



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

про відмову в погодженні проекту регуляторного акта

Державна регуляторна служба України (далі - ДРС) відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (далі - Закон) розглянула проект Закону України «Про деякі питання заборгованості вугільних підприємств» (далі - проект Закону, законопроект), а також документи, що надані до нього листом Міністерства енергетики та вугільної промисловості України від 18.07.2019 № 02/30-6898.

За результатами розгляду проекту Закону та відповідного аналізу регуляторного впливу на відповідність вимогам статей 4, 5, 8 і 9 Закону

встановлено:

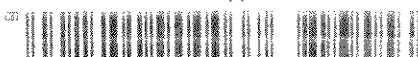
проектом Закону запропоновано визначити комплекс економічних заходів, спрямованих на вирішення питань заборгованості із сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та страхових внесків перед Пенсійним фондом України, Фондами соціального страхування України, відновлення соціальних гарантій, визначених законодавством, для працівників підприємств вугільної галузі та забезпечення стабільного функціонування державних вугледобувних підприємств.

Проте, підтримуючи позицію щодо необхідності захисту соціальних прав працівників вугледобувних підприємств, зазначаємо, що Міністерством енергетики та вугільної промисловості України під час підготовки проекту Закону не дотримано вимог статей 4, 5 та 8 Закону, беручи до уваги таке.

Положеннями статті 1 проекту Закону, серед іншого, пропонується встановити, що період, за який буде списано суми заборгованості зі сплати страхових внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, обліковуватиметься в Державному реєстрі загальнообов'язкового державного соціального страхування як період, за який сплачено страхові внески у повному обсязі. З метою реалізації зазначеної пропозиції проекту Закону розробником також пропонується внести зміни до законів України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування».



РІШЕННЯ № 376 від 19.08.2019



У контексті зазначеного, ДРС акцентує увагу розробника на тому, що принципи, засади і механізми функціонування системи загальнообов'язкового державного соціального страхування визначаються базовими законами у сфері соціального страхування.

Правові та організаційні засади забезпечення збору та обліку єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, умови та порядок його нарахування і сплати регулюються Законом України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування».

Функціонування системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, призначення, перерахунку і виплати пенсій з коштів Пенсійного фонду, що формуються за рахунок страхових внесків роботодавців, бюджетних та інших джерел, регулюються Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування».

Порядок відшкодування пільгових пенсій (у тому числі витрати на їх виплату і доставку) визначений Законом України «Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування», а також Прикінцевими положеннями Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування».

Як наслідок, вважаємо, що зміна умов і норм загальнообов'язкового державного соціального страхування має здійснюватися виключно шляхом внесення змін до цих законів, що, в свою чергу, потребує обов'язкового розгляду розробником у якості альтернативного способу вирішення, визначеної ним проблеми, під час проведення аналізу регуляторного впливу до проекту Закону.

Крім цього, положеннями статті 1 законопроекту, серед іншого, *пропонується списати суми простроченої заборгованості* зі сплати збору на обов'язкове державне пенсійне страхування; внесків на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та пенсійне страхування; з витрат Пенсійного фонду України на виплату і доставку пенсій, призначених на пільгових умовах; накладених (нарахованих) сум штрафів та пені, а також суми штрафів та пені, які підлягають (підлягатимуть) накладенню (нарахуванню) на день набрання чинності цим Законом державних вугледобувних підприємств (далі – вугледобувні підприємства), *крім державних вугледобувних підприємств, зокрема, які не здійснюють підземний або відкритий видобуток вугілля.*

Вважаємо, що викладення зазначених положень у запропонований проектом Закону спосіб, може призвести до колізій, спорів та різного тлумачення під час їх практичної реалізації, адже порядок та форма підтвердження державними вугледобувними підприємствами факту не здійснення підземного або відкритого видобутку вугілля, положеннями проекту Закону не врегульовуються.

Зазначене, є порушенням норм статті 5 Закону в частині необхідності викладення положень регуляторного акта у спосіб, який є доступним та однозначним для розуміння особами, які повинні впроваджувати або виконувати вимоги цього регуляторного акта.

З огляду на викладене, вищевказані положення статті 1 проекту Закону потребують доопрацювання в частині уточнення запропонованого регулювання з урахуванням вимог чинного законодавства.

Також, спостерігається певна неузгодженість положень проекту Закону при встановленні періоду списання відповідної заборгованості для вугільних підприємств.

Так, проектом Закону пропонується визначити, що «списання сум заборгованості здійснюється *протягом двох місяців з дня набрання чинності* цим Законом», при цьому «*датой списання заборгованості є дата підписання актів звіряння* учасниками процедури списання», який, в свою чергу, оформлюється після *звіряння сум несплаченої заборгованості, що триває 30 календарних днів з дня набрання чинності* цим Законом.

Відповідно, вбачається недоречним визначати термін списання заборгованості протягом двох місяців з дня набрання чинності цим актом, беручи до уваги фактичний період оформлення процедури протягом 30 календарних днів. Водночас, потребує надання додаткових аргументів у рамках проведення аналізу регуляторного впливу до проекту Закону доцільності встановлення термінів списання відповідної заборгованості для вугільних підприємств саме у наданій законопроектом редакції.

Суперечливими є також пропозиції пунктів 1 та 3 статті 1 проекту Закону щодо відображення списаної заборгованості в даних обліку платежів у фондах соціального страхування та обліку періоду, за який списано відповідну заборгованість у Державному реєстрі загальнообов'язкового державного соціального страхування як періоду, за який сплачено страхові внески в повному обсязі, адже проектом Закону не визначений порядок зарахування та визначення розмірів страхових внесків, що пропонується зараховувати «в повному обсязі», внаслідок чого реалізація згаданої пропозиції може призвести до викривлення даних або й зловживань при визначенні сум, що мають фіксуватися в системі персоніфікованого обліку.

Крім цього, засадами державної регуляторної політики, визначеними Законом, встановлюється необхідність доведення регуляторним органом доцільності прийняття та впровадження в дію кожного окремого регуляторного акта.

При цьому, враховуючи вимоги статті 21 Закону, ДРС приймає рішення про погодження або про відмову в погодженні проектів регуляторних актів з урахуванням як самого проекту акта, так і супровідних до нього документів, визначених цим Законом, обов'язковим серед яких є, насамперед, Аналіз регуляторного впливу цього проекту акта.

Згідно з нормами абзацу одинадцятого статті 1 Закону 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).

У цьому випадку, наданий розробником АРВ до проекту Закону містить формальний опис запропонованих ним змін, не є інформативним, та не відповідає вимогам Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308 (із змінами, внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1151) (далі – Методика).

1. Так, розробником під час дослідження регуляторного впливу проекту Закону та формування відповідного АРВ не визначено проблему, яку передбачається розв'язати шляхом державного регулювання, не встановлено причини її виникнення, не оцінено важливість зазначеної проблеми, зокрема не наведено даних у цифровому чи кількісному вимірі, що доводять факт існування проблеми і характеризують її масштаб на практиці.

Натомість, при визначенні проблеми, розробник обмежився виключно її текстовим описом, вказавши, що необхідністю впровадження відповідного державного регулювання є наявність у державних вугледобувних підприємств заборгованості із сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та страхових внесків до Пенсійного фонду України та інших фондів соціального страхування України, а також суми нарахованих штрафів і пені, що негативно впливають на вугільну галузь в цілому.

Зазначене не дозволяє встановити причини виникнення, а також розміри, визначеної розробником, заборгованості вугільних підприємств, адже будь-які аналітичні та/або статистичні дані з визначеного питання у контексті розділу I АРВ відсутні.

Відтак, надана розробником інформація під час визначення проблеми та встановлення необхідності прийняття проекту Закону 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 III «Визначення та оцінка альтернативних способів досягнення цілей» розробник повинен визначити усі можливі альтернативні способи вирішення існуючої проблеми та оцінити вигоди і витрати держави, населення та суб'єктів господарювання від застосування кожного з них.

Однак розробник обмежився виключно текстовим та формальним описом вигод і витрат держави та суб'єктів господарювання від застосування обраних альтернатив, характеристика яких полягає переважно у наданні можливості погашення або непогашення заборгованості вугільних підприємств тощо.

У цьому випадку розробником не встановлено вартість заходів, як для держави в особі Державної фіскальної служби України та органів фондів соціального страхування, так і для суб'єктів господарювання – вугільних підприємств, які необхідно виконати для списання існуючої заборгованості останніх.

Водночас, за визначеного розробником 100-відсоткового впливу



регулювання на представників великого підприємництва, а також за відсутності аргументів з цього питання, в додатках до АРВ відсутній розрахунок витрат, які будуть виникати внаслідок запровадження кожного з альтернативних способів у грошовому еквіваленті згідно з додатком 2 до Методики.

Загалом, слід підкреслити, що факт відсутності належним чином проведеного економічного аналізу запропонованих альтернатив не дозволяє об'єктивно оцінити, наскільки обраний розробником спосіб державного втручання відповідає проблемі, що потребує врегулювання, та наскільки його застосування є ефективним для її вирішення.

3. 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 суб'єктів господарювання, громадян та держави.

4. 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 акта, тобто яким чином будуть діяти норми проекту Закону та якою прогнозується ситуація після набрання регуляторним актом чинності.

5. 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 також не обраховані витрати органів виконавчої влади на виконання вимог регуляторного акта згідно з додатком 3 до Методики, що не дозволяє зробити висновок щодо забезпечення балансу інтересів суб'єктів господарювання та держави, та чи витрати держави не є оптимальними і не містять ознак корупційних ризиків.

6. Розділ VIII АРВ «Визначення показників результативності дії регуляторного акта» заповнено з порушенням вимог Методики. Так, крім обов'язкових показників результативності дії регуляторного акта, розробнику необхідно визначити не менше ніж три кількісних показники, які безпосередньо підлягають контролю (відстеження результативності).

У цьому випадку, розробником вказано лише один додатковий показник результативності проекту Закону, а саме визначення даних щодо зарахування страхового стажу працівників державних вугледобувних підприємств, який, в свою чергу, потребує конкретизації за допомогою яких саме даних буде встановлено відповідний факт зарахування стажу.



Загалом, з метою більш репрезентативного дослідження результатів змін після прийняття проекту Закону, вважаємо за доцільне, передбачити інші додаткові показники результативності насамперед щодо характеристики рівня досягнення цілей державного регулювання, визначених розробником у Розділі II АРВ.

З огляду на 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», вимог статті 5 цього Закону в частині недопущення прийняття регуляторних актів положення яких викладено у спосіб, який не є доступним та однозначним для розуміння особами, які повинні впроваджувати або виконувати вимоги цього регуляторного акта, а також вимог статті 8 цього Закону в частині підготовки АРВ з урахуванням вимог Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308 (із змінами).

Ураховуючи зазначене, 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 деякі питання заборгованості вугільних підприємств».

**Голова Державної регуляторної
служби України**



Ксенія ЛЯПІНА

