



## 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 \_\_\_\_\_ № \_\_\_\_\_

### 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 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» (далі - проект Закону), а також документи, що надані до нього листом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 11.07.2017 № 4102-17/23696-03.

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:

проектом Закону передбачається внести зміни до Закону України від 16.04.1991 № 959 «Про зовнішньоекономічну діяльність» (далі - Закон № 959) в частині скасування деяких видів спеціальних санкцій, що накладаються за порушення законодавства у сфері зовнішньоекономічної діяльності, зміни порядку застосування спеціальної санкції, конкретизації підстав для скасування або тимчасового зупинення дії спеціальної санкції, зменшення строків розгляду клопотань суб'єктів господарювання про скасування (тимчасове зупинення дії) спеціальної санкції.

Однак, проект Закону не може бути погоджений у даній редакції з огляду на наступне.

Підпунктом 1 пункту I проекту Закону передбачається статтю 1 Закону № 959 доповнити новим абзацом такого змісту:

«Спеціальна санкція - застосування центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері економічного розвитку до суб'єкта зовнішньоекономічної діяльності або до іноземного суб'єкта господарської діяльності, індивідуального режиму ліцензування кожної окремої зовнішньоекономічної операції відповідно до видів зовнішньоекономічної діяльності, визначених статтею 4 цього Закону».

Тобто, проект Закону визначає новий термін «спеціальна санкція».

Державна регуляторна служба України

ВИХ №7464/0/20-17 від 30.08.2017



Слід зазначити, що згідно із частиною другою статті 217 Господарського кодексу України у сфері господарювання застосовуються такі види господарських санкцій: відшкодування збитків; штрафні санкції; оперативно - господарські санкції.

У свою чергу, частиною третьою статті 217 Господарського кодексу України встановлено, що крім зазначених у частині другій цієї статті господарських санкцій, до суб'єктів господарювання за порушення ними правил здійснення господарської діяльності застосовуються адміністративно - господарські санкції.

Відповідно до частини четвертої статті 217 Господарського кодексу України господарські санкції застосовуються у встановленому законом порядку за ініціативою учасників господарських відносин, а адміністративно - господарські санкції - уповноваженими органами державної влади або органами місцевого самоврядування.

Статтею 239 Господарського кодексу України визначено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування відповідно до своїх повноважень та у порядку, встановленому законом, можуть застосовувати до суб'єктів господарювання такі адміністративно-господарські санкції, серед іншого, як застосування індивідуального режиму ліцензування на умовах та в порядку, визначених законом.

З огляду на викладене, застосування органами державної влади до суб'єктів господарювання індивідуального режиму ліцензування в розумінні Господарського кодексу України є адміністративно-господарською санкцією.

Відповідно до статті 3 Закону № 959 суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності в Україні є:

- фізичні особи - громадяни України, іноземні громадяни та особи без громадянства, які мають цивільну правоздатність і дієздатність згідно з законами України і постійно проживають на території України;
  - юридичні особи, зареєстровані як такі в Україні і які мають постійне місцезнаходження на території України (підприємства, організації та об'єднання всіх видів, включаючи акціонерні та інші види господарських товариств, асоціації, спілки, концерни, консорціуми, торговельні дома, посередницькі та консультаційні фірми, кооперативи, кредитно-фінансові установи, міжнародні об'єднання, організації та інші), в тому числі юридичні особи, майно та/або капітал яких є повністю у власності іноземних суб'єктів господарської діяльності;
  - об'єднання фізичних, юридичних, фізичних і юридичних осіб, які не є юридичними особами згідно з законами України, але які мають постійне місцезнаходження на території України і яким цивільно-правовими законами України не заборонено здійснювати господарську діяльність;
  - структурні одиниці іноземних суб'єктів господарської діяльності, які не є юридичними особами згідно з законами України (філії, відділення, тощо), але мають постійне місцезнаходження на території України;
  - спільні підприємства за участю суб'єктів господарської діяльності України та іноземних суб'єктів господарської діяльності, зареєстровані як такі в Україні і які мають постійне місцезнаходження на території України;
  - інші суб'єкти господарської діяльності, передбачені законами України.
- Україна в особі її органів, місцеві органи влади і управління в особі

створених ними зовнішньоекономічних організацій, які беруть участь у зовнішньоекономічній діяльності, а також інші держави, які беруть участь у господарській діяльності на території України, діють як юридичні особи згідно з частиною четвертою статті 2 цього Закону і законами України.

Беручи до уваги зазначене вище, застосування центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері економічного розвитку до суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, які у свою чергу є суб'єктами господарювання, індивідуального режиму ліцензування кожної окремої зовнішньоекономічної операції відповідно до видів зовнішньоекономічної діяльності, є адміністративно-господарською санкцією, а не спеціальною санкцією, як це пропонує проект Закону.

З огляду на викладене, проект Закону потребує доопрацювання з урахуванням норм Господарського кодексу України.

Крім цього, проектом Закону вносяться зміни, зокрема, до статті 37 Закону № 959, якими змінюється порядок застосування спеціальних санкцій до суб'єктів господарювання за порушення законодавства у сфері зовнішньоекономічної діяльності.

Також, в пункті 10 Пояснювальної записки до проекту Закону передбачається, що законопроект не містить норм, які порушують права та інтереси суб'єктів господарювання, громадян та держави, узгоджується з актами законодавства, що мають вищу юридичну силу та розроблено з урахуванням вимог Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності».

Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» (далі - Закон про дозвільну систему) визначає правові та організаційні засади функціонування дозвільної системи у сфері господарської діяльності і встановлює порядок діяльності дозвільних органів, уповноважених видавати документи дозвільного характеру, та адміністраторів.

Відповідно до статті 1 Закону про дозвільну систему документ дозвільного характеру - дозвіл, висновок, рішення, погодження, свідоцтво, інший документ в електронному вигляді (запис про наявність дозволу, висновок, рішення, погодження, свідоцтва, іншого документа в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань), 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.

В розумінні Закону про дозвільну систему спеціальна санкція не є документом дозвільного характеру.

Крім цього, згідно з статтею 2 Закону про дозвільну систему дія цього Закону поширюється на дозвільні органи, адміністраторів, уповноважений орган та суб'єктів господарювання, які мають намір провадити або провадять господарську діяльність.

Тому, пропонуємо в пункті 10 Пояснювальної записки до проекту Закону слова «та розроблено з урахуванням вимог Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» виключити.

З огляду на викладене, пояснювальна записка до проекту Закону потребує доопрацювання з урахуванням зазначених зауважень.

Одночасно, звертаємо увагу на необхідності забезпечення точності термінології та її уніфікації по всьому тексту проекту акта, зокрема, у проекті Закону вживаються різні назви центрального органу виконавчої влади, а саме - «центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері економічного розвитку» (стаття 1 проекту Закону) та «центральный орган виконавчої влади з питань економічної політики» (стаття 37 проекту Закону).

При цьому у тексті Закону № 959 вживається словосполучення «центральный орган виконавчої влади з питань економічної політики»

За своїм змістом проект Закону є регуляторним актом в розумінні статті 1 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (далі - Закон), оскільки відноситься до нормативно - правового акта, окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання.

Відтак, згідно статті 3 Закону, на порядок прийняття та впровадження в дію зазначеного регуляторного акта поширюються вимоги Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Статтею 4 Закону визначено принципи державної регуляторної політики такі як: доцільність, адекватність, ефективність, збалансованість, передбачуваність, прозорість та врахування громадської думки.

В свою чергу, абзацом 11 статті 1 та абзацом 3 статті 5 Закону встановлено, що зазначені принципи реалізуються шляхом підготовки аналізу регуляторного впливу (далі — АРВ), який має містити обґрунтування необхідності державного регулювання шляхом прийняття регуляторного акта, аналіз впливу, який справлятиме регуляторний акт на ринкове середовище, забезпечення прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави, а також обґрунтування відповідності проекту регуляторного акта принципам державної регуляторної політики.

Статтею 8 Закону визначено структуру АРВ, а також, серед іншого, зазначено, що методика підготовки аналізу регуляторного впливу для застосування іншими розробниками проектів регуляторних актів (крім Національного банку України) затверджується Кабінетом Міністрів України. Методика підготовки аналізу регуляторного впливу є обов'язковою для застосування розробниками проектів регуляторних актів.

Слід зазначити, що 16.12.2015 року Кабінетом Міністрів України була прийнята постанова № 1151 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів

України від 11 березня 2004 р. № 308», якою внесено зміни у Методику проведення аналізу впливу регуляторного акта.

Зазначеною постановою змінені вимоги до проведення аналізу впливу регуляторного акта, а саме встановлено:

- 1) форму аналізу регуляторного впливу;
- 2) форму визначення витрат на одного суб'єкта господарювання великого і середнього підприємництва, які виникають внаслідок дії регуляторного акта;
- 3) форму визначення бюджетних витрат на адміністрування регулювання для суб'єктів великого і середнього підприємництва;
- 4) тест малого підприємництва (М - Тест).

Таким чином, для належного виконання вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» при підготовці аналізу регуляторного впливу проекту регуляторного акта необхідно враховувати зміни внесені постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 року № 1151 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 р. № 308», яка набрала чинності 15.03.2016 року.

В даному випадку, поданий аналіз регуляторного впливу до проекту Закону, не відповідає вимогам вищезазначеної постанови Кабінету Міністрів України із змінами, а також характеризується формальним підходом щодо його складання та опису необхідної інформації для встановлення факту неможливості вирішення існуючої проблеми за допомогою інших альтернативних способів, а також забезпечення максимально можливих позитивних результатів від дії цього акта за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів суб'єктів господарювання, громадян та держави.

1. Так, розділ I АРВ «Визначення проблеми» повинен містити опис проблеми, яку передбачається розв'язати шляхом державного регулювання, причини та умови виникнення проблеми, обґрунтування щодо неможливості її розв'язання за допомогою ринкових механізмів або чинних регуляторних актів з окресленням кола суб'єктів на яких дана проблема справляє негативний вплив.

Проте, надана інформація відповідного розділу АРВ, характеризується формальним підходом щодо викладення необхідної інформації, зокрема, розробник обмежився лише словесним описом існуючих проблем вказавши, що на сьогодні окремі норми регулювання зовнішньоекономічної діяльності мають надмірний обмежувальний вплив на торгівлю та не містять стимулюючого ефекту.

Зазначене належним чином не доводить необхідність впровадження запропонованого проектом Закону механізму державного регулювання, оскільки у даному розділі АРВ відсутній конкретизований опис проблемних питань, які виникають у держави та відповідних суб'єктів господарювання через існування певних практичних проблем під час здійснення, а також регулювання зовнішньоекономічної діяльності, при цьому, не встановлено підстав доцільності застосування запропонованого проектом Закону ліберального підходу щодо регулювання зовнішньоекономічної діяльності.

Загалом, в АРВ до проекту Закону розробником не проаналізовано існуюче правове регулювання адміністративних відносин щодо яких склалась проблема, не доведено, чому існуючі регулювання не розв'язують проблему та потребують

вдосконалення. Не наведено даних у числовій формі, які б обґрунтовували наявність проблеми, її масштаб та важливість, а також не охарактеризовано та не оцінено сфери, на яких 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.

2. У розділі II «Цілі державного регулювання» АРВ розробник повинен чітко визначити мету державного регулювання, що має бути безпосередньо пов'язана з розв'язанням проблеми.

Натомість, в цьому розділі розробником зазначено, що проект Закону розроблено з метою лібералізації законодавства у сфері зовнішньоекономічної діяльності.

Задекларовані розробником цілі державного регулювання не відповідають проблемі, визначеній у попередньому розділі АРВ, є абстрактними та не вимірюваними. Зокрема, розробником не визначено індикаторів зменшення масштабів проблеми, що характеризувало б досягнення мети регулювання.

Таким чином, розробником порушено принцип адекватності, оскільки належним чином не обґрунтовано наскільки така форма державного регулювання відповідає вирішенню існуючої проблеми.

3. Абзацом 6 частини 3 статті 8 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» передбачено, що при підготовці аналізу регуляторного впливу розробник проекту регуляторного акта повинен визначити та оцінити всі прийнятні альтернативні способи досягнення встановлених цілей, у тому числі ті з них, які не передбачають безпосереднього державного регулювання господарських відносин.

Пункт 5 Методики вимагає при визначенні та оцінці усіх прийнятних альтернативних способів досягнення цілей державного регулювання (Розділ III АРВ) навести не менш ніж два можливих способи, оцінку кожного із них, причини відмови від застосування альтернативних способів розв'язання проблеми та аргументи щодо переваги обраного способу.

В даному випадку, розробником взагалі не здійснено аналізу визначених альтернативних способів досягнення цілей з описом вигод і витрат для держави, громадян та суб'єктів господарювання від застосування кожного з них.

Розробником не встановлено кількість та структуру суб'єктів господарювання на яких поширюватиметься дія даного акта, а також кількісно не визначено витрати, які будуть виникати внаслідок застосування кожного з альтернативних способів у грошовому еквіваленті у тому числі за допомогою Додатків до АРВ (за необхідності із застосуванням Додатку 2 або Додатку 4 до Методики), що підтверджували б економічну доцільність обраного способу.

Слід підкреслити, що факт відсутності економічного аналізу запропонованих альтернатив 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.

4. У розділі IV «Вибір найбільш оптимального альтернативного способу досягнення цілей» розробнику потрібно довести вибір оптимального альтернативного способу з урахуванням системи бальної оцінки ступеня досягнення визначених цілей, проаналізувати причини відмови від застосування того чи іншого способу, визначити аргументи на користь обраного, з метою підтвердження відповідності запропонованого проектом Закону регулювання принципу ефективності державної регуляторної політики, тобто забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів.

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

6. При заповненні розділу 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» необхідно обрахувати витрати органів виконавчої влади на виконання вимог регуляторного акта згідно з Додатком 3 до Методики, що дозволить зробити висновок щодо забезпечення балансу інтересів суб'єктів господарювання та держави, та чи витрати держави є оптимальними і не містять ознак корупційних ризиків.

7. У розділі VIII АРВ «Визначення показників результативності дії регуляторного акта» розробнику необхідно визначити прогнозні значення показників результативності регуляторного акта обов'язковими з яких повинні бути:

- розмір надходжень до державного та місцевих бюджетів і державних цільових фондів, пов'язаних з дією акта;
- кількість суб'єктів господарювання та/або фізичних осіб, на яких поширюватиметься дія акта;
- розмір коштів і час, що витратимуться суб'єктами господарювання та/або фізичними особами, пов'язаними з виконанням вимог акта;
- рівень поінформованості суб'єктів господарювання та/або фізичних осіб з основних положень акта.

Також, доцільно передбачити додаткові показники, які безпосередньо характеризують результативність даного регуляторного акта, (не менше ніж три кількісних показника), які, відповідно до вимог Методики, повинні бути кількісними та вимірними.

Крім того, статтею 7 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» встановлено вимоги щодо затвердження і оприлюднення регуляторними органами планів діяльності з підготовки ними

проектів регуляторних актів на наступний календарний рік до 15 грудня поточного року.

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

При цьому, згідно частини четвертої статті 7 відповідного Закону, 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 цього регуляторного органу, але не пізніше дня оприлюднення цього проекту.

Такі зміни до плану діяльності також підлягають обов'язковому оприлюдненню не пізніш як у десятиденний строк після їх затвердження.

Однак, під час попереднього розгляду з'ясовано, що проект Закону не внесений до Плану діяльності з підготовки проектів регуляторних актів на 2017 рік у порядку передбаченому статтею 7 Закону. Зазначене порушує один з ключових принципів державної регуляторної політики - принцип прозорості та врахування громадської думки.

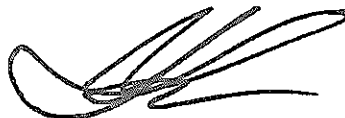
З огляду на викладене, за результатами розгляду положень проекту Закону та аналізу його регуляторного впливу, встановлено, що проект розроблено без дотримання ключових принципів державної регуляторної політики доцільності, адекватності, ефективності та збалансованості, визначених статтею 4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», а також вимог статті 8 цього Закону в частині підготовки АРВ з урахуванням Методики проведення аналізу регуляторного впливу, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308 (зі змінами).

Ураховуючи зазначене, 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 зовнішньоекономічну діяльність».

Голова Державної регуляторної  
служби України



К.М. Ляпіна