



ДЕРЖАВНА РЕГУЛЯТОРНА СЛУЖБА УКРАЇНИ

вул. Арсенальна, 9/11, м. Київ, 01011, тел./факс (044) 239-76-40

E-mail: inform@drs.gov.ua, Сайт: www.drs.gov.ua, код згідно з ЄДРПОУ 39582357

від _____ № _____ на № _____ від _____ 20__ р.

РІШЕННЯ

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 Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту» (далі – проект Закону), а також документи, що надані до нього листом Міністерства інфраструктури України від 07.05.2020 № 1400/35/14-20.

За результатами розгляду 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:

проектом Закону передбачається утворення Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту (далі – Регулятор), як постійно діючого державного колегіального органу, метою діяльності якого є державне регулювання, моніторинг та контроль у сфері транспорту. В результаті створення Регулятора здійснюватиметься регулювання діяльності суб'єктів природних монополій на ринках транспортних послуг та суміжних ринках, а також вирішуватимуться в межах компетенції спірні питання, що виникають між споживачами та суб'єктами господарювання, які здійснюють діяльність на ринках транспортних послуг.

Державне регулювання діяльності на ринках транспорту Регулятор здійснюватиме шляхом:

- збалансування інтересів суб'єктів господарювання, які здійснюють свою діяльність на ринку транспортних послуг, що перебуває у стані природної монополії, та споживачів їх послуг;
- забезпечення рівних можливостей доступу до послуг підприємств транспорту, які здійснюють свою діяльність на ринку, що перебуває у стані природної монополії;
- запобігання монополізації та сприяння конкуренції на суміжних ринках;
- формування цінової і тарифної політики на ринку транспортних послуг із застосуванням стимулюючих механізмів, контролю за ціноутворенням, недопущення перехресного субсидіювання.

РІШЕННЯ № 346 від 11.06.2020

Запоровська Ірина Сергіївна



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

Положенням частини другої статті 6 проекту Закону пропонується встановити, що рішення Регулятора не підлягають погодженню органами державної влади, крім випадків, передбачених законом.

Запропонована у рамках зазначеної вище статті проекту Закону ініціатива не може бути підтримана.

Зокрема, запропонована норма суперечить вимогам статті 21 Закону якою встановлено, що *проекти регуляторних актів, які розробляються центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами центральних органів виконавчої влади, підлягають погодженню із уповноваженим органом.*

Окремо зазначаємо, що за позицією ДРС процедура погодження органами державної влади рішення Регулятора *не є втручанням у її діяльність та не становить потенційну загрозу її незалежності.*

Акцентуємо увагу, що Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (далі – Закон № 1160), регулюється весь спектр регуляторної діяльності органів влади (планування, прийняття та відстеження результативності дії запроваджених регулювань, та взаємодія з громадськістю на всіх етапах регуляторної діяльності).

Процедура підготовки рішення Регулятора та його громадського оприлюднення повинні відповідати процедурі, яку проходять проекти регуляторних актів згідно з Законом № 1160.

Будь-яке спрощення відповідних процедур для рішень Регулятора порушує законодавчо врегульований механізм, який забезпечує дотримання принципів державної регуляторної політики на всіх етапах діяльності регуляторних органів.

Відповідно до статті 11 проекту Закону запропоновано встановити, що фінансування Регулятора, його центрального апарату і територіальних органів здійснюється *за рахунок* надходження до спеціального фонду Державного бюджету України *внесків на регулювання*, які сплачуються суб'єктами природних монополій у сфері транспорту та суб'єктів господарювання, що провадять діяльність на суміжних ринках, відповідно до статті 13 цього Закону.

Внески на регулювання зараховуються до Державного бюджету України, відповідно до Бюджетного кодексу України, не підлягають вилученню та використовуються за цільовим призначенням на фінансування діяльності Регулятора, його центрального апарату і територіальних органів, у разі їх створення.

Запропонований проектом Закону порядок фінансування Регулятора за рахунок внесків суб'єктів господарювання, передбачений статтями 11 та 13 закону, не може бути підтриманий враховуючи наступне.

- Частиною третьою статті 29 Бюджетного кодексу України в числі джерел формування спеціального фонду Державного бюджету України в частині доходів

не передбачено такого джерела як внески на регулювання. При цьому, частиною четвертою статті 29 Бюджетного кодексу України визначено, що «якщо законом встановлено новий вид доходу державного бюджету, його зарахування до загального чи спеціального фонду визначається законом про Державний бюджет України на період до внесення відповідних змін до цього Кодексу».

- Податковий кодекс України не передбачає серед загальнодержавних податків та зборів внесків на регулювання. Водночас, відповідно до пункту 9.4 статті 9 Податкового кодексу України, установлення загальнодержавних податків та зборів, не передбачених цим Кодексом, забороняється.

- Фінансування діяльності Регулятора за рахунок внесків суб'єктами природних монополій у сфері транспорту та суб'єктів господарювання, що провадять діяльність на суміжних ринках неминує призвести до росту їх цін та тарифів.

- Запровадження фактично нового податку для фінансування одного державного органу носить дискримінаційно-преференційний характер по відношенню до інших державних органів та державних службовців.

Крім того, проектом Закону визначено, що базою нарахування внеску на регулювання є чистий дохід платників внеску на регулювання від діяльності, що регулюється Регулятором, за звітний квартал.

Ставка внеску на регулювання визначається Регулятором щорічно шляхом ділення планового обсягу потреб у фінансуванні Регулятора на чистий дохід платників внеску на регулювання від діяльності, що регулюється Регулятором, за попередній рік.

Тобто, можна дійти висновку щодо прямої зацікавленості Регулятора у збільшенні чистого доходу платників внеску (який насамперед можливий при збільшенні тарифів на відповідні послуги).

Про певну зацікавленість у збільшенні розмірів внесків на регулювання свідчить передбачені пунктом 3 статті 12 проекту Закону посадові оклади членам Регулятора, працівникам центрального апарату і територіальних органів Регулятора відповідно до розміру мінімальної заробітної плати, визначеної законом про Державний бюджет України на відповідний рік:

Голова Регулятора - 50;

член Регулятора - 40;

керівник, заступник керівника самостійного структурного підрозділу центрального апарату або територіального органу Регулятора, інші працівники центрального апарату або територіального органу Регулятора - від 10 до 30.

Слід зазначити, що запропоновані розміри посадових окладів для працівників НКРТ носять дискримінаційний характер по відношенню до інших державних службовців (станом на 01.01.2020 передбачений мінімальний оклад працівника територіального органу НКРТ 47230 грн, а мінімальний посадовий оклад державного службовця 3524 грн).

Довідково: мінімальна зарплата з початку 2020 року становить 4 723 грн на місяць, середня зарплата, за офіційною статистикою, у листопаді 2019 року становила 10679 грн, а середня пенсія - близько 3000 грн.



Разом з цим зазначаємо, що правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю) визначає Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 року № 877-V (далі – Закон про нагляд (контроль)).

Відповідно до абзацу другого статті 1 Закону про нагляд (контроль) державним наглядом (контролем) є діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування (далі – органи державного нагляду (контролю)) в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища.

Статтею 2 Закону про нагляд (контроль) встановлено, що дія цього Закону поширюється на відносини, пов'язані зі здійсненням державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності.

Частиною четвертою статті 4 проекту Закону встановлюється, зокрема, що основними завданнями Регулятора є здійснення державного (нагляду) контролю за додержанням встановлених тарифів (зборів, плати), в т.ч. у відповідності до вимог нормативних документів міжнародних організацій членом яких виступає Україна, на послуги, що надаються суб'єктами регулювання.

Частиною першою статті 16 Закону України від 21 червня 2012 року № 5007-VI «Про ціни і ціноутворення» (далі – Закон № 5007-VI) встановлено, що органами державного контролю (нагляду) та спостереження у сфері ціноутворення є:

- центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з контролю за цінами;
- інші органи, визначені законом.

Відповідно до пункту 1 Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 02.09.2015 № 667 (далі – Положення), Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (Держпродспоживслужба) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства та який реалізує державну політику, зокрема, з контролю за цінами.

Відповідно до підпункту 11 пункту 4 Положення, Держпродспоживслужба відповідно до покладених на неї завдань, здійснює державний нагляд (контроль) за дотриманням вимог формування, встановлення та застосування державних регульованих цін.

Отже, на підставі повноважень, визначених частиною першою статті 16 Закону № 5007-VI та підпункту 11 пункту 4 Положення, Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів здійснює державний нагляд (контроль) за дотриманням вимог формування, встановлення та застосування державних регульованих цін.

Також, слід зауважити, що одним з основних принципів державного нагляду (контролю), закріплених у статті 3 Закону про нагляд (контроль), є неприпустимість дублювання повноважень органів державного нагляду (контролю) та неприпустимість здійснення заходів державного нагляду (контролю) різними органами державного нагляду (контролю) з одного й того самого питання.

Враховуючи зазначене, у проекті Закону необхідно усунути дублювання повноважень органів державного нагляду (контролю) шляхом виключення повноважень на здійснення державного нагляду (контролю) або шляхом розмежування повноважень центральних органів виконавчої влади щодо здійснення державного нагляду (контролю) у відповідній сфері.

Статтею 16 проекту Закону встановлюються норми щодо здійснення державного нагляду (контролю) Регулятором.

Так, частиною першою статті 16 проекту Закону пропонується встановити, що Регулятор здійснює державний (нагляд) контроль за дотриманням суб'єктами регулювання законодавства у відповідних сферах шляхом проведення планових та позапланових виїзних, а також невиїзних перевірок відповідно до порядку, встановленого Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

Частиною четвертою статті 4 Закону про нагляд (контроль) визначено, що виключно законами встановлюються:

- органи, уповноважені здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності;
- види господарської діяльності, які є предметом державного нагляду (контролю);
- повноваження органів державного нагляду (контролю) щодо зупинення виробництва (виготовлення) або реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг;
- вичерпний перелік підстав для зупинення господарської діяльності; спосіб та форми здійснення заходів державного нагляду (контролю);
- санкції за порушення вимог законодавства і перелік порушень, які є підставою для видачі органом державного нагляду (контролю) припису, розпорядження або іншого розпорядчого документа.

Також, частина четверта статті 4 Закону про нагляд (контроль) передбачає, що орган державного нагляду (контролю) не може здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності, якщо закон прямо не уповноважує такий орган на здійснення державного нагляду (контролю) у певній сфері господарської діяльності та не визначає повноваження такого органу під час здійснення державного нагляду (контролю).

Також зауважуємо, що обов'язковою передумовою здійснення державного нагляду (контролю) є, зокрема, законодавче закріплення виду господарської діяльності, який є предметом державного нагляду (контролю).

З метою виконання норм визначених Законом про нагляд (контроль) пропонуємо у частині першій статті 16 проекту Закону вказати назву сфери господарської діяльності, в якій буде здійснюватися державний нагляд (контроль).

У процесі розгляду проекту Закону на адресу Державної регуляторної служби України надійшли зауваження та пропозиції від представників зацікавлених суб'єктів господарювання (листи: Європейської бізнес асоціації від 01.06.2020 № 763/2020/17, Громадської спілки «Асоціація морських агентств України» від 27.05.2020 № 14/05, Асоціації «Стивідорних компаній Одеського морського порту» від 26.05.2020 № 01-26/05-20, Асоціація «Виробників нерудних будівельних матеріалів України» від 05.06.2020 № 25), обсяг і характер яких свідчить про те, що покладений в основу законопроекту спосіб державного регулювання є потенційно обтяжливим для суб'єктів господарювання. *Як вбачається з переліку адресатів аналогічні звернення були направлені Міністерству інфраструктури України.*

З приводу зазначеного зауважуємо, що статтею 4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» визначено ключові принципи державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності.

Принцип прозорості та врахування громадської думки, 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 законом 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.

З метою дотримання вищезазначених вимог вказаного Закону, розробнику проекту Закону необхідно здійснити об'єктивний розгляд відповідних звернень та інформувати заявників і Державну регуляторну службу України про їх результати.

Крім того, розробником не доведено вибір оптимального альтернативного способу, не проаналізовані 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.

Зазначене 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» (зі змінами, внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1151).

Насамперед у розділі V АРВ «Механізми та заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми» розробником не описаний механізм дії запропонованого регулювання та не аргументовані доцільність та ефективність встановлення основних принципів та змін, які пропонуються визначити проектом Закону, як приклад, в частині застосування запропонованої моделі фінансування Регулятора, його центрального апарату і територіальних органів.

Крім того, розробником не оцінено, які організаційні заходи мають здійснити органи влади для впровадження цього регуляторного акта після набрання ним чинності.

Також, розділ VIII АРВ «Визначення показників результативності дії регуляторного акта» заповнено з порушенням вимог пункту 10 Методики, адже розробником не наведено додаткових показників, які безпосередньо характеризують результативність регуляторного акта, та не наведено їх прогнозне значення. Вказане 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).

Враховуючи вищенаведене, 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, прозорості та врахування громадської думки, визначених статтею 4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», 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 (зі змінами).

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 Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту».

**Т. в. о. Голови Державної
регуляторної служби України**



Олег МІРОШНІЧЕНКО

