



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 _____ 2018 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 щодо скорочення переліку видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню» (далі – проект Закону), а також документи, що додаються до проекту Закону, що надійшли з листом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 27.12.2017 № 3623-02/48562-03.

За результатами проведеного аналізу 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» (далі – Закон)

встановлено:

проект Закону розроблено, як зазначено в аналізі регуляторного впливу доданого до нього (далі - АРВ), з метою створення сприятливого середовища для ведення бізнесу, розвитку малого і середнього підприємництва та усунення надмірних чи невиправданих механізмів регулювання сфери господарської діяльності.

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

Наданий розробником АРВ 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 згідно з вимогами Методики розробник повинен чітко визначити проблему, яку пропонується розв'язати шляхом державного регулювання, зокрема:

- 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;

ВІХ №1390/0/20-18 від 09.02.2018



- обґрунтувати, чому проблема не може бути розв'язана за допомогою ринкових механізмів та діючих регуляторних актів.

Так, проектом Закону передбачається внесення змін, зокрема до Кодексу України про адміністративні правопорушення в частині посилення відповідальності за адміністративні правопорушення, визначені статтями 164, 164-19 цього Кодексу, та до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» в частині визначення порядку подання декларації про провадження господарської діяльності.

Проте, у розділі I АРВ до проекту Закону розробником не проаналізовано належним чином існуюче правове регулювання господарських та адміністративних відносин щодо яких склались відповідні проблеми, не доведено, чому існуючі регулювання не вирішують проблем та потребують вдосконалення. При цьому розробником не наведено даних у кількісному вимірі, які б обґрунтовували наявність зазначених вище проблем, визначали їх масштаб та важливість, а також не охарактеризовано та не оцінено сфери життя та діяльності, на які проблеми мають найбільший негативний вплив.

Назва проекту Закону не відповідає меті, викладеній в Пояснювальній записці та суті проекту. Також відсутнє обґрунтування щодо удосконалення норм стосовно провадження господарської діяльності за декларативним принципом.

Так, проектом Закону пропонується внести концептуальні зміни до Закону «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» (далі – Закон про дозвільну систему) в частині удосконалення положень щодо декларації про провадження господарської діяльності.

Проектом пропонується визначити, що декларація про провадження господарської діяльності - це документ, яким суб'єкт господарювання повідомляє дозвільний орган про свою відповідність вимогам законодавства до певного виду господарської діяльності (у тому числі матеріально-технічної бази, кваліфікації персоналу - якщо це зумовлено особливостями провадження відповідного виду господарської діяльності) та на підставі якого набуває право на провадження заявленого виду господарської діяльності і несе передбачену законом відповідальність.

Форма декларації та порядок її подання дозвільному органу встановлюються Кабінетом Міністрів України, а у випадках, передбачених законом – відповідне достовірної ним державним колегіальним органом.

Разом з тим, частиною чотирнадцятою статті 4-1 Закону про дозвільну систему, а також змінами проекту Закону до частини п'ятої статті 4 Закону про дозвільну систему передбачається подання декларації до адміністратора центру надання адміністративних послуг, а Кодексом України про адміністративні правопорушення - відповідальність за надання суб'єктом господарювання дозвільному органу або адміністратору недостовірної, не в повному обсязі інформації у декларації про провадження господарської діяльності.

Такими змінами закладається колізія між положеннями Закону про дозвільну систему.

Також, проектом Закону пропонується вилучити норму щодо реєстрації декларації.

У зв'язку з цим, виникає питання щодо моменту набуття права суб'єкта господарювання на провадження діяльності без норм в Законі про дозвільну систему щодо обліку (фіксації) дозвільним органом декларацій.

На сьогодні, на рівні спеціальних законів, що регулюють відповідні сфери діяльності, декларативний принцип передбачений для 4 з них, зокрема:

- реєстрація декларацій відповідності матеріально-технічної бази вимогам законодавства з охорони праці;
- реєстрація декларацій відповідності матеріально-технічної бази вимогам законодавства з питань пожежної безпеки;
- реєстрація декларацій про готовність об'єкта до експлуатації;
- реєстрація декларацій про відходи.

Тобто, закладений принцип реєстрації декларацій відповідними органами влади - суб'єктами надання адміністративних послуг.

Пунктом 2 розділу I проекту Закону пропонується внести зміни до абзацу дев'ятого частини чотирнадцятої статті 4-1 Закону про дозвільну систему щодо встановлення вимог до змісту заяви на рівні Закону.

Практика строків прийняття відповідних законів свідчить про неможливість оперативно внести зміни до всіх законів, які регулюють видачу документів дозвільного характеру.

Тому, доцільним є визначення загальних вимог до змісту заяви в Законі про дозвільну систему, оскільки відсутність таких вимог у спеціальних законах призведе до неможливості суб'єктом отримати документи дозвільного характеру.

Цим пунктом передбачається також подання заяви про одержання (переоформлення, анулювання) документа дозвільного характеру або декларації рекомендованим листом замість поштового відправлення, як на сьогодні передбачено Законом про дозвільну систему, що збільшує витрати суб'єктів господарювання.

Крім того, проектом Закону пропонується виключити положення щодо внесення запису до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань (далі – ЄДР) про подані декларації.

Проте, статтею 6 Закону про дозвільну систему визначено відомості, які вносяться до ЄДР, в тому числі, відомості про декларації.

Також, пропонується виключити норми щодо порталу електронних сервісів та передбачити подання документів в електронній формі через Єдиний портал надання адміністративних послуг або інтегрованих з ним систем державних органів або органів місцевого самоврядування.

На сьогодні положення щодо ведення порталу електронних сервісів, інформації, яка вноситься до ЄДР, даних про оприлюднення результатів розгляду документів, поданих для видачі документів дозвільного характеру, передбачені Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» (далі – Закон про реєстрацію).

Відповідно до Закону про реєстрацію портал електронних сервісів - веб-сайт, організований як системне багаторівневе об'єднання різних ресурсів та сервісів для забезпечення максимального доступу до інформації та послуг у сфері державної реєстрації, ліцензування та дозвільної системи у сфері господарської діяльності.

Внесення запропонованих змін до Закону про дозвільну систему без перегляду діючих законодавчих актів призведе до колізій та неузгодженостей.

Тому, незрозумілим є вибірковий підхід розробника до регулювання зазначеного питань щодо дозвільної системи.

Разом з цим, проектом Закону передбачається, викласти в новій редакції статтю 164 Кодексу України про адміністративні правопорушення, передбачивши, зокрема:

«Невиконання розпорядження органу ліцензування про усунення порушень ліцензійних умов провадження господарської діяльності, - тягне за собою накладення штрафу від п'ятисот до однієї тисячі п'ятсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.»

Слід зазначити, що відповідно до пункту 5 частини другої статті 16 Закону України від 02.03.2015 № 222-VIII «Про ліцензування видів господарської діяльності» (далі – Закон № 222), підставою для прийняття рішення про анулювання ліцензії є акт про невиконання розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов, встановлених для виду господарської діяльності.

В той же час, анулювання ліцензії на здійснення суб'єктом господарювання окремих видів господарської діяльності є однією із адміністративно-господарських санкцій відповідно до статті 239 Господарського кодексу України, яку органи державної влади та органи місцевого самоврядування відповідно до своїх повноважень та у порядку, встановленому законом, можуть застосовувати до суб'єктів господарювання.

Крім цього, відповідно до частини дев'ятої статті 19 Закону № 222 позапланові перевірки додержання ліцензіатами вимог ліцензійних умов проводяться у разі наявності хоча б однієї з таких підстав, зокрема, розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов, видане за результатами проведення планових заходів, - з метою перевірки його виконання.

З огляду на викладене, перевірити виконання певним суб'єктом господарювання розпоряджень про усунення порушень ліцензійних умов, що видане за результатами проведення планового заходу, може лише орган ліцензування, який його видав.

При цьому, перелік видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню встановлений у статті 7 Закону № 222.

Перелік органів ліцензування, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 05.08.2015 № 609 «Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України».

Одночасно зазначаємо, що відповідно до статті 221 Кодексу України про адміністративні правопорушення судді районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів розглядають справи про адміністративні правопорушення, передбачені, серед іншого, статтею 164 цього Кодексу.

При цьому, проектом Закону не передбачається внесення змін до статті 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення в частині складання протоколів про правопорушення за статтею 164 Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо невиконання розпорядження органу ліцензування про усунення порушень ліцензійних умов провадження господарської діяльності, за які проектом Закону передбачається встановлення адміністративної відповідальності.

Так, згідно з статтею 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення у справах про адміністративні правопорушення, що розглядаються органами, зазначеними в статтях 218 - 221 цього Кодексу, протоколи про правопорушення, зокрема, статті 164 Кодексу України про

адміністративні правопорушення, мають право складати уповноважені на те посадові особи:

- органів внутрішніх справ (Національної поліції);
- органів державного нагляду у сфері пожежної і техногенної безпеки;
- центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики з питань безпеки на наземному транспорті (в частині, що стосується правопорушень у галузі господарської діяльності, пов'язаної з перевезенням пасажирів і вантажів);
- національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації (у частині, що стосується порушення порядку провадження господарської діяльності в галузі зв'язку);
- фінансових органів;
- органів Служби безпеки України (у частині, що стосується правопорушень у галузі господарської діяльності, ліцензії на проведення якої видає ця Служба);
- органів Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України (у частині, що стосується правопорушень у галузі господарської діяльності, ліцензії на проведення якої видає ця Служба);
- органів державної податкової служби;
- органів рибоохорони (в частині порушення порядку провадження господарської діяльності, пов'язаної з добуванням і використанням риби та інших водних живих ресурсів);
- центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів (в частині порушення порядку провадження господарської діяльності, пов'язаної з раціональним використанням, відтворенням та охороною природних ресурсів (земля, надра, поверхневі води, атмосферне повітря, тваринний та рослинний світ, природні ресурси територіальних вод, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України, добування і використання риби та інших водних живих ресурсів), поводження з відходами (крім поводження з радіоактивними відходами), небезпечними хімічними речовинами, пестицидами та агрохімікатами, порушення вимог законодавства у сфері оцінки впливу на довкілля.

З огляду на викладене, та з метою належної реалізації норми статті 164 Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо невиконання розпорядження органу ліцензування про усунення порушень ліцензійних умов провадження господарської діяльності, за які проектом Закону передбачається встановлення адміністративної відповідальності, потрібно надати можливість складання протоколів про адміністративні правопорушення всіма органами ліцензування, і лише в частині того виду господарської діяльності, що ним ліцензується шляхом внесення відповідних змін до статті 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Разом з цим, вважаємо за недоцільне застосування за одне і теж порушення (невиконання розпорядження органу ліцензування про усунення порушень ліцензійних умов провадження господарської діяльності) до суб'єкта господарювання адміністративно-господарської санкції у вигляді анулювання ліцензії та адміністративного стягнення у вигляді штрафу.

В даному випадку, анулювання ліцензії є достатньою та дієвою санкцією. Одночасне застосування адміністративно-господарської санкції у вигляді штрафу спричинить лише додаткове фінансове навантаження на суб'єкті господарювання (їх керівників).

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, з яких обрати не менше двох альтернатив, стисло описати їх та оцінити вигоди і витрати держави, населення та суб'єктів господарювання від застосування кожній з них.

Однак, розробник при визначенні альтернативних способів досягнення цілей не проаналізував у повній мірі вигоди і витрати держави, населення та суб'єктів господарювання від застосування кожного з них.

Згідно з Додатком 2 до Методики, розробником проведено розрахунок вигод/витрат на одного суб'єкта господарювання, які виникають внаслідок дії регуляторного акта лише в частині, що стосується суб'єктів господарювання, які займаються такими видами господарської діяльності, як посередництво у працевлаштуванні за кордоном, а також промисловим виловом водних біоресурсів за межами юрисдикції України. При цьому проектом Закону передбачається регулювання відносин, які стосуються більш широкого кола суб'єктів, з огляду на запропоновані у проекті Закону зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності».

Враховуючи зазначене, розробнику необхідно здійснити розрахунок з урахуванням всіх вигод/витрат, які понесуть суб'єкти господарювання внаслідок дії регуляторного акта, з метою приведення АРВ у відповідність до вимог Методики.

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.

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, необхідно встановити, 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 ним чинності.

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» 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.

Так само формально підготовлено і М-Тест під час визначення впливу проекту Закону на суб'єктів малого підприємництва. Так, розробником враховано лише окремі процеси, які потрібно буде забезпечити суб'єктам господарювання для реалізації вимог регулювання. Це ставить під сумнів точність розрахунків, проведених згідно з Додатком 4 до Методики.

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

Окрім зазначеного, розробником при підготовці проекту Закону не дотримано вимог статті 7 Закону в частині необхідності планування діяльності з підготовки проектів регуляторних актів, що не відповідає принципу передбачуваності державної регуляторної політики.

Зазначений принцип, зокрема, передбачає послідовність регуляторної діяльності, відповідності її цілям державної політики, а також планам з підготовки проектів регуляторних актів, що дозволяє суб'єктам господарювання здійснювати планування їхньої діяльності.

Згідно зі статтею 7 Закону 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. Затверджені плани діяльності з підготовки проектів регуляторних актів, а також зміни до них оприлюднюються у спосіб, передбачений статтею 13 цього Закону, 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 цього регуляторного органу, але не пізніше дня оприлюднення цього проекту.

Проте проект Закону не включений до Плану діяльності з підготовки проектів регуляторних актів Мінекономрозвитку у 2017 році.

Водночас наголошуємо, що прийняття проекту Закону слід здійснити у відповідності з 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 статтею 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.

Так, на адресу ДРС надійшли зауваження та пропозиції від Інтернет Асоціації України та Асоціації міжнародних автомобільних перевізників України до проекту Закону (листи від 28.12.2017 № 209 і від 10.01.2018 № 1/14-1/18к, які направлено також на адресу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України).

Звертаємо увагу розробника, що відповідно до частини сьомої статті 9 Закону про регуляторну політику усі зауваження та 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 та пропозиції або мотивовано їх відхиляє.

Однак, станом на сьогодні, ДРС не володіє інформацією щодо їх врахування або відхилення.

Таким чином, розробку проекту Закону здійснено без урахування вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», а саме без дотримання принципів державної регуляторної політики, визначених статтею 4 цього Закону, зокрема принципів ефективності, адекватності та збалансованості, а також не дотриманням вимог статті 5 в частині недопущення прийняття регуляторних актів, які є непослідовними або не узгоджуються чи дублюють діючі регуляторні акти, та в частині викладення положень регуляторного акта у спосіб, який є доступним та однозначним для розуміння особами, які повинні впроваджувати або виконувати вимоги цього регуляторного акта. не дотриманням вимог статті 7 в частині необхідності планування діяльності з підготовки проектів регуляторних актів. А також без дотримання вимог статті 8 Закону в частині підготовки АРВ з урахуванням вимог Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, 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 щодо скорочення переліку видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню».

**Голова Державної регуляторної
служби України**



Ксенія Ляпіна