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 "___"_____2017 р.
про відмову в погодженні проекту регуляторного акта

Державною регуляторною службою України (ДРС) відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» розглянуто проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо приведення їх у відповідність із законодавством Європейського Союзу у сфері перевезення небезпечних вантажів» (далі – проект Закону), а також документи, що надані до нього листом Міністерства інфраструктури України від 03.08.2017 № 3631/18/14-17.

За результатами розгляду 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:

за інформацією розробника, проект Закону розроблено на виконання плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2014-2017 роки, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.09.2014 № 847, та плану імплементації Директиви 2008/68/ЄС Європейського Парламенту та Ради про внутрішні перевезення небезпечних вантажів, схваленого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26.11.2014 № 1159.

Метою розроблення проекту акта є внесення змін до законів України «Про перевезення небезпечних вантажів», «Про транспорт» та «Про автомобільний транспорт», якими передбачається переглянути компетенції органів, які здійснюють державне управління у сфері перевезення небезпечних вантажів, насамперед Мінінфраструктури та МВС. Крім цього, наведені функції, обов'язки і відповідальність уповноваженого з питань безпеки перевезення небезпечних вантажів (консультанта, радника) та інших учасників процесу перевезення небезпечних вантажів, а також вимоги стосовно операцій завантаження/розвантаження, перевантаження, взаємодії з іншими видами транспорту, забезпечення транспортної галузі кваліфікованим персоналом, використання рухомого складу з підвищеним рівнем безпеки до конструкції.

Державна регуляторна служба України
ВИХ №8325/0/20-17 від 22.09.2017
Мисько Володимир Іванович

Однак, проект Закону не може бути погоджений у запропонованій редакції, оскільки його положення не в повній мірі відповідають поставленим цілям, містить положень, які суперечать Директиві, та не відповідають загальноєвропейській практиці регулювання перевезень небезпечних вантажів.

Слід зазначити, що для встановлення на території Європейського співтовариства єдиних умов перевезення небезпечних вантажів положеннями статей 3 та 4 Директиви зазначено, що внутрішні перевезення небезпечних вантажів автомобільним транспортом територією Європейського співтовариства та перевезення між країнами Європейського співтовариства й третіми країнами здійснюються відповідно до вимог міжнародних регламентів з перевезення небезпечних вантажів (додатки А та В до Європейської Угоди про міжнародне дорожнє перевезення небезпечних вантажів (ДОПНВ); Регламент про міжнародне залізничне перевезення небезпечних вантажів (РІД); Європейська угода про міжнародне перевезення небезпечних вантажів внутрішніми водними шляхами (ВОПНВ)). Проект Закону жодних аналогічних положень не містить.

У проекті Закону пропонується доповнити Закон України «Про перевезення небезпечних вантажів» новою статтею 9^2, яка встановлюватиме обов'язки уповноваженого (консультанта, радника) з питань безпеки перевезення небезпечних вантажів. При цьому, враховуючи що Закон України «Про перевезення небезпечних вантажів» поширюється на всі види транспорту, вимога щодо призначення уповноважених (консультантів, радників) буде застосовуватися також до підприємств, що беруть участь у перевезенні небезпечних вантажів морським та авіаційним транспортом. У той же час, сфера дії Директиви не поширюється на перевезення небезпечних вантажів зазначеними видами транспорту. Міжнародний кодекс морського перевезення небезпечних вантажів (МКМПНВ) та Технічні інструкції Міжнародної організації цивільної авіації, що регулюють перевезення небезпечних вантажів морським та повітряним транспортом, також не передбачають призначення уповноважених (консультантів, радників).

Слід зазнати, що уповноважені (консультанти, радники) на морському транспорті існують лише в Німеччині, а на повітряному транспорті взагалі не існують в жодній країні світу, а встановлення вимог, не передбачених Директивою, не є предметом та метою проекту Закону.

До повноважень Міністерства інфраструктури проектом Закону пропонується включити затвердження класифікації та ідентифікації небезпечних вантажів. Ці вимоги суперечать положенням Директиви, оскільки, згідно з положеннями міжнародних регламентів у сфері перевезення небезпечних вантажів, компетентним органом повинні бути класифіковані тільки окремі небезпечні вантажі, такі як вибухові речовини і вироби класу 1, самореактивні речовини класу 4.1 та органічні пероксиди класу 5.2. Інші небезпечні вантажі класифікуються їх виробниками, якщо спеціальними положеннями не передбачене інше.

Проектом Закону передбачається виключення з компетенції МВС та включення до компетенції Мінінфраструктури організацію проведення

спеціального навчання водіїв транспортних засобів, що перевозять небезпечні вантажі, та уповноважених з питань безпеки перевезень небезпечних вантажів.

Слід зазначити, що на сьогоднішній день МВС створена система підготовки водіїв транспортних засобів, що перевозять небезпечні вантажі, та уповноважених з питань безпеки. Навчально-методичне забезпечення та тестові питання, що використовуються у теперішній час в Україні під час проведення спеціального навчання водіїв та уповноважених та складання іспитів жодним чином не поступаються за якістю матеріалам, які використовуються в країнах Європейського співтовариства.

Також, з метою запобігання актам тероризму положеннями пункту 1.10.1.6 додатку А ДОПНВ регламентовано, що компетентний орган має вести реєстр всіх дійсних ДОПНВ-свідоцтв. Такий реєстр на сьогодні створено та ведеться МВС. У той же час, відповідно до проекту Закону до компетенції Мінінфраструктури включено лише ведення електронної бази даних про осіб, які пройшли спеціальне навчання з питань перевезення небезпечних вантажів, що є недостатнім для виконання зазначених вимог ДОПНВ.

За позицією ДРС, передбачений проектом Закону перерозподіл повноважень у сфері регулювання перевезень небезпечних вантажів між центральними органами виконавчої влади, *необхідність і ефективність якого жодним чином необґрунтована в Аналізі регуляторного впливу*, може під час практичного застосування створити певні проблеми для суб'єктів господарювання, а також привести до додаткових бюджетних витрат.

Неоднозначним для розуміння є передбачене проектом Закону виключення компетенції МВС щодо видачі свідоцтв про допущення транспортних засобів до перевезення визначених небезпечних вантажів (далі – Свідоцтво).

Так, згідно проекту Закону, перевізник у разі дорожнього перевезення небезпечних вантажів зобов'язаний забезпечити огляд спеціалізованих транспортних засобів для перевезення небезпечних вантажів та у встановлених законодавством випадках отримання Свідоцтва. Крім цього, законопроект передбачає, що транспортні засоби, якими перевозяться небезпечні вантажі, повинні в установлених законодавством випадках пройти перевірку, мати відповідне маркування, додаткове обладнання і свідоцтво про допущення транспортних засобів до перевезення визначених небезпечних вантажів. Однак у запропонованій редакції проекту Закону компетенцію державних органів в зазначеному питанні не визначено взагалі, що суперечить положенням розділів 9.1.2 та 9.1.3 додатку В до Європейської угоди про міжнародне дорожнє перевезення небезпечних вантажів (ДОПНВ), згідно вимог яких спеціалізовані транспортні засоби для перевезення небезпечних вантажів повинні проходити щорічний технічний огляд для підтвердження відповідності їх конструкції встановленим вимогам, за результатами якого компетентним органом видається свідоцтво про допущення транспортних засобів до перевезення небезпечних вантажів.

Слід зазначити, що в АРВ до проекту Закону пропозиція щодо виключення компетенції МВС стовно видачі/продовження Свідоцтв жодним

чином необґрунтована, а також не наведено даних щодо джерел фінансування та розрахунків затрат, пов'язаних з облаштуванням матеріально-технічної бази підприємств, які будуть здійснювати видачу/продовження Свідоцтв, та підготовку кваліфікованих працівників задіяних у даній сфері.

Одночасно зазначаємо, що у процесі розгляду проекту Закону на адресу ДРС надійшли зауваження та пропозиції зауваження та пропозиції від суб'єктів господарювання (*копії додаються*), обсяг і характер яких свідчить про те, що покладений в основу проекту Закону спосіб державного регулювання є потенційно обтяжливим для суб'єктів господарювання.

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.

З метою дотримання вищезазначених вимог вказаного Закону, розробнику проекту Закону необхідно здійснити об'єктивний розгляд відповідних звернень та інформувати заявників і Державну регуляторну службу України про його результати.

Крім того зазначаємо, що 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» зі змінами, внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1151 (далі – Методика).

Відповідно до пункту 13 Методики результати проведення аналізу впливу регуляторного акта (АРВ), викладаються письмово згідно з додатком 1 цієї Методики.

1. Так, у розділі І «Визначення проблеми» АРВ згідно з вимогами Методики 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 до проекту Закону при визначенні проблеми, розробник обмежився лише її формальним описом, вказавши, що необхідністю впровадження відповідного державного регулювання є потреба у приведенні норм чинного законодавства у відповідність із вимогами міжнародних договорів у сфері перевезення небезпечних вантажів та Директиви 2008/68/ЄС.

Зазначене належним чином не доводить необхідність впровадження пропонованого проектом Закону державного регулювання, оскільки деталізований опис проблемних питань, які виникають безпосередньо через невідповідність чинного законодавства міжнародним правовим актам та практиці здійснення господарської діяльності при перевезенні небезпечних вантажів - у редакції запропонованого АРВ до проекту Закону відсутній.

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.

Таким чином, надана інформація в Розділі I АРВ 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 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, незважаючи на те, що проектом Закону передбачається переглянути компетенції органів, які здійснюють державне управління у сфері перевезення небезпечних вантажів, та визначити уповноважені органи для проведення випробовувань зразків тари та інших засобів утримання вантажів, визначення безпечних умов перевезення окремих небезпечних вантажів, розробник при оцінці альтернативних способів досягнення цілей не проаналізував вигоди і витрати держави загалом.

Також, за результатом детального аналізу наданої інформації, було встановлено, що зазначені в розділі 2 АРВ «Оцінка впливу на сфери інтересів суб'єктів господарювання» дані стосовно кількості суб'єктів господарювання, що підпадають під дію регулювання, можливо поставити під сумнів, як і формально проведену оцінку альтернативних способів досягнення цілей в цілому.

Так, у вказаному розділі АРВ зазначено, що під дію регулювання підпадають всього 317 суб'єктів господарювання, з яких 133 – великі, 167 – середні, 17 - малі. Водночас згідно наявної інформації їх загальна кількість

становить близько 2000, з яких: великі - 20, середні – 150, малі – 1080, мікро – 750. З урахуванням цього подальші розрахунки витрат таких суб'єктів господарювання доцільно провести з урахуванням реальної ситуації на ринку перевезень небезпечних вантажів.

Також, під час проведення розрахунків витрат суб'єктів господарювання, розробником не вказано назв процедур щодо яких здійснено відповідні розрахунки та не встановлено формули визначених сум орієнтовних витрат, які можуть зазнати суб'єкти господарювання великого та середнього підприємництва при виконанні вимог даного проекту регуляторного акта. Це ставить під сумнів достатність обрахованих бізнес-процесів, які пропонується встановити проектом Закону, а також точність розрахунків, проведених розробником згідно з Додатком 2 до Методики.

3. У зв'язку з неналежним опрацюванням попередніх розділів АРВ, у розділі IV «Вибір найбільш оптимального альтернативного способу досягнення цілей» розробником не доведено вибір оптимального альтернативного способу з урахуванням системи бальної оцінки ступеня досягнення визначених цілей, не проаналізовано причини відмови від застосування того чи іншого способу та аргументи на користь обраного, що є порушенням принципу ефективності – забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів.

4. У розділі V АРВ «Механізми та заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми» розробником в повному обсязі 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 акта, тобто яким чином будуть діяти положення проекту Закону та якою прогнозується ситуація після набрання регуляторним актом чинності.

5. В розділі VI «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» зазначено, що витрати на виконання вимог регуляторного акта для органів виконавчої влади чи місцевого самоврядування не передбачається.

Однак, тільки через запропоноване проектом Закону виключення компетенції МВС стовно видачі Свідоцтв, державний бюджет матиме значні фінансові затрати пов'язані з облаштуванням матеріально-технічної бази організацій, які будуть здійснювати видачу Свідоцтв, та підготовку кваліфікованих працівників задіяних у даній сфері тощо.

6. Розділ VIII АРВ «Визначення показників результативності дії регуляторного акта» заповнено з порушенням вимог пункту 10 Методики. Так, розробником не наведено додаткових прогнозних показників результативності

дії регуляторного акта, які безпосередньо пов'язані із предметом регулювання проекту Закону, та яких, згідно вимог Методики, повинно бути не менше трьох.

7. В порушення вимог пункту 12 Методики у розділі IX «Визначення заходів, за допомогою яких здійснюватиметься відстеження результативності дії регуляторного акта» розробником не визначені, зокрема, метод проведення відстеження та групи осіб, що відбиратимуться для участі у відповідному опитуванні.

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.

Враховуючи вищевикладене, 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, збалансованості, прозорості та врахування громадської думки, визначених статтею 4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», вимог статті 5 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» в частині недопущення прийняття регуляторних актів положення яких викладено у спосіб, який не є доступним та однозначним для розуміння особами, які повинні впроваджувати або виконувати вимоги цього регуляторного акта, а також вимог статті 8 цього Закону в частинні підготовки АРВ з урахуванням вимог 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 внесення змін до деяких законів України щодо приведення їх у відповідність із законодавством Європейського Союзу у сфері перевезення небезпечних вантажів».

Голова Державної регуляторної служби України **К. М. Ляпіна**

Мисько В.І.
т. 254-52-21