



**ДЕРЖАВНА РЕГУЛЯТОРНА СЛУЖБА УКРАЇНИ
(ДРС)**

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

на № _____ від _____ 20__ р.

**РІШЕННЯ
про відмову в погодженні проєкту регуляторного акта**

Державна регуляторна служба України відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» розглянула проєкту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення» щодо заборони видимого для споживача розміщення тютюнових виробів та деяких інших виробів у місцях роздрібної торгівлі» (далі – проєкт Закону), а також документи, надані до нього листом Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів від 01.12.2023 № 15.1.3-2/25329.

За результатами проведеного аналізу проєкту Закону та аналізу його регуляторного впливу на відповідність вимогам статей 4, 5, 8 і 9 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (далі – Закон), Державна регуляторна служба України

встановила:

проєктом Закону передбачається внести зміни до Закону України «Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення» щодо заборони видимого для споживача розміщення тютюнових виробів та деяких інших виробів у місцях роздрібної торгівлі.

При опрацюванні проєкту Закону ДРС встановила, що розробником під час його підготовки не дотримано вимог статей 4, 5 та 8 Закону.

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

Так, враховуючи вимоги статті 21 Закону, ДРС приймає рішення про погодження або про відмову в погодженні проєктів регуляторних актів з



Державна регуляторна служба України

РІШЕННЯ № 1 від 01.01.2024

Підписав: Михайлов Олексій Сергійович

Сертифікат: 4FD4BFDE9E1BAF3A0400000876900001CE70100

Дійсний: з 26.05.2023 10:05:22 по 26.05.2024 10:05:22

урахуванням як самого проєкту акта, так і супровідних до нього документів, визначених цим Законом, обов'язковим серед яких є, насамперед, аналіз регуляторного впливу цього проєкту акта (далі – АРВ).

Відповідно до вимог статті 1 Закону АРВ – документ, 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 проєкту регуляторного акта принципам державної політики.

У цьому випадку наданий розробником АРВ до проєкту Закону містить формальний опис запропонованого ним регулювання, не є інформативним та не в повній мірі відповідає вимогам Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308 (далі – Методика).

Так, у розділі I «Визначення проблеми» АРВ згідно з вимогами Методики, розробник повинен чітко визначити проблему, яку пропонується розв'язати шляхом державного регулювання, визначити причини її виникнення, оцінити важливість зазначеної проблеми, зокрема, навести дані у цифровому чи кількісному вимірі, що підтверджують факт існування проблеми і характеризують її масштаб, визначити основні групи, на які вона справляє вплив та обґрунтувати, чому проблема не може бути розв'язана за допомогою ринкових механізмів та діючих регуляторних актів.

Однак розробником під час дослідження регуляторного впливу проєкту Закону та формування відповідного АРВ не визначено чітко проблему, яку передбачається розв'язати шляхом державного регулювання, не встановлено причини її виникнення та не оцінено важливість зазначеної проблеми.

Натомість, при визначенні проблеми, розробник обмежився лише її текстовим описом, вказавши, що прийняття проєкту Закону обумовлено потребою удосконалити окремі положення законодавства про охорону здоров'я від шкідливого впливу тютюнового диму, а саме, через запровадження заборони видимого розміщення тютюнових виробів, електронних сигарет, рідин і заправних контейнерів, пристроїв для нагрівання тютюнових виробів без їх згоряння у пунктах продажу.

Водночас жодних аргументів на користь запропонованого регулювання не наведено. Також, у цьому розділі не наведено статистичних даних або інших інформаційно-доказових матеріалів, які б обґрунтовували наявність проблеми, її масштаб та важливість, не проаналізовано стан існуючого регулювання господарських та адміністративних відносин, щодо яких склалась проблема, не доведено, чому існуючі регулювання не розв'язують проблему та потребують вдосконалення, не охарактеризовано та не оцінено сфери, на які проблема має найбільший негативний вплив.

Разом з тим, в цьому розділі зазначено, що одним із заходів контролю над тютюном є ухвалення Європейським Парламентом та Радою ЄС Директиви 2014/40/ЄС «Про наближення законів, правил та адміністративних положень держав-членів, що стосуються виробництва, презентації та продажу тютюну та супутніх товарів та скасування Директиви 2001/37/ЄС». Імплементация положень Директиви 2014/40/ЄС є зобов'язанням України за Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію). Кабінет Міністрів України підтвердив зобов'язання імплементувати Директиву 2014/40/ЄС, затвердивши План заходів з виконання цієї Угоди (постанова від 25 жовтня 2017 року № 1106), який у пунктах 1389–1396 визначає заходи з імплементации в національне законодавство Директиви 2014/40/ЄС.

Водночас, вищезазначена Директива 2014/40/ЄС, яку Україна зобов'язалася імплементувати в рамках Угоди про асоціацію, не передбачає заборони видимого розміщення тютюнових виробів, електронних сигарет, рідин і заправних контейнерів, пристроїв для нагрівання тютюнових виробів без їх згоряння у пунктах продажу.

Більше того, розміщення тютюнових виробів та деяких інших виробів у місцях роздрібної торгівлі розробником прирівнюється до реклами таких виробів. Проте видиме розміщення продукції не є рекламою, а є об'єктивно необхідною складовою господарської діяльності, оскільки забезпечує право споживача на ознайомлення із асортиментом товарів, що реалізуються у точці продажу, та здійснення поінформованого вибору.

Так, згідно зі статтею 4 Закону України «Про захист прав споживачів» споживачі під час придбання продукції, яка реалізується на території України, для задоволення своїх особистих потреб, мають право на необхідну, доступну, достовірну та своєчасну інформацію державною мовою про продукцію, її кількість, якість, асортимент, її виробника (виконавця, продавця) відповідно до Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної». При цьому, відповідно до статті 15 Закону України «Про захист прав споживачів», інформація про продукцію не вважається рекламою. Зазначене не відповідає вимогам статті 5 Закону щодо недопущення прийняття регуляторних актів, які є не послідовними або не узгоджуються з діючими регуляторними актами.

Враховуючи викладене, наведена в цьому розділі АРВ інформація 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.

У розділі II «Цілі державного регулювання» АРВ необхідно чітко визначити цілі державного регулювання, що мають бути безпосередньо

пов'язані із розв'язанням проблеми та показники, які заплановано досягти за результатами прийняття регуляторного акта.

Натомість задекларовані розробником цілі сформульовані досить формально та абстрактно, зокрема, зазначено, що проєкт Закону спрямований на забезпечення високого рівня захисту здоров'я людини, особливо дітей та молоді, а також виконання зобов'язань України відповідно до Рамкової конвенції ВООЗ із боротьби проти тютюну, Директиви 2014/40/ЄС та реалізації «Цілей сталого розвитку України» ООН, зокрема Цілі 3 – «забезпечення здорового способу життя та сприяння благополуччю для всіх у будь-якому віці».

Так, розробником не визначено індикаторів зменшення масштабів проблеми, що характеризувало б досягнення мети регулювання та з поданої інформації неможливо зробити висновок, як норми проєкту Закону вплинуть на їх досягнення.

Таким чином, розробником порушено принцип адекватності, оскільки належним чином не обґрунтовано наскільки така форма державного регулювання відповідає вирішенню існуючої проблеми.

У розділі III «Визначення та оцінка альтернативних способів досягнення цілей» АРВ розробник повинен визначити всі прийнятні альтернативні способи досягнення цілей державного регулювання, обрати для проведення оцінки альтернативних способів досягнення цілей не менше двох альтернатив, стисло описати їх та навести аргументи щодо переваги обраного способу.

Однак розробник обмежився формальним та текстовим описом вигод і витрат держави, громадян та суб'єктів господарювання від застосування обраних альтернатив, характеристика яких не розкриває зміст, характер впливу та переваги запропонованого проєктом Закону механізму державного регулювання.

Під час розгляду інформації, наведеної розробником у таблицях «Оцінка впливу на сферу інтересів держави» та «Оцінка впливу на сферу інтересів громадян» встановлено, що розробник не проаналізував вигоди за обома альтернативами, зокрема у вигодах за альтернативою 1 вказано про їх відсутність, а за альтернативою 2 лише формально вказано вигоди наявні.

Разом з тим, у витратах за обраними альтернативами розробник обмежився лише текстовим описом інформації, без наведення жодних підтверджуючих даних стосовно зазначеної ним інформації, що не дозволяє порівняти вигоди та витрати внаслідок впровадження запропонованого регулювання.

При цьому, при оцінці впливу сферу інтересів держави розробником не проаналізовано такі фактори, зокрема, як зміна надходжень до бюджетів усіх рівнів, можливе зростання тіньового ринку, а при оцінці впливу на сферу інтересів громадян не проаналізовано вплив проєкту Закону на отримання інформації споживачами, на зайнятість, робочі місця. В той же час як прийняття проєкту Закону обмежить права споживача, оскільки видиме

розміщення продукції не є рекламою, а є об'єктивно необхідною складовою господарської діяльності, яка забезпечує право споживача на ознайомлення із асортиментом товарів, що реалізуються у точці продажу, та здійснення поінформованого вибору.

Під час аналізу таблиці «Оцінка впливу на сферу інтересів суб'єктів господарювання» встановлено, що визначена розробником альтернатива 1 «Залишення ситуації без змін» взагалі не проаналізована, а лише вказано про відсутність будь-яких вигод та витрат за вказаною альтернативою. Натомість альтернатива 2 містить формальний опис вигод, не враховує економічно-соціальні наслідки та фактичний стан суб'єктів господарювання у сфері роздрібною торгівлі, їхні витрати на переобладнання торгових точок. Розробником не враховано, що запропоновані зміни можуть призвести до скорочення легальних точок продажу, а також обсягів реалізації тютюнових виробів у легальних точках та спрощення реалізації незаконної продукції поряд із легальною.

Також, вважаємо, що розробником наведені не всі можливі альтернативні способи вирішення проблеми, адже поряд із альтернативами «Залишення ситуації без змін» та «Прийняття проекту Закону» доцільно дослідити інші варіанти досягнення задекларованої цілі, які дозволили б дослідити та вирішити проблему поширеності куріння та використання тютюнових виробів, електронних сигарет та пристроїв для нагрівання тютюнових виробів без їх згоряння серед населення.

З огляду на вищевказане, факт відсутності належним чином проведеного аналізу запропонованих альтернатив не дозволяє 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 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.

У розділі V «Механізми та заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми» АРВ розробником не описано механізм дії запропонованого регулювання з урахуванням основних бізнес-процесів, які потрібно буде забезпечити суб'єктам господарювання для реалізації його вимог. Слід наголосити, що наведена у цьому розділі інформація щодо ознайомлення з вимогами регулювання не є механізмом за своєю суттю.

Також, 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 положення проекту Закону, та якою прогнозується ситуація після набрання регуляторним актом чинності.

Крім того, розробником не оцінені, які організаційні заходи мають здійснити органи влади для впровадження цього регуляторного акта після набрання ним чинності. При цьому, розробнику слід врахувати, що запропоновані організаційні заходи повинні стосуватися безпосередньо предмету регулювання, запропонованого проектом Закону, та не стосуватися процедури узгодження проекту Закону з відповідними державними органами в процесі проходження процедур погодження та прийняття відповідного проекту регуляторного акта.

Розділ VI «Оцінка виконання вимог регуляторного акта залежно від ресурсів, якими розпоряджаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, які повинні впроваджувати або виконувати ці вимоги» АРВ має містити проведені розрахунки витрат на запровадження запропонованого державного регулювання згідно з додатками 2-4 до Методики.

Так, у додатках до АРВ зазначено, що витрати суб'єктів господарювання на реалізацію запропонованих заборон в частині придбання торговельного обладнання закритого типу (оверхеди, бекволи, диспенсери) та процедури обслуговування обладнання (монтаж/демонтаж, технічне обслуговування) становитимуть 33 085,00 грн.

Проте, за даними суб'єктів господарювання, зазначені розробником витрати повністю не враховують витрат суб'єктів господарювання, які будуть об'єктивно необхідні на приведення місць у відповідність з новим регулюванням (орієнтовно – 40 і більше тисяч гривень на одне місце торгівлі). Тобто, для переобладнання місць торгівлі тютюновими виробами для одного великого суб'єкта господарювання (торгової мережі), торгові точки якої знаходяться по всій території України, такі витрати можуть досягати 40 млн. грн. і більше.

З огляду на зазначене, вказані розробником витрати суб'єктів господарювання на виконання вимог регулювання є непропорційними, економічно необґрунтованими та потребують відповідного перерахунку.

Крім того, у вищезазначених додатках розробником застосовано різну для суб'єктів господарювання великого і середнього підприємництва та суб'єктів малого підприємництва деталізацію процесів, які потрібно буде забезпечити суб'єктам господарювання для реалізації вимог регулювання. Наприклад, для суб'єктів великого і середнього підприємництва вказано витрати, пов'язані із веденням обліку, підготовкою і поданням звітності державним органам та витрати на оборотні активи, однак таких витрат не передбачено для суб'єктів малого підприємництва.

Зазначене ставить під сумнів об'єктивність висновків щодо потенційного впливу на суб'єктів господарювання та заважає повною мірою встановити відповідність запропонованого регулювання принципу ефективності.

У розділі VII «Обґрунтування запропонованого строку дії регуляторного акта» строк набрання чинності регуляторного акта не узгоджується з пунктом 1 розділу II «Прикінцеві положення» проекту Закону.

У розділі VIII АРВ «Визначення показників результативності дії регуляторного акта» згідно з вимогами пункту 10 Методики розробнику необхідно визначити прогностичні показники результативності дії регуляторного акта, які безпосередньо пов'язані із дією регуляторного акта, та яких, відповідно до вимог Методики, повинно бути у кількості не менше трьох таких показників. Однак, незрозуміло яким чином зазначені у цьому розділі показники результативності акта відображають задекларовану розробником ціль державного регулювання, а саме, як за цими показниками здійснюватиметься оцінка впливу запропонованого регулювання на забезпечення високого рівня захисту здоров'я людини, особливо дітей та молоді.

Звертаємо увагу розробника, що недотримання ним вимог Закону та Методики в частині визначення показників результативності регуляторного акта не дозволить в подальшому належним чином провести відстеження його результативності, як це передбачено вимогами статті 10 Закону.

Зауважуємо, що ідея запропонованих змін не враховує соціально-економічні наслідки. Проект Закону насамперед спрямований на позбавлення прав споживачів на інформацію щодо наявності товару, його асортименту, властивостей та вартості. Споживача фактично позбавляють права обирати необхідний йому товар, у тому числі приймати рішення про купівлю виходячи з сукупності оціночних критеріїв вибору. Також, проект Закону має прямий негативний вплив на конкуренцію на ринку тютюнових виробів, оскільки запропоновані ним обмеження щодо інформації про товар унеможливають як розширення товарного асортименту в межах дистрибуції існуючих товаровиробників, так і виведення на ринок продукції виробників, які на момент набуття чинності проектом Закону не були представлені на ринку. Також, в АРВ жодним чином не проаналізоване питання потенційного впливу запропонованого регулювання на динаміку нелегального ринку тютюнових виробів, який на сьогодні становить значну загрозу як в частині збільшення нелегальної продукції на ринку, зменшення податкових надходжень, так і в частині непередбачуваного впливу такої продукції на здоров'я населення.

Виходячи з наведеного, за результатами розгляду проекту Закону та аналізу його регуляторного впливу встановлено, що проект регуляторного акта розроблений без дотримання ключових принципів державної регуляторної політики: доцільності, адекватності, ефективності та збалансованості, визначених статтею 4 Закону, статті 5 Закону щодо недопущення прийняття

регуляторних актів, які є непослідовними або не узгоджуються чи дублюють діючі регуляторні акти та статті 8 Закону, в частині підготовки АРВ з урахуванням вимог Методики.

Ураховуючи зазначене, керуючись вимогами частини четвертої статті 21 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», Державна регуляторна служба України

вирішила:

відмовити в погодженні проєкту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення» щодо заборони видимого для споживача розміщення тютюнових виробів та деяких інших виробів у місцях роздрібно́ї торгівлі».

**В. о. Голови Державної
регуляторної служби України**

Олексій МИХАЙЛОВ