

ВИСНОВОК
антикорупційної експертизи проєкту Закону України
«Про прискорений перегляд інструментів державного регулювання
господарської діяльності»

Картка проєкту

Суб'єкт права законодавчої ініціативи: Кабінет Міністрів України	Мета проєкту Закону – перегляд інструментів державного регулювання господарської діяльності, зокрема ліцензій, документів дозвільного характеру та інших результатів надання публічних послуг, задля створення середовища для прискореного розвитку діяльності суб'єктів господарювання та економічного зростання	Проєкт Закону (реєстр. № 8058 від 19.09.2022)
--	---	---

Резюме антикорупційної експертизи

Міністерство економіки України відповідно до § 37-2 Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950, надсилало раніше до Національного агентства проєкт Закону України «Про прискорений перегляд інструментів державного регулювання господарської діяльності» з метою виявлення у ньому факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень.

За результатами опрацювання Національним агентством було надано висновок антикорупційної експертизи проєкту Закону, зауваження і рекомендації якого у зареєстрованому на вебсайті Верховної Ради України проєкті Закону враховано частково.

Водночас розміщений на вебсайті Верховної Ради України проєкт Закону відрізняється від наданого до Національного агентства.

Як наслідок, за результатами проведення антикорупційної експертизи проєкту Закону Національне агентство ідентифікувало корупціогенні фактори, які зумовлюють потребу в його суттєвому доопрацюванні, а саме:

1) встановлення правових підстав для перегляду інструментів у спосіб, який суперечить конституційним засадам організації і здійснення державної влади в Україні;

2) непрозорість процедури формування пропозиції центральними органами виконавчої влади, що формують політику у відповідних сферах господарської діяльності, щодо доцільності застосування інструментів державного регулювання;

3) юридична невизначеність засад роботи Комісії з питань прискореного перегляду інструментів державного регулювання господарської діяльності.

Опис виявлених корупціогенних факторів

1. Невідповідність положень нормативно-правового акта положенням нормативно-правового акта, що має вищу юридичну силу, або міжнародним зобов'язанням України

У проєкті Закону пропонується встановити правові та організаційні засади проведення прискореного перегляду інструментів державного регулювання господарської діяльності, якими у значенні цього Закону слід вважати ліцензії, документи дозвільного характеру та інші результати надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами надання адміністративних послуг, без отримання яких суб'єкти господарювання не мають права провадити господарську діяльність.

Так, відповідно до абз. 1 п. 3 ст. 1 проєкту Закону з 01.01.2023 на всій території України встановлюється подвійна вимога до чинності інструментів державного регулювання господарської діяльності. Інструменти державного регулювання господарської діяльності повинні бути визначені законами України та включені до постанови Кабінету Міністрів України, якою затверджений виключний перелік інструментів державного регулювання господарської діяльності.

Однак затвердження нормативно-правовим актом Кабінету Міністрів України вичерпного переліку інструментів державного регулювання господарської діяльності, тобто переліку документів дозвільного характеру, ліцензій та інших результатів надання адміністративних послуг, суперечить конституційним засадам організації і здійснення державної влади в Україні – діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19 Конституції України).

Тобто посадові особи державних органів, органів місцевого самоврядування повинні вчиняти дії, що пов'язані із виданням документів дозвільного характеру, ліцензій, наданням адміністративних послуг, які чітко регламентовані законами, а не актами Кабінету Міністрів України.

До того ж згідно з нормами чинних спеціальних законодавчих актів, якими врегульовуються питання надання права суб'єктам господарювання провадити господарську діяльність, а саме: ч. 1 ст. 4 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»; ст. 7 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності»; ст. 5 Закону України «Про адміністративні послуги», перелік документів дозвільного характеру, ліцензій, адміністративних послуг визначається виключно законами.

Таким чином, регулювання, пропоноване проєктом Закону, не узгоджується з нормами Конституції України, а також не відповідає чинним законодавчим актам та може призвести до збільшення інституційного впливу органів виконавчої влади як уповноважених регуляторів у певних сферах, які зможуть встановлювати та/або переглядати вимоги щодо умов ведення

господарської діяльності за відсутності прозорого механізму прийняття відповідних рішень у прискореному порядку.

Рекомендації НАЗК:

регулювання, запропоноване у проєкті Закону, щодо затвердження Кабінетом Міністрів України виключного переліку інструментів державного регулювання господарської діяльності привести у відповідність до вимог чинного законодавства.

2. Встановлення або розширення дискреційних повноважень органу державної влади чи органу місцевого самоврядування або особи, уповноваженої на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, за відсутності визначення вичерпних випадків, підстав, форм, строків, порядку здійснення таких повноважень, контролю за їх здійсненням та відповідальності за можливі зловживання під час їх здійснення

2.1. Відповідно до п. 1 ст. 2 проєкту Закону з метою забезпечення прискореного перегляду інструментів державного регулювання господарської діяльності центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у відповідних сферах, зокрема, проводять до 15.10.2022 аналіз застосування інструментів державного регулювання господарської діяльності, а також подають пропозиції щодо необхідності застосування інструментів державного регулювання господарської діяльності до Комісії з питань прискореного перегляду інструментів державного регулювання господарської діяльності (далі – Комісія).

Сформовані в досить стислі терміни пропозиції від центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у відповідних сферах, стануть підставою для прийняття Комісією рішення про схвалення виключного переліку інструментів державного регулювання господарської діяльності у відповідній сфері та/або погодження проєктів актів щодо скасування окремого державного регулювання.

При цьому проєкт Закону не врегульовує питання порядку та критеріїв для проведення аналізу застосування інструментів державного регулювання господарської діяльності відповідними центральними органами виконавчої влади, зокрема на предмет доцільності їхнього скасування або залишення.

Натомість в абз. 2 п.п. 1 п. 1 ст. 2 проєкту Закону встановлено, що аналіз застосування інструментів державного регулювання господарської діяльності здійснюється центральними органами виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у відповідних сферах, відповідно до методичних рекомендацій, затверджених центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері розвитку підприємництва (Мінекономіки).

Однак пропозиція в частині уповноваження Мінекономіки на затвердження методичних рекомендацій щодо аналізу застосування

інструментів державного регулювання господарської діяльності не містить гарантій встановлення прозорих механізмів для відповідного аналізу, а також за правовим змістом не є обов'язковими для застосування центральними органами виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у відповідних сферах.

Як наслідок встановлення непрозорих принципів роботи відповідних центральних органів виконавчої влади у прискореному порядку сприяє встановленню можливостей для лобіювання інтересів заінтересованих осіб при визначенні умов ведення господарської діяльності в окремих сферах та прийнятті рішення про доцільність застосування окремих інструментів державного регулювання або їх скасування.

Рекомендації НАЗК:

на рівні акта Кабінету Міністрів України визначити порядок та критерії для проведення аналізу застосування інструментів державного регулювання господарської діяльності центральними органами виконавчої влади, що формують державну політику у відповідних сферах.

2.2. Положеннями п.п. 1 п. 4 ст. 3 проєкту Закону передбачається встановити, що Комісія розглядає пропозиції центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у відповідних сферах господарської діяльності, щодо:

- доцільності застосування інструментів державного регулювання у відповідних сферах господарської діяльності;
- скасування інструментів державного регулювання у відповідних сферах господарської діяльності;
- плану переведення в електронну форму ліцензій, документів дозвільного характеру, результатів надання адміністративних послуг, включених до виключного переліку інструментів державного регулювання господарської діяльності, та інших публічних послуг.

У п.п. 2 п. 4 ст. 3 проєкту Закону встановлено, що Комісія погоджує проєкти актів, що забезпечують переведення в електронну форму ліцензій, документів дозвільного характеру, результатів надання адміністративних послуг, включених до виключного переліку інструментів державного регулювання господарської діяльності, та інших публічних послуг та щодо скасування державного регулювання у відповідних сферах господарської діяльності, розроблені центральними органами виконавчої влади.

Результатом розгляду пропозицій є рішення Комісії про схвалення виключного переліку інструментів державного регулювання господарської діяльності у відповідній сфері, а також погодження відповідних проєктів актів.

Склад Комісії обмежений проєктом Закону співголовами Комісії (керівники Мінекономіки та Мінцифри) та по одному представнику від Офісу Президента України, Урядового офісу координації європейської та євроатлантичної інтеграції, Міністерства юстиції, Міністерства фінансів,

Міністерства розвитку громад та територій, Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів, Державної регуляторної служби.

При цьому види господарської діяльності, для здійснення яких необхідні документи дозвільного характеру, ліцензії та інші результати надання адміністративних послуг, є набагато ширшими, ніж компетенція представників пропонованого складу Комісії.

Для прикладу, згідно з нормами п. 1 ст. 7 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» ліцензуванню підлягає вичерпний перелік видів господарської діяльності, серед яких:

- виробництво лікарських засобів, оптова та роздрібна торгівля лікарськими засобами, імпорт лікарських засобів (крім активних фармацевтичних інгредієнтів) – з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про лікарські засоби»;

- випуск та проведення лотерей з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про державні лотереї в Україні»;

- діяльність на ринку азартних ігор, яка ліцензується відповідно до Закону України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор».

Зазначене викликає занепокоєння щодо гарантій компетенції членів складу Комісії при розгляді отриманих пропозицій та визначенні доцільності їх включення до вичерпного переліку інструментів державного регулювання господарської діяльності, а також щодо скасування державного регулювання у відповідних сферах господарської діяльності, що в цілому ставить під сумнів ефективність застосування запропонованої проектом Закону моделі перегляду чинних регулювань.

Крім того, проєкт Закону не врегульовує питання предмета розгляду та погодження Комісією пропозицій, а також не встановлює критеріїв, за яких можна однозначно стверджувати про доцільність внесення відповідного інструменту державного регулювання господарської діяльності до вичерпного переліку таких інструментів або про скасування окремого інструменту.

Відсутність гарантій компетентності та прозорості в роботі Комісії може призвести до неефективного вжиття заходів та прийняття рішень про перегляд інструментів державного регулювання господарської діяльності, а також надає змогу Комісії приймати рішення на власний розсуд.

Рекомендації НАЗК:

визначити деталізовану процедуру розгляду Комісією пропозицій центральних органів виконавчої влади, що формують політику у відповідних сферах господарської діяльності.

3. Інші зауваження

3.1. Положеннями п. 4 ст. 1 проєкту Закону пропонується встановити, що з 01.01.2023 запровадження нового інструменту державного регулювання господарської діяльності у відповідній сфері здійснюється центральним

органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у такій сфері, шляхом включення нового інструменту до виключного переліку інструментів державного регулювання господарської діяльності з одночасним скасуванням не менше ніж 2 інших інструментів державного регулювання господарської діяльності у такій сфері у порядку, передбаченому для прискореного перегляду інструментів державного регулювання господарської діяльності.

Зазначена ініціатива не дає змоги однозначно встановити принципи її практичного застосування, адже визначення нових інструментів та скасування діючих заходів державного регулювання потребує ґрунтовного аналізу на предмет доцільності вжиття тих чи інших механізмів державного регулювання.

До того ж виключно кількісний підхід до питання встановлення або скорочення інструментів державного регулювання може створити реальні і об'єктивні ризики від провадження окремих видів господарської діяльності в частині забезпечення безпеки та захисту економічних і соціальних інтересів держави, суспільства, прав та законних інтересів, життя і здоров'я людини, екологічної безпеки та охорони навколишнього природного середовища, а також може створювати умови для просування інтересів окремих сфер бізнесу.

Рекомендації НАЗК:

виключити зміни, які передбачено у п. 4 ст. 1 проєкту Закону.

3.2. Згідно з положеннями п. 2 ст. 2 проєкту Закону проєкт акта Кабінету Міністрів України щодо затвердження виключного переліку інструментів державного регулювання, проєкти актів щодо скасування інструментів державного регулювання у відповідних сферах господарської діяльності, проєкти актів, що забезпечують переведення в електронну форму ліцензій, документів дозвільного характеру, результатів надання адміністративних послуг, включених до виключного переліку інструментів державного регулювання господарської діяльності, та інших публічних послуг, розроблених центральними органами виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у відповідних сферах, відповідно до затвердженого Кабінетом Міністрів України плану переведення в електронну форму ліцензій, документів дозвільного характеру, результатів надання адміністративних послуг, включених до виключного переліку інструментів державного регулювання господарської діяльності, та інших публічних послуг, погоджуються виключним переліком центральних органів виконавчої влади, зокрема центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну регуляторну політику, політику з питань нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, ліцензування та дозвільної системи у сфері господарської діяльності та дерегуляції господарської діяльності (Державна регуляторна служба України).

Поряд з цим положеннями п. 3 ст. 5 проєкту Закону пропонуються зміни до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері

господарської діяльності» якими встановлюється виняток щодо непоширення дії цього Закону на здійснення регуляторної діяльності, пов'язаної з прийняттям, зокрема, актів, розроблених відповідно до Закону України «Про прискорений перегляд інструментів державного регулювання господарської діяльності», які спрямовані на скасування державного регулювання у відповідних сферах господарської діяльності, затвердження виключного переліку інструментів державного регулювання господарської діяльності, та плану переведення в електронну форму ліцензій, документів дозвільного характеру, результатів надання адміністративних послуг, включених до виключного переліку інструментів державного регулювання господарської діяльності, та плану переведення в електронну форму ліцензій, документів дозвільного характеру, результатів надання адміністративних послуг, включених до виключного переліку інструментів державного регулювання господарської діяльності, та інших публічних послуг.

Таким чином, запропоновані у проекті Закону зміни не узгоджуються між собою та можуть призвести до ускладнення їх правозастосування.

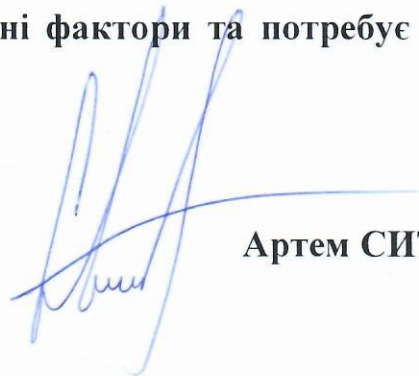
Рекомендації НАЗК:

виключити зміни, які передбачено у п. 3 ст. 5 проекту Закону.

Висновок:

проект Закону містить корупціогенні фактори та потребує суттєвого доопрацювання.

**В.о. Голови Національного агентства
з питань запобігання корупції**



Артем СИТНИК