



ДЕРЖАВНА РЕГУЛЯТОРНА СЛУЖБА УКРАЇНИ

01011, м. Київ, вул. Арсенальна, 9/11

тел. (044) 254-56-73, факс 254-43-93
e-mail: inform@dkrp.gov.ua

Від _____ № _____

Рішення № _____ від _____ 2017 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 деяких законодавчих актів України (щодо удосконалення відповідальності за порушення лісового законодавства та встановлення правових засад обліку та реалізації лісоматеріалів)» (далі – проект Закону), а також документи, що додаються до проекту Закону, подані листом Державного агентства лісових ресурсів України від 03.05.2017 № 12-12/2488-14.

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

встановлено:

проектом Закону пропонується внести зміни до деяких законодавчих актів України (щодо удосконалення відповідальності за порушення лісового законодавства та встановлення правових засад обліку та реалізації лісоматеріалів), а саме, до:

- Кримінального кодексу України;
- Кодексу України про адміністративні правопорушення;
- Закону України «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, пов'язаної з реалізацією та експортом лісоматеріалів».

Як вбачається з АРВ до проекту Закону його розроблено з метою вирішення існуючих в Україні проблем у сфері лісового господарства шляхом запровадження законодавчих змін щодо удосконалення відповідальності за порушення лісового законодавства та встановлення правових засад обліку та реалізації лісоматеріалів.

Однак, проект регуляторного акта не може бути погоджений ДРС у представлений редакції з огляду на нижчезазначене.

Державна регуляторна служба України
ВІХ №4045/0/20-17 від 06.06.2017



Так, запропоновані зміни проекту Закону до статті 245 Кримінального кодексу України передбачають відповідальність за знищення або пошкодження лісових ділянок та зелених насаджень *в межах населених пунктів* вогнем або іншим загальнонебезпечним способом, що заподіяло істотну шкоду.

Водночас, відповідно до статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» адміністративно-територіальна одиниця – область, район, місто, район у місті, селище, село. Згідно статті 173 Земельного кодексу України, межа району, села, селища, міста, району у місті – це умовна замкнена лінія на поверхні землі, що відокремлює територію району, села, селища, міста, району у місті від інших територій.

Отже, запропонована зміна до редакції проекту Закону виключає відповідальність за вчинення таких дій *навколо населених пунктів та вздовж залізниць*, що передбачено статтею 245 Кримінального кодексу України. Таким чином, вважаємо за доцільне не замінити, а доповнити дану статтю проекту Закону після слів «зелених насаджень» словами «в межах та навколо населених пунктів», що дасть можливість врегулювати на законодавчому рівні існуючі проблеми знищення або пошкодження об'єктів рослинного світу.

Далі по тексті редакції проекту Закону передбачаються зміни до санкції статті 246 Кримінального кодексу України, у частині появи такого додаткового покарання, як конфіскація знарядь і засобів рубки та всього добутого. З метою правильного застосування термінології під час конструювання санкції статей Особливої частини Кримінального кодексу України вважаємо, що замість цих словосполучень доцільно вжити термін «спеціальна конфіскація» у проекті Закону.

Однак, звертаємо увагу, що згідно з приписами частини другої статті 59 Кримінального кодексу України, конфіскація майна встановлюється за тяжкі та особливо тяжкі корисливі злочини, а також за злочини проти основ національної безпеки України та громадської безпеки незалежно від ступеня їх тяжкості. Діяння, передбачені у статті 246 Кримінального кодексу України, не відносяться до жодної із перелічених категорій злочинів. З огляду на це, встановлення такого додаткового покарання, як конфіскація майна, у санкціях статті 246 Кримінального кодексу України (у редакції проекту Закону) суперечитиме вимогам статті 59 Кримінального кодексу України, що є неприпустимим, оскільки норми Особливої частини Кримінального кодексу мають відповідати загальним вимогам, передбаченим у статтях Загальної частини Кримінального кодексу.

Крім того, у примітці статті 246 проекту Закону зазначено, що «істотною шкодою», передбаченою статтями 245, 246 цього Кодексу, вважається заподіяння майнової шкоди, яка у тисячу і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян.

Дана законодавча ініціатива, спрямована на відмежування складів злочинів, передбачених статтями 245-246 Кримінального кодексу України, від суміжних адміністративних правопорушень.

Проте, здійснювати визначення істотної шкоди необхідно комплексно, встановлюючи факт заподіяння *не лише майнової шкоди*, а й шкоди, яка спричиняється у порядку використання, охорони та відтворення лісів та інших об'єктів рослинного світу, поставлених під охорону Кримінального кодексу України. Адже ліс є не тільки джерелом деревини, а й місцем існування для рослин та тварин, об'єктом неймовірної кількості безцінних археологічних, історичних та культурних знахідок і відкриттів.

У зв'язку із зазначеним вище, примітка статті 246 Кримінального кодексу України (у редакції проекту Закону) потребує доопрацювання.

Разом з цим, зазначаємо, що неможливо погодитись із запропонованою у проекті Закону редакцією статті 64 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), адже дана норма регулює питання порушення встановленого *порядку використання лісосічного фонду, заготівлі і вивезення деревини, заготівлі живиці*.

Натомість, проектом Закону пропонується замінити дану статтю нормою, що регулюватиме питання порушення *порядку видачі лісорубного та лісового квитка*, (що в цілому об'єктом регулювання має дещо інші відносини, як по суті так й за обсягом).

Згідно статті 69 Лісового кодексу України, спеціальне використання лісових ресурсів на виділеній лісовій ділянці проводиться за спеціальним дозволом – лісорубний квиток або лісовий квиток, що видається безоплатно.

Спеціальний дозвіл на заготівлю деревини в порядку рубок головного користування видається органом виконавчої влади з питань лісового господарства Автономної Республіки Крим, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства.

Таким чином, відповідальність за порушення порядку видачі лісорубного або лісового квитка нести будуть посадові особи, наділені відповідними повноваженнями. Однак, норми закладені у проекті Закону до статті 64 КУпАП залишаться не врегульованими, що є неприпустимим.

Звертаємо також увагу на те, що диспозиціями низки статей чинного КУпАП передбачена адміністративна відповідальність також за інші визначені проектом правопорушення. Так, в частині першій статті 74 КУпАП встановлена відповідальність за знищення або пошкодження лісоосушувальних каналів, дренажних систем і шляхів на землях державного лісового фонду. У запропонованій проектом Закону редакції зазначеної статті це визначено, як знищення або пошкодження лісової інфраструктури.

Так, частина перша статті 153 КУпАП регулює питання адміністративної відповідальності за знищення або пошкодження зелених

насаджень або інших об'єктів озеленення населених пунктів (тобто нелісової рослинності, яка за змістом статей 3, 4 Закону України «Про рослинний світ» є складовою поняття рослинний світ).

Більше того, доопрацювання потребують зміни, які запропоновані до статті 3 Закону України «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, пов'язаної з реалізацією та експортом лісоматеріалів». Так, у частині 2 даної статті проекту Закону передбачено, що порядок видачі сертифіката на походження лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів затверджується Кабінетом Міністрів України.

Разом з тим, у цій же статті проекту Закону частково деталізовано, як саме і за яких умов здійснюється такий порядок видачі відповідного сертифіката, що суперечить вище зазначеним нормам.

Також у проекті Закону передбачаються зміни до статті 3 Закону України «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, пов'язаної з реалізацією та експортом лісоматеріалів», зокрема, у частині анулювання сертифіката про походження лісоматеріалів територіальним органом центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства у разі звернення суб'єкта господарювання із заявою про анулювання *дозволу*.

Зазначена норма проекту Закону стосується анулювання сертифіката, а не дозволу.

Тому, необхідно слово «дозволу» замінити на слово «сертифікат».

Крім цього, зазначаємо, що в розумінні Закону України «Про адміністративні послуги» (далі – Закон) сертифікат про походження лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів має ознаки адміністративної послуги.

Відповідно до статті 1 Закону адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону.

Згідно з частиною першою статті 5 Закону виключно законами, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг, встановлюються:

- найменування адміністративної послуги та підстави для її одержання;
- суб'єкт надання адміністративної послуги та його повноваження щодо надання адміністративної послуги;
- перелік та вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги;
- платність або безоплатність надання адміністративної послуги;
- граничний строк надання адміністративної послуги;
- перелік підстав для відмови у наданні адміністративної послуги.

Таким чином, у проекті Закону необхідно передбачити платність або безоплатність видачі сертифіката про походження лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів.

Крім того, наданий розробником АРВ до проекту наказу не відповідає вимогам Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308 зі змінами, внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1151, (далі – Методика).

Відповідно до пункту 13 Методики результати проведення АРВ, викладаються письмово згідно з додатком 1 цієї Методики.

У розділі III АРВ «Оцінка впливу на сферу інтересів суб'єктів господарювання» розробником наведені цифрові дані щодо кількості суб'єктів малого підприємництва, що складає 50% від загальної кількості суб'єктів господарювання.

Водночас, у додатку 1 до Методики зазначено, якщо питома вага суб'єктів малого підприємництва (малих та мікропідприємств разом) у загальній кількості суб'єктів господарювання, на яких поширюється регулювання, перевищує 10 відсотків, необхідно здійснити *розрахунок витрат* на запровадження державного регулювання для суб'єктів малого підприємництва згідно з додатком 4 до Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта (Тест малого підприємництва).

Таким, чином, *відсутність розрахунків витрат* у М-Тесті до АРВ не дозволяє оцінити вплив регулювання на суб'єктів малого підприємництва, оцінити витрати, які вони понесуть внаслідок провадження регулювання, та, як наслідок унеможливило визначення необхідності вирівнювання питомої вартості навантаження між суб'єктами великого, середнього та малого підприємництва шляхом запровадження компенсаторних механізмів для суб'єктів малого підприємництва.

У розділі VI АРВ «Оцінка виконання вимог регуляторного акта залежно від ресурсів, якими розпоряджаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, які повинні проваджувати або виконувати ці вимоги» розробником не обраховано витрати органів виконавчої влади на виконання вимог регуляторного акта згідно з Додатком 3 до Методики, що не дозволяє зробити висновок щодо забезпечення балансу інтересів суб'єктів господарювання та держави, та чи є обраний спосіб регулювання оптимальним з позиції мінімізації витрат держави. Також не обраховано витрат на одного середнього підприємництва, які виникають внаслідок дії регуляторного акта згідно з Додатком 2 до Методики, що не дозволяє зробити висновок стосовно визначення грошового еквіваленту витрат, які будуть виникати внаслідок запровадження регуляторного акту для суб'єктів великого підприємництва.

Зазначені обставини унеможлиблюють надання об'єктивного висновку стосовно забезпечення балансу інтересів суб'єктів господарювання та держави.

Таким чином, зазначене не відповідає вимогам статті 4 Закону про регуляторну політику, зокрема, *принципу ефективності* – забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат.

У розділі V АРВ «Механізми та заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми» розробником не описано механізм дії запропонованого регулювання з урахуванням основних процесів, які потрібно буде забезпечити як органам влади так і 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.

У розділі VII АРВ «Обґрунтування запропонованого строку дії регуляторного акта» відсутнє, власне, обґрунтування запропонованого строку дії регуляторного акта.

У розділі VIII АРВ «Визначення показників результативності дії регуляторного акта» розробником не враховано вимоги пункту 10 Методики.

Так, розробником не наведено жодних обов'язкових показників результативності регуляторного акту, які безпосередньо характеризують результативність регуляторного акта. Відповідно до вимог Методики ці показники мають бути не описовими, а кількісними та вимірвальними.

Окрім того, прийняття проекту Закону здійснюється не у відповідності з визначеним статтею 4 Закону про регуляторну політику принципом прозорості та врахування громадської думки.

Вказаний принцип, 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 4 Закону про регуляторну політику 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.

На адресу ДРС листом Державної екологічної інспекції у Волинській області від 25.05.2017 № 1-7-8/1112 надійшли зауваження та пропозиції до проекту Закону. Аналогічні листи були також направлені і

на адреси Міністерства аграрної політики та продовольства України та Державного агентства лісових ресурсів України.

Акцентуємо увагу розробника, що відповідно до частини сьомої статті 9 Закону про регуляторну політику усі зауваження і пропозиції щодо проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу підлягають обов'язковому розгляду розробником цього проекту. За результатами цього розгляду розробник проекту регуляторного акта повністю чи частково враховує одержані зауваження і пропозиції або мотивовано їх відхиляє.

Також зауважуємо, що прийняття проекту Закону здійснюється не у відповідності з принципом передбачуваності державної регуляторної політики встановленого статтею 7 Закону про регуляторну політику, якою визначено, що регуляторні органи затверджують плани діяльності з підготовки ними проектів регуляторних актів на наступний календарний рік не пізніше 15 грудня поточного року, якщо інше не встановлено законом.

План діяльності з підготовки проектів регуляторних актів повинен містити визначення видів і назв проектів, цілей їх прийняття, строків підготовки проектів, найменування органів та підрозділів, відповідальних за розроблення проектів регуляторних актів.

Затверджені плани діяльності з підготовки проектів регуляторних актів, а також зміни до них оприлюднюються у спосіб, передбачений статтею 13 Закону про регуляторну політику, не пізніш як у десятиденний строк після їх затвердження.

Якщо регуляторний орган готує або розглядає проект регуляторного акта, який не внесений до затвердженого цим регуляторним органом плану діяльності з підготовки проектів регуляторних актів, цей орган повинен внести відповідні зміни до плану не пізніше десяти робочих днів з дня початку підготовки цього проекту або з дня внесення проекту на розгляд до регуляторного органу, але не пізніше дня оприлюднення проекту.

Проте, представлений проект постанови не включений до Плану діяльності з підготовки проектів регуляторних актів на 2017 рік Міністерством аграрної політики та продовольства України або Державним агентством лісових ресурсів України.

Враховуючи вищевикладене, за результатами розгляду положень проекту Закону та АРВ, встановлено, що проект розроблено без дотримання ключових принципів державної регуляторної політики, а саме: ефективності, збалансованості, передбачуваності та прозорості, визначених статтею 4 Закон про регуляторну політику, а також вимог статті 8 Закону про регуляторну політику у частинні підготовки АРВ з урахуванням вимог Методики проведення аналізу регуляторного впливу,

затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308 (зі змінами).

Ураховуючи викладене, керуючись частиною п'ятою 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 деяких законодавчих актів України (щодо удосконалення відповідальності за порушення лісового законодавства та встановлення правових засад обліку та реалізації лісоматеріалів)».

**Голова Державної регуляторної
служби України**



Ксенія Ляпіна