

5. Жвалюк В. Р. Податкові органи Російської імперії в Україні у другій половині XIX – на початку XX ст.: організаційно-правові засади діяльності: Монографія / За наук. ред.. проф. О. Н. Ярмиша. К. : Атіка, 2001. 176 с.

6. Гончарук В. Я. Правове регулювання виробництва і обігу спиртних напоїв у Російській імперії в кінці XVIII – на початку XX ст. : Монографія / За наук. ред.. чл.-кор. АПН України, проф. О. Н. Ярмиша. Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. 234 с.

7. Собрание узаконений и распоряжений правительства, изданных при Правительствующем Сенате Российской империи (СУ). 1905. Отд. I. № 153. Ст. 1417.

8. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е. (ПСЗ – III). Т. XXIII. № 22629.

9. Янковский И.И. Правила и порядки государственных сберегательных касс. Варшава, 1905. 127 с.

DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-588-92-1-4>

ПРИНЦИП РИЗИК-ОРІЄНТОВАНОСТІ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ: ЮРИДИЧНА ПРИРОДА ТА ДОСВІД ЗАСТОСУВАННЯ В ДЕРЖАВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Грибовський Б. О.

аспірант

*Науково-дослідного інституту державного будівництва
та місцевого самоврядування*

Національної академії правових наук України

м. Харків, Україна

Ризиком називається несприятливий результат, що загрожує охоронюваним законодавством цінностям, як-от незалежності та територіальній цілісності держави, здоров'ю, недоторканності та безпеці людини, навколишньому середовищу тощо. Технічно ризик визначається як сукупність ймовірності або частоти випадків виникнення певної загрози і масштабу наслідків такого виникнення. Рівень ризику пропорційний ймовірності несприятливого результату, ступеню небезпеки шкоди і кількості (та ступеню вразливості) схильних до нього людей. Відповідно до такого підходу ризик

розглядається як така, що є раціоналізованою та піддається вимірюванню, підстава для відповідної системи контролю.

При застосуванні принципу ризик-орієнтованості державного контролю основна увага приділяється тим підконтрольним суб'єктам, чия діяльність пов'язана, як вважається, з найбільш значними ризиками. Відповідно, ті підприємства, установи та організації, котрі становлять високий ризик, мають піддаватися більш частим і ретельним перевіркам (у т.ч. в розрізі необхідного часу та кваліфікації інспекторів), ніж решта. Інструмент класифікації, розроблений з даною метою експертами-практиками на основі емпіричного досвіду і передових світових практик, дозволяє розподілити всіх суб'єктів, чия діяльність підлягає контролю, на категорії за рівнем ризику принаймні на три категорії: високого, помірного та низького ризику. Ризик-орієнтоване планування перевірок необхідно здійснювати шляхом оцінки ризиків, котра має враховувати ключову інформацію про відповідного суб'єкта: його розміри; результати попередніх перевірок; географічна та кліматична зона, де він розташований, тощо.

Ризик-орієнтоване регулювання виходить за межі адресності та приносить користь не тільки для держави чи громадянського суспільства, але й для споживачів відповідних послуг і навіть для самих підконтрольних суб'єктів. Застосування даного принципу передбачає, передусім, оцінку ризику з метою знизити ймовірність несприятливого впливу на суспільні інтереси, гарантувати більшу безпеку, дотримання відповідних нормативно-правових приписів, а відтак – зміцнити стан законності й правопорядку, дотримання прав і свобод громадян у відповідній сфері. Крім того, ризик-орієнтований підхід здатен зміцнити довіру до контрольно-наглядових органів і підконтрольних їм суб'єктів, і є критично важливим для послаблення адміністративного навантаження на підприємства, установи, організації, підвищення дієвості та ефективності контрольних заходів. Світовий досвід демонструє, що перевагами використання ризик-орієнтованих підходів є, окрім усього іншого, поліпшення і підвищення стабільності дотримання нормативно-правових вилог і мінімізація ризиків, а також економічна ефективність.

Найважливіше, що варто відзначити: незважаючи на зменшення кількості перевірок (особливо для суб'єктів, які становлять низький ризик), рівень безпеки, ймовірно, залишається постійним і навіть підвищується. Таким чином, даний підхід забезпечує більш високий рівень досягнення цілей перевірок і зниження навантаження на систему контролю. У цьому відношенні можна говорити про «безпрограшність» результатів такого підходу.

Ризик є фундаментальним критерієм для визначення того, що конкретно необхідно попередити чи мінімізувати за допомогою перевірок, розподілу кадрових і матеріальних ресурсів та підбору найбільш підходящих методів і засобів втручання. Втім ризик-орієнтований підхід не зводиться до обґрунтованого планування перевірок. Він також ґрунтується на професіоналізмі окремо взятого інспектора та його поведінці в ході перевірки, спрямованій на стимулювання дотримання нормативно-правових вимог і довіри до органів контролю, прозорості та методах, що використовуються щодо підконтрольних суб'єктів, обміні інформацією та координації між різними органами на регіональному/місцевому та/або національному рівнях, чітко прописаних сферах компетенції всіх, хто бере участь у контрольній діяльності структур, і використанні адекватних інформаційно-комунікаційних технологій.

Яскравим прикладом використання принципу ризик-орієнтованості державного контролю є сфера забезпечення продовольчої безпеки в Європейському Союзі. Пакет нормативних документів, що регулюють продовольчу безпеку, відомий як «Пакет гігієни» (Регламенти 852/2004/EU із загальної гігієни харчової продукції [1]; 853/2004/EU, що встановлює особливі гігієнічні правила для харчової продукції тваринного походження [2]; 854/2004/EU, що встановлює особливі правила організації офіційних контрольних перевірок продукції тваринного походження, призначеної для вживання людьми [3]; і 882/2004/EU, що встановлює правила організації офіційних контрольних перевірок з метою підтвердити відповідність законодавству у сфері кормів і харчових продуктів) [4]), вимагає, щоб усі учасники господарської діяльності у сфері виробництва та обігу харчових продуктів («оператори продовольчого бізнесу», ОПБ) забезпечували можливість відстеження джерела продуктів, і регулює увесь «продовольчий ланцюг» і діяльність усіх суб'єктів.

Більше того, ці регламенти передбачають повну відповідальність операторів за завдану шкоду. Регламенти також визначають з достатніми подробицями процедуру відкликання продукції. Передбачаючи її, регулятор, з одного боку, визнає, що ризики виникнення небезпечних ситуацій неможливо звести до нуля. З іншого боку, це стимулює ОПБ ініціювати відкликання продукції у випадках, коли їм стає відомо про проблему, і передбачає відповідальність ОПБ у ситуаціях, коли вони не здійснюють такого відкликання (розмір їхньої відповідальності, тим не менш, зменшується, якщо вони відкликають продукцію, тільки-но виявляють проблему). Оператори також зобов'язані запровадити постійні системи самоконтролю з метою постійного й систематичного

гарантування безпечності продовольчої продукції. Нарешті, що є особливо важливим, з нашої точки зору, регламенти, що регулюють продовольчу безпеку в ЄС, чітко визначають ризик-орієнтованість як принцип, на основі якого здійснюється вибір засобів регулювання, розподіл ресурсів і відповідних заходів щодо забезпечення дотримання нормативних вимог.

Ризик-орієнтований підхід може бути застосований як до перевірок діючих підприємств, установ та організацій, так і до перевірок на етапі підготовки до операційної діяльності, й лежить в основі офіційних контрольних перевірок, передбачених «Пакетом гігієни» на всій території ЄС. Таким чином, регламент забезпечує упевненість у тому, що перевірки є однаковими для всіх держав-членів ЄС.

Як відзначалося вище, ризик, аналіз ризику і співмірність ризику є основами офіційних перевірок у сфері продовольчої безпеки. Так, Регламент 882/2004/EU щодо офіційних контрольних перевірок встановлює в своїй вступній частині, що «частота офіційних контрольних перевірок має бути постійною і пропорційною ступеню ризику» і брати до уваги результати проведених перевірок [4]. Цей Регламент передбачає використання ризик-орієнтованого підходу до планування згідно із загальними рекомендаціями з метою «сприяння поширенню послідовних національних стратегій» і виявленню таких, що ґрунтуються на ризиках, пріоритетів і найбільш ефективних процедур контролю. Стаття 1 Регламенту чітко встановлює, що завданнями офіційних перевірок є «попередження, усунення чи скорочення до прийнятних рівнів ризиків для людей і тварин, що виникають як безпосередньо, так і через навколишнє середовище». Ст. 3 Регламенту визначає фактори ризику, які необхідно враховувати: невід’ємні ризики, притаманні продукції чи роду діяльності, результати проведених раніше перевірок дотримання нормативних вимог, а також результати внутрішнього контролю та зовнішні дані, що свідчать про порушення норм. На додаток, ст. 54 встановлює пропорційний ризику підхід до забезпечення дотримання нормативних вимог при прийнятті рішень про заходи, що застосовуються в разі порушення норм, а ст. 55 передбачає співмірність покарання за вчинені правопорушення.

Принцип ризик-орієнтованості поступово стверджується і в законодавстві України. Вже сьогодні він закріплений у ст. 28 Закону України «Про національну безпеку України» [5], ст. 4 Закону України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор» [6], ст. 11-14 Закону України «Про надання будівельної продукції на ринку» [7] та ін. З урахуванням досвіду держав ЄС, дедалі

ширше використання принципу ризик-орієнтованості є одним із перспективних напрямків удосконалення державного контролю в Україні.

Література:

1. Regulation (EC) No 852/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the hygiene of foodstuffs. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2004/852/oj>

2. Regulation (EC) No 853/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 laying down specific hygiene rules for food of animal origin. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2004/853/oj>

3. Regulation (EC) No 854/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 laying down specific rules for the organisation of official controls on products of animal origin intended for human consumption. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2004/854/oj>.

4. Regulation (EC) No 882/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on official controls performed to ensure the verification of compliance with feed and food law, animal health and animal welfare rules. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2004/882/oj>

5. Закон України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.

6. Закон України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор» від 14.07.2020 № 768-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/768-20>.

7. Закон України «Про надання будівельної продукції на ринку» від 02.09.2020 № 850-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/850-20>.