний перелік для зупинення господарської діяльності, спосіб та форми здійснення заходів державного контролю, перелік порушень, на які видається припис та санкції за порушення
- Частина 6:* Заборона перевірок особами, які мають конфлікт інтересів
- Частина 7:* Трактуюванню суб'єкта господарювання надається пріоритет у випадку, коли законодавство допускає неоднозначне трактування
- Частина 10, абз.2:* Не допускається вилучення оригіналів будь-яких документів та комп'ютерів (окрім випадків кримінального провадження)

Частина 12: Перед початком перевірки контролер вносить запис до журналу реєстрації заходів контролю

Частина 13: Заходи з моніторингу ситуації не є державним контролем

Частина 14: Контролери зобов'язані зберігати конфіденційну інформацію та комерційну таємницю, а ДПСС забезпечує спеціальний режим захисту та доступу до комерційної таємниці

***!** Суб'єктам господарювання настійно рекомендується завести журнали для фіксації заходів державного контролю!

Стаття 4-1. Інтегрована автоматизована система державного нагляду (контролю)

* Формально стаття не стосується контролю у сфері продуктів харчування

Стаття 5. Планові заходи зі здійснення державного нагляду (контролю)

* Формально стаття не стосується контролю у сфері продуктів харчування

Стаття 6. Позапланові заходи зі здійснення державного нагляду (контролю)

Лише окремі пункти цієї статті стосуються сфери продуктів харчування:

Частина 1: Підставами для позапланових перевірок є:

- подання письмової заяви про здійснення контролю за власним бажанням,
- виявлення недостовірних даних у звітності (крім випадків, коли суб'єкт господарювання протягом 1 місяця сам надав достовірні дані, або коли орган державного контролю виявив, протягом 10 робочих днів повідомив суб'єкта господарювання, а той у строк до 5 робочих днів виправив дані),
- перевірка виконання приписів щодо усунення порушень,
- звернення фізичних осіб про порушення, що спричинило шкоду, з додаванням документів, що підтверджують такі порушення (суб'єкти господарювання мають право не допускати посадових осіб, якщо вони не пред'явили відповідні документи),
- неподання суб'єктом господарювання звітності за два періоди підряд без поважних причин або без письмових пояснень,
- доручення Прем'єр-міністра України у зв'язку з виявленими системними порушеннями та/або настанням події, що має значний негативний вплив на права, законні інтереси, життя та здоров'я людини, захист навколишнього природного середовища та забезпечення безпеки держави,

- настання аварії, смерті потерпілого внаслідок нещасного випадку або професійного захворювання, що було пов'язано з діяльністю суб'єкта господарювання.

Під час проведення позапланового заходу з'ясовуються лише ті питання, які стали підставою для перевірки, з обов'язковим зазначенням цих питань у посвідченні на проведення перевірки.

Фізичні особи, які подали безпідставне звернення, несуть відповідальність, передбачену законом.

Повторне проведення позапланових заходів державного контролю за тим самим фактом забороняється.

Частина 3: Суб'єкт господарювання повинен ознайомитися з підставою проведення позапланової перевірки і отримати копію посвідчення на проведення заходу.

***!** У разі позапланових перевірок суб'єктам господарювання потрібно вимагати від контролерів документи, які підтверджують порушення,

***!** Суб'єктам господарювання рекомендується перевірити наявність посвідчення на перевірку і зазначені там питання.

***!** Суб'єктам господарювання рекомендується притягати до відповідальності фізичних осіб, які подали звернення про проведення його перевірки без достатніх, документально підтверджених підстав.

Стаття 7. Розпорядчі документи органів державного нагляду (контролю)

Лише окремі пункти цієї статті стосуються сфери продуктів харчування:

Частина 1: Наказ (рішення, розпорядження) на здійснення перевірки має містити найменування суб'єкта господарювання та предмет перевірки

Частина 2: Посвідчення (направлення) на проведення перевірки підписується керівником органу державного контролю або його заступником і засвідчується печаткою

Частина 3: У посвідченні зазначаються: найменування органу державного контролю, суб'єкта господарювання, його місцезнаходження, номер і дата наказу, перелік посадових осіб – контролерів з зазначенням їх посади та ПІБ, дата початку та дата закінчення заходу, тип заходу (плановий або позаплановий), форма заходу (перевірка, ревізія, обстеження, огляд, інспектування тощо), підстави для здійснення заходу, предмет заходу, інформація про здійснення попереднього заходу (тип і строк його здійснення)

Частина 4: Посвідчення є чинним лише протягом зазначеного в ньому строку

Частина 6: За результатами перевірки посадова особа складає акт, який повинен містити такі відомості: дату; тип заходу (плановий або позаплановий); форма заходу (перевірка, ревізія, обстеження, огляд тощо); предмет заходу; найменування органу державного контролю, посаду, ПІБ посадової особи; найменування юридичної особи або прізвище, ім'я та по батькові фізичної особи - підприємця, щодо діяльності яких здійснювався контроль.

Посадова особа зазначає в акті стан виконання вимог законодавства суб'єктом господарювання, а в разі невиконання - детальний опис виявленого порушення з посиланням на відповідну вимогу законодавства. В останній день перевірки два примірники акту підписуються посадовими особами органу державного контролю та суб'єктом господарювання або уповноваженою ним особою. Якщо суб'єкт господарювання не погоджується з актом, він підписує акт із зауваженнями. Зауваження суб'єкта господарювання є невід'ємною частиною акту. У разі відмови суб'єкта господарювання підписати акт посадова особа органу державного контролю вносить до такого акту відповідний запис. Один примірник акту надається керівнику суб'єкта господарювання в останній день контролю, другий зберігається в органі державного контролю.

Частина 8: Припис – це обов'язкова для виконання у визначені строки письмова вимога посадової особи органу державного контролю щодо усунення порушень законодавства. Припис не передбачає застосування санкцій. Припис видається та підписується посадовою особою, яка здійснювала перевірку.

Частина 9: Розпорядчий документ органу державного контролю – обов'язкове для виконання письмове рішення органу державного контролю щодо усунення порушень у визначені строки. Розпорядження видається та підписується керівником органу державного контролю або його заступником. Розпорядження може передбачати застосування до суб'єкта господарювання санкцій. Розпорядчий документ повинен містити такі відомості: дату складення; тип заходу (плановий чи позаплановий); форма заходу (перевірка, ревізія, обстеження, огляд тощо); термін усунення порушень; посилання на акт, у якому були зазначені виявлені під час державного контролю порушення; найменування органу державного контролю, посаду, ПІБ посадової особи, яка здійснила перевірку; найменування та місцезнаходження суб'єкта господарювання, ПІБ його керівника; ПІБ інших осіб, які взяли участь у здійсненні заходу.

Розпорядчий документ органу державного контролю щодо усунення порушень складається у двох примірниках: один не пізніше 5 робочих днів з дня складення акту надається суб'єкту

господарювання, а другий з підписом суб'єкта господарювання залишається в органі державного контролю.

У разі відмови суб'єкта господарювання від отримання розпорядчого документа він направляється рекомендованим листом або за допомогою електронного кабінету або іншої інформаційної системи, а на копії розпорядчого документа, який залишається в органі державного контролю, проставляються вихідний номер і дата направлення.

Розпорядчі документи щодо усунення порушень вимог законодавства можуть бути оскаржені до відповідного центрального органу виконавчої влади або суду в установленому законом порядку.

Частина 10: Усі розпорядчі документи кожного окремого заходу державного контролю формуються в єдину справу у встановленому порядку.

- *! Варто перевіряти чи вся наведена в Частині 3 інформація зазначена у посвідченні.
- *! У разі виявлення порушень варто вимагати наведення в акті посилання на відповідні вимоги законодавства.
- *! Варто мати на увазі, що суб'єкт господарювання може не погодитися з актом і підписати його з зауваженнями.

- * Існує дві форми документу за результатами перевірки: припис, який обов'язковий для виконання у визначені строки, але не передбачає застосування санкцій, і розпорядчий документ органу державного контролю, який обов'язковий для виконання у визначені строки і може передбачати санкції.

Стаття 8. Повноваження та обов'язки органу державного нагляду (контролю)

- * Стаття не стосується контролю у сфері продуктів харчування.

Стаття 9. Відповідальність посадових осіб органу державного нагляду (контролю)

- * Формально стаття не стосується контролю у сфері продуктів харчування

Стаття 9-1. Повноваження 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.

- * Стаття не стосується контролю у сфері продуктів харчування

Стаття 9-2. Повноваження центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики з питань державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності

* Стаття не стосується контролю у сфері продуктів харчування

Стаття 10. Права суб'єкта господарювання

* Стаття не стосується контролю у сфері продуктів харчування. Права операторів ринку продуктів харчування визначаються в законі "Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин".

Стаття 11. Обов'язки суб'єкта господарювання

* Стаття не стосується контролю у сфері продуктів харчування. Обов'язки операторів ринку продуктів харчування визначаються в законі "Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин".

Стаття 12. Відповідальність суб'єкта господарювання

Лише окремі пункти цієї статті стосуються сфери продуктів харчування:

Частина 1: Невиконання розпорядчих документів щодо усунення порушень тягне за собою застосування штрафних санкцій у порядку, встановленому законом.

Частина 2: Якщо законом передбачаються мінімальні та максимальні розміри санкцій, враховується принцип пропорційності порушення і покарання. При першому порушенні застосовується мінімальна санкція.

*! Варто пам'ятати, що при першому порушенні можуть бути застосованими лише мінімальні санкції.

Стаття 13. Рішення про відбір зразків продукції

Відбір зразків продукції здійснюється на підставі письмового вмотивованого рішення керівника органу державного контролю або його заступника. У рішенні зазначаються кількість зразків для кожного виду або типу продукції та місце здійснення експертизи. Відбір зразків здійснюється в кількості не менш як 2 екземпляри, один з яких залишається у суб'єкта господарювання.

*! Варто приділити увагу мотивації щодо відбору зразків в рішенні органу державного контролю.

Стаття 14. Порядок відбору зразків продукції

Відбір зразків здійснюється в присутності керівника суб'єкта господарювання і засвідчується актом відбору зразків продукції. Посадова особа зобов'язана пред'явити рішення та роз'яснити порядок відбору зразків. Суб'єкт господарювання має право бути присутнім при всіх діях посадової особи під час відбору зразків продукції і заявляти клопотання з приводу цих дій (про це вноситься запис до акту відбору зразків). Зразки повинні бути опломбовані. Посадова особа забезпечує збереження і своєчасність доставки зразків на експертизу.

Порядок відбору зразків продукції для визначення її якісних показників та форми акту відбору зразків продукції, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України № 1280 від 31 жовтня 2007 року

Посилання на Порядок: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1280-2007-%D0%BF>

Стаття 15. Акт відбору зразків продукції

Акт складається у 3 примірниках: один додається до опломбованих зразків і передається до лабораторії, другий залишається у суб'єкта господарювання, третій – у того, хто відбирав зразки.

Порядок відбору зразків продукції для визначення її якісних показників та форми акту відбору зразків продукції, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України № 1280 від 31 жовтня 2007 року

Посилання на Порядок: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1280-2007-%D0%BF>

Стаття 16. Витрати, пов'язані з відбором, доставкою та проведенням експертизи (випробування) зразків продукції

Зазначені витрати несе орган державного нагляду. Якщо експертиза підтвердила порушення, суб'єкт господарювання відшкодовує витрати.

Порядок відшкодування суб'єктом господарювання витрат, пов'язаних з проведенням експертизи (випробування) зразків продукції, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України № 1279 від 31 жовтня 2007 року

Посилання на Порядок: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1279-2007-%D0%BF>

Стаття 17. Рішення про призначення експертизи (випробування)

Посадові особи зобов'язані ознайомити суб'єкта господарювання з інформацією про призначення експертизи і її висновками. Експерти залучаються на договірній основі за рахунок органу державного контролю. Експертиза здійснюється протягом 14 робочих днів і може бути продовжена лише у випадку, коли цього вимагає її методика.

***!** Варто вимагати від контролера надання інформації про призначення експертизи і її висновків.

Стаття 18. Оскарження результатів експертизи (випробування)

Для повторної експертизи використовується контрольний зразок, який залишається у суб'єкта господарювання. Суб'єкт господарювання може сам провести експертизу в акредитованій лабораторії. Результати експертизи оскаржуються у суді.

***!** Для уникнення небажаних наслідків варто приділити окрему увагу забезпеченню належних умов зберігання зразка, який лишається у суб'єкта господарювання.

Стаття 19. Консультативна підтримка суб'єктів господарювання

***** Стаття не стосується контролю у сфері продуктів харчування

Стаття 20. Громадський захист прав суб'єктів господарювання

Громадські об'єднання в особі уповноважених представників мають право здійснювати захист прав суб'єктів господарювання під час перевірок. Суб'єкти господарювання можуть залучати третіх осіб в ході перевірки для захисту своїх прав. Треті особи мають право бути присутніми на перевірці, знайомитися з документами, представляти інтереси суб'єкта господарювання. Органи державного контролю проводять консультації з громадськістю згідно Порядку.

Порядок проведення органами державного нагляду (контролю) консультацій з громадськістю за ініціативою громадських об'єднань, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України № 398 від 24 травня 2017 року

Посилання на Порядок: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/398-2017-%D0%BF#n8>

***!** Суб'єкти господарювання можуть залучати тренерів/кураторів, підготовлених а рамках проекту як третіх осіб при проведенні перевірок.

Стаття 21. Оскарження рішень органів державного нагляду (контролю)

Оскаржувати рішення органу державного контролю можна або в профільному центральному органі виконавчої влади або у суді.

Стаття 22. Прикінцеві положення

*** Стаття не стосується контролю у сфері продуктів харчування
а база з визначення ступеню ризику**

Законодавча основа для визначення ступеню ризиків надається в частині 2 статті 5 Закону України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності".

Посилання на статтю: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#n140>

Методику розроблення критеріїв ризику та Методику розроблення уніфікованих актів, які складаються за результатами перевірок розробляє Державна регуляторна служба і подає на затвердження до Кабінету Міністрів України. Власне критерії ризику і форми актів розробляє профільний орган державного контролю, у випадку продуктів харчування – Держпродспоживслужба.

Методика розроблення критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю), затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 342 від 10 травня 2018 року

Посилання на Методику: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/342-2018-%D0%BF#n13>

Методика розроблення уніфікованих форм актів, що складаються за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю), затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 342 від 10 травня 2018 року

Посилання на Методику: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/342-2018-%D0%BF#n62>

*** Обидві методики затверджені одним розпорядчим документом – Постановою КМУ № 342 від 10 травня 2018 року**

• **Методика визначення ступеню ризику**

Загальні положення

Методика встановлює єдиний підхід до розроблення органами державного контролю критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного контролю. Критерії підлягають перегляду не рідше ніж 1 раз на 3 роки.

Вимоги щодо розроблення критеріїв

Під час розроблення критеріїв проводиться аналіз:

- кількості суб'єктів господарювання, що підлягають державному контролю у відповідній сфері
- кількості порушень суб'єктами господарювання за період не менш як 5 років
- випадків настання негативних наслідків за період не менш як 5 років, їх масштабу, причин та кількості
- кількісних та якісних показників господарської діяльності, що вказують на можливість настання негативних наслідків від провадження господарської діяльності

Посилання на Вимоги: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/342-2018-n#n19>

Вимоги щодо віднесення суб'єктів господарювання до ступенів ризику

Віднесення суб'єкта господарювання високого, середнього, незначного ступеню ризику здійснюється з урахуванням суми балів, нарахованих за всіма критеріями.

Посилання на Вимоги: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/342-2018-n#n38>

Вимоги щодо визначення періодичності проведення планових заходів державного контролю

Періодичність планових заходів державного контролю може змінюватися у разі відсутності суттєвих порушень суб'єктом господарювання вимог законодавства шляхом встановлення відповідного коефіцієнта (за виключенням суб'єктів господарювання високого ступеня ризику).

Посилання на Вимоги: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/342-2018-n#n45>

Вимоги щодо оприлюднення інформації

На веб-сайті органу державного контролю оприлюднюються:

- відомості про перелік суб'єктів господарювання, що підлягають державному контролю із зазначенням ступеня ризику

- форми для визначення ризиків настання негативних наслідків від провадження господарської діяльності
- форми визначення вичерпного переліку критеріїв, їх показників, кількості балів за кожним показником, шкали балів та періодичності проведення планових заходів державного контролю

Форма визначення ризиків настання негативних наслідків від провадження господарської діяльності, Додаток 1 до Методики розроблення критеріїв за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю), затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України № 342 від 10 травня 2018 року
Посилання на Форму: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/342-2018-%D0%BF#n52>

Форма визначення вичерпного переліку критеріїв, їх показників, кількості балів за кожним показником, шкали балів та періодичності проведення планових заходів державного нагляду (контролю), Додаток 2 до Методики розроблення критеріїв за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю), затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України № 342 від 10 травня 2018 року
Посилання на Форму: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/342-2018-%D0%BF#n56>

• **Методика розроблення уніфікованих актів**

Загальні положення

Методика встановлює єдиний підхід до розроблення органами державного контролю уніфікованих форм актів, що складаються за результатами проведення планових/позапланових заходів державного контролю. Уніфікована форма акту розробляється органом державного контролю та оприлюднюється на його веб-сайті. Перелік питань визначається органом державного контролю залежно від ступеня ризику на основі вимог законодавства і оприлюднюється на веб-сайті органу державного контролю.

Посилання на Форму переліку питань для проведення заходів державного нагляду: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/342-2018-п#n81>

Вимоги до складення уніфікованої форми акту перевірки

Уніфікована форма акту перевірки розробляється згідно з Додатком 2 до Методики розроблення уніфікованих форм актів, що складаються за результатами проведення планових/позапланових заходів державного контролю

Посилання на Додаток 2: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/342-2018-п#n85>

Форма переліку питань для проведення заходів державного нагляду (контролю), Додаток 1 до Методики розроблення уніфікованих форм актів, що складаються за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю), затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України № 342 від 10 травня 2018 року

Посилання на Форму: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/342-2018-%D0%BF#n81>

Акт, складений за результатами проведення планового/позапланового заходу державного нагляду (контролю) щодо дотримання суб'єктом господарювання вимог законодавства, Додаток 2 до Методики розроблення уніфікованих форм актів, що складаються за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю), затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України № 342 від 10 травня 2018 року

Посилання на Акт: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/342-2018-%D0%BF#n85>