



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 відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» розглянула проект Закону України «Про правовий режим майна загальносоюзних громадських об'єднань (організацій) колишнього Союзу РСР» (далі – проект Закону), разом з додатками, поданий листом Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України від 24.02.2020 № 3211-03/12129-03.

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

встановила:

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

Однак розробником під час підготовки проекту Закону не дотримано вимог статей 4 та 8 Закону, беручи до уваги таке.

Слід зазначити, що аналогічний проект Закону 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).

При розгляді проекту Закону та аналізу регуляторного впливу встановлено, що проект Закону не містить положень, які б регулювали саме правові засади визначення суб'єктів права власності на зазначене майно, а лише встановлює, що це майно є державною власністю.

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



обов'язки тільки у того суб'єкта (чи визначеного ними певного кола суб'єктів), якому вони адресовані.

Таким чином проект Закону 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.

Вимогами статті 1 проекту Закону пропонується надати таке 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, крім творчих спілок колишнього Союзу 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 проектом Закону 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.

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

Зауважуємо, що на базі зазначеного майна створення підприємств здійснювалось відповідно до законодавства України, зокрема Закону України «Про господарські товариства», Цивільного кодексу України та інших нормативно-правових актів. При цьому 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 проекту Закону 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. Цим законом держава надає гарантії захисту інвестицій, серед яких недопустимість безоплатної націоналізації та реквізиції інвестицій, гарантує повне відшкодування збитків у випадку таких заходів. Наслідком прийняття проекту Закону в запропонованій редакції може стати втрата інвестиційної привабливості України.

Відповідно до вимог 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 вимог 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, проект Закону не відповідає міжнародним актам, зокрема Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року.

Вимогами статті 1 Протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, ратифікованого Україною 17 липня 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 проекту Закону в запропонованій редакції може дискредитувати Україну, як правову державу з усіма її гарантіями законності та принципами непорушності права.

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

При цьому, враховуючи вимоги 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 Закону містить формальний опис запропонованого ним регулювання, не є інформативним та не 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» 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.

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

Натомість в таблиці «Оцінка впливу на сферу інтересів держави» при розгляді Альтернативи 1 розробником вказано, що збереження ситуації, яка існує на цей час, не матиме для держави жодних негативних/позитивних наслідків.

Водночас при розгляді Альтернативи 2 цієї таблиці розробником зазначено, що впровадження проекту Закону не потребує додаткових витрат з державного бюджету.

При цьому вимогами пункту четвертого статті 3 проекту Закону *визначено, що у разі встановлення у судовому порядку, що набувач майна є добросовісним, йому відшкодовуються понесені ним витрати на придбання та користування майном.*

Однак розробником залишено поза увагою питання щодо джерела коштів, з якого будуть відшкодовуватися ці витрати (починаючи з 1991 року).

Зауважуємо, що Законом України «Про Державний бюджет на 2020 рік» кошти на здійснення відшкодування таких витрат не передбачені.

Також згідно з вимогами абзацу третього частини третьої статті 5 «Прикінцеві положення» проекту Закону Кабінету Міністрів України необхідно, зокрема, забезпечити проведення інвентаризації майна загальносоюзних громадських об'єднань (організацій) колишнього Союзу РСР та ведення його обліку.

При цьому в таблиці відсутні будь-які розрахунки витрат (у часовому та грошовому вимірах), які понесе держава у зв'язку із впровадженням проекту Закону (витрати на проведення процедури інвентаризації, ознайомлення працівників із проектом Закону тощо).

Таким чином інформація щодо відсутності додаткових витрат з боку держави потребує ретельного доопрацювання.

Таблиця «Оцінка впливу на сферу інтересів суб'єктів господарювання» потребує обов'язкового заповнення. Звертаємо увагу, що крім визначення кількості суб'єктів господарювання, які підпадають під дію регулювання (одиниць), необхідно визначити питому вагу групи у загальній кількості (відсотків).

Відсутність даних у цій таблиці свідчить про те, що розробник не має чіткої уяви, як зміниться ситуація після впровадження запропонованого ним регулювання в частині зміни правового режиму майна загальносоюзних громадських об'єднань (організацій) колишнього Союзу РСР, а також законодавчого визначення правонаступників зазначеного майна.

Слід зазначити, що аналіз вигод та витрат для суб'єктів господарювання розробником здійснений формально, оскільки у ньому відсутні будь-які розрахунки вигод витрат та вигод: як при збереженні існуючої на даний час ситуації (Альтернатива 1), так і за умови запровадження запропонованого розробником регулювання (Альтернатива 2).

Наголошуємо, що факт відсутності належним чином проведеного економічного аналізу запропонованих альтернатив не дозволяє 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.

З урахуванням неналежного заповнення розділу III АРВ, у розділі IV АРВ «Вибір найбільш оптимального альтернативного способу досягнення цілей» розробником не доведений вибір найбільш оптимального альтернативного способу з урахуванням системи бальної оцінки ступеня досягнення визначених цілей, не проаналізовані причини відмови від застосування того чи іншого способу, та не наведено жодних аргументів на користь обраного.

Зазначене є порушенням принципу ефективності, тобто, забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів суб'єктів господарювання, громадян та держави.

Крім того, у розділі V «Механізм та заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми» АРВ розробником не описані організаційні заходи, які мають здійснити органи влади для впровадження цього регуляторного акта (зазначити, яким чином будуть діяти норми цього акта, та якою прогнозується ситуація після набрання регуляторним актом чинності).

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 дії» розробнику необхідно здійснити відповідні розрахунки згідно з Додатками 2 та 3, та, у разі необхідності, Додатком 4 (М-Тест) до Методики.

У розділі VIII АРВ «Визначення показників результативності дії регуляторного акта», в порушення вимог пункту 10 Методики, розробник не визначив обов'язкові показники результативності.

Крім того, в цьому розділі відсутні додаткові дані, які безпосередньо пов'язані із дією цього регуляторного акта, та яких, відповідно до вимог Методики, повинно бути у кількості не менше трьох показників.

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, а саме:

доцільності, адекватності, ефективності та збалансованості, визначених вимогами статті 4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»;

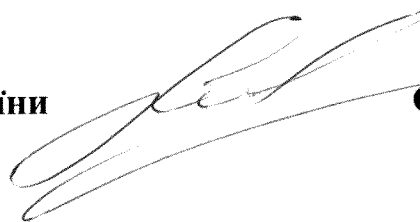
вимог статті 8 Закону в частині підготовки АРВ з урахуванням вимог Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308 (зі змінами).

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

вирішила:

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

**Т. в. о. Голови Державної
регуляторної служби України**



Олег МІРОШНІЧЕНКО

