



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 «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (далі – Закон) розглянула проект наказу Міністерства інфраструктури України «Про затвердження Порядку уповноваження класифікаційного товариства (визнаної організації) на здійснення нагляду за виконанням на морських суднах вимог, встановлених законодавством України та міжнародними договорами України у сфері торговельного мореплавства» (далі – проект наказу) разом з додатками, поданий листом Міністерства інфраструктури України (далі – Мінінфраструктури) від 08.12.2021 № 5202/46/14-21.

За результатами проведеного аналізу проекту наказу та аналізу його регуляторного впливу (далі – АРВ) на відповідність вимогам статей 4, 5, 8 і 9 Закону, керуючись частиною четвертою статті 21 цього Закону, ДРС,

встановила:

проект наказу спрямований на усунення зауважень Міжнародної морської адміністрації до процедури визнання класифікаційних товариств та приведення законодавства України у відповідність до вимог Регламенту Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 391/2009 від 23 квітня 2009 року про загальні правила та стандарти для організацій, які здійснюють перевірку та огляд суден, що передбачає удосконалення форми угоди про делегування повноважень з конвенційної сертифікації суден, запровадження системи контролю (нагляду) за відповідністю визнаної організації вимогам, встановленим законодавством шляхом затвердження Порядку уповноваження класифікаційного товариства (визнаної організації) на здійснення нагляду за виконанням на морських суднах вимог, встановлених законодавством України та міжнародними договорами України у сфері торговельного мореплавства (далі – проект Порядку).

Однак, проект регуляторного акта не може бути погоджений у запропонованій редакції, оскільки його положення не відповідають чинному законодавству, міжнародним договорам України, а також законодавству ЄС.



Так, за позицією розробника, яка наведена у Пояснювальній записці, метою розробки проекту регуляторного акта є приведення законодавства України у відповідність до Регламенту № 391/2009. Проте, необхідно акцентувати увагу на тому, що Регламент № 391/2009 не визначає процедуру делегування повноважень визнаним організаціям від імені держав членів, а визначає процедуру схвалення Європейською Комісією нових визнаних організацій, раніше не схвалених нею. Натомість, порядок та умови делегування повноважень з конвенційної сертифікації суден визначається Директивою Європейського Парламенту і Ради 2009/15/ЄС від 23 квітня 2009 року про загальні правила та стандарти для організацій, які здійснюють перевірку та огляд суден, і для відповідної діяльності морських адміністрацій.

Необхідність імплементації положень цієї Директиви також встановлено пунктом 1845 Плану заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і її державами-членами, з іншої сторони, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 року № 1106.

Тобто, посилання на вимоги Регламенту № 391/2009, що визначає порядок схвалення Європейською комісією визнаних організацій, замість Директиви 2009/15/ЄС (на яку взагалі відсутні посилання як в самому проекті наказу, так і в АРВ) є некоректним, що у свою чергу негативно позначилось на змістовному наповненні проекту наказу.

Також, відповідно до преамбули проекту наказу зазначається про те, що його розроблено відповідно до вимог статті 22 Кодексу торговельного мореплавства України (далі – КТМУ), у яких йде мова про здійснення технічного нагляду за морськими суднами.

Відповідно до положень статті 22 КТМУ, технічний нагляд за суднами являє собою комплекс заходів, що здійснюється державою задля забезпечення виконання суднами, що ходять під її прапором, вимог міжнародних договорів та національного законодавства щодо дотримання відповідних стандартів під час проектування, конструювання та обладнання суден з метою безпеки судноплавства.

Відповідно до вказаної статті технічний нагляд за морськими суднами, а також їх класифікація незалежно від форм власності судна і власника здійснюються класифікаційним товариством.

Процедура здійснення класифікаційними товариствами (визнаними організаціями) нагляду за виконанням морських суднах вимог законодавства України та міжнародних договорів у сфері торгівельного мореплавства визначається у розділах I-III проекту Порядку.

При цьому, в абзаці другому пункту 1 розділу IV проекту Порядку зазначено, що «Контроль (моніторинг) не є заходами державного нагляду (контролю) в розумінні Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»» (далі - Закон про нагляд (контроль)). Водночас, нормами цього розділу передбачається здійснення



контролюючим органом, а саме Державною службою морського та річкового транспорту України (далі - Морська адміністрація) таких заходів, як затвердження кожного року програми та планів перевірок визнаних організацій (пункт 6); проведення планових та позапланових заходів (пункт 4); визначення випадків проведення позапланових перевірок (пункт 8); складення відповідного акту за результатами перевірок (пункт 12); створення контролюючим органом комісії щодо проведення перевірок (пункт 11); складання припису про усунення виявлених порушень результатами перевірок (пункт 15).

Згідно з абзацами другим та третім статті 1 Закону про нагляд (контроль)) **державний нагляд (контроль)** – це діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища; **заходи державного нагляду (контролю)** - планові та позапланові заходи, які здійснюються у формі перевірок, ревізій, оглядів, обстежень та в інших формах, визначених законом.

Тобто, положення розділу IV проекту Порядку за своїм змістом свідчать саме про здійснення Морською адміністрацією заходів державного нагляду (контролю).

Натомість, у преамбулі проекту наказу про затвердження Порядку відсутнє будь-яке посилання, як на норми національного законодавства, так і на норми міжнародного договору, які б уповноважували Морську адміністрацію здійснювати відповідний контроль (моніторинг).

Таким чином, положення проекту наказу потребують узгодження з нормами національного законодавства та нормами міжнародних договорів у частині чіткого визначення повноважень Морської адміністрації на здійснення вищезазначеного контролю (моніторингу) у сфері торгівельного мореплавства.

Також, у проекті Порядку пропонується вживати термін «судно» у значенні, наведеному у міжнародних конвенціях: «що входить до складу Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань та правоохоронних органів спеціального призначення».

Відповідно до пояснювальної записки, метою розроблення проекту регуляторного акта є вдосконалення національної нормативно-правової бази України щодо технічного нагляду за морськими суднами, які мають право плавання під прапором України, визнаними організаціями, що відповідають вимогам, встановленим Регламентом Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 391/2009 від 23квітня 2009 року про загальні правила та стандарти для організацій, що здійснюють перевірку та огляд суден (далі – Регламент № 391/2009), Кодексу визнаних організацій Міжнародної морської організації.



Статтею 2 Регламенту № 391/2009 встановлено, що «судно» означає судно, що підпадає під дію міжнародних конвенцій, а «міжнародні конвенції», у свою чергу, включають Міжнародну конвенцію з охорони людського життя на морі від 01 листопада 1974 року (далі — SOLAS), за винятком глави XI-2 додатка до неї, Міжнародну конвенцію про вантажну марку від 05 квітня 1966 року і Міжнародну конвенцію про запобігання забрудненню із суден від 02 листопада 1973 року (далі — MARPOL), разом з протоколами та змінами і доповненнями до них, а також пов'язані з ними кодекси, обов'язкові до виконання в усіх державах-членах, за винятком параграфів 16.1, 18.1 і 19 частини 2 Кодексу з імплементації інструментів ІМО та секцій 1.1, 1.3, 3.9.3.1, 3.9.3.2 і 3.9.3.3 частини 2 Кодексу ІМО для визнаних організацій, у їхній актуальній версії.

Відповідно до пункту «а» правила 3 глави I SOLAS ці правила, якщо спеціально не передбачено інше, не застосовуються до військових кораблів і військових транспортів.

У статті 4 Міжнародної конвенції про вантажну марку від 05 квітня 1966 року зазначено, що ця Конвенція не застосовується до військових кораблів.

Згідно з пунктом 3 статті 3 MARPOL ця Конвенція не застосовується до будь-яких військових кораблів, військово-допоміжних суден або інших суден, що належать державі або експлуатуються нею, коли вони використовуються тільки для урядової некомерційної служби.

З урахуванням того, що проект Порядку розроблено на виконання статті 22 КТМУ, то відповідно до частини другої статті 13 КТМУ правила цього Кодексу, за винятком передбачених у ньому випадків, не поширюються на судна, що плавають під військово-морським прапором України.

Таким чином, положення проекту Порядку у частині його розповсюдження на військові судна не відповідають положенням КТМУ та міжнародним договорам України.

Пунктами 1, 2 і 4 розділу II проекту Порядку пропонується встановити, що визнана організація та класифікаційне товариство, які мають намір здійснювати конвенційну сертифікацію суден, повинні відповідати критеріям, зокрема бути юридичною особою, створеною відповідно до законодавства України або бути іноземною юридичною особою, яка має представництво зареєстроване на території України.

У пункті 3 статті 5 Директиви Європейського Парламенту і Ради 2009/15/ЄС від 23 квітня 2009 року про загальні правила та стандарти для організацій, які здійснюють перевірку та огляд суден, і для відповідної діяльності морських адміністрацій зазначено, що угода чи еквівалентний правовий механізм **може** передбачати вимогу, щоб визнана організація мала місцеве представництво на території держави-члена.

Відповідно до частини четвертої статті 12 Господарського кодексу України обмеження щодо здійснення підприємницької діяльності встановлюються Конституцією України та законом.



Вимоги щодо обов'язкової реєстрації визнаною організацією представництва на території України належить до сфери регулювання податкових та зовнішньоекономічних відносин.

Згідно зі статтею 92 Конституції України виключно законами України визначаються правові засади і гарантії підприємництва, засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності. Виключно законами України встановлюються система оподаткування, податки і збори.

Так, відповідно до пункту 14.1.193 Податкового кодексу України з метою оподаткування термін "постійне представництво" включає, зокрема, надання послуг нерезидентом (крім послуг з надання персоналу), у тому числі консультаційних, через співробітників, найнятих ним для таких цілей, якщо така діяльність провадиться (в рамках одного проекту або проекту, що пов'язаний з ним) в Україні протягом періоду або періодів, загальна тривалість яких становить більш як 183 дні у будь-якому дванадцятимісячному періоді.

Таким чином, якщо визнана організація, будучи нерезидентом, надаватиме послуги українському судовласнику на території України, то вона повинна буде зареєструвати постійне представництво в Україні. Якщо ж визнана організація обслуговуватиме українські судна лише на території іноземних держав, то запропонована проектом Порядку вимога щодо обов'язкової реєстрації постійного представництва на території України буде надмірною та суперечитиме чинному законодавству.

Проектом Порядку також передбачено, що визнана організація та класифікаційне товариство повинні бути вільними від конфлікту інтересів, що підтверджується відсутністю фінансової залежності та (або) ділового зв'язку з суб'єктами господарювання, які здійснюють діяльність у сфері побудови, (пере)обладнання, ремонту суден та їх експлуатації, а також відсутністю приватного інтересу майнового та (або) немайнового характеру посадових осіб суб'єкта господарювання у сфері, в якій вони виконують свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття рішень. Проте, Кабінетом Міністрів України було видано розпорядження від 24 жовтня 2018 року №863-р Про передачу державних підприємств, установ та організацій до сфери управління Державної служби морського та річкового транспорту, за яким Державне підприємство «Класифікаційне товариство «Регістр судноплавства України» (далі – ДП «Класифікаційне товариство «Регістр судноплавства України» було передано до сфери управління Морської адміністрації. Тобто, запропонована вимога насамперед свідчить про наявність потенційного конфлікту інтересів між Морською адміністрацією та ДП «Класифікаційне товариство «Регістр судноплавства України» у відповідності до положень Закону України «Про запобігання корупції», у зв'язку з чим потребує узгодження з чинним законодавством у частині недопущення штучного звуження на підзаконному рівні понятійних ознак конфлікту інтересів виключно до взаємовідносин між суб'єктами господарювання.



Пунктом 3 розділу II проекту Порядку пропонується наділити Мінінфраструктури повноваженнями надавати узагальнені рекомендації за результатами аналізу практики застосування визнаними організаціями вимог міжнародних договорів України у сфері торговельного мореплавства.

Водночас, з огляду на вимоги частини другої статті 19 Конституції України, такі повноваження Мінінфраструктури, їх межі та спосіб їх реалізації мають встановлюватися Конституцією України або законом.

Відповідно до пункту 3 розділу III проекту Порядку класифікаційне товариство, яке має намір стати визнаною організацією, звертається до контролюючого органу (Морської адміністрації) із заявою за формою згідно з додатком 2 до цього Порядку, до якої додає копію статуту та документи, що підтверджують відповідність критеріям, встановленим підпунктами 1 – 30 пункту 1 розділу II цього Порядку.

Водночас, проект Порядку не містить вичерпного переліку документів, які класифікаційне товариство має подати до Морської адміністрації для укладення двосторонньої угоди, що насамперед свідчить про відсутність юридичної визначеності стосовно переліку документів та може призвести до необґрунтованих відмов з боку Морської адміністрації, адже відповідно до пункту 9 розділу III проекту Порядку підставами для відмови в укладенні двосторонньої угоди, зокрема, є те, що надані документи не підтверджують відповідність заявника встановленим вимогам (критеріям), передбаченим цим Порядком або подані не у повному обсязі.

Також, у пункті 6 розділу III проекту Порядку зазначено, що контролюючий орган у строк, що не перевищує 20 робочих днів, з дня отримання заяви, перевіряє класифікаційне товариство на відповідність критеріям, передбаченим підпунктами 1 – 30 пункту 1 розділу II цього Порядку, розглядає подані документи, за результатами чого складає акт, у якому зазначає відповідність чи невідповідність класифікаційного товариства критеріям, передбаченим підпунктами 1 – 30 пункту 1 розділу II цього Порядку (далі – Акт).

Форма Акта затверджується контролюючим органом.

Необхідно зазначити, що враховуючи положення частини другої статті 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», саме міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, а інші центральні органи виконавчої влади виключно виконують окремі функції з реалізації державної політики, а отже Мінінфраструктури не може наділяти Морську адміністрацію повноваженнями щодо затвердження відповідних форм актів.

Окрім цього, під час оприлюднення проекту регуляторного акта та АРВ розробником було порушено вимоги статті 9 Закону. Зокрема, повідомлення про оприлюднення не містить: 1) поштову та електронну адресу розробника проекту та інших органів, до яких можна надсилати зауваження та пропозиції до проекту



та АРВ; 2) інформацію про строк, протягом якого приймаються зауваження та пропозиції від фізичних та юридичних осіб, їхніх об'єднань; 3) інформацію про спосіб оприлюднення проекту регуляторного акта та АРВ.

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 у 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, АРВ.

Відповідно до статті 1 Закону АРВ – це 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 проекту регуляторного акта принципам державної регуляторної політики.

Водночас, розробником проекту наказу АРВ підготовлений формально, без наявності всієї необхідної інформації, передбаченої Законом та Методикою проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 року № 308 (далі – Методика), що у свою чергу, не доводить відповідність проекту наказу принципам державної регуляторної політики.

На початку підготовки АРВ при визначенні проблеми, яку пропонується розв'язати шляхом державного регулювання у розділі I доцільно було б визначити основні групи та внутрішні підгрупи, на які впливає ця проблема.

Зокрема, укладання двосторонньої угоди передбачає можливість для судновласника вибору послуг на конкурентному ринку, які він може отримати від різних визнаних організацій. Натомість, в АРВ не проводиться оцінка впливу від прийняття проекту наказу на господарську діяльність судновласника, проте зазначається що наразі укладені відповідні двосторонні угоди з ДП «Класифікаційне товариство Регістр судноплавства України», American bureau of shipping та Bureau Veritas Marine & Offshore SAS.

Проте, відповідно до пункту 2 статті 3 Директиви 2009/15/ЄС держава – член ЄС може делегувати повноваження з конвенції сертифікації виключно визнаним організаціям, схваленим Європейською комісією у порядку, визначеному Регламентом № 391/2009.

На цей час, Європейською комісією схвалено 14 класифікаційних товариств, перелік яких опубліковано в Official journal of the European Union від 08 липня 2017 року.

Однак, ДП «Класифікаційне товариство Регістр судноплавства України» не включене до цього переліку.

Таким чином, угода про делегування повноважень з ДП «Класифікаційне товариство Регістр судноплавства України» мала бути укладена виключно у разі



визнання цього класифікаційного товариства Європейською комісією у порядку, визначеному Регламентом № 391/2009.

При підготовці III розділу «Визначення та оцінка альтернативних способів досягнення визначених цілей» необхідно навести опис усіх можливих альтернативних способів досягнення встановлених цілей з короткою характеристикою переваг та недоліків кожного.

Разом з тим, у таблиці «Оцінка впливу на сферу інтересів держави» у разі збереження чинного регулювання у колонці «Витрати» зазначено про те, що «Держава понесе витрати, пов'язані з втратою податкових надходжень після 01.01.2022 року від суб'єктів господарювання, які наразі здійснюють господарську діяльність в сфері класифікаційних товариств». Водночас, жодним чином не аналізуються ризики втрати податкових надходжень від судовласників.

При підготовці VIII Розділу «Визначення показників результативності дії регуляторного акта» наводиться перелік показників результативності відповідного регуляторного акта, які в подальшому стануть основою для відстеження результативності такого регуляторного акта. Саме за допомогою показників результативності можна визначити, чи досягає регуляторний акт мети, заради якої його було прийнято.

Проте в АРВ розробником наведено не всі обов'язкові показники результативності, яких відповідно до вимог Методики повинно бути чотири.

За результатами розгляду положень проекту наказу та аналізу його регуляторного впливу, встановлено, що проект акта розроблено без дотримання ключових принципів державної регуляторної політики, визначених статтею 4 Закону, зокрема адекватності, ефективності, прозорості та врахування громадської думки та статті 8 Закону у частині підготовки АРВ з урахуванням вимог Методики.

Враховуючи 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 наказу Міністерства інфраструктури України «Про затвердження Порядку уповноваження класифікаційного товариства (визнаної організації) на здійснення нагляду за виконанням на морських судах вимог, встановлених законодавством України та міжнародними договорами України у сфері торговельного мореплавства».

**Голова Державної
регуляторної служби України**

Олексій КУЧЕР

