



## ДЕРЖАВНА РЕГУЛЯТОРНА СЛУЖБА УКРАЇНИ

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

E-mail: [inform@drs.gov.ua](mailto:inform@drs.gov.ua), Сайт: [www.drs.gov.ua](http://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 (далі - ДРС) 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 23.07.2020 № 2375/35/14-20.

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.

Проект Закону повторно поданий розробником для погодження ДРС з огляду на здійснене доопрацювання за результатом засідання круглого столу з представниками Антимонопольного комітету України, Американської торгівельної палати в Україні, Європейської Бізнес Асоціації, Торгівельно-промислової палати України, Морської палати України та інших представників бізнесу та громадських організацій, яке відбулося в Міністерстві інфраструктури України 02.07.2020 року.

При цьому, розробник, під час повторного подання для погодження доопрацьованого проекту Закону, не вказав про факт врахування та/або розгляду зауважень, наданих у рішенні ДРС № 346 від 11.06.2020 про відмову в погодженні проекту Закону, який востаннє надавався до ДРС листом Міністерства інфраструктури України від 07.05.2020 № 1400/35/14-20.

РІШЕННЯ № 509 від 27.08.2020

Запорозька Інна Сергіївна



Таким чином, за результатом розгляду доопрацьованої редакції проекту Закону з урахування рішення ДРС № 346 від 11.06.2020 про відмову в погодженні проекту Закону, ДРС зазначає, що доопрацьований проект Закону продовжує залишатися таким, що не може бути погоджений у запропонованій редакції з огляду на таке.

**Щодо неузгодженості проекту Закону з вимогами чинного законодавства.**

Відповідно до частини 1 статті 11 проекту Закону фінансування Регулятора, його центрального апарату і територіальних органів здійснюється за рахунок внесків на регулювання, які сплачуються суб'єктами регулювання, відповідно до бюджетного законодавства.

Внески на регулювання зараховуються до Державного бюджету України, відповідно до Бюджетного кодексу України.

Зарахування внесків визначається законом про Державний бюджет на період до внесення відповідних змін до Бюджетного кодексу України.

Внески на регулювання мають бути компенсовані шляхом їх врахування при формуванні тарифів (зборів, плати) на послуги, що надаються суб'єктами природних монополій у сфері транспорту.

Водночас, статтею 13 проекту Закону пропонується регламентувати порядок сплати внесків на регулювання.

Проте, запропонований проектом Закону порядок фінансування Регулятора за рахунок внесків суб'єктів господарювання, передбачений статтями 11 та 13 проекту 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 неминуче призведе до росту їх цін та тарифів, як наслідок, фінансування діяльності Регулятора відбуватиметься за рахунок коштів споживачів послуг відповідних суб'єктів господарювання, тобто громадян України, що може спричинити суспільний резонанс.

- 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 47 230 грн, а мінімальний посадовий оклад державного службовця 3524 грн).

*Довідково: мінімальна заробітна плата з початку 2020 року становить 4 723 грн на місяць, середня заробітна плата, за офіційною статистикою, у червні 2020 року становила 11 579 грн, а середня пенсія – 3 354 грн.*

### **Щодо неузгодженості проекту Закону з вимогам Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».**

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 05 квітня 2007 року № 877-У (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 дотриманням 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-УІ «Про ціни і ціноутворення» (далі - Закон № 5007-УІ) 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-УІ 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).



## **Щодо неузгодженості проекту Закону з вимогам Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності».**

Частиною першою статті 3 проекту Закону визначено, що Регулятор здійснює державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів природних монополій у сфері транспорту та суб'єктів господарювання, що провадять діяльність на суміжних ринках у сфері транспорту, зокрема, шляхом ліцензування на здійснення відповідних видів підприємницької діяльності.

Статтею 5 проекту Закону встановлено повноваження та функції Регулятора, серед яких, видача у встановленому порядку суб'єктам регулювання, ліцензій на здійснення відповідних видів підприємницької діяльності.

Отже, розробником проекту Закону пропонується, зокрема, наділення Регулятора повноваженнями органу ліцензування.

Закон України від 02.03.2015 № 222 «Про ліцензування видів господарської діяльності» (далі - Закон № 222), серед іншого, 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.

Слід зазначити, що відповідно до статті 3 Закону № 222 державна політика у сфері ліцензування ґрунтується на принципі єдиної державної системи ліцензування, що реалізується шляхом, зокрема, встановлення єдиного переліку видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню.

Статтею 6 Закону № 222 визначено повноваження органів ліцензування, зокрема, щодо видачі ліцензії на право здійснення видів господарської діяльності, зазначених у статті 7 цього Закону та здійснення контролю за додержанням ліцензіатами вимог ліцензійних умов.

Відповідно до пункту 24 частини першої статті 7 Закону № 222 ліцензуванню підлягає такий вид господарської діяльності, як перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів річковим, морським, автомобільним, залізничним та повітряним транспортом, міжнародні перевезення пасажирів та вантажів автомобільним транспортом.

Згідно з принципами державної політики у сфері ліцензування, визначеними статтею 3 Закону № 222 державна політика у сфері ліцензування ґрунтується, зокрема, на принципі дотримання законності шляхом того, що: запровадження ліцензування виду господарської діяльності здійснюється виключно законом шляхом внесення змін до статті 7 цього Закону; види господарської діяльності, не зазначені у статті 7 цього Закону, ліцензуванню не підлягають.

Як вбачається із положень пункту 13) частини першої статті 5 проекту Закону Регулятор, відповідно до покладених завдань, здійснює видачу ліцензій у встановленому порядку суб'єктам регулювання на здійснення відповідних видів підприємницької діяльності.

При цьому, є незрозумілим та потребує уточнення питання щодо переліку відповідних видів підприємницької діяльності, які пропонується ліцензувати та



віднесення таких видів діяльності до «господарської діяльності», з огляду на те, що ліцензія – *право суб'єкта господарювання на провадження виду господарської діяльності або частини виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню (частина перша статті 1 Закону № 222).*

Абзацом 6 частини другої статті 3 проекту Закону пропонується віднесення до сфери діяльності Регулятора регулювання діяльності суміжних ринків у сфері транспорту – у випадках передбачених Законом України «Про природні монополії».

Згідно зі статтею 6 Закону України від 20.04.2000 № 1682-III «Про природні монополії» до суміжних ринків, що регулюються відповідно до цього Закону, належать, зокрема у сфері транспорту: внутрішні та міжнародні перевезення пасажирів та вантажів залізничним, повітряним, річковим та морським транспортом.

При цьому, розробником не вказано механізм (спосіб) такого регулювання, не зважаючи на те, що на сьогоднішній день внутрішні та міжнародні перевезення пасажирів та вантажів залізничним, повітряним, річковим та морським транспортом регулюється шляхом ліцензування.

Так, органами ліцензування, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 05.08.2015 № 609 «Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України», на провадження господарської діяльності з внутрішніх та міжнародних перевезень пасажирів та вантажів залізничним, повітряним, річковим та морським транспортом є відповідно Державна служба України з безпеки на транспорті (Укртрансбезпека), Державна авіаційна служба та Державна служба морського та річкового транспорту України.

Серед повноважень відповідних центральних органів виконавчої влади є здійснення ліцензування вищезазначених видів господарської діяльності у сфері транспорту.

Відповідно до частини другої статті 3 Закону України від 17.03.2011 № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» (далі – Закон № 3166) організація, повноваження і порядок діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади визначаються Конституцією України, цим та іншими законами України.

Частиною третьою статті 5 Закону України № 3166 встановлено, що утворення, реорганізація та ліквідація міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади здійснюються з урахуванням завдань Кабінету Міністрів України, а також з урахуванням необхідності забезпечення здійснення повноважень органів виконавчої влади і недопущення дублювання повноважень.

Враховуючи зазначене, у проекті Закону необхідно усунути дублювання повноважень Регулятора в частині здійснення державного регулювання, моніторингу та контролю суб'єктів природних монополій у сфері транспорту та суб'єктів господарювання, що провадять діяльність на суміжних ринках, шляхом виключення відповідних повноважень або шляхом розмежування повноважень центральних органів виконавчої влади у відповідній сфері.



Поряд з цим зазначаємо про необхідність, у разі запровадження ліцензування нового виду господарської діяльності або нової частини виду господарської діяльності та у разі зміни назви виду господарської діяльності, внесення змін до статті 7 Закону № 222.

**Щодо невідповідності проекту Закону принципам державної регуляторної політики за результатом розгляду аналізу його регуляторного впливу.**

Наданий розробником Аналіз регуляторного впливу до проекту Закону не відповідає вимогам Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308 (далі – Методика).

Згідно з приписами Закону та Методики, Аналіз регуляторного впливу (АРВ) – це інформативно-аналітичний документ, який дає систематизовану оцінку регулюванню та містить обґрунтування необхідності державного регулювання шляхом прийняття відповідного регуляторного акта; аналіз впливу, який справлятиме регуляторний акт на ринкове середовище, забезпечення прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави; обґрунтування відповідності проекту регуляторного акта принципам державної регуляторної політики.

Натомість АРВ розробником проекту Закону підготовлений за формально-декларативним принципом, без наявності усієї необхідної інформації, передбаченої Законом та Методикою, що в свою чергу не доводить відповідність проекту Закону принципам державної регуляторної політики.

1. Розробником встановлена кількість суб'єктів господарювання, які потенційно підпадатимуть під сферу його дії (а саме: 14 одиниць, з яких 14 великі та середні суб'єкти та взагалі відсутній вплив на малий та мікробізнес) без наведення інформації щодо джерела цих даних та характеристики сфер діяльності, які здійснюють зазначені суб'єкти господарювання.

Відсутність аргументів щодо взятих до уваги розробником даних не дозволяє встановити точність визначеного ним масштабу впливу на відповідне бізнес-середовище та перевірити правильність проведеної оцінки запропонованого проектом Закону регулювання для усіх сфер господарювання, які підпадатимуть під сферу дії проекту Закону після прийняття та оприлюднення.

2. 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.





3. Розділ VIII АРВ «Визначення показників результативності дії регуляторного акта» заповнено з порушенням вимог пункту 10 Методики, адже розробником не наведені додаткові показники, які безпосередньо характеризують результативність регуляторного акта, та не наведені їх прогностичні 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).

Підсумовуючи вищенаведене, проект Закону порушує основні принципи державної регуляторної політики, визначені статтею 4 Закону, а саме: адекватності, ефективності, збалансованості; вимоги статті 5 цього Закону в частині недопущення прийняття регуляторних актів, які не узгоджуються з діючими регуляторними актами; вимоги 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 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**

