



ДЕРЖАВНА РЕГУЛЯТОРНА СЛУЖБА УКРАЇНИ

вул. Арсенальна, 9/11 м. Київ 01011, тел. (044) 254-56-73, факс (044) 254-43-93
E-mail: inform@dkrp.gov.ua, Web: <http://www.drs.gov.ua>, код ЄДРПОУ 39582357

від _____ № _____
на № _____ від _____

Рішення № 97 від 01.03. 2019 р. 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 наказу Міністерства екології та природних ресурсів України «Про затвердження Порядку внесення установ, організацій та закладів, які здійснюють розробку документів, що обґрунтовують обсяги викидів для підприємств, установ, організацій та фізичних осіб - підприємців, до переліку Мінприроди» (далі – проект наказу), а також документи, що додаються до проекту наказу, надіслані Мінприроди листом від 17.12.2018 № 5/1-11/13618-18.

За результатами проведеного аналізу проекту наказу та аналізу регуляторного впливу на відповідність вимогам статей 4, 5, 8 і 9 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (далі - Закон), Державна регуляторна служба України

встановила:

проект наказу, як зазначено в аналізі регуляторного впливу (далі - АРВ), розроблено з метою урегулювання відносин у сфері господарської діяльності в частині внесення установ, організацій та закладів, які здійснюють розробку документів, що обґрунтовують обсяги викидів для підприємств, установ, організацій та громадян - суб'єктів підприємницької діяльності, до переліку Мінприроди, а також у частині вимог до установ, організацій та закладів, які здійснюють розробку документів, що обґрунтовують обсяги викидів та якість розробки таких документів.

Проект наказу вже був предметом розгляду Державної регуляторної служби України, за результатами якого було прийнято рішення про відмову в погодженні регуляторного акта.

Повторно наданий проект акта також не може бути погоджений з огляду на таке.



30 02190102941 0 1001

Державна регуляторна служба України
ВІХ №1322/0/20-19 від 01.03.2019

Бюджетна Категорія Аналітики



1. Щодо змістовного наповнення проекту наказу.

Пунктом 4.1 проекту Порядку внесення установ, організацій та закладів, які здійснюють розробку документів, що обґрунтовують обсяги викидів для підприємств, установ, організацій та фізичних осіб - підприємців, до переліку Мінприроди (далі – проект Порядку) пропонується встановити підстави для прийняття рішення про виключення організації з Переліку установ, організацій та закладів, які здійснюють розробку документів, що обґрунтовують обсяги викидів для підприємств, установ, організацій та фізичних осіб - підприємців (далі - Перелік) є, зокрема, подання обласних, Київської, Севастопольської міських державних адміністрацій, органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища, щодо виключення організації з Переліку, у зв'язку з неякісним виконанням робіт з обґрунтування обсягів викидів для підприємств, установ організацій та фізичних осіб – підприємців, за фактичним розташуванням об'єктів, що отримують дозволи на викиди, за формою, що наведена у додатку 3 до цього Порядку, з підтверджуючою документацією (документи, що обґрунтовують обсяги викидів та копії листів з обґрунтуванням відмов), а також обґрунтоване подання Держекоінспекції.

Водночас у проекті Порядку відсутні механізми, які б визначали дії Мінприроди після отримання подання відповідного органу виконавчої влади та Держекоінспекції щодо виключення організації з Переліку.

Пунктом 4.2 проекту Порядку пропонується встановити критерії для прийняття рішення про виключення організації з Переліку, а саме:

виявлення невідповідності матеріально-технічної бази організації, необхідної для розробки документів, що обґрунтовують обсяги викидів для підприємств, установ, організацій та фізичних осіб – підприємців, вимогам цього Порядку (відсутність *необхідних програмних продуктів* на персональних електронно-обчислювальних машинах, які використовуються при розробці документів, що обґрунтовують обсяги викидів забруднювальних речовин в атмосферне повітря, які забезпечують поповнення відповідних баз даних Мінприроди щодо джерел забруднення атмосферного повітря та обґрунтування відповідних обсягів викидів, та власної вимірювальної лабораторії, уповноваженої (атестованої) на проведення відповідних вимірювань);

неодноразове неякісне розроблення документів, що обґрунтовують обсяги викидів для підприємств, установ, організацій та фізичних осіб – підприємців, а саме, надання зауважень щодо кожного з них три і більше разів, в частині порушення вимог щодо його оформлення та змісту.

При цьому, такий критерій, як невідповідність матеріально-технічної бази організації, необхідної для розробки документів *не містить чітких вимог* до програмних продуктів, які мають використовуватись при розробці документів, що обґрунтовують обсяги викидів забруднювальних речовин в атмосферне повітря, а також забезпечувати поповнення відповідних баз даних Мінприроди.

Також не визначеним є критерій «неякісне розроблення документів».



Звертаємо увагу розробника на те, що відсутність чітких та прозорих положень, які б визначали вичерпний перелік вимог до організацій з розробки документів може створити передумови для різного застосування на практиці одних і тих же правових норм, суб'єктивного підходу та зловживань у даній сфері правового регулювання та як наслідок, призвести до виникнення корупційних ризиків.

II. Щодо аналізу регуляторного впливу.

1. Наданий розробником аналіз регуляторного впливу до проекту наказу не у повній мірі відповідає вимогам Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308 (далі – Методика).

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

Так, у розділі І «Визначення проблеми» АРВ згідно з вимогами Методики розробник повинен чітко визначити проблему, яку пропонується розв'язати шляхом державного регулювання, зокрема:

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;

обґрунтувати, чому проблема не може бути розв'язана за допомогою ринкових механізмів та діючих регуляторних актів.

Разом з тим, в АРВ до проекту наказу розробником жодним чином не проаналізовано існуюче *правове* регулювання правовідносин щодо яких склалась проблема, не доведено чому існуюче регулювання не вирішує проблему та потребує вдосконалення.

При визначенні проблеми, яку передбачається розв'язати шляхом державного регулювання, розробник обмежився лише формальним текстовим описом проблеми та не навів жодних даних у числовій формі, які б обґрунтовували наявність проблеми, визначали її масштаб та важливість.

Натомість, у даному розділі АРВ розробником зазначено лише, що проблема виникла у зв'язку з тим, що до дозвільних органів для отримання дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря із стаціонарних джерел подаються суб'єктами господарювання неякісні і розроблені з помилками документи, що обґрунтовують обсяги викидів.

Також, суб'єкт господарювання зазнає збитків у зв'язку з тим, що затягуються строки отримання дозволу на викиди.

При цьому не зрозуміло, яким чином запропоноване регулювання сприятиме врегулюванню даної проблеми, якщо від діючого відрізняється лише встановленням не чітких та не прозорих критеріїв, збільшенням строків розгляду та прийняття рішення щодо внесення до Переліку організацій з розробки документів або виключення, а також видачі дозволів на викиди.

Зазначене, в свою чергу, не відповідає вимогам статті 4 Закону, зокрема, *принципу доцільності*, оскільки розробником неналежним чином обґрунтована наявність проблеми, що потребує державного регулювання.



2. У розділі II «Цілі державного регулювання» АРВ розробник повинен чітко визначити мету державного регулювання, що має бути безпосередньо пов'язана з розв'язанням проблеми.

Однак, у зв'язку з тим, що проблема фактично не визначена, задекларована розробником ціль державного регулювання викладена формально та не є вимірюваною.

Зокрема, розробником не визначено індикаторів зменшення масштабів проблеми, що характеризувало б досягнення мети регулювання, а тому зробити висновок, чи є цілі реально досяжними не вбачається можливим.

Таким чином, розробником порушено *принцип адекватності*, оскільки належним чином не обґрунтовано наскільки обраний спосіб державного регулювання відповідає вирішенню існуючої проблеми та дозволить досягти поставлених цілей.

3. У 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 акта, тобто, яким чином будуть діяти норми проекту наказу, та якою прогнозується ситуація після набрання регуляторним актом чинності.

4. У Розділ VIII «Визначення показників результативності дії регуляторного акта» розробником не враховано вимоги пункту 10 Методики.

Так, розробником не наведено додаткових показників, які безпосередньо характеризують його результативність. Відповідно до вимог Методики, необхідно навести не менше ніж три кількісних показники, які безпосередньо характеризують результативність дії регуляторного акта, та які підлягають контролю (відстеження результативності).

У доповнення до викладеного, звертаємо увагу розробника на таке.

Відповідно до Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації, затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 12.04.2005 №34/5, наказ – це акт організаційно-розпорядчого характеру чи нормативно-правового змісту, що видається суб'єктом нормотворення у процесі здійснення ним виконавчо-розпорядчої діяльності з метою виконання покладених на нього завдань та здійснення функцій відповідно до наданої компетенції з основної діяльності, адміністративно-господарських або кадрових питань, *прийнятий (виданий) на основі Конституції та інших актів законодавства України, міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та спрямований на їх реалізацію, спрямування регулювання суспільних відносин у сферах державного управління, віднесених до його відання.*



Водночас, за результатами аналізу норм законодавства України було встановлено, що згідно з статтею 11 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» встановлено, що центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища має бути визначено *Перелік* установ, організацій та закладів, яким надається право на розробку документів, що обґрунтовують обсяги викидів для підприємств, установ, організацій та громадян - суб'єктів підприємницької діяльності.

Жодним законодавчим актом не передбачено розроблення Порядку внесення установ, організацій та закладів, які здійснюють розробку документів, що обґрунтовують обсяги викидів для підприємств, установ, організацій та фізичних осіб - підприємців, до переліку Мінприроди, а також не міститься норм, які б уповноважували Мінприроди на розробку такого проекту наказу.

При цьому зауважуємо, що відповідно до статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, *в межах повноважень та у спосіб*, що передбачені *Конституцією та законами України*.

Аналогічні норми закріплені в статті 3 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», де зазначено, що *організація, повноваження і порядок діяльності* міністерств, інших центральних органів виконавчої влади визначаються *Конституцією України, цим та іншими законами України*.

Тобто, будь-які повноваження центрального органу виконавчої влади, а також *механізми їх реалізації мають бути визначені та закріплені виключно на законодавчому рівні*.

Із змісту зазначеного вбачається, що розробленню даного проекту акта має передувати внесення змін до відповідних законодавчих актів та як наслідок, розроблення нормативно-правових актів у даній сфері правового регулювання.

З огляду на вказане, розробка проекту наказу не узгоджується з одним з принципів державної регуляторної політики, встановленого статтею 4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», а саме, принципом передбачуваності, під яким розуміється послідовність регуляторної діяльності, відповідність її цілям державної політики, а також планам з підготовки проектів регуляторних актів, що дозволяє суб'єктам господарювання здійснювати планування їхньої діяльності та статтею 5 цього Закону, якою визначено, що забезпечення здійснення державної регуляторної політики включає, серед іншого, *недопущення прийняття регуляторних актів, які є непослідовними або не узгоджуються чи дублюють діючі регуляторні акти*.

Також, прийняття проекту наказу здійснюється не відповідно до принципу прозорості та врахування громадської думки.

Вказаний принцип, зокрема, передбачає відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності, обов'язковий розгляд регуляторними органами



ініціатив, зауважень та пропозицій, наданих у встановленому статтею 4 Закону порядку фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, обов'язковість і своєчасність доведення прийнятих регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності.

На адресу Державної регуляторної служби України надійшли зауваження та пропозиції до проекту наказу від заінтересованих суб'єктів господарювання, а саме: Громадської Організації «ЕКО-ПОРТ» та Демчука О.Ю.

Як зазначено у переліку адресатів, зауваження, також, були направлені на адресу Мінприроди.

Акцентуємо увагу розробника, що відповідно до частини сьомої статті 9 Закону усі зауваження і пропозиції щодо проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу підлягають обов'язковому розгляду розробником цього проекту. За результатами цього розгляду розробник проекту регуляторного акта повністю чи частково враховує одержані зауваження і пропозиції або мотивовано їх відхиляє.

Підсумовуючи викладене, за результатами розгляду положень проекту наказу та АРВ, встановлено, що проект розроблено з порушенням основних принципів державної регуляторної політики, а саме: доцільності, адекватності та ефективності, визначених статтею 4 Закону.

Крім цього, проект наказу не відповідає вимогам статті 8 Закону в частині підготовки АРВ з урахуванням вимог Методики.

Ураховуючи викладене, 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 екології та природних ресурсів України «Про затвердження Порядку внесення установ, організацій та закладів, які здійснюють розробку документів, що обґрунтовують обсяги викидів для підприємств, установ, організацій та фізичних осіб - підприємців, до переліку Мінприроди».

Голова Державної регуляторної служби України



Ксенія ЛЯПІНА

