



ДЕРЖАВНА РЕГУЛЯТОРНА СЛУЖБА УКРАЇНИ

вул. Арсенальна, 9/11 м. Київ 01011

тел. (044) 254-56-73, факс 254-43-93

e-mail: inform@dkr.gov.ua

Від _____ № _____
на № _____ від _____

Рішення № _____ від “ _____ ” _____ 2017 р. про відмову в погодженні проекту регуляторного акта

Державною регуляторною службою України відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» повторно розглянуто проект Закону України «Про правовий режим майна загальносоюзних громадських об'єднань (організацій) колишнього Союзу РСР» (далі – проект Закону) та документи, що надані до нього листом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 04.01.2017 № 3211-03/250-03.

За результатами розгляду проекту 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»

встановлено:

законопроектом пропонується встановити правові засади визначення суб'єктів права власності на розташоване на території України майно, яке станом на 24 серпня 1991 року перебувало у віданні, володінні та/або користуванні загальносоюзних громадських об'єднань (організацій) колишнього Союзу РСР.

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

Слід зазначити, що аналогічний законопроект неодноразово був предметом розгляду ДРС, за результатами яких були прийняті рішення про відмову в погодженні проекту регуляторного акта № 276 (лист від 30.04.2015 № 2973/0/20-16) та № 348 (лист від 18.07.2016 № 4455/0/20-16).

Проте, в поданій на повторний розгляд редакції проекту Закону не враховані зауваження висвітлені у зазначених рішеннях ДРС.

Аналіз положень проекту Закону дозволяє дійти висновку, що він не містить положень, які б регулювали саме правові засади визначення суб'єктів права власності на зазначене майно, а встановлює, що це майно є державною власністю.

Крім того, законопроектом не визначено вичерпний перелік громадських об'єднань (організацій), які підпадають під його дію, що робить його законодавчо невизначеним та незрозумілим. Закон має породжувати права і

Державна регуляторна служба України
ВІХ №826/0/20-17 від 13.02.2017

Мисько Володимир Іванович



обов'язки тільки у того суб'єкта (чи визначеного ними певного кола суб'єктів), якому вони адресовані. Звідси витікає, що законопроект вже за своєю суттю не відповідає конституційним принципам, оскільки чинні положення національного законодавства потрібно формулювати так, щоб вони були достатньо чіткими, зрозумілими та такими, що не потребують поширювального тлумачення й не дають підґрунтя для зловживань.

Статтею 1 проекту Закону пропонується надати наступне визначення терміну *загальносоюзні громадські об'єднання (організації) колишнього Союзу РСР* – «добровільні громадські організації та/або регіональні організаційні структури із статусом чи без статусу юридичної особи, які провадили діяльність на території Української РСР».

Проте, вказане визначення не відповідає його змісту, оскільки може свідчити щодо можливого його застосування для всіх без виключення добровільних громадських організацій, які діяли на території Української РСР, а відтак законопроектом передбачається врегулювання питань правового режиму майна будь-якої добровільної громадської організації, яка діяла на території Української РСР незалежно від її статусу.

Слід зазначити, що на території СРСР створювалися і діяли загальносоюзні, республіканські, міжреспубліканські і місцеві громадські об'єднання, а також міжнародні об'єднання.

Крім того, запропоноване визначення суперечить визначенню, яке було врегульоване Законом СРСР від 09.10.1990 № 1708-1 «Про громадські об'єднання», відповідно до якого до загальносоюзних громадських об'єднань належать такі об'єднання, діяльність яких у відповідності зі статутними цілями поширюється на територію всіх або більшості союзних республік та які мають свої організації у цих республіках.

Тобто, проектом Закону пропонується викласти в новій редакції визначення правового статусу загальносоюзних громадських об'єднань всупереч тому, що статус таких об'єднань уже встановлено Законом СРСР «Про громадські об'єднання» (в той час, коли вони фактично існували), що суперечить вимогам статті 58 Конституції України, за якою закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі.

Аналогічне зауваження стосується запропонованого законопроектом визначення терміну «майно загальносоюзних громадських об'єднань (організацій)», правовий режим якого, свого часу, був визначений статтею 18 Закону СРСР від 09.10.1990 № 1708-1 «Про громадські об'єднання».

Крім того, доопрацювання потребує стаття 4 законопроекту, оскільки за змістом передбачених нею положень розробники проекту Закону пропонують визнати незаконними правочини щодо створення на базі майна загальносоюзних громадських об'єднань (організацій) колишнього Союзу РСР підприємств, установ та організацій.

Зауважимо, що на базі зазначеного майна створення підприємств здійснювалось у відповідності до законодавства України, зокрема Закону України «Про господарські товариства», Цивільного кодексу України та інших

нормативно-правових актів. Держава визнала законність їх створення, здійснивши їх державну реєстрацію.

Крім того, в межах цивільно-правових угод майно могло набуватися фізичними, юридичними особами, в тому числі й нерезидентами, а тому положення законопроекту йдуть всупереч нормам Закону України «Про інвестиційну діяльність», оскільки придбання майна, його покращення та всі майнові та немайнові внески, пов'язані з цим, є інвестиційною діяльністю. Вказаним законом держава надає гарантії захисту інвестицій, серед яких недопустимість безоплатної націоналізації та ревізування інвестицій, гарантує повне відшкодування збитків у випадку такої реквізиції. Тому наслідком прийняття даного законопроекту в запропонованій редакції може привести до втрати привабливості України як об'єкта для іноземних інвестицій.

Таким чином, внесення даного законопроекту є порушенням з боку держави конституційних та цивільно-правових засад регулювання відносин власності та їх захисту в Україні.

Відповідно до статті 41 Конституції України кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю. Право приватної власності набувається в порядку, визначеному законом.

Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним. Примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості. Примусове відчуження таких об'єктів з наступним повним відшкодуванням їх вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану.

Також слід зазначити, що відповідно до статті 58 Конституції України закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи.

Крім того, законопроект не відповідає міжнародним актам, зокрема Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року.

Статтею 1 Протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, ратифікованого Україною 17.07.1997 року, передбачено, що кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном. Ніхто не може бути позбавлений своєї власності інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права.

Прийняття законопроекту в запропонованій редакції може дискредитувати Україну як правову державу з усіма її гарантіями законності та принципами непорушності права.

Повторно зауважуємо, що проект Закону підготовлено без дотримання принципу передбачуваності державної регуляторної політики в частині відповідності планам з підготовки проектів регуляторних актів.

Зокрема, згідно статті 7 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» регуляторні органи

затверджують плани діяльності з підготовки ними проектів регуляторних актів на наступний календарний рік не пізніше 15 грудня поточного року, якщо інше не встановлено законом.

Затверджені плани діяльності з підготовки проектів регуляторних актів, а також зміни до них оприлюднюються у спосіб, передбачений статтею 13 цього Закону, не пізніш як у десятиденний строк після їх затвердження.

Якщо регуляторний орган готує або розглядає проект регуляторного акта, який не внесений до затвердженого цим регуляторним органом плану діяльності з підготовки проектів регуляторних актів, цей орган повинен внести відповідні зміни до плану не пізніше десяти робочих днів з дня початку підготовки цього проекту або з дня внесення проекту на розгляд до цього регуляторного органу, але не пізніше дня оприлюднення цього проекту.

Однак, на час розгляду проекту Закону (як і на час попередніх розглядів в 2015 та 2016 роках) інформація щодо внесення даного проекту регуляторного акту до плану діяльності регуляторного органу з підготовки проектів регуляторних актів на 2017 рік відсутня.

В доповнення повторно зазначаємо, що не можливо у повному обсязі оцінити, як безпосередньо проблему, так і ефективність запропонованого способу її вирішення, оскільки 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 «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта» зі змінами, внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1151 (далі – Методика).

Відповідно до пункту 13 Методики результати проведення аналізу впливу регуляторного акта (АРВ), викладаються письмово згідно з додатком 1 цієї Методики.

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 доводять факт існування проблеми і характеризують її масштаб, визначити основні групи, на які вона справляє вплив, а також обґрунтувати, чому проблема не може бути розв'язана за допомогою ринкових механізмів та діючих регуляторних актів.

Разом з тим, в АРВ до проекту Закону розробником не проаналізовано існуюче правове регулювання господарських та адміністративних відносин щодо яких склалась проблема, не доведено, чому існуючі регулювання не розв'язують проблему та потребують вдосконалення. При цьому, при визначенні проблеми, яку передбачається розв'язати шляхом державного регулювання, розробник обмежився лише словесним описом проблеми. Не наведено жодних даних у числовій формі, які б обґрунтовували наявність проблеми, її масштаб та важливість.

Зазначене 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 розробник повинен чітко визначити мету державного регулювання, що має бути безпосередньо пов'язана з розв'язанням проблеми.

Натомість, задекларовані розробником цілі державного регулювання є абстрактними та не вимірюваними. Зокрема, розробником не визначено індикаторів зменшення масштабів проблеми, що характеризувало б досягнення мети регулювання.

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

У розділі II «Визначення та оцінка альтернативних способів досягнення цілей» розробник повинен визначити всі можливі альтернативні способи вирішення існуючої проблеми та оцінити вигоди і витрати держави, населення та суб'єктів господарювання від застосування кожного з них.

Однак, розробник при визначенні альтернативних способів досягнення цілей обмежився лише текстовим описом вигод і витрат держави, населення та суб'єктів господарювання від застосування кожного з них. При цьому, під час проведення оцінки впливу на сферу інтересів суб'єктів господарювання великого і середнього підприємництва окремо кількісно розробником не визначено витрати, які будуть виникати внаслідок запровадження кожного з альтернативних способів, у грошовому еквіваленті відповідно до Додатку 2 до Методики.

В АРВ розробником не наведено жодних розрахунків витрат суб'єктів господарювання, яких вони зазнають як внаслідок впровадження проекту Закону, так і внаслідок застосування альтернативних способів досягнення цілей, що підтверджували б економічну доцільність обраного способу.

Зазначене 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 є порушенням принципу ефективності – забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів.

В розділі V АРВ «Механізми та заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми» розробником не описано механізм дії запропонованого

регулювання з урахуванням основних бізнес-процесів, які потрібно буде забезпечити суб'єктам господарювання для реалізації його вимог. При цьому, розробником не враховано, що механізм реалізації регуляторного акта має бути безпосередньо пов'язаний із цілями та очікуваними результатами регуляторного акту, тобто яким чином будуть діяти норми проекту Закону та якою прогнозується ситуація після набрання регуляторним актом чинності.

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

При заповненні розділу VI АРВ «Оцінка виконання вимог регуляторного акта залежно від ресурсів, якими розпоряджаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, які повинні проваджувати або виконувати ці вимоги» розробником також не обраховано витрати органів виконавчої влади на виконання вимог регуляторного акта згідно з Додатком 3 до Методики, що не дозволяє зробити висновок щодо забезпечення балансу інтересів суб'єктів господарювання та держави, та чи витрати держави є оптимальними і не містять ознак корупційних ризиків.

Разом з цим, в АРВ до проекту Закону М-Тест згідно з Додатком 4 до Методики не проведено, що не дозволяє виміряти вплив регулювання на суб'єктів малого підприємництва, не оцінено витрати, які вони понесуть внаслідок провадження регулювання, та, як наслідок унеможлиблю визначення необхідності вирівнювання питомої вартості навантаження між суб'єктами великого, середнього та малого підприємництва шляхом запровадження компенсаторних механізмів для суб'єктів малого підприємництва.

Розділ VIII АРВ «Визначення показників результативності дії регуляторного акта» заповнено з порушенням вимог пункту 10 Методики. Так, розробником не наведено додаткових показників, які безпосередньо характеризує результативність регуляторного акта, та не наведено їх прогнозне значення. Зазначене 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).

Крім того, розробником не наведено прогнозних показників результативності дії регуляторного акта у кількісному виразі.

В порушення вимог пункту 12 Методики у розділі IX «Визначення заходів, за допомогою яких здійснюватиметься відстеження результативності дії регуляторного акта» розробником не визначені, зокрема, групи осіб, що відбиратимуться для участі у відповідному опитуванні.

Порушення розробником вимог Закону та Методики в частині визначення показників результативності та заходів з проведення відстеження результативності регуляторного акта не дозволить в подальшому належним чином провести відстеження його результативності, як передбачено статтею 10 Закону.

Таким чином, розробку проекту Закону здійснено з порушенням принципів державної регуляторної політики адекватності, ефективності та

збалансованості, визначених статтею 4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», а також вимог статті 5 цього Закону в частині недопущення прийняття регуляторних актів, які є непослідовними або не узгоджуються чи дублюють діючі регуляторні акти, та викладення положень регуляторного акта у спосіб, який є доступним та однозначним для розуміння особами, які повинні впроваджувати або виконувати його вимоги, вимог статті 8 в частині підготовки АРВ з урахуванням вимог Методики проведення аналізу регуляторного впливу, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308.

Ураховуючи викладене, керуючись частиною четвертою статті 21 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», Державною регуляторною службою України

вирішено:

відмовити в погодженні проекту Закону України «Про правовий режим майна загальносоюзних громадських об'єднань (організацій) колишнього Союзу РСР».

**Голова Державної
регуляторної служби України**



К. М. Ляшiна