



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

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 внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення державного контролю (нагляду) у сфері житлово-комунального господарства» (далі – проект Закону), а також документи, що додаються до нього, подані листом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 22.07.2019 № 7/9.2.2/11802-19.

За результатами проведеного аналізу проекту Закону та відповідного 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)

встановлено:

проектом Закону пропонується встановити на законодавчому рівні механізм здійснення державного контролю (нагляду) у сфері житлово-комунального господарства з метою забезпечення захисту прав та інтересів споживачів житлово-комунальних послуг, закріплення на законодавчому рівні переліку видів діяльності у сфері житлово-комунального господарства, стосовно яких буде здійснюватися державний контроль (нагляд), визначення органів, яким буде надано повноваження щодо здійснення заходів державного контролю (нагляду).

Проте, Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України під час підготовки проекту Закону не дотримано вимог статей 4 та 5 Закону, беручи до уваги таке.

Підпунктом 1 пункту 2 розділу I проекту Закону пропонується статтю 13 Закону України «Про відходи» викласти у такій редакції:

«Суб'єктами відносин у сфері поводження з відходами є органи державної виконавчої влади, до сфери яких належить об'єкти поводження з відходами;

центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного нагляду (контролю) у сфері житлово-комунального

30 02190147702 01001

РІШЕННЯ № 402 від 30.08.2019

Запорозька Ірина Сергіївна



господарства (Державна житлово-комунальна інспекція) та його територіальні органи;

органи місцевого самоврядування, до сфери управління яких належить об'єкти поводження з відходами;

підприємства, установи та організації усіх форм власності, діяльність яких пов'язана із поводженням з відходами;

громадяни України, іноземці та особи без громадянства).

Частиною сьомою статті 37¹ проекту Закону встановлюється, що центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного нагляду (контролю) у сфері житлово-комунального господарства (Державна житлово-комунальна інспекція) та його територіальні органи відповідно до покладених на нього завдань, здійснює, зокрема, державний контроль (нагляд) за дотриманням суб'єктами відносин законодавства, стандартів, нормативів, норм, порядків і правил у сфері поводження з побутовими відходами.

Запропонована норма суперечить вимогам частини першої статті 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (далі – Закону про нагляд (контроль)) відповідно до якої, державний нагляд (контроль) є діяльністю 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.

Статтею 2 Закону про нагляд (контроль) встановлено, що дія цього Закону поширюється на відносини, пов'язані зі здійсненням державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності.

Зауважуємо, що державний нагляд (контроль) здійснюється за суб'єктами господарювання.

З огляду на зазначене, пропонуємо розмежувати повноваження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного нагляду (контролю) у сфері житлово-комунального господарства (Державної житлово-комунальної інспекції) та його територіальних органів щодо здійснення контролю за дотриманням суб'єктами відносин законодавства, стандартів, нормативів, норм, порядків і правил у сфері поводження з побутовими відходами.

Крім того, звертаємо увагу розробника, що Закон про нагляд (контроль) є законом прямої дії, процедурним та визначає правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю).

Основні вимоги до процедури здійснення заходів державного нагляду (контролю) встановлені статтями 5, 6, 7 Закону про нагляд (контроль).

Права та обов'язки органу державного нагляду (контролю) під час здійснення ним державного нагляду (контролю) визначаються статтею 8 Закону про нагляд (контроль).

Також зазначасмо, що права та обов'язки суб'єкта господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю) визначаються статтями 10, 11 Закону про нагляд (контроль).

Аналогічне зауваження врахувати по тексту проекту Закону, а саме:

– пункт 3 змін до Закону України «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення»;

– пункт 4 змін до Закону України «Про поховання та похоронну справу»;

– пункт 5 змін до Закону України «Про теплопостачання»;

– пункт 6 змін до Закону України «Про благоустрій населених пунктів»;

– пункт 9 змін до Закону України «Про житлово-комунальні послуги».

Стосовно змін до Закону України «Про поховання та похоронну справу» (пункт 4 проекту Закону).

Підпунктом 3 пункту 4 розділу I проекту Закону пропонується Закон України «Про поховання та похоронну справу» доповнити статтею 8¹, якою визначається, що державний контроль (нагляд) за дотриманням законодавства, стандартів, нормативів, норм, порядків і правил у сфері поховання здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного нагляду (контролю) у сфері житлово-комунального господарства (Державна житлово-комунальна інспекція) та його територіальні органи, органами місцевого самоврядування та іншими органами відповідно до їх повноважень, визначених законом, шляхом здійснення планових та позапланових заходів згідно із законом.

Запропонована редакція не відповідає статті 3 Закону про нагляд (контроль), відповідно до якої одним із основних принципів державного нагляду (контролю) визначено принцип неприпустимості дублювання повноважень органів державного нагляду (контролю) та неприпустимість здійснення заходів державного нагляду (контролю) різними органами державного нагляду (контролю) з одного й того самого питання.

Враховуючи зазначене, у проекті Закону необхідно усунути дублювання повноважень органів державного нагляду (контролю) шляхом виключення повноважень на здійснення державного нагляду (контролю) або шляхом розмежування повноважень центрального органу виконавчої влади щодо здійснення державного нагляду (контролю) та органів місцевого самоврядування.

Аналогічне зауваження стосується пункту 6 змін до Закону України «Про благоустрій населених пунктів».

Пунктом 7 розділу I проекту Закону пропонується внести зміни до частини четвертої статті 2 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», встановивши, що заходи

державного нагляду (контролю) у сфері житлово-комунального господарства здійснюються в установленому цим Законом порядку з урахуванням особливостей, визначених законами у відповідній сфері та міжнародними договорами.

Слід зазначити, що положення проекту Закону не встановлюють особливостей здійснення державного нагляду (контролю) у сфері житлово-комунального господарства.

У зв'язку з цим внесення змін до частини четвертої статті 2 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» є недоцільним, тому пропонуємо виключити пункт 7 з тексту проекту Закону.

Крім цього, згідно з вимогами статті 1 Закону документом, 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 – є Аналіз регуляторного впливу (далі – АРВ).

У цьому випадку, наданий розробником АРВ до проекту Закону містить формальний опис запропонованих ним змін, не є інформативним, та не відповідає вимогам Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308 (із змінами, внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1151) (далі – Методика).

І. 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 акцентовано увагу на те, що на сьогодні відсутній центральний орган виконавчої влади, який мав би здійснювати державний контроль (нагляд) у сфері житлово-комунального господарства.

При цьому, розробником не наведено жодних числових показників необхідності внесення змін до чинних процедур встановлення тарифів у галузі житлово-комунального господарства. Зазначене не дозволить адекватно оцінити практичну необхідність вирішення, визначених розробником проблем (у разі їх наявності) та підтвердити доцільність зміни нинішніх процедур здійснення контролю (нагляду) у сфері житлово-комунального господарства.

Також, в АРВ до проекту Закону розробником не доведено за допомогою статистичних даних, що контроль у сфері житлово-комунального господарства

здійснюється наразі не так ефективно, як це було б у разі його вдосконалення шляхом прийняття проекту Закону.

Загалом інформація розділу I АРВ 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.

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.

Проте, задекларовані розробником цілі державного регулювання є формальними, 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.

3. У розділі III «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 обмежився переважно описом вигод і витрат держави, громадян та суб'єктів господарювання від застосування однієї альтернативи, а саме прийняття проекту Закону, при цьому представлений розробником другий альтернативний варіант вирішення визначених ним проблем, а саме «Залишення існуючої на даний момент ситуації без змін» - взагалі не проаналізований.

Водночас в АРВ розробником не наведено жодних аналітичних даних та/або розрахунків витрат суб'єктів господарювання, яких вони зазнають, як внаслідок впровадження проекту Закону (зокрема, забезпечення належних умов для проведення контролюючими органами відповідних заходів контролю (нагляду) у сфері житлово-комунального господарства тощо), так і внаслідок застосування альтернативних способів досягнення цілей, у тому числі за допомогою додатків до АРВ (за необхідності із застосуванням додатка 2 або додатка 4 до Методики), що підтверджували б економічну доцільність обраного способу.

Слід підкреслити, що факт відсутності належним чином проведеного аналізу запропонованих альтернатив не дозволить у подальшому об'єктивно оцінити, наскільки обраний розробником спосіб державного втручання відповідає проблемі, що потребує врегулювання, та наскільки його застосування буде ефективним для її вирішення.

4. 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 проаналізовані 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 суб'єктів господарювання, громадян та держави.

5. 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 Закону та якою прогнозується ситуація після набрання регуляторним актом чинності.

6. За даними, наведеними розробником, у сфері дії проекту Закону, господарську діяльність здійснює 21546 суб'єктів малого та мікропідприємництва, що складає понад 10% у загальній кількості суб'єктів господарювання, на яких поширюється регулювання. Зважаючи на це, розробник на виконання вимог пункту 8 Методики у розділі 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» повинен був забезпечити проведення М-Тесту. Так, розробником не були визначені витрати на ознайомлення з регуляторним актом, процедури забезпечення процесу перевірок (контролю), витрати часу і коштів у грошовому еквіваленті на проходження перевірок та інші. Вищенаведене не дозволить об'єктивно оцінити вплив обраного розробником способу державного регулювання на суб'єктів малого та мікропідприємництва згідно з додатком 4 до Методики.

7. Розділ VIII АРВ «Визначення показників результативності дії регуляторного акта» заповнено з порушенням вимог пункту 10 Методики, оскільки поряд із обов'язковими показниками результативності, розробником не наведено жодного додаткового показника, який безпосередньо характеризує результативність регуляторного акта.

Зазначене є порушенням вимог Методики, яка передбачає, що розробником визначається не менше ніж три кількісних показники, які безпосередньо характеризують результативність дії регуляторного акта та які підлягають контролю (відстеження результативності).

8. У порушення вимог пункту 12 Методики у розділі IX «Визначення заходів, за допомогою яких здійснюватиметься відстеження результативності дії регуляторного акта» розробником не визначено вид даних та джерело їх походження з допомогою яких буде здійснюватися відстеження результативності регуляторного акта.

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.

З огляду на вищевикладене, за результатами розгляду положень проекту Закону та аналізу його регуляторного впливу, встановлено, що проект розроблено без дотримання ключових принципів державної регуляторної політики: доцільності, адекватності, ефективності, збалансованості, визначених статтею 4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», вимог статті 5 цього Закону в частині недопущення прийняття регуляторних актів, які не узгоджуються чи дублюють діючі регуляторні акти, а також вимог статті 8 цього Закону в частині підготовки АРВ з урахуванням вимог Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308 (із змінами).

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

вирішила:

відмовити в погодженні проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення державного контролю (нагляду) у сфері житлово-комунального господарства».

Голова Державної
регуляторної служби України



Ксенія ЛЯПІНА

