



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 озоноруйнівні речовини та фторовані парникові гази» (далі – проект Закону), а також документи, що додаються до проекту Закону, що надійшли з листом Міністерства екології та природних ресурсів України від 05.01.2018 № 5/4-9/219-18.

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 встановлення правових та організаційних засад регулювання відносин у сфері поводження з контрольованими речовинами та товарами, що їх містять. Контроль обігу озоноруйнівних речовин та фторованих парникових газів в Україні сприятиме скороченню споживання та зменшенню впливу таких речовин на стан навколишнього середовища та здоров'я населення.

Зважаючи на необхідність створення ефективної системи поводження та державного управління у сфері регулювання озоноруйнівних речовин та фторованих парникових газів, із врахуванням досвіду країн Європейського Союзу, закладені в проект Закону норми дадуть змогу вирішити дану проблему за допомогою нормативного врегулювання. Однак, запропоновані законопроектом зміни викликають ряд зауважень.

Щодо проекту Закону в цілому

Згідно статті 3 проекту Закону до повноважень 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

Державна регуляторна служба України
ВИХ №1904/0/20-18 від 19.02.2018



передбачається віднести встановлення порядку проведення перевірок операторів контрольованих речовин.

Зазначене положення проекту Закону потребує перегляду, оскільки згідно із статтями 16, 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» центральні органи виконавчої влади утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції. Діяльність центральних органів виконавчої влади спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів згідно із законодавством. До основних завдань центральних органів виконавчої влади віднесено, зокрема, внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність.

Згідно із абзацом другим частини 4 статті 4 проекту Закону до обов'язків операторів контрольованих речовин пропонується віднести вжиття заходів щодо скорочення споживання та виведення з обігу контрольованих речовин, впровадження озонобезпечних технологій та технологій, що не впливають на зміну клімату. Проте, зі змісту наведеного положення незрозуміло, про які саме конкретні заходи йдеться, який механізм їх впровадження, та яким чином здійснюватиметься контроль за виконанням відповідного обов'язку оператором.

З огляду на зазначене, абзац другий частини 4 статті 4 проекту Закону потребує доопрацювання.

Абзац четвертий частини 4 статті 4 проекту Закону в частині слів «належну професійну підготовку» потребує доопрацювання шляхом уточнення або ж застосування відсильної норми до відповідного положення проекту Закону.

Аналогічні зауваження стосуються і пункту 2 частини 4 статті 6 проекту Закону. Оскільки саме у пункті 1 даної частини, як необхідний документ для отримання частки в межах щорічної національної квоти на імпорт контрольованих речовин зазначається заява про намір взяти участь в електронному аукціоні, доречно опис усіх необхідних атрибутів такої заяви вказувати у цьому ж пункті, а не у пункті 2 частини 4 статті 6 проекту Закону, зміст якої має дещо інший інформаційний характер.

Слід також зауважити, що у статті 6 проекту Закону не визначено механізму проведення електронного аукціону з продажу часток щорічної національної квоти на імпорт озоноруйнівних речовин, що може призвести до довільного тлумачення відповідних положень при правозастосуванні. Водночас, виходячи із загальноживаного визначення поняття «аукціон», аукціон – це спеціально організований і періодично діючий ринок продажу товарів, майна з публічного торгу покупцеві, який запропонував найвищу ціну. Проте, зі змісту нормативних положень статті 6 проекту Закону незрозуміло, який зміст вкладається в термін «аукціон» у розумінні проекту Закону, та яким чином визначатиметься переможець аукціону.

З огляду на зазначене, статтю 6 проекту Закону необхідно доопрацювати з метою чіткого визначення порядку проведення електронного аукціону з продажу часток щорічної національної квоти на імпорт озоноруйнівних речовин.

Крім того, пункт 2 частини 4 статті 6 проекту Закону потребує доопрацювання з урахуванням абзацу 2 частини 63.7 статті 63 Податкового кодексу України, відповідно до якої кожен платник податків зазначає податковий номер або серію та номер паспорта (для фізичних осіб, які через свої релігійні переконання відмовляються від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків та повідомили про це відповідний контролюючий орган і мають відмітку у паспорті) в усіх податкових деклараціях (розрахунках, звітах), платіжних документах щодо податків і зборів, у фінансових документах, а також в інших випадках, передбачених законодавством.

З метою уникнення нечіткого трактування тих чи інших положень, необхідно приділити увагу коректності визначених формулювань.

Так, частини 2-4 статті 8 проекту Закону в частині слів «тощо» «та, за доцільності», «негайне їх усунення, але не пізніше однієї доби з дня їх виявлення» «, які позначені належним чином», потребують доопрацювання з метою конкретизації.

Зміст частини 2 статті 9 проекту Закону потребує редакційних змін із врахуванням назви самої статті.

З огляду на вимоги, визначені частиною 7 статті 8 проекту Закону, в абзаці четвертому частини 2 статті 10 проекту Закону необхідно уточнити, стаж роботи за якими спеціальностями має бути належним в розумінні цієї норми, а в абзаці п'ятому – про копії яких саме документів йдеться, та який зміст вкладається в правову конструкцію «успішна здача кваліфікаційного іспиту».

В абзаці 3 частини 2 статті 13 проекту Закону слід уточнити, яку саме інформацію щодо покупців або продавців контрольованих речовин повинні обліковувати оператори контрольованих речовин, що здійснюють імпорт або експорт контрольованих речовин, а в абзаці 5 частини 2 статті 13 – які саме відомості щодо осіб повинні обліковувати оператори контрольованих речовин, що здійснюють діяльність із використання контрольованих речовин.

У частині 1 статті 14 слід уточнити, з якого моменту починається відлік перебігу строку зберігання інформації оператором контрольованих речовин.

Доопрацювання потребує і частина 3 статті 14 проекту Закону в частині уточнення органу, якому центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері митної справи, повинен звітувати щодо імпорту/експорту контрольованих речовин та товарів, що їх містять або можуть містити.

Частину 4 статті 14 проекту Закону необхідно доповнити відсилальною нормою до міжнародного договору, відповідно до якого має надаватись інформація про споживання контрольованих речовин.

Не можна погодитись із запропонованою у законопроекті редакцією частини 2 статті 241-1 Кримінального кодексу України (далі – КК), що викладена у частині 8 Прикінцевих положень проекту Закону, оскільки спостерігається дублювання норм, передбачених частиною 1 даної статті, без врахування ступеня суспільної небезпечності (тяжкості) злочину, зазначення істотної шкоди, наявності якої є властивістю будь-якого злочину, при застосуванні в окремих нормах Особливої частини КК, що в свою чергу несе загрозу недовершеності правового врегулювання та є неприпустимим.

Щодо питань ліцензування та дозвільної системи

Згідно з преамбулою проекту Закону цей Закон регулює правовідносини щодо виробництва, імпорту, експорту, розміщення на ринку та поводження з озоноруйнівними речовинами, фторованими парниковими газами та товарами, що їх містять або можуть містити, використання яких впливає на озоновий шар та на рівень глобального потепління.

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 ліцензування, відповідальність за порушення законодавства у сфері ліцензування видів господарської діяльності (частина перша статті 2 Закону № 222).

Пунктом 25 частини першої статті 7 Закону № 222 визначено, що ліцензуванню підлягає такий вид господарської діяльності, як зовнішньоекономічна діяльність відповідно до статті 16 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність».

Наразі розробник в абзаці тринадцятому пункту 3 «Правові аспекти» Пояснювальної записки до проекту Закону зазначає, що реалізація положень законопроекту потребує внесення змін до законодавчих актів: Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності», Кримінального кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Отже, вважаємо за доцільне запропонувати розробнику, зважаючи на абзац тринадцятий пункту 3 «Правові аспекти» Пояснювальної записки до проекту Закону, у Прикінцевих положеннях до проекту Закону зазначити відповідні зміни до Закону № 222, а у разі недоцільності внесення змін до Закону № 222, у вказаному абзаці Пояснювальної записки до проекту Закону, виключити посилання на необхідність внесення змін до Закону № 222.

Відповідно до пункту 3 частини п'ятої статті 6 проекту Закону однією з підстав для відмови у наданні частки в межах щорічної національної квоти на імпорт контрольованих речовин є визнання недійсним, скасування погоджень та/або ліцензій, виданих на імпорт контрольованих речовин в минулих періодах.

Слід зазначити, що Закон № 222 та Закон України від 16.04.1991 № 959-XII «Про зовнішньоекономічну діяльність» не містять норм щодо можливості скасування ліцензій.

Виходячи з норм частини першої статті 16 Закону № 222, позбавлення ліцензіата права на провадження виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, є анулювання ліцензій, шляхом прийняття органом ліцензування рішення про її анулювання.

З огляду на викладене, не може застосовуватись таке поняття, як «скасування ліцензій», а тому пункт 3 частини п'ятої статті 6 проекту Закону потребує доопрацювання у зазначеній частині.

У статті 9 проекту Закону встановлюються норми щодо навчання персоналу.

Відповідно до пункту 6 частини першої статті 7 Закону № 222, ліцензуванню підлягає такий вид господарської діяльності, як освітня

діяльність, яка ліцензується з урахуванням особливостей, визначених спеціальними законами у сфері освіти.

У свою чергу, Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII «Про освіту» (далі – Закон № 2145), який набрав чинності 28.09.2017, регулює суспільні відносини, що виникають у процесі реалізації конституційного права людини на освіту, прав та обов'язків фізичних і юридичних осіб, які беруть участь у реалізації цього права, а також визначає компетенцію державних органів та органів місцевого самоврядування у сфері освіти.

Так, згідно з частиною першою статті 10 Закону № 2145 невід'ємними складниками системи освіти є, зокрема: професійна (професійно-технічна) освіта; вища освіта; освіта дорослих, у тому числі післядипломна освіта.

В абзацах першому та другому частини другої статті 43 Закону № 2145 визначено, що освітня діяльність провадиться на підставі ліцензії, що видається органом ліцензування відповідно до законодавства для закладів вищої, післядипломної, фахової передвищої, професійної (професійно-технічної) освіти - центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки.

Відповідно до абзацу другого пункту 1 Положення про Міністерство освіти і науки України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 № 630 „Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України”, Міністерство освіти і науки України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, трансферу (передачі) технологій, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю навчальних закладів, підприємств, установ та організацій, які надають послуги у сфері освіти або провадять іншу діяльність, пов'язану з наданням таких послуг, незалежно від їх підпорядкування і форми власності.

З огляду на викладене, стаття 9 проекту Закону потребує доопрацювання з урахуванням вимог пункту 6 частини першої статті 7 Закону № 222, а також Закону № 2145.

Крім цього, вважаємо за доцільне запропонувати розробнику норми статті 9 проекту Закону, якою встановлюються вимоги щодо навчання персоналу, узгодити з Міністерством освіти і науки України.

У пункті 3 Пояснювальної записки до проекту Закону передбачається, що правовими аспектами в сфері регулювання відносин поводження з контрольованими речовинами та товарами є, зокрема, Закон 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, висновку, 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.

У розумінні Закону про дозвільну систему кваліфікаційний документ (свідоцтво) для виконання робіт, визначених частиною першою статті 9 проекту Закону, не є документом дозвільного характеру.

Крім цього, згідно зі 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 3 Пояснювальної записки до проекту Закону слова «Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» виключити.

Частиною другою статті 3 проекту Закону передбачається, що до повноважень Кабінету Міністрів України належить, зокрема, встановлення порядку розподілу часток щорічної національної квоти на імпорт контрольованих речовин.

Із змісту частини четвертої статті 6 проекту Закону вбачається, що такий розподіл відбувається шляхом проведення електронного аукціону.

Проте, в проекті Закону відсутні положення щодо порядку (процедури) проведення електронних аукціонів.

Враховуючи викладене, проект Закону потребує доопрацювання в частині визначення повноважень Кабінету Міністрів України щодо затвердження порядку проведення електронних аукціонів, Мінприроди – як замовника проведення електронних аукціонів.

Поряд з цим, зазначаємо, що статтею 10 проекту Закону передбачається видача кваліфікаційного документа (свідоцтва) для виконання робіт, визначених частиною першою статті 9 проекту Закону.

У розумінні Закону України «Про адміністративні послуги» (далі - Закон) кваліфікаційний документ (свідоцтво) для виконання відповідних робіт має ознаки адміністративної послуги.

Відповідно до статті 5 Закону виключно законами, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг, встановлюються, зокрема, граничний строк надання адміністративної послуги та перелік підстав для відмови у наданні адміністративної послуги.

З огляду на зазначене, а також ураховуючи вимоги статті 5 Закону, якою встановлено, що забезпечення здійснення державної регуляторної політики включає, серед іншого, недопущення прийняття регуляторних актів, які є непослідовними або не узгоджуються чи дублюють діючі регуляторні акти, а також необхідність викладення положень регуляторного акта у спосіб, який є доступним та однозначним для розуміння особами, які повинні впроваджувати або виконувати вимоги цього регуляторного акта, проект Закону потребує доопрацювання.

Щодо АРВ до проекту Закону

Водночас, 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).

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, громадян та суб'єктів господарювання від застосування кожної з них.

Однак, розробник при визначенні альтернативних способів досягнення цілей обмежився лише текстовим описом вигод і витрат держави та суб'єктів господарювання, що планують набувати статус оператора контрольованих речовин, від застосування кожного з них. При цьому, у зазначеному розділі не оцінено витрати суб'єктів господарювання, які виникатимуть внаслідок запровадження заборон щодо здійснення господарської діяльності із видами речовин, встановлених розділом «Прикінцеві положення» проекту Закону.

При цьому, під час проведення оцінки впливу на сферу інтересів суб'єктів господарювання великого і середнього підприємництва окремо кількісно розробником не визначено витрати, які будуть виникати внаслідок запровадження державного регулювання, у грошовому еквіваленті відповідно до Додатку 2 до Методики.

Зазначене 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, що не відповідає одному із принципів державної регуляторної політики – принципу адекватності.

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.

Розділ VIII АРВ «Визначення показників результативності дії регуляторного акта» заповнено з порушенням вимог пункту 10 Методики. Так, розробником не наведено всіх обов'язкових прогностичних показників результативності регуляторного акту, зокрема, розміру надходжень до державного та місцевих бюджетів і державних цільових фондів, пов'язаних з дією акта.

При цьому, розробником наведено лише два додаткових показники, які безпосередньо характеризують результативність регуляторного акта, та наведено їх прогностичне значення. Зазначене є порушенням вимог Методики, яка передбачає, що слід визначити не менше ніж три кількісних показники, які безпосередньо характеризують результативність дії регуляторного акта та які підлягають контролю (відстеження результативності).

На порушення вимог пункту 12 Методики у розділі IX «Визначення заходів, за допомогою яких здійснюватиметься відстеження результативності

дії регуляторного акта» розробником не визначені заходи, з допомогою яких буде здійснюватися відстеження результативності регуляторного акта, а саме, вид даних (статистичних, наукових досліджень або опитувань), які використовуватимуться для такого 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.

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 та адекватності, не дотриманням вимог статті 7 в частині необхідності планування діяльності з підготовки проектів регуляторних актів, а також не дотриманням 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.

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 озоноруйнівні речовини та фторовані парникові гази».

**Голова Державної регуляторної
служби України**



Ксенія Ляпіна