



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

від _____ № _____ 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 проєкт наказу Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України «Про затвердження Змін до деяких нормативно-правових актів Міністерства транспорту та зв'язку України, Міністерства інфраструктури України» (далі – проєкт Наказу), надісланий листом від 13.03.2024 № 3523/46/14-24.

За результатами проведеного аналізу проєкту Наказу 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), ДРС

встановила:

в Пояснювальній записці до проєкту Наказу зазначено, що він розроблений з метою забезпечення виконання рішення Антимонопольного комітету України від 16.09.2021 № 507-р «Про порушення законодавства про захист економічної конкуренції» (далі – Рішення АМКУ) та на виконання судових рішень по справі № 910/20438/21, рішення Державної регуляторної служби України «Про необхідність усунення Міністерством розвитку громад, територій та інфраструктури України порушень принципів державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (далі – Рішення ДРС), надісланого листом Державної регуляторної служби України від 26.12.2023 № 5112/20-23, а також виконання вимог Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» в частині дерусифікації географічних об'єктів (об'єктів топоніміки). Однак преамбула проєкту Наказу не містить посилання на Рішення ДРС.



Державна регуляторна служба України

РІШЕННЯ № 114 від 10.04.2024

Підписав: Михайлов Олексій Сергійович

Сертифікат: 4FD4BFDE9E1BAF3A0400000876900001CE70100

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

1. Пунктом 5 проєкту Наказу зазначено, що: *«Цей наказ набирає чинності через шість місяців з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні.»*. Подібна відстрочка у набранні законної сили наказом Мінінфраструктури є необґрунтованою, не відповідає принципам державної регуляторної політики та фактично нівелює значення Рішення ДРС. Попри те, що станом на сьогодні уповноваженим органом визнається наявність порушень принципів державної регуляторної політики, Мінінфраструктури запропонованою нормою фактично намагається залишити ці порушення на невизначений час, що порушує статтю 28 Закону.

2. Абзацем 3 пункту 1.3 проєкту Змін до деяких нормативно-правових актів Міністерства транспорту та зв'язку України, (далі – проєкт Змін) зазначено, що: *«лоцманське підприємство – юридична особа, яка відповідно до законодавства України здійснює господарську діяльність на підходах до морських портів, у межах акваторій цих портів, а також між морськими портами, шляхом надання лоцманських послуг незалежно від прапора держави, під яким плаває судно, та відповідає вимогам, визначеним цим Положенням.»*. Формулювання визначення «лоцманського підприємства» розроблено без врахування того факту, що на момент прийняття даних змін, діяльність підприємств що надають лоцманські послуги не здійснюється, а всі лоцманські послуги надаються лише лоцманами ДП «Дельта Лоцман», тому пропонуємо формулювання, яке визначено в цьому пункті, викласти в наступній редакції, а саме: *«що планують провадження господарської діяльності з надання лоцманських послуг, порядок здійснення ними діяльності та надання лоцманських послуг, а також оплати таких послуг.»*

Попри те, що проєктом акту запропоновано виключити норму щодо обов'язкового розміру статутного лоцманського підприємства, яка не відповідає чинному законодавству згідно з рішеннями АМКУ та ДРС, замість неї пропонується додати нову вимогу до лоцманського підприємства, яка за своєю суттю є тотожною чинній нормі.

3. В підпункті 2) пункту 2.1. Положення про морських лоцманів, затверджене Наказом Міністерства інфраструктури України від 08 травня 2013 р. № 292, зареєстроване в Міністерстві юстиції України 10 червня 2013 р. за №920/23452 (далі - Положення) визначені нові Вимоги до Лоцманського підприємства, а саме:

2) *сформувати аварійний лоцманський фонд у розмірі, передбаченому статтею 98 Кодексу торговельного мореплавства України, на дату отримання заявки про перше лоцманське проведення; Аварійний лоцманський фонд лоцманського підприємства повинен підтримуватись на рівні не нижчому, ніж визначено статтею 98 Кодексу торговельного мореплавства України, та переглядатися щорічно, не пізніше 31 березня року, що слідує за звітним;*

Тобто, сформувати необхідний розмір статутного капіталу **новоутвореному** лоцманському підприємству, або підприємству, що лише

розпочинає (має намір розпочати) надання таких послуг, неможливо, оскільки лоцманського збору таке підприємство до цього не справляло. Єдиним підприємством, яке може відповідати такій вимозі, є лише ДП «АМПУ». Реалізація такої вимоги неможлива для жодного підприємства, яке планує надавати лоцманські послуги. Таким чином, в запропонованій редакції невіршеною залишається правова колізія, на необхідності розв'язання якої наголошено в Рішенні ДРС. З огляду на викладене, запропонована Мінінфраструктури редакція пункту 2.1. в частині вимоги щодо наявності аварійного фонду підлягає виключенню.

4. Ще однією вимогою до лоцманського підприємства, визначеною в пункті 2.1 Положення, є наявність кадрового забезпечення – *лоцманів, які повинні перебувати з лоцманським підприємством у трудових відносинах*.

Тобто, набуття підприємством статусу лоцманського прямо залежить від наявності в його штаті морського лоцмана.

5. Відповідно до пункту 1.3 Положення, морський лоцман - особа, яка відповідає вимогам до морського лоцмана, визначеним цим Положенням, має посвідчення морського лоцмана відповідної кваліфікаційної категорії, є спеціалістом із судноплавства у визначеному районі лоцманського проведення і під час лоцманського проведення надає капітану судна рекомендації та поради щодо управління судном (далі – лоцман)

Отже, набуття особою «звання» морського лоцмана прямо пов'язано з отриманням нею відповідного посвідчення.

В даній вимозі, зауваження ДРС не враховані, а пункт 1.3 по суті - нова редакція старих обмежувальних норм Порядку, які передбачають наявність лоцманського посвідчення, як обов'язкової вимоги для набуття статусу «лоцман».

6. Підпунктом 5) пункту 2.1 Положення розробником пропонується нова норма щодо *залучення до роботи лоцманів, які повинні перебувати з лоцманським підприємством у трудових відносинах за основним місцем роботи*. Запропонована норма не відповідає чинному законодавству.

Відповідно до статті 22 Конституції України, при прийнятті нових хакасів або внесення змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. Правові засади і гарантії здійснення громадянами України права розпоряджатися своїми здібностями до продуктивної творчої праці визначаються кодексом законів про працю України.

Водночас, на рівні підзаконного нормативно – правового акту, а саме проєкту Наказу, пропонується фактичне звуження існуючого обсягу трудових прав лоцманів та можливості вільно розпоряджатися такими правами, оскільки встановлюється вимога щодо обов'язкового працевлаштування на лоцманському підприємстві за сумісництвом, оскільки в такому випадку лоцманське підприємство не матиме права залучати таких лоцманів до роботи.

З огляду на зазначене запропонована норма не може бути погоджена та підлягає виключенню з проєкту Змін.

7. Аналогічні зауваження стосуються пункту 1.4. Положення у запропонованій редакції Мінінфраструктури. Вимога до лоцманського підприємства щодо обов'язкової наявності власного спеціального плавзасобу для доставки лоцмана з берега на судно та з судна на берег, з судна на інше судно, який перебуває у лоцманського підприємства на праві власності, є також необґрунтованою та створює невикордані обмеження для потенційних учасників ринку лоцманських послуг. При цьому, Пояснювальна записка не містить роз'яснень щодо доцільності подібних обмежень.

8. Пунктом 2.1. Положення пропонується нова норма щодо чисельності лоцманів, а саме: *«Мінімальна чисельність лоцманів, залучених лоцманським підприємством до надання лоцманських послуг:*

повинна забезпечувати можливість безперервного лоцманського проведення у відповідному районі лоцманського проведення протягом всього часу доби, визначеного для відповідного району правилами плавання та (або) обов'язковими постановами по морському порту;

повинна бути розрахована таким чином, щоб чисельність лоцманів у кожній лоцманській вахті у відповідному районі лоцманського проведення складало не менше 1/2 від максимальної добової кількості суден, щодо яких здійснювалося лоцманське проведення. Максимальна добова кількість суден, щодо яких здійснювалося лоцманське проведення, визначається адміністрацією морських портів України по кожному району лоцманського проведення окремо, щорічно, за фактичними результатами звітного року, не пізніше 30 січня року, наступного за звітним.»

При цьому, ані Рішення ДРС, ані Рішення АМКУ не містять положень/зауважень та не визначають як проблему, яка потребує розв'язання, необхідність визначення кількості лоцманів на лоцманському підприємстві та порядку такого визначення.

Відсутнє обґрунтування необхідності запропонованого державного регулювання господарських відносин, не визначена проблема метою вирішення якої пропонуються зазначені зміни, що не відповідає принципам державної регуляторної політики, а саме принципу доцільності.

9. Далі, проєктом Змін пропонується виключення пункту 2.5 Положення, а саме норму стосовно здійснення нагляду та контролю за діяльністю «лоцманських підприємств» - *«Державний нагляд та контроль за дотриманням законодавства про мореплавання і міжнародних договорів України щодо мореплавання, а також загальне керівництво лоцманськими підприємствами здійснює Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України. Нагляд та контроль за лоцманськими підприємствами у межах акваторії морського порту здійснює капітан відповідного морського порту.»*

10. Здійснення функцій контролю є основним завданням органу державної влади, який формує державну політику в певній сфері, відповідно до розділу 1 Положення про Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України. Здійснення функції контролю за діяльністю таких підприємств є обов'язковим.

11. Пунктом 4.15 Положення пропонується: *«У разі, коли не можливо забезпечити безпечно зняття з судна, щодо якого здійснювалось лоцманське проведення, лоцман і лоцман-стажист, за їх згодою та погодженням лоцманського підприємства, можуть бути вивезені судном, яке вони проводили, за межі обслуговуваного ними району, у точу числі й за межі України»* - порушення Конституції України, нормативно-правових актів та законів України які регулюють способи та методи перетину державного кордону України, міжнародного законодавства, Конвенцій та інших документів.

Крім того, не зрозумілим залишається формулювання *«коли не можливо забезпечити безпечно зняття з судна...»*. Що є в розумінні розробника проєкта «не можливими» умовами зняття.

12. Запропонована розробником редакція пункту 7.5 Положення: *«Кандидат на посаду лоцмана, який відповідає вимогам, визначеним цим Положенням, приймається на роботу в лоцманське підприємство або підприємство, що планує провадження господарської діяльності з надання лоцманських послуг, як лоцман-стажист на строк не більше одного року. За цей час лоцман-стажист повинен пройти теоретичне навчання та тренажерну підготовку у тренажерному центрі за програмою, що розробляється та затверджується Адміністрацією судноплавства за погодженням з Мінінфраструктури, а також практичне стажування в районі відповідного лоцманського проведення під керівництвом досвідчених лоцманів 1-го класу (без обмежень).»*, - не відповідає принципу ефективності державної регуляторної політики. Посилання на обов'язкове навчання та підготовку морських лоцманів за програмою, що розробляється та затверджується Адміністрацією судноплавства за погодженням з Мінінфраструктури, створює потенційні ризики зупинки процесу підготовки морських лоцманів як для ДП «АМПУ», так і для лоцманських підприємств приватної форми власності.

Оскільки зараз така програма не затверджена, у разі прийняття проєкту Змін у запропонованій редакції потребуватиметься додатковий час для розробки та затвердження програми Адміністрацією судноплавства та Мінінфраструктури, протягом якого кандидати у лоцмані не зможуть отримати відповідні кваліфікаційні категорії.

Також є необґрунтованою вимогою щодо підготовки лоцмана – стажиста виключно лоцманами 1-го класу. Пояснювальна записка та АРВ не містять роз'яснень щодо необхідності запровадження подібних обмежень. З огляду на це, запропонована потребує доопрацювання.

13. Пункт 7.6 нової редакції по суті є видозміненням пункту 7.20 старої редакції положення: *«У разі прийняття на роботу...морського лоцмана, що був звільнений з іншого лоцманського підприємства з підстав та в порядку,*

передбачених Кодексом законів про працю, такий морський лоцман перед виконанням першого лоцманського проведення на новому підприємстві повинен попередньо підтвердити відповідність вимогам присвоєної йому кваліфікаційної категорії», - тобто вимоги до лоцманів, що залишили при звільненні своє посвідчення (за старим положенням воно анулювалось) тепер мають вимогу пройти навчання та підтвердити свої знання, навіть якщо після звільнення не пройшло строку більше 1-3 місяця. Потребує виключення або зміни редакції із врахуванням Рішення АМКУ та Рішення ДРС.

Вимоги цього пункту, створюють нездоланні адміністративні бар'єри для суб'єктів господарювання, які мають намір стати лоцманським підприємством.

14. Пункт 7.11 нової редакції : *«Морському лоцману 2-го класу присвоєння кваліфікаційної категорії морського лоцмана 1-го класу здійснюється кваліфікаційною комісією на підставі результатів перевірки знань та здачі іспитів, подання лоцманського підприємства та інших документів, зазначених у пункті 7.10. цього розділу.»*, - виглядає як технічна помилка, оскільки в пункті 7.10 в редакції проєкту Змін, який також регулює питання отримання кваліфікаційної категорії морського лоцмана 1-го класу, передбачене подання як лоцманського підприємства, так і підприємства, що тільки планує провадження господарської діяльності з надання лоцманських послуг.

Пропонуємо викласти цю норму у наступній редакції: *«Морському лоцману 2-го класу присвоєння кваліфікаційної категорії морського лоцмана 1-го класу здійснюється кваліфікаційною комісією на підставі результатів перевірки знань та здачі іспитів, подання лоцманського підприємства або підприємства, що планує провадження господарської діяльності з надання лоцманських послуг та інших документів, зазначених у пункті 7.10. цього розділу.»*

15. Пункт 7.12 нової редакції : *«За обґрунтованим поданням лоцманського підприємства, з урахуванням досвіду й стажу роботи та знання району лоцманського проведення кваліфікаційна категорія морського лоцмана 1-го класу може бути присвоєна морському лоцману 2-го класу, який не має п'ятирічного стажу роботи морським лоцманом 2-го класу, з дотриманням процедури, передбаченої пунктом 7.11 цього розділу.»*, - не відповідає Рішенням АМКУ та ДРС.

У резулятивній частині Рішення ДРС вказано на необхідність внесення змін до , зокрема, пунктів 7.7 – 7.11 в частині виключення подання лоцманського підприємства до кваліфікаційної комісії. Водночас в проєкті Змін цей пункт рішення ДРС не виконано.

Пропонуємо викласти цю норму у наступній редакції: *«За обґрунтованим поданням лоцманського підприємства або підприємства, що планує провадження господарської діяльності з надання лоцманських послуг, з урахуванням досвіду й стажу роботи та знання району лоцманського проведення кваліфікаційна категорія морського лоцмана 1-го класу може бути присвоєна морському лоцману 2-го класу, який не має п'ятирічного стажу роботи морським*

лоцманом 2-го класу, з дотриманням процедури, передбаченої пунктом 7.11 цього розділу.»

16. Вимоги пункту 7.17 нової редакції, а саме: «...якщо лоцман не працював у відповідному районі лоцманського проведення не менше 180 днів поспіль (у тому числі через хворобу)», - не підтвердженні жодними документами та не є обґрунтованими. Пояснювальна записка та АРВ не містять роз'яснень щодо необхідності запровадження подібних обмежень.

Також при опрацюванні проекту наказу ДРС встановила, що Мінінфраструктури під час його підготовки не дотримано вимог статей 4, 5 та 8 Закону.

Звертаємо увагу, що відповідно до вимог статті 5 Закону, забезпечення здійснення державної регуляторної політики включає, зокрема: недопущення прийняття регуляторних актів, які є непослідовними або не узгоджуються чи дублюють діючі регуляторні акти.

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

Відповідно до вимог 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 (далі – 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 березня 2004 р. № 308 (далі – Методика).

Так, 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.

Відповідно до пункту 5 Методики при визначенні та оцінці всіх прийнятних альтернативних способів досягнення цілей державного регулювання необхідно навести не менш ніж два можливих способи. Однак, визначення лише двох альтернативних способів вирішення проблеми – залишення існуючої ситуації без змін та прийняття даного регулювання – неправильним, тому що фактично передбачає відсутність альтернатив.

Як альтернативні способи розробник повинен розглянути можливість розв'язання проблеми за допомогою ринкових механізмів, проаналізувати існуюче правове регулювання відносин, у сфері яких виникла проблема, та

визначити, чи може проблема бути розв'язана за допомогою чинних регуляторних актів (схоже регулювання вже запроваджене в існуючих актах) або внесення змін до них.

Доцільно розглядати лише адекватні та реалістичні альтернативи, тобто такі, які спроможні розв'язати існуючу проблему, можуть бути реально впроваджені та виконані на практиці.

Однак розробник обмежився формальним описом вигод і витрат держави, громадян та суб'єктів господарювання від застосування обраних альтернатив.

Під час розгляду інформації, наведеної розробником у таблицях «Оцінка впливу на сферу інтересів держави» та «Оцінка впливу на сферу інтересів суб'єктів господарювання» встановлено, що розробник не проаналізував вигоди для держави та витрати для громадян за альтернативами 1 та 2. Разом з тим, у витратах для держави за альтернативами 1 та 2 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.

У таблиці «Оцінка впливу на сферу інтересів держави» відображенні витрати, які прогнозуються при прийнятті проекту акта, але фінансово – економічні розрахунки під вказані витрати від відрахування частини чистого прибутку (30%) не надані.

У таблиці «Оцінка впливу на сферу інтересів громадян», розробник не відобразив вигоди та витрати в Альтернативах 1 та 2, що ускладнює можливість визначити, як нове регулювання впливатиме на громадян. Потрібно також обґрунтувати вплив на сферу інтересів громадян з дією нинішнього акта та прийняттям нового регуляторного акта, замість формального опису того, що громадяни не є групою, на яку впливатиме регуляторний акт.

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

Підсумовуючи викладене, вказані обставини унеможливають надання об'єктивної оцінки тому, наскільки обраний розробником спосіб державного регулювання відповідає проблемі, що потребує врегулювання, та наскільки його застосування буде ефективним для її вирішення.

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.

У розділі 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 розробником при здійсненні розрахунків витрат на виконання вимог регуляторного акта згідно з Додатком 4 необхідно керуватися вимогами Методики.

У розділі VIII «Визначення показників результативності дії регуляторного акта» АРВ, в порушення вимог пункту 10 Методики, розробник не визначив такі обов'язкові показники результативності дії регуляторного акта: розмір надходжень до державного та місцевих бюджетів і державних цільових фондів, пов'язаних з дією акта; розмір коштів і час, що витрачатимуться суб'єктами господарювання та/або фізичними особами, пов'язаними з виконанням вимог акта.

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.

Виходячи з наведеного, за результатами проведеного аналізу проекту Наказу та аналізу його регуляторного впливу встановлено, що проект регуляторного акта розроблений без дотримання ключових принципів державної регуляторної політики, визначених вимогами: статті 4 Закону, зокрема ефективності та збалансованості; статті 5 Закону, в частині недопущення прийняття регуляторних актів, які є непослідовними або не узгоджуються чи дублюють діючі регуляторні акти; статті 7 Закону, в частині планування діяльності з підготовки проектів регуляторних актів, 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 проекту наказу Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України «Про затвердження Змін до деяких нормативно-правових актів Міністерства транспорту та зв'язку України, Міністерства інфраструктури України».

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

Олексій МИХАЙЛОВ