



ДЕРЖАВНА РЕГУЛЯТОРНА СЛУЖБА УКРАЇНИ

вул. Арсенальна, 9/11 м. Київ 01011, тел. (044) 254-56-73, факс (044) 254-43-93
E-mail: inform@dkrp.gov.ua, Web: http://www.drs.gov.ua, код ЄДРПОУ 39582357

від _____ № _____
на № _____ від _____

Рішення № _____ від “ _____ ” _____ 2018 р.

про відмову в погодженні проекту регуляторного акта

Державна регуляторна служба України відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» розглянула проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження процедури оскарження у сфері надання адміністративних послуг» (далі – проект Закону), а також документи, що надані до нього листом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 01.10.2018 № 3622-02/42740-03.

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»

встановила:

проектом Закону передбачається *утворення* органами виконавчої влади, іншими державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування *комісій з розгляду скарг з питань надання адміністративних послуг*, які діють на громадських засадах. Склад комісій формується з державних службовців та/або посадових осіб органів місцевого самоврядування, а також з представників інститутів громадянського суспільства. Пропонується встановити строки подачі скарг, загальні вимоги до їх оформлення та порядок розгляду скарг комісіями.

Крім того, проектом Закону передбачається внесення змін до Кодексу законів про працю України (далі - КЗпП), якими пропонується встановити, що власник або уповноважений ним орган з власної ініціативи *зобов'язаний розірвати трудовий договір з посадовою особою в разі повторного порушення нею вимог законодавства у сфері надання адміністративних послуг на підставі рішення комісії з розгляду скарг з питань надання адміністративних послуг*.

Також проектом Закону пропонується встановити, що перелік обов'язкових адміністративних послуг, які надаються через центр надання



		дозвільного характеру. 4. Законом можуть встановлюватися інші підстави для відмови у видачі документів дозвільного характеру.
10.	Строк дії документа дозвільного характеру (необмеженість строку дії)	1 рік
11.	Необхідність у проведенні експертизи (обстеження) об'єкта, на який видається документ дозвільного характеру	-
12.	Платність (безоплатність) проведення експертизи (обстеження)	-
	У разі платності :	
12.1.	Нормативно-правові акти, на підставі яких стягується плата (назва та реквізити нормативно-правового акту)	-
12.2.	Розмір плати проведення експертизи (обстеження)	-
12.3.	Розрахункові рахунки для внесення плати	-
13.	Примітки	-

адміністративних послуг, визначає Кабінет Міністрів України *незалежно від суб'єкта надання адміністративних послуг*.

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

З пояснювальної записки не вбачається з якою метою розроблено вказаний проект Закону. Лише декларується, що його прийняття дозволить встановити механізм досудового розгляду скарг з питань порушення законодавства у сфері надання адміністративних послуг, що сприятиме посиленню захисту прав та законних інтересів одержувачів адміністративних послуг.

В Аналізі регуляторного впливу до проекту Закону зазначається, що суть проблеми полягає в тому, що в більшості спеціальних Законів, які регулюють суспільні відносини у сфері надання адміністративних послуг, передбачено *право* одержувача адміністративної послуги (фізичної особи) *на оскарження виключно в судовому порядку*, якщо одержувач послуги не згоден із рішенням органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, у нього є право оскаржити таке рішення *виключно в суді*. Але судове провадження зазвичай є довготривалим, складним та фінансово-необґрунтованим.

Слід зазначити, що суб'єкти ж господарювання, на відміну від фізичних осіб, здебільшого мають можливість скористатися процедурою досудового оскарження при отриманні адміністративних послуг в певних сферах (наприклад: оскарження до Експертно-апеляційної ради з питань ліцензування при ДРС).

Так, проектом Закону передбачається формулювання нової редакції частини другої статті 19 Закону України «Про адміністративні послуги»: *«дії або бездіяльність посадових осіб, уповноважених відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністраторів можуть бути оскаржені до комісії з розгляду скарг з питань надання адміністративних послуг або до суду в порядку, встановленому законом»* є досить невдалим, оскільки з нього випливає, що оскаржувати можуть як фізичні особи так і суб'єкти господарювання. У той же час, постає питання, якщо діють спеціальні досудові процедури врегулювання питань для суб'єктів господарювання, куди саме вони повинні звертатися: до комісії, яку пропонується утворити, або наприклад до Експертно-апеляційної ради з питань ліцензування при ДРС. Чи буде це на вибір суб'єкта господарювання, чи необхідно оскаржувати дії в певному порядку (спочатку до комісії, а потім, як в прикладі, до Експертно-апеляційної ради з питань ліцензування при ДРС).

Разом з цим, з лютого 2018 року на базі Міністерства юстиції України створено робочу групу, яка опрацьовує *проект Закону України «Про адміністративну процедуру»*, який *стане уніфікованим законодавчим актом, що визнає загальну адміністративну процедуру, учасниками якої є юридичні і фізичні особи та владні органи*. Цей проект Закону має регламентувати розгляд заяв та надання адміністративних послуг. Крім цього, він унормує

4.4.	Акти центральних органів виконавчої влади (назва, дата та номер, пункт)	-
5.	Акти місцевих органів виконавчої влади / органів місцевого самоврядування (назва, дата та номер, пункт)	-
6.	Вичерпний перелік документів, необхідних для отримання документа дозвільного характеру	<ol style="list-style-type: none"> 1. Заява. 2. Проект ліміту на утворення та розміщення відходів. 3. Відомості про склад і властивості відходів, що утворюються, а також ступінь їх небезпечності для навколишнього природного середовища та здоров'я людини. 4. Довідка про нормативно допустимі обсяги утворення відходів. 5. Довідка про питомі показники утворення відходів. 6. Довідка про наявність установок (потужностей) з видалення відходів. 7. Довідка про наявність потужностей з утилізації відходів. 8. Копія договору (контракту) на передачу відходів іншим власникам на наступний рік. 9. Довідка про обсяги токсичних відходів та обсяги утворення, використання і поставку відходів як вторинної сировини і відходів виробництва за поточний рік. 10. Позитивний висновок районної (міської) санітарно-епідеміологічної станції на тимчасове зберігання відходів. <p>В разі здійснення утилізації відходів на своїх об'єктах – позитивний висновок районної (міської) санітарно-епідеміологічної станції щодо об'єктів поводження з відходами.</p>
7.	Платність (безоплатність) видачі документа дозвільного характеру	Безкоштовно
	У разі платності :	
7.1.	Нормативно-правові акти, на підставі яких стягується плата (назва та реквізити нормативно-правового акту)	-
7.2.	Розмір плати	-
7.3.	Розрахунковий рахунок для внесення плати	-
8.	Строк, протягом якого видається документ дозвільного характеру	<p>10 робочих днів – погодження проекту ліміту на утворення та розміщення відходів.</p> <p>До 1 жовтня - видача ліміту на утворення та розміщення відходів.</p>
9.	Вичерпний перелік підстав для відмови у наданні документа дозвільного характеру	<p>Підставою для відмови у видачі дозволу є:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Подання суб'єктом господарювання неповного пакета документів, необхідних для одержання документа дозвільного характеру, згідно із встановленим вичерпним переліком. 2. Виявлення в документах, поданих суб'єктом господарювання, недостовірних відомостей 3. Негативний висновок за результатами проведених експертиз та обстежень або інших наукових і технічних оцінок, необхідних для видачі документа

адміністративне провадження у тих справах, де суб'єкт владних повноважень є ініціатором, а також буде ефективним у вирішенні питань щодо досудового врегулювання адміністративних справ і спорів.

Також за прогнозами Мініюсту передбачається, що до кінця цього року законопроект «Про адміністративну процедуру» може бути прийнятий.

Щодо змін до КЗпП про встановлення саме «зобов'язання» власника або уповноваженого ним органа з власної ініціативи розривати трудовий договір з посадовою особою в разі повторного порушення нею вимог законодавства у сфері надання адміністративних послуг на підставі рішення комісії з розгляду скарг з питань надання адміністративних послуг зазначаємо таке.

Санкція за «повторне порушення посадовою особою вимог законодавства у сфері надання адміністративних послуг» є невідповідною ступеню вчиненого проступку. До того ж повноваження комісії, у складі якої є 30% представників громадськості, надавати фактично вказівку власнику про звільнення посадової особи значно перевищені.

Можливо доцільно передбачити рекомендаційний характер таким висновкам комісії та право керівника приймати рішення про звільнення або проведення службового розслідування перед прийняттям такого рішення, оскільки той чи інший випадок порушень у сфері надання адміністративних послуг може носити досить різний характер.

Також незрозуміло, коли порушення вважається повторним - протягом року, в одній і тій самій установі, чи взагалі не обмежується часовими рамками та установами, в яких працювала посадова особа.

Крім того, частиною першою статті 83 Закону України «Про державну службу» передбачений вичерпний перелік підстав для припинення державної служби, серед яких відсутня така підстава як «рішення комісії з розгляду скарг з питань надання адміністративних послуг». Оскільки, більшість посадових осіб, які надають адміністративні послуги є державними службовцями, внесення відповідних змін лише до КЗпП створить правову колізію.

Щодо внесення змін до Закону України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 5203-VI (далі – Закон № 5203) зазначаємо таке.

Проектом Закону пропонується, серед іншого, частину другу статті 19 Закону № 5203 викласти в такій редакції:

«2. Дії або бездіяльність посадових осіб, уповноважених відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністраторів можуть бути оскаржені до комісії з розгляду скарг з питань надання адміністративних послуг або до суду в порядку, встановленому законом.»

Разом з тим, проект Закону пропонує доповнити Закон № 5203 новою статтею 19¹ такого змісту, серед іншого:

«Стаття 19¹. Порядок розгляду скарг комісією з розгляду скарг з питань надання адміністративних послуг

1. Право на оскарження, відповідно до цього Закону, має будь-яка особа, яка вважає, що при отриманні адміністративної послуги суб'єкт

надання адміністративної послуги або адміністратор порушив вимоги законодавства з питань надання адміністративних послуг, якщо інше не передбачене законом.».

Слід зазначити, що викладені вище норми проекту Закону про внесення змін до Закону № 5203 не узгоджуються між собою, оскільки, до комісії з розгляду скарг з питань надання адміністративних послуг можуть бути оскаржені дії або бездіяльність посадових осіб уповноважених відповідно до закону надавати адміністративні послуги та адміністраторів, а право на оскарження відповідно до цього Закону, має будь-яка особа, яка вважає, що при отриманні адміністративної послуги суб'єкт надання адміністративної послуги або адміністратор порушив вимоги законодавства з питань надання адміністративних послуг.

Згідно зі статтею 1 Закону № 5203:

- суб'єкт надання адміністративної послуги – орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, державний реєстратор, суб'єкт державної реєстрації, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги;

- адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону.

Частинами першою та другою статті 3 Закону № 5203 встановлено, що законодавство у сфері надання адміністративних послуг складається з Конституції України, цього та інших законів, прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері надання адміністративних послуг.

Надання адміністративних послуг здійснюється відповідно до цього Закону з урахуванням особливостей, визначених законами, які регулюють суспільні відносини у відповідних сферах, зокрема, Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності».

Відповідно до частини першої статті 2 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 02.03.2015 № 222-VIII (далі – Закон № 222) цей Закон 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.

Згідно зі статтею 1 Закону № 222:

- ліцензія – запис у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань про рішення органу ліцензування щодо наявності у суб'єкта господарювання права на

провадження визначеного ним виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню;

- орган ліцензування – орган виконавчої влади, визначений Кабінетом Міністрів України, або уповноважений законом державний колегіальний орган.

Отже, органи ліцензування є суб'єктами надання адміністративних послуг у сфері ліцензування видів господарської діяльності, а порядок ліцензування – адміністративною послугою.

Слід зазначити, що повноваження органів ліцензування визначені у статті 6 Закону № 222.

Частиною першою статті 5 Закону № 222 встановлено, що Експертно-апеляційна рада з питань ліцензування є постійно діючим колегіальним органом при спеціально уповноваженому органі з питань ліцензування та діє за регламентом, що затверджується спеціально уповноваженим органом з питань ліцензування.

Згідно з пунктом 1 частини другої статті 5 Закону № 222 обов'язками Експертно-апеляційної ради з питань ліцензування є розгляд апеляцій та інших скарг здобувачів ліцензії, ліцензіатів на дії органу ліцензування або інших заявників щодо порушення законодавства у сфері ліцензування.

З огляду на викладене, проект Закону не враховує особливостей визначених Законом № 222, зокрема, в частині обов'язків Експертно-апеляційної ради з питань ліцензування щодо розгляду апеляцій та інших скарг здобувачів ліцензії, ліцензіатів на дії органу ліцензування або інших заявників щодо порушення законодавства у сфері ліцензування та прав здобувачів ліцензій, ліцензіатів звернутися до Експертно-апеляційної ради з питань ліцензування зі скаргами (апеляціями) на дії органів ліцензування щодо порушення законодавства у сфері ліцензування.

Разом з цим, утворення, як це пропонує проект Закону, комісій з розгляду скарг з питань надання адміністративних послуг при центральних органах виконавчої влади, які визначені Кабінетом Міністрів України, як органи ліцензування і які будуть розглядати скарги з питань надання ними адміністративних послуг у сфері ліцензування, що на сьогоднішній день надаються з урахуванням особливостей, визначених Законом № 222, не узгоджується з нормами чинного Закону № 222.

У разі прийняття проекту Закону у зазначеній редакції, може виникнути ситуація, за якої комісії з розгляду скарг з питань надання адміністративних послуг при центральних органах виконавчої влади, які визначені Кабінетом Міністрів України, як органи ліцензування та Експертно-апеляційна рада з питань ліцензування будуть розглядати скарги від суб'єктів господарювання з одних і тих же питань, що, у свою чергу, є економічно необґрунтованим.

Разом з цим, зазначаємо, що відповідно до частини третьої статті 20 Закону № 222 за порушення законодавства у сфері ліцензування посадові

особи органу ліцензування несуть адміністративну, матеріальну або дисциплінарну відповідальність.

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 частини першої статті 9 Закон про дозвільну систему спеціально уповноважений орган з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності (далі – уповноважений орган), зокрема, здійснює в межах своєї компетенції контроль за додержанням вимог законодавства з питань видачі документів дозвільного характеру.

Статтею 9-1 Закону про дозвільну систему передбачено, що державний контроль за додержанням дозвільними органами (їх посадовими особами) вимог законодавства з питань видачі документів дозвільного характеру, встановленого порядку їх видачі здійснюється уповноваженим органом шляхом проведення планових та позапланових перевірок у встановленому центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері економічного і соціального розвитку порядку.

Уповноважений орган проводить позапланові перевірки додержання дозвільним органом вимог законодавства з питань видачі документів дозвільного характеру, серед іншого, на підставі письмової заяви про порушення вимог законодавства з питань видачі документів дозвільного характеру, поданої суб'єктом господарювання.

Згідно зі статтею 10 Закону про дозвільну систему керівники дозвільних органів, посадові особи цих органів, які відповідно до законодавства мають повноваження приймати рішення з питань видачі документів дозвільного характеру, несуть відповідальність за порушення вимог законодавства про дозвільну систему у сфері господарської діяльності у порядку, встановленому законом.

Дії або бездіяльність посадових осіб дозвільних органів та адміністраторів можуть бути оскаржені до суду в порядку, встановленому законом.

Отже, запропонований механізм розгляду скарг щодо порушення прав одержувачів адміністративних послуг органом, що утворив комісію, може містити корупційні ризики, оскільки скарга подаватиметься до органу, який порушив права одержувача адміністративних послуг своєю дією чи бездіяльністю.

Враховуючи зазначене, захист прав та законних інтересів одержувачів адміністративних послуг від неправомірних дій або бездіяльності посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування можливо забезпечити шляхом посилення відповідальності посадових осіб відповідних органів.

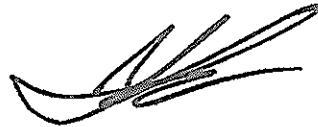
Загалом, за результатами розгляду проекту Закону та аналізу його регуляторного впливу встановлено, що відповідний проект розроблено з порушенням таких принципів державної регуляторної політики як: *доцільність* - обгрунтована необхідність державного регулювання господарських відносин з метою вирішення існуючої проблеми; *адекватність* - відповідність форм та рівня державного регулювання господарських відносин потребі у вирішенні існуючої проблеми та ринковим вимогам з урахуванням усіх прийнятних альтернатив, а також вимог статті 5 Закону, в частині недопущення прийняття регуляторних актів, які є непослідовними або не узгоджуються чи дублюють діючі регуляторні акти, а також викладення положень регуляторного акта у спосіб, який є доступним та однозначним для розуміння особами, які повинні впроваджувати або виконувати вимоги цього регуляторного акта.

Ураховуючи вищенаведене, керуючись частиною четвертою статті 21 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», Державна регуляторна служба України

вирішила:

відмовити в погодженні проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження процедури оскарження у сфері надання адміністративних послуг».

Голова Державної регуляторної
служби України



Ксенія ЛЯПИНА