



ДЕРЖАВНА РЕГУЛЯТОРНА СЛУЖБА УКРАЇНИ

вул. Арсенальна, 9/11 м. Київ 01011

тел. (044) 254-56-73, факс 254-43-93

e-mail: inform@dkrp.gov.ua

Від _____ № _____
на № _____ від _____

Рішення № _____ від “ _____ ” _____ 2016 р. про відмову в погодженні проекту регуляторного акта

Державною регуляторною службою України відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» розглянуто проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про поштовий зв'язок» (далі – проект Закону), а також документи, що надані до нього листом Міністерства інфраструктури України від 21.09.2016 № 5418/13/14-16.

За результатами розгляду проекту Закону та аналізу регуляторного впливу на відповідність вимогам статей 4, 5, 8 і 9 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»

встановлено:

законопроектом пропонується внести зміни до Закону України «Про поштовий зв'язок» виклавши його в новій редакції.

Як вбачається з Аналізу регуляторного акту до проекту Закону (далі – АРВ), цілями державного регулювання проекту Закону є:

- виконання плану імплементації Директиви 97/67/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 15 грудня 1997 р. про спільні правила розвитку внутрішнього ринку поштових послуг Співтовариства та покращення якості обслуговування, схваленого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 222;

- приведення чинного законодавства у сфері поштового зв'язку України із положеннями Директиви 97/67/ЄС Європейського Парламенту та Ради 97/67/ЄС від 15 грудня 1997 р. про спільні правила розвитку внутрішнього ринку поштових послуг Співтовариства та покращення якості обслуговування;

- приведення законодавства України у сфері поштового зв'язку у відповідність із положеннями міжнародних договорів, угод та актів, зокрема Акта Всесвітнього поштового союзу;

- визначення чіткого переліку суспільних відносин, які підлягають регулюванню законодавством про поштовий зв'язок;

- удосконалення термінології законодавства України у сфері поштового зв'язку;

- визначення послуги з пересилання періодичних друкованих видань як послуги поштового оператора;
- запровадження державного регулювання та контролю у сфері поштового зв'язку;
- удосконалення правового регулювання надання операторами поштового зв'язку універсальних послуг поштового зв'язку;
- впровадження механізму реалізації заходів із запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення;
- створення ефективного правового механізму забезпечення встановлення та ремонту поштових шаф (абонентських поштових скриньок), забезпечення вільного доступу листонош до абонентських поштових скриньок.

Однак, проект Закону не може бути погоджений у даній редакції оскільки обраний розробником спосіб державного регулювання під час практичного застосування може суперечити інтересам операторів поштового зв'язку, а розробником в Аналізі регуляторного впливу, відповідно вимог Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308 «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта» зі змінами, внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1151 (далі – Методика), *не доведено* доцільність, адекватність, ефективність та збалансованість запропонованого механізму державного регулювання.

В контексті визначених в АРВ цілей державного регулювання зазначаємо, що змістовне наповнення проекту Закону не відповідає поставленим цілям, оскільки окремі його положення не відповідають принципам Європейського регулювання у відповідній сфері господарської діяльності та суперечать законодавству України.

Наприклад, проектом Закону встановлюється норма щодо отримання права на здійснення діяльності у галузі поштового зв'язку лише після включення до реєстру операторів поштового зв'язку, яка суперечить законодавству України про документи дозвільного характеру.

Відповідно до статті 1 проекту Закону передбачається встановити, що оператор поштового зв'язку – суб'єкт господарювання, який має право на здійснення діяльності з надання послуг поштового зв'язку.

Частиною 1 статті 16 проекту закону встановлюється, що діяльність у сфері надання послуг поштового зв'язку здійснюється за умови подання в установленому цим Законом порядку до національного регулятора повідомлення про початок здійснення діяльності у сфері надання послуг поштового зв'язку.

Частиною 6 статті 16 передбачається, що уповноважені національним регулятором, посадові особи протягом п'яти робочих днів з дати, зазначеної в абзаці четвертому частини четвертої цієї статті, *вносять відомості про суб'єкта господарювання до реєстру операторів поштового зв'язку*, який

оприлюднюється на офіційній сторінці національного регулятора в мережі Інтернет.

Частиною 8 статті 16 встановлюються підстави, за наявності яких *повідомлення* про початок здійснення діяльності у сфері надання послуг поштового зв'язку, про зміну відомостей, які зазначаються у реєстрі операторів поштового зв'язку, *вважаються не поданими*.

Таким чином, положеннями проекту Закону передбачається, що право на надання послуг поштового зв'язку набувається шляхом внесення уповноваженими посадовими особами відомостей про суб'єкта господарювання до реєстру операторів поштового зв'язку за наслідками розгляду повідомлення про початок здійснення діяльності у сфері надання послуг поштового зв'язку.

Тобто, повідомлення про включення суб'єкта господарювання до реєстру операторів поштового зв'язку за своєю суттю має ознаки дозвільного документа, оскільки без включення до реєстру провадити господарську діяльність з надання послуг поштового зв'язку буде неможливо

Слід зазначити, що статтею 1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» (далі – Закон про дозвільну систему) передбачено, що *документ дозвільного характеру* – це дозвіл, висновок, рішення, погодження, свідоцтво, інший документ, який дозвільний орган зобов'язаний видати суб'єкту господарювання у разі надання йому права на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності та/або без наявності якого суб'єкт господарювання не може проваджувати певні дії щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності.

Дозвільна (погоджувальна) процедура - сукупність дій, що здійснюються суб'єктами господарювання, державними адміністраторами та дозвільними органами під час проведення погодження (розгляду), оформлення, надання висновків тощо, які передують отриманню документа дозвільного характеру.

Частиною першою статті 3 Закону про дозвільну систему встановлено основні принципи державної політики з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності, одним з яких є *зменшення рівня державного регулювання* господарської діяльності.

У свою чергу, Державна регуляторна служба України виступає проти додаткового навантаження на підприємців та підтримує скорочення кількості видів діяльності і робіт, що вимагають одержання дозволів.

Разом з цим, відповідно до статті 1 Закону України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності», забороняється вимагати від суб'єктів господарювання отримання документів дозвільного характеру, які не внесені до Переліку, затвердженого цим Законом.

Враховуючи вищезазначене, положення проекту Закону необхідно доопрацювати, враховуючи законодавство України про дозвільну систему та Директиву 97/67/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 15 грудня 1997 року, передбачивши декларативний (інформаційний) характер процедури включення суб'єкта господарювання до реєстру операторів поштового зв'язку.

Щодо питання державного нагляду (контролю) у сфері надання послуг поштового зв'язку зазначаємо, що Верховною Радою України 03.11.2016 р. прийнято проект Закону України «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», який наразі готується на підпис Президентів України.

Даним Законом, зокрема, змінами внесеними в статтю 2 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (далі – Закон про нагляд (контроль)), передбачається суттєве звуження сфер нагляду (контролю), на який не поширюється дія Закону про нагляд (контроль).

Новелою Закону є запровадження здійснення певними органами заходів нагляду (контролю) відповідно до вимог цього Закону та з урахуванням особливостей, визначених законами у відповідних сферах та міжнародними договорами.

Враховуючи, що відносини, які виникають під час здійснення заходів нагляду (контролю) у сфері надання послуг поштового зв'язку, не включені до статті 2 Закону про нагляд (контроль), пропонуємо виключити із проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про поштовий зв'язок» положення щодо не поширення Закону про нагляд (контроль) на сферу послуг поштового зв'язку.

Відповідно норми законопроекту необхідно привести у відповідність до Закону про нагляд (контроль), або зробити відсылку на проведення заходів нагляду (контролю) відповідно до Закону про нагляд (контроль).

Стаття 8 проекту Закону передбачає встановити, зокрема, що джерелами фінансування здійснення діяльності національного регулятора є надходження до спеціального фонду Державного бюджету України *внеску на регулювання* відповідно до Податкового кодексу України у розмірі 0,2 відсотка від доходів операторів поштового зв'язку, отриманих за надання послуг поштового зв'язку. Платниками внеску на регулювання є оператори поштового зв'язку з дня їх включення до реєстру операторів поштового зв'язку.

Запропонований законопроектом Механізм фінансування Регулятора за рахунок внесків суб'єктів господарювання не може бути підтриманий враховуючи наступне.

- Частиною третьою статті 29 Бюджетного кодексу України в числі джерел формування спеціального фонду Державного бюджету України в частині доходів **не передбачено** такого джерела як **внески на регулювання**. При цьому, частиною четвертою статті 29 Бюджетного кодексу України визначено, що «якщо законом встановлено новий вид доходу державного бюджету, його зарахування до загального чи спеціального фонду визначається законом про Державний бюджет України на період до внесення відповідних змін до цього Кодексу».

- Податковий кодекс України **не передбачає** серед загальнодержавних податків та зборів **внесків на регулювання**. Водночас,

відповідно до пункту 9.4 статті 9 Податкового кодексу України, установлення загальнодержавних податків та зборів, не передбачених цим Кодексом, забороняється.

- Фінансування діяльності Регулятора за рахунок внесків операторів поштового зв'язку неминуче призведе до росту тарифів на їх послуги.

Крім того, Директива 97/67/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 15 грудня 1997 року про спільні правила розвитку внутрішнього ринку поштових послуг Співтовариства та покращення якості обслуговування не містить норм про можливість фінансування національного регуляторного органу за рахунок операторів поштового зв'язку.

Одночасно зазначаємо, що в АРВ до проекту Закону розробником жодним чином не обґрунтовано необхідність запровадження внеску на регулювання, не розраховано витрати операторів поштового зв'язку на сплату внеску, не визначено потреби Регулятора у фінансуванні, не розглянуто альтернатив (наприклад, фінансування за рахунок державного бюджету), не проаналізовано вплив такого регулювання на кінцевого споживача.

Тобто, запропонований механізм фінансування Регулятора потребує суттєвого доопрацювання, оскільки суперечить законодавству України та не відповідає європейським принципам регулювання сфери поштового зв'язку.

Поданий на розгляд Аналіз регуляторного впливу до проекту Закону не містить, зокрема, оцінки визначення проблеми в цифровому вимірі, опису механізмів та заходів, які забезпечать розв'язання проблеми, визначення питомої ваги суб'єктів малого підприємництва у загальній кількості суб'єктів господарювання, на яких поширюється регулювання; не в повній мірі визначено показники результативності дії регуляторного акта, а також заходи, за допомогою яких здійснюватиметься відстеження результативності дії регуляторного акта.

Отже, не можливо у повному обсязі оцінити, як безпосередньо проблему, так і ефективність запропонованого способу її вирішення, *оскільки аналіз регуляторного впливу до проекту Закону не відповідає вимогам Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308 «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта» (далі – Методика).*

Так, у розділі I «Визначення проблеми» АРВ розробник повинен чітко визначити проблему, яку пропонується розв'язати шляхом державного регулювання, визначити причини її виникнення, оцінити важливість зазначеної проблеми, зокрема навести дані у цифровому чи кількісному вимірі, що доводять факт існування проблеми і характеризують її масштаб, визначити основні групи, на які вона справляє вплив, а також обґрунтувати, чому проблема не може бути розв'язана за допомогою ринкових механізмів та діючих регуляторних актів.

Разом з тим, в АРВ при визначенні проблеми, яку передбачається розв'язати шляхом державного регулювання, розробник обмежився лише формальним словесним описом проблеми. Не наведено жодних даних у числовій формі, які б обґрунтовували наявність проблеми, її масштаб та

важливість, а також не охарактеризовано та не оцінено сфери, на які проблема має найбільший негативний вплив.

Зазначене не відповідає вимогам статті 4 Закону, зокрема, принципу доцільності – оскільки розробником не доведена наявність проблеми, що потребує державного втручання, та не обґрунтована необхідність державного регулювання господарських відносин з метою її вирішення.

У розділі III «Визначення та оцінка альтернативних способів досягнення цілей» розробник повинен визначити всі можливі альтернативні способи вирішення існуючої проблеми та оцінити вигоди і витрати держави, населення та суб'єктів господарювання від застосування кожного з них.

Однак, розробник формально визначивши альтернативи (1- залишення чинного регулювання без змін та 2- прийняття законопроекту), обмежився лише текстовим описом вигод і витрат держави, населення та суб'єктів господарювання від застосування кожної з них. При цьому, під час проведення оцінки впливу на сферу інтересів суб'єктів господарювання великого і середнього підприємництва окремо кількісно розробником не визначено витрати, які будуть виникати внаслідок запровадження кожного з альтернативних способів, у грошовому еквіваленті відповідно до Додатку 2 до Методики.

В АРВ розробником не наведено реальних розрахунків витрат суб'єктів господарювання, яких вони зазнають як внаслідок впровадження проекту, так і внаслідок застосування альтернативних способів досягнення цілей, що підтверджували б економічну доцільність обраного способу (зокрема, щодо запровадження внеску на регулювання).

Зазначене не дозволить в подальшому об'єктивно оцінити, наскільки обраний розробником спосіб державного втручання відповідає проблемі, що потребує врегулювання, та наскільки його застосування буде ефективним для її вирішення.

У розділі V АРВ «Механізми та заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми» розробником не описано механізм дії запропонованого регулювання з урахуванням основних бізнес-процесів, які потрібно буде забезпечити суб'єктам господарювання для реалізації його вимог. При цьому, розробником не враховано, що механізм реалізації регуляторного акта має бути безпосередньо пов'язаний із цілями та очікуваними результатами регуляторного акту, тобто яким чином будуть діяти норми проекту наказу та якою прогнозується ситуація після набрання регуляторним актом чинності.

Крім того, розробником не оцінено, які організаційні заходи мають здійснити органи влади для впровадження цього регуляторного акта після набрання їм чинності.

Слід зазначити, що АРВ має на меті, зокрема, спрогнозувати наслідки запровадження регулювання, в тому числі оцінити витрати суб'єктів господарювання та держави на його виконання. Відповідно така оцінка, як будь-який прогноз не може бути стовідсотково точною. Водночас, використання для розрахунків даних з надійних джерел підвищує точність такого прогнозу.

Для проведення АРВ та М-тесту використовуються дані таких типів:

а) офіційні дані – дані Державної служби статистики України, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, офіційні довідники тощо, в тому числі власна статистична інформація розробника проекту регуляторного акту;

б) оціночні дані – дані бізнес-асоціацій, окремих представників бізнесу та опитування експертів, незалежних інституцій, розробника регуляторного акту, як органу, що реалізує владні повноваження у відповідній сфері тощо.

У випадку, якщо використання для підготовки АРВ та М-тесту офіційних даних не можливе з обґрунтованих причин, розробник повинен зафіксувати цей факт в АРВ та зазначити, що розрахунки витрат суб'єктів господарювання проводились виключно на підставі оціночних даних.

При цьому, у якості оціночних даних можуть використовуватись власні дані Міністерства інфраструктури України, до повноважень якого належить аналіз діяльності сфери поштових послуг, або дані відповідних профільних інституцій, в тому числі бізнес-асоціацій.

Одночасно зазначаємо, що критерії розподілу суб'єктів господарювання за розміром встановлені статтею 55 Господарського кодексу України. У разі неможливості застосувати зазначені критерії з об'єктивних причин розробник може використовувати інші критерії, обґрунтувавши їх об'єктивність в АРВ.

Розділ VIII АРВ «Визначення показників результативності дії регуляторного акта» заповнено з порушенням вимог пункту 10 Методики. Так, розробником не наведено додаткових показників, які безпосередньо характеризують результативність регуляторного акта, та не наведено їх прогнозне значення. Зазначене є порушенням вимог Методики, яка передбачає, що слід визначити не менше ніж три кількісних показники, які безпосередньо характеризують результативність дії регуляторного акта та які підлягають контролю (відстеження результативності).

Крім того, розробником не наведено прогнозних показників результативності дії регуляторного акта у кількісному виразі.

Порушення розробником вимог Закону та Методики в частині визначення показників результативності та заходів з проведення відстеження результативності регуляторного акта не дозволить в подальшому належним чином провести відстеження його результативності, як передбачено статтею 10 Закону.

У процесі розгляду проекту Закону на адресу Державної регуляторної служби України надійшли численні зауваження та пропозиції від суб'єктів господарювання (листи: ТОВ «Нова Пошта» від 24.10.2016 № 144; ТОВ «Делівері» від 28.10.2016 № 64125-16; ПП «Нічний Експрес» від 04.11.2016 № 5254; ТОВ «Міст Груп»; УАДМ від 11.11.2016 № 11/11), обсяг і характер яких свідчить про те, що покладений в основу законопроекту спосіб державного регулювання є потенційно обтяжливим для суб'єктів господарювання. Як вбачається з переліку адресатів аналогічні звернення були направлені Міністерству інфраструктури України.

З приводу зазначеного зауважуємо, що статтею 4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»

визначено ключові принципи державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності.

Принцип *прозорості та врахування громадської думки*, зокрема, передбачає відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів *на всіх етапах* їх регуляторної діяльності, *обов'язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень та пропозицій*, наданих у встановленому законом порядку фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, обов'язковість і своєчасність доведення прийнятих регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності.

Таким чином, розробку законопроекту здійснено з неповним урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», з огляду на недотримання принципів державної регуляторної політики, визначених статтею 4 цього Закону, зокрема принципів доцільності, адекватності, ефективності, збалансованості, вимог статті 5 в частині недопущення прийняття регуляторних актів, які є непослідовними або не узгоджуються чи дублюють діючі регуляторні акти, а також вимог статті 8 в частині підготовки АРВ з урахуванням вимог Методики проведення аналізу регуляторного впливу, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308.

Ураховуючи вищенаведене, керуючись частиною четвертою статті 21 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», Державною регуляторною службою України

вирішено:

відмовити в погодженні проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про поштовий зв'язок».

**В.о. Голови Державної
регуляторної служби України**



В. П. Загородній