



## 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» (далі - Закон) розглянуто проект Закону України «Про особливості державного регулювання діяльності авіаційних перевізників, пов'язаної з перевезенням пасажирів та/або вантажу повітряним транспортом» (далі – проект Закону), а також документи, що надані до нього листом Державної авіаційної служби України від 24.10.2017 № 1.1.19-11276-17.

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:

проект Закону розроблено з метою приведення законодавчих актів у відповідність до законодавства Європейського Союзу та захисту споживачів послуг авіаційної галузі шляхом нормативного закріплення положень, якими передбачається визначити заходи з підвищення контролю з боку держави за фінансовим становищем авіаперевізників, зокрема проведення органом ліцензування оцінки наявності у авіаперевізника достатніх фінансових ресурсів для забезпечення виконання ним своїх фактичних та потенційних зобов'язань перед іншими підприємствами та пасажирями, покриття своїх постійних та змінних витрат на виробничу діяльність тощо.

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

1. Абзацом першим статті 2 проекту Закону передбачається, що дія цього Закону поширюється на всіх авіаційних перевізників незалежно від їх організаційно-правової форми, які провадять або мають намір провадити господарську діяльність з *перевезення пасажирів та/або вантажу повітряним транспортом*.

Слід зазначити, що Закон України від 02.03.2015 № 222-VIII «Про ліцензування видів господарської діяльності» (далі – Закон № 222) регулює суспільні відносини у сфері ліцензування видів господарської діяльності, *визначає виключний перелік видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, встановлює уніфікований порядок їх ліцензування, нагляд і контроль у сфері*

Державна регуляторна служба України

ВИХ №10841/0/20-17 від 01.12.2017



ліцензування, відповідальність за порушення законодавства у сфері ліцензування видів господарської діяльності.

Відповідно до пункту 24 частини першої статті 7 Закону № 222, зокрема, ліцензуванню підлягає такий вид господарської діяльності, як *перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів повітряним транспортом*.

Тобто, ліцензування зазначеного вище виду господарської діяльності здійснюється на загальних підставах у відповідності до Закону № 222.

Враховуючи наведене, абзац перший статті 2 проекту Закону не узгоджується з пунктом 24 частини першої статті 7 Закону № 222 в частині назви виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню.

2. Абзацом третім статті 2 проекту Закону передбачається, що цим Законом встановлюються ліцензійні умови провадження господарської діяльності з перевезення пасажирів та/або вантажу повітряним транспортом та вичерпний перелік документів, що додаються до заяви про отримання ліцензії на право провадження цієї господарської діяльності.

У розумінні Закону № 222 *ліцензійні умови* – нормативно-правовий акт Кабінету Міністрів України, іншого уповноваженого законом органу державної влади, положення якого встановлюють вичерпний перелік вимог, обов'язкових для виконання ліцензіатом, та вичерпний перелік документів, що додаються до заяви про отримання ліцензії.

Оскільки, ліцензійні умови не можуть бути встановлені на рівні Закону, то абзац третій статті 2 проекту Закону потребує виключення.

Крім цього, потребує виключення стаття 4 «*Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з перевезення пасажирів та/або вантажу повітряним транспортом*» проекту Закону.

3. Пунктом 5 статті 5 проекту Закону передбачається, що орган ліцензування приймає рішення про видачу ліцензії або про відмову в її видачі (з обґрунтуванням підстав відмови) протягом *тридцяти робочих днів* з дня одержання органом ліцензування заяви про отримання ліцензії та документів, що до неї додаються.

Проте, частиною восьмою статті 13 Закону № 222 встановлено, що строк прийняття рішення про видачу ліцензії становить *десять робочих днів* з дня одержання органом ліцензування заяви про отримання ліцензії.

Отже, пункт 5 статті 5 проекту Закону потребує приведення у відповідність до частини восьмої статті 13 Закону № 222 в частині строку прийняття рішення про видачу ліцензії.

4. Частиною першою статті 7 проекту Закону зазначається, що крім підстав, визначених Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності», *підставою для анулювання ліцензії є припинення* авіаційним перевізником провадження господарської діяльності з перевезення пасажирів та/або вантажу повітряним транспортом на 6 місяців *або відсутність* початку такої *діяльності* протягом 6 місяців з дня прийняття рішення про видачу ліцензії.

Слід зазначити, що дія Закону № 222 поширюється на порядок видачі, переоформлення та анулювання ліцензій на провадження зазначеного вище виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню.

Враховуючи зазначене, частина перша статті 7 проекту Закону потребує виключення.

5. Поряд з цим, частиною другою статті 8 Прикінцевих положень проекту Закону, зокрема, передбачається внесення змін до Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 23, ст. 158), а саме:

- доповнити пункт 4 частини першої статті 1 після слова «ліцензії» словами «, якщо інше не встановлене законом»;

- у частині першій статті 7: у пункті 24 слова «та повітряним» виключити;

- доповнити пунктом 34 такого змісту:

«34) *перевезення пасажирів та/або вантажу повітряним транспортом, яка ліцензується з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про особливості державного регулювання діяльності авіаційних перевізників, пов'язаної з перевезенням пасажирів та/або вантажу повітряним транспортом»;*

- у статті 9:

доповнити частину дев'яту новим абзацом такого змісту:

«Вимоги Ліцензійних умов до суб'єктів господарювання з урахуванням особливостей провадження господарської діяльності *можуть встановлюватись спеціальним законом.*»;

- у частині восьмій статті 13 після слів «заяви про отримання ліцензії» доповнити словами «якщо інше не встановлене законом».

Слід зазначити, що згідно Закону № 222 ліцензування є засобом державного регулювання провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, спрямованим на забезпечення реалізації *єдиної державної політики у сфері ліцензування*, захист економічних і соціальних інтересів держави, суспільства та окремих споживачів, рівності прав суб'єктів господарювання, тощо.

Статтею 3 Закону № 222 встановлені принципи державної політики у сфері ліцензування, зокрема, принцип єдиної державної системи ліцензування, дотримання законності (шляхом того, що види господарської діяльності, не зазначені у статті 7 цього Закону, ліцензуванню не підлягають), пріоритетності захисту прав, законних інтересів, життя і здоров'я людини, навколишнього природного середовища, захисту обмежених ресурсів держави та забезпечення безпеки держави, принципі рівності прав суб'єктів господарювання, відкритості процесу ліцензування.

Пропозиції, щодо внесення до Закону № 222 зазначених вище змін, не узгоджуються з принципами державної політики у сфері ліцензування.

6. Також, частиною третьою статті 8 Прикінцевих положень проекту Закону, зокрема, передбачається, що авіаційні перевізники, які провадять господарську діяльність з перевезення пасажирів та/або вантажу повітряним транспортом на підставі ліцензій, отриманих до набрання чинності цим Законом, зобов'язані надати органу ліцензування документи, передбачені частиною п'ятою статті 4 цього Закону, *протягом одного місяця з дня набрання чинності цим Законом.*

Проте, зазначена норма не узгоджується з статтею 3 Закону № 222, відповідно до якої у разі внесення змін до нормативно-правових актів у сфері

ліцензування, передбачається достатній для реалізації цих змін *строк, але не менш як два місяці*.

Згідно вимог статті 1 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» документом, який містить 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 – є Аналіз регуляторного впливу (далі - АРВ).

В даному випадку, наданий розробником АРВ до проекту Закону містить формальний опис запропонованого ним регулювання, не є інформативним, та 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 I «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.

Проте, надана інформація відповідного пункту АРВ, окрім формального встановлення необхідності приведення національного законодавства у відповідність до законодавства Європейського Союзу, не має деталізованого опису проблем, які передбачається вирішити за результатом затвердження даного проекту акта, не доводить чому існуюче регулювання потребує вдосконалення, а також не містить характеристику основних груп та підгруп на які впливає дана проблема: громадяни, суб'єкти господарювання, держава.

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 приведення національного законодавства у сфері

ліцензування перевезень пасажирів та/або вантажу повітряним транспортом у відповідність до законодавства Європейського Союзу.

Задекларовані розробником цілі державного регулювання 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. 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.

Проте, розробник при визначенні альтернативних способів досягнення цілей обмежився виключно формальним описом вигод і витрат держави та суб'єктів господарювання.

В АРВ розробником не наведено жодних розрахунків вигод та витрат суб'єктів господарювання, які будуть виникати внаслідок застосування кожного з альтернативних способів у грошовому еквіваленті (у тому числі за допомогою Додатку 2 до Методики), та які 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 зв'язку з неналежним опрацюванням попереднього розділу АРВ та відсутності кількісного аналізу наданої інформації, 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.

5. 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 Закону 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.

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» розробником розрахунок витрат органів виконавчої влади на виконання вимог регуляторного акта згідно з Додатком 3 до Методики проведено формально, не враховано всі можливі витрати держави на забезпечення виконання регулювання, а також не обґрунтовано прийняту до уваги під час проведення даного розрахунку кількість суб'єктів, що підпадають під дію запропонованих проектом Закону процедур. Зазначене ставить під сумнів точність цього розрахунку та не дозволяє зробити висновок щодо забезпечення балансу інтересів суб'єктів господарювання та держави.

7. Розділ VIII АРВ «Визначення показників результативності дії регуляторного акта» заповнено з порушенням вимог пункту 10 Методики.

Так, обов'язкові показники результативності регуляторного акта розробником сформульовані некоректно. Відповідно до вимог Методики ці показники повинні бути не описовими, а кількісними та вимірювальними.

Крім того, розробником не наведено додаткових прогнозних показників результативності дії регуляторного акта, які безпосередньо пов'язані із предметом регулювання проекту Закону, та яких, згідно Методики, повинно бути не менше трьох.

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, визначених статтею 4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», а також вимог статті 8 Закону в частині підготовки АРВ з урахуванням вимог Методики проведення аналізу регуляторного впливу, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308 (зі змінами).

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 особливості державного регулювання діяльності авіаційних перевізників, пов'язаної з перевезенням пасажирів та/або вантажу повітряним транспортом»

**Голова Державної  
регуляторної служби України**



**К. М. Ляпіна**