



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 Податкового кодексу України та інших законів України щодо припинення права користування надрами» (далі – проект Закону), а також документи, що додаються до проекту Закону, подані Мінприроди листом від 28.02.2018 № 5/4-11/2168.

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)

вирішено:

проект Закону, як зазначено в аналізі регуляторного впливу (далі - АРВ), розроблено з метою закріплення на законодавчому рівні дієвих механізмів впливу на надрокористувачів, які порушують вимоги законодавства, несвоєчасно та не в повному обсязі сплачують ренту плати за користування надрами.

Однак, проект регуляторного акта не може бути погоджений з огляду на нижчезазначене.

Проектом Закону пропонується внести зміни, зокрема, до статті 16 Кодексу України про надра (далі – Кодекс) та до статей 14, 17 і 24 Закону України «Про нафту і газ» (далі – Закон), доповнивши їх новими нормами.

Так, проектом Закону пропонується встановити, що у разі наявності у суб'єкта господарювання заборгованості зі сплати рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, відмовляє йому у продовженні строку дії спеціального дозволу на користування надрами, у наданні спеціального дозволу на користування нафтогазоносними надрами, зупиненні та анулюванні даного

Державна регуляторна служба України

ВІХ №3714/0/20-18 від 12.04.2018



дозволу, та не допускається видача *нового* спеціального дозволу на користування надрами.

Згідно з діючою редакцією статті 16 Кодексу продовження строку дії спеціальних дозволів на користування надрами, наданих на ділянки, розташовані на тимчасово окупованій території України, здійснюється з урахуванням особливостей, встановлених законом.

Відповідно до частини п'ятнадцятої статті 4¹ Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» (далі – Закон про дозвільну систему) документи дозвільного характеру, видані суб'єктам господарювання, що здійснюють діяльність на території проведення антитерористичної операції, вважаються такими, що подовжили строк своєї дії на період проведення антитерористичної операції, про що дозвільні органи протягом трьох днів вносять відомості до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань.

Тобто, в даному випадку, строк дії дозволів на користування надрами автоматично пролонгується.

Водночас, незрозумілим є, яким чином буде узгоджуватись норма щодо продовження даного дозволу на території проведення антитерористичної операції та тимчасово окупованій території України, у разі наявності заборгованості зі сплати рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин.

Враховуючи зазначене, практична реалізація проекту Закону може призвести до невірної тлумачення дозвільними органами норм щодо продовження дії даних дозволів та створення нерівних умов суб'єктам господарювання в частині виконання зобов'язань щодо сплати заборгованості зі сплати рентної плати.

Проектом Закону пропонується доповнити статті 26 та 27 проекту Закону новим абзацом та частиною, якими передбачається, серед іншого, що рішення про те, які саме з наданих користувачу спеціальних дозволів мають бути зупинені, приймається центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр.

При цьому слід зазначити, що відсутність чітких та прозорих вимог щодо визначення підстав для прийняття такого рішення може створити передумови для різного застосування на практиці одних і тих же правових норм, суб'єктивного підходу, зловживань у даній сфері та, як наслідок, призвести до виникнення корупційних ризиків.

З метою застосування єдиної термінології в законодавстві необхідно у тексті проекту Закону слова «нового спеціального дозволу» замінити словами «спеціального дозволу».

Крім цього, згідно з нормами Кодексу та Закону переможцям аукціонів, крім випадків, визначених Кабінетом Міністрів України, спеціальні дозволи видаються на користування надрами у межах конкретних ділянок та на користування нафтогазоносними надрами, які відповідно до Закону України

«Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» є документами дозвільного характеру.

Частиною восьмою статті 16 Кодексу встановлено, що переоформлення спеціальних дозволів на користування надрами, внесення до них змін, видача дублікатів, продовження терміну дії спеціальних дозволів на користування надрами, зупинення їх дії або анулювання, поновлення їх дії у разі зупинення здійснюються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр у встановленому законодавством порядку.

Відповідно до статті 4 Закону про дозвільну систему виключно законами, які регулюють відносини, пов'язані з одержанням документів дозвільного характеру, встановлюється:

необхідність одержання документів дозвільного характеру та їх види;
дозвільний орган, уповноважений видавати документ дозвільного характеру;

платність або безоплатність видачі (переоформлення, анулювання) документа дозвільного характеру;

строк видачі документа дозвільного характеру або відмови у його видачі;
вичерпний перелік підстав для відмови у видачі, переоформлення, анулювання документа дозвільного характеру;

строк дії документа дозвільного характеру або необмеженість строку дії такого документа;

перелік та вимоги до документів, які суб'єкту господарювання необхідно подати для одержання документа дозвільного характеру.

Законом України від 26.11.2015 № 835 «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань», внесено зміни, зокрема, до Закону про дозвільну систему, яким *скасовано видачу дублікату документів дозвільного характеру.*

Слід зазначити, що Кодекс та Закон не містять вичерпного переліку положень щодо основних вимог видачі спеціального дозволу на користування надрами у межах конкретних ділянок та на користування нафтогазоносними надрами.

При цьому звертаємо увагу на те, що Закон про дозвільну систему не передбачає положень щодо *внесення змін до документів дозвільного характеру, продовження терміну, зупинення та поновлення їх дії у разі зупинення.*

Також зауважуємо, що наданий розробником АРВ до проекту Закону не у повній мірі відповідає вимогам Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308.

Так, у розділі I «Визначення проблеми» АРВ згідно з вимогами Методики розробник, перш за все, 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;

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

Разом з тим, в АРВ до проекту Закону розробником не проаналізовано існуюче правове регулювання господарських та адміністративних відносин щодо яких склалась проблема, не доведено, чому існуючі регулювання не вирішують проблему та потребують змін.

При визначенні проблеми, яку передбачається розв'язати шляхом державного регулювання, розробник обмежився лише словесним описом проблеми, не навівши при цьому, жодних даних у числовій формі, які б обґрунтовували наявність проблеми, визначали її масштаб та важливість.

Зазначене, в свою чергу, не відповідає вимогам статті 4 Закону, зокрема, *принципу доцільності* – оскільки розробником не доведена наявність проблеми, що потребує державного втручання, та не обґрунтована належним чином необхідність державного регулювання господарських відносин з метою її вирішення.

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.

Так, підсумовуючи вигоди за альтернативами, розробником зазначено, що внесення змін до законодавчих актів для держави - підвищить прозорість та сприятиме впорядкуванню системи надання/продовження строку дії спеціальних дозволів на користування надрами та, як наслідок *покращить інвестиційні показники* і збільшить надходження до Державного бюджету України. Для суб'єктів господарювання - *зменшить витрати* суб'єктів господарювання. Дасть можливість направити *вивільнені кошти* на розвиток підприємницької діяльності.

Разом з цим, із змісту запропонованих проектом Заокну змін та інформації, наведеної в АРВ, незрозуміло за рахунок яких чинників передбачається покращити інвестиційний клімат у даній сфері, а також зменшити витрати суб'єктів господарювання враховуючи те, що основною ціллю проекту Закону, як зазначено у розділі II АРВ, є запровадження додаткових заходів впливу на надрокористувачів.

Зазначені обставини свідчать про порушення *принципу ефективності*, тобто забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів.

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

У Розділ VIII АРВ «Визначення показників результативності дії регуляторного акта» розробником не враховано вимоги пункту 10 Методики.

Так, розробником не наведено жодних додаткових показників результативності регуляторного акту, які безпосередньо характеризують результативність регуляторного акта. Відповідно до вимог Методики ці показники мають бути не описовими, а кількісними та вимірjuвальними.

Також, у порушення вимог пункту 12 Методики у розділі IX АРВ «Визначення заходів, за допомогою яких здійснюватиметься відстеження результативності дії регуляторного акта» розробником не визначені заходи, за допомогою яких буде здійснюватися відстеження результативності регуляторного акта, а саме, вид даних (статистичних, наукових досліджень або опитувань), які використовуватимуться для такого відстеження, цільові групи осіб, що відбиратимуться для участі у відповідному опитуванні.

Недотримання 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 це передбачено статтею 10 Закону про регуляторну політику.

Окрім вищевикладеного наголошуємо, що прийняття проекту Закону здійснюється не у відповідності з принципом передбачуваності державної регуляторної політики.

Зазначений принцип, зокрема, передбачає послідовність регуляторної діяльності, відповідність 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 України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» регуляторний орган затверджує план діяльності з підготовки ним проектів регуляторних актів на наступний рік не пізніше 15 грудня поточного року.

Затверджені плани діяльності з підготовки проектів регуляторних актів, а також зміни до них оприлюднюються у спосіб, передбачений вищезазначеним Законом України.

Якщо регуляторний орган готує 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, представлений проект Закону не включений до Плану діяльності Мінприроди з підготовки проектів регуляторних актів у 2018 році.

Отже, проект Закону розроблено без дотримання ключових принципів державної регуляторної політики, визначених статтею 4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», а саме:

доцільності, тобто обґрунтованої необхідності державного регулювання господарських відносин з метою вирішення існуючої проблеми;

адекватності, тобто відповідності форм та рівня державного регулювання господарських відносин потребі у вирішенні існуючої проблеми та ринковим вимогам з урахуванням усіх прийнятних альтернатив;

ефективності - забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів суб'єктів господарювання, громадян та держави;

збалансованості - забезпечення у регуляторній діяльності балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави;

передбачуваності - послідовності регуляторної діяльності, відповідність її цілям державної політики, а також планам з підготовки проектів регуляторних актів, що дозволяє суб'єктам господарювання здійснювати планування їхньої діяльності.

Крім того, під час розробки проекту постанови розробником не дотримано вимог статті 5 Закону про регуляторну політику у частині недопущення прийняття регуляторних актів, які не узгоджуються з діючими регуляторними актами.

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 Податкового кодексу України та інших законів України щодо припинення права користування надрами».

В.о. Голови Державної регуляторної служби України



В.П. Загородній