



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 (далі – ДРС) відповідно до Закону України від 11.09.2003 № 1160-IV «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (далі – Закон № 1160) розглянула проект наказу Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Порядку організації цілодобової охорони об'єктів і приміщень, в яких культивуються, використовуються, зберігаються та знищуються нарковмісні рослини, а також використовується, зберігається та знищується отримана з них готова продукція чи відходи таких рослин» (далі – проект Наказу), разом з додатками, поданий листом Міністерства внутрішніх справ України (далі – МВС) від 26.03.2021 № 12182/2/38-2021.

За результатами проведеного аналізу проекту Наказу та аналізу його регуляторного впливу на відповідність вимогам статей 4, 5, 8 і 9 Закону № 1160, ДРС

встановила:

Проектом Наказу передбачається затвердити Порядок організації цілодобової охорони об'єктів і приміщень, в яких культивуються, використовуються, зберігаються та знищуються нарковмісні рослини, а також використовується, зберігається та знищується отримана з них готова продукція чи відходи таких рослин (далі – Порядок).

Однак, проект Наказу не може бути погоджений з огляду на таке.

У розділі 2 «Обґрунтування необхідності прийняття акта» Пояснювальної записки, поданої разом з проектом Наказу, вказано, що він був розроблений з метою приведення нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ України у відповідність до Законів України «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори», «Про Національну поліцію», «Про охоронну діяльність» та постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Умов запобігання розкраданню рослин, включених до переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів».



АСУД "ДОК ПРОФ З"

РІШЕННЯ № 308 від 30.06.2021
Кучер Олексій Володимирович
КЕП Кучер Олексій Володимирович
58E2D9E7F900307B04000003BF53000408B8E00

РІШЕННЯ № 308 від 30.06.2021



Абзацом третім пункту 3 розділу I Порядку визначено, що власник ліцензії (ліцензіат) – юридична особа, яка отримали ліцензію на здійснення діяльності з культивування нарковмісних рослин, що включені до таблиці I Переліку, розроблення, виробництва, виготовлення, зберігання, перевезення, придбання, реалізації (відпуску), ввезення на територію України, вивезення з території України, використання, знищення наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, включених до Переліку.

Відповідно до пункту 22 частини першої статті 7 Закону України від 02.03.2015 № 2015 № 222-VIII «Про ліцензування видів господарської діяльності» (далі – Закон № 222) ліцензуванню підлягає такий вид господарської діяльності, як культивування рослин, включених до таблиці I Переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, затвердженого Кабінетом Міністрів України, розроблення, виробництво, виготовлення, зберігання, перевезення, придбання, реалізація (відпуск), ввезення на територію України, вивезення з території України, використання, знищення наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, включених до зазначеного Переліку.

З огляду на викладене, абзац третій пункту 3 розділу I Порядку потребує приведення у відповідність до пункту 22 частини першої статті 7 Закону № 222.

Пунктом 4 розділу I Порядку встановлено, що цілодобова охорона об'єктів і приміщень, в яких культивуються, використовуються, зберігаються та знищуються нарковмісні рослини, а також використовується, зберігається та знищується отримана з них готова продукція чи відходи таких рослин, забезпечується поліцією охорони.

Відповідно до абзацу дев'ятого пункту 3 Порядку поліція охорони – органи поліції охорони Національної поліції України, уповноважені відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» здійснювати на договірних засадах охорону фізичних осіб та об'єктів права приватної і комунальної власності.

Законом України від 22.03.2012 № 4616-VI «Про охоронну діяльність» (далі – Закон № 4616) визначено, що суб'єкт охоронної діяльності - суб'єкт господарювання будь-якої форми власності, створений та зареєстрований на території України, що здійснює охоронну діяльність на підставі отриманої у встановленому порядку ліцензії.

Окрім цього, абзацом другим пункту 87 Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з культивування рослин, включених до таблиці I переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, затвердженого Кабінетом Міністрів України, розроблення, виробництва, виготовлення, зберігання, перевезення, придбання, реалізації (відпуску), ввезення на територію України, вивезення з території України, використання, знищення наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, включених до зазначеного переліку (далі – Ліцензійні умови), затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 06.04.2016 № 282, встановлено, що на об'єктах, призначених для провадження діяльності з культивування рослин, включених до таблиці I переліку, забезпечується пропускний режим та внутрішньооб'єктовий



режим. З цією метою ліцензіат укладає договір із суб'єктом охоронної діяльності.

Звертаємо увагу, що нормами Законів України від 02.07.2015 № 580-VIII «Про Національну поліцію» (далі – Закон № 580) та від 15.02.1995 № 60/95-ВР «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» (далі – Закон № 60/95-ВР), а також Ліцензійними умовами не встановлені однозначні вимоги щодо здійснення охорони об'єктів і приміщень, призначених для здійснення діяльності з обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, виключно органами поліції охорони.

Отже, здійснення охорони об'єктів і приміщень, призначених для здійснення діяльності з обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, виключно органами поліції охорони фактично обмежує права суб'єктів господарювання, що здійснюють господарську діяльність у сфері охоронної діяльності, на користь органів поліції охорони.

Частиною другою статті 19 Конституції України встановлено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Статтею 42 Конституції України визначено, що кожен має право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом.

Абзацом 8 частини другої статті 15 Закону України від 11.01.2001 № 2210-III «Про захист економічної конкуренції» встановлено, що антиконкурентними діями органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю, зокрема, визнається дія, внаслідок якої окремим суб'єктам господарювання або групам суб'єктів господарювання створюються несприятливі чи дискримінаційні умови діяльності порівняно з конкурентами.

Законом України від 17.03.2011 № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» (далі – Закон № 3166) визначено організацію, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади України.

Відповідно до частини першої статті 4 Закону № 3166 міністерства та інші центральні органи виконавчої влади є юридичними особами публічного права.

Частиною першою статті 8 Господарського кодексу України встановлено, що держава, органи державної влади та органи місцевого самоврядування не є суб'єктами господарювання.

Законом можуть бути визначені види господарської діяльності, яку дозволяється здійснювати виключно державним підприємствам, установам і організаціям (частина 4 статті 22 Господарського кодексу України).

Правовий статус окремого суб'єкта господарювання у державному секторі економіки визначається уповноваженими органами управління відповідно до вимог цього Кодексу та інших законів. Відносини органів управління з названими суб'єктами господарювання у випадках, передбачених законом, можуть здійснюватися на договірних засадах (частина 6 статті 22 Господарського кодексу України).



Відповідно до частини першої статті 1 Закону № 580 Національна поліція України (поліція) - це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

Територіальні органи поліції утворюються як юридичні особи публічного права в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, містах, районах у містах та як міжрегіональні (повноваження яких поширюються на декілька адміністративно-територіальних одиниць) територіальні органи у межах граничної чисельності поліції і коштів, визначених на її утримання (частина перша статті 15 Закону № 580).

Тобто, органи Національної поліції мають інший правовий статус, ніж організаційно-правові форми державних підприємств, установ та організацій.

Враховуючи наведене, питання надання послуг з охорони об'єктів і приміщень, призначених для здійснення діяльності з обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, виключно органами поліції охорони Національної поліції України на договірних засадах потребує правового врегулювання.

Розділом II Порядку визначені підстави та порядок укладення договору на охорону.

Пунктом 5 розділу II Порядку передбачено, що за результатами обстеження об'єктів складаються такі акти обстеження:

1) акт обстеження інженерно-технічної укріпленості токів, на яких культивуються, зберігаються та знищуються нарковмісні рослини, а також використовується, зберігається та знищується отримана з них готова продукція чи відходи таких рослин;

2) акт обстеження інженерно-технічної укріпленості полів, на яких культивуються, зберігаються та знищуються нарковмісні рослини, а також використовується, зберігається та знищується отримана з них готова продукція чи відходи таких рослин.

Ліцензійними умовами провадження господарської діяльності з культивування рослин, включених до таблиці I переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, затвердженого Кабінетом Міністрів України, розроблення, виробництва, виготовлення, зберігання, перевезення, придбання, реалізації (відпуску), ввезення на територію України, вивезення з території України, використання, знищення наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, включених до зазначеного переліку, не передбачено вказаних в пункті 5 Порядку актів обстеження.

Слід зазначити, що вимоги Порядку не можуть розширювати вимоги Ліцензійних умов.

Отже, пункт 5 розділу II Порядку потребує виключення.

Пунктом 8 розділу II Порядку встановлено, що одночасно з укладенням договору складається дислокація об'єкта (далі – Дислокація), розрахунок вартості охорони об'єкта (далі – Розрахунок) та протокол узгодження договірної ціни послуги із здійснення заходів охорони об'єкта (далі – Протокол).



Частиною третьою статті 180 Господарського кодексу України встановлено, що при укладенні господарського договору сторони зобов'язані у будь-якому разі погодити предмет, ціну та строк дії договору.

Слід звернути увагу, що на сьогодні Методика формування ціни на послуги, які надаються органами поліції охорони, не затверджена, а отже відсутній механізм реалізації послуги із забезпечення охорони відповідних об'єктів органами поліції охорони на договірних засадах.

З огляду на викладене, пункт 8 розділу II Порядку потребує виключення.

Враховуючи зазначене повідомляємо, що положення Порядку, який затверджується проектом Наказу, порушує принципи ліцензування видів господарської діяльності, встановлені статтею 3 Закону № 222, тому проект Наказу та Порядок потребує ретельного доопрацювання.

Відповідно до вимог статті 21 Закону № 1160, 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 (далі – АРВ) цього проекту акта.

Згідно з вимогами статті 1 Закону № 1160 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 політики – є АРВ.

У цьому випадку наданий розробником АРВ до проекту Наказу не в повній мірі відповідає вимогам Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308 (зі змінами, внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1151) (далі – Методика).

У розділі II «Цілі державного регулювання» необхідно чітко визначити цілі державного регулювання, що мають бути безпосередньо пов'язані із розв'язанням проблеми.

Зазначаємо, що цілі державного регулювання, задекларовані розробником у цьому розділі АРВ, є абстрактними та не вимірюваними. Зокрема, не визначено індикаторів зменшення масштабів проблеми, які характеризували б досягнення мети регулювання.

Натомість розробником вказано, що «осовною ціллю прийняття проекту наказу є врегулювання механізму цілодобової охорони об'єктів і приміщень, в яких культивуються, використовуються, зберігаються та знищуються нарковмісні рослини, а також використовується, зберігається та знищується отримана з них готова продукція чи відходи таких рослин органами поліції охорони на договірних засадах, а також дотримання суб'єктами господарської діяльності визначених законодавством умов культивування нарковмісних рослин, що дозволить максимально обмежити потрапляння до незаконного обігу наркосировини рослинного походження, що, у свою чергу, беззаперечно



сприятиме зменшенню наркотизації населення та збереже здоров'я громадян, особливо молоді».

У розділі III «Визначення та оцінка альтернативних способів досягнення поставлених цілей» необхідно, зокрема, оцінити кожен з наведених альтернатив та вказати причини відмови від застосування тієї чи іншої альтернативи, а також переваги щодо вибраної альтернативи.

При здійсненні оцінки впливу на сферу інтересів суб'єктів господарювання вказано, що дія регулювання поширюється на 53 суб'єкта мікро та малого підприємництва, що становить 100% від загальної кількості суб'єкта господарювання на яких поширюється регулювання.

При цьому у визначенні кількості суб'єктів господарювання, що підпадають під дію регулювання, розробником не зазначене джерело інформації, згідно з яким встановлена кількість цих суб'єктів.

Також не вказано, як прийняття запропонованого ним регулювання вплине на ситуацію, що склалася у сфері охорони об'єктів і приміщень, в яких культивуються, використовуються, зберігаються та знищуються нарковмісні рослини, а також використовується, зберігається та знищується отримана з них готова продукція чи відходи таких рослин.

Зауважуємо, що аналіз вигод та витрат показує соціальну та економічну доцільність запропонованого регулювання, допомагає оцінити вплив, який може мати регуляторний акт на інтереси різних груп (держава, суб'єкти господарювання, громадяни).

Водночас відповідно до вимог статті 4 Закону, одним із принципів державної регуляторної політики є, зокрема, доцільність - обґрунтована необхідність державного регулювання господарських відносин з метою вирішення існуючої проблеми.

Наголошуємо, що факт відсутності належним чином проведеного економічного аналізу запропонованих альтернатив не дозволить в подальшому об'єктивно оцінити, наскільки обраний розробником спосіб державного втручання відповідає проблемі, що потребує врегулювання, та наскільки його застосування буде ефективним для її вирішення.

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 також є порушенням принципів ефективності та збалансованості – забезпечення у регуляторній діяльності балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави.

Відповідно до пункту 10 Методики у разі, коли питома вага суб'єктів малого підприємництва у загальній кількості суб'єктів господарювання, на яких впливає проблема, перевищує 10 відсотків, проводиться розрахунок витрат на запровадження державного регулювання для суб'єктів малого підприємництва – Тест малого підприємництва (далі – М-тест).



На першому етапі М-тесту розробником регуляторного акту повинні бути здійснені консультації з бізнес-асоціаціями — представниками малого бізнесу, які потрапляють у сферу регулювання з метою:

- а) якісної оцінки регулювання з точки зору впливу на малий бізнес;
- б) уточнення процедур, які необхідно виконати малому бізнесу для виконання вимог регулювання (уточнення, бо розробник під час проектування регулювання мусить чітко визначити перелік цих процедур, які повинні виконуватись суб'єктом малого бізнесу для виконання вимог регулювання);
- в) отримання попередніх даних щодо витрат часу та інших ресурсів на виконання вимог регулювання (прямих витрат та інформаційних (адміністративних) витрат на офіційне звітування).

Однак у наданому АРВ відсутня інформація щодо проведення консультацій з представниками мікро- та малого підприємництва щодо оцінки впливу регулювання (терміни проведення, види консультацій, кількість учасників, основні результати строки).

Крім того, числові показники таблиці сумарних витрат у розділі III АРВ у частині обраної альтернативи не корелюються з відповідними показниками у розділі VIII АРВ та розділах 3 і 4 М-тесту.

Також, у розділі VIII АРВ одним з показників результативності регуляторного акта зазначений розмір надходжень до державного та місцевих бюджетів і державних цільових фондів, пов'язаних з дією акта, у сумі 1 297 440,0 грн.

Разом з тим, у таблиці розрахунку «прямих» витрат суб'єктів малого підприємництва на виконання вимог регулювання (розділ 3 М-тесту) даний показник не вказано.

Крім того, що до розрахунку «прямих» витрат суб'єктів малого підприємництва не включені витрати на оплату вартості охорони об'єкта, а до адміністративних – заходи, визначені пунктом 5 розділу II та пунктами 5-6 розділу V Порядку.

Таким чином, за результатами розгляду положень проекту Наказу та аналізу його регуляторного впливу встановлено, що даний проект Наказу розроблено без дотримання: ключових принципів державної регуляторної політики, зокрема, доцільності, ефективності та збалансованості, визначених вимогами статті 4 Закону; вимог статті 8 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).

Враховуючи вищевикладене, 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 наказу Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Порядку організації цілодобової охорони об'єктів і приміщень, в яких культивуються, використовуються, зберігаються та знищуються нарковмісні рослини, а також використовується, зберігається та знищується отримана з них готова продукція чи відходи таких рослин».

**Голова Державної
регуляторної служби України**

Олексій КУЧЕР

