



## ДЕРЖАВНА РЕГУЛЯТОРНА СЛУЖБА УКРАЇНИ

### РІШЕННЯ

від 18 серпня 2020 року № 25

#### **Про необхідність усунення Міністерством захисту довкілля та природних ресурсів України порушень принципів державної регуляторної політики згідно із вимогами Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»**

Відповідно до статті 30 Закону України від 11.09.2003 № 1160-IV «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (далі – Закон № 1160) та на підставі звернення суб'єкта господарювання, Державна регуляторна служба України здійснила експертизу наказу Міністерства екології та природних ресурсів України від 01.10.2012 № 475 «Про затвердження Порядку 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 України», зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 18 жовтня 2012 р. за № 1755/22067 (далі – Наказ № 475), та встановила таке.

Пунктом 1 Наказу № 475 затверджений Порядок 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 України (далі – Порядок).

Пунктом 1.1 розділу I Порядку визначено, що цей Порядок розроблений на виконання статті 11 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» з метою визначення переліку установ, організацій та закладів, які здійснюють розробку документів, що обґрунтовують обсяги викидів для підприємств, установ, організацій та громадян - суб'єктів підприємницької діяльності (далі – організація). Порядок поширюється на організації з розробки документів.

Згідно із пунктом 1.2 Порядку, цим Порядком визначені умови внесення організацій з розробки документів до переліку установ, організацій та закладів, які здійснюють розробку документів, що обґрунтовують обсяги викидів для підприємств, установ, організацій та громадян - суб'єктів підприємницької діяльності (далі - Перелік).

Установи, організації та заклади здійснюють розробку документів, що обґрунтовують обсяги викидів для підприємств, установ, організацій та громадян - суб'єктів підприємницької діяльності, після внесення їх до Переліку.

До Переліку вносяться організації, які мають вимірювальні лабораторії, уповноважені (атестовані) на проведення відповідних вимірювань

(забруднювальних речовин, викиди яких в атмосферне повітря підлягають регулюванню та для яких затверджено методики вимірювання), що засвідчується свідоцтвом про уповноваження (атестацію).

Пунктом 1.3 розділу I Порядку передбачено, що внесення до Переліку організацій проводить Міністерство екології та природних ресурсів України безкоштовно.

Розділом II Порядку визначено перелік необхідних документів для внесення організації до Переліку. А розділами III та IV Порядку визначено порядок внесення до Переліку організацій з розробки документів та порядок виключення організацій з переліку відповідно і вказано підстави для прийняття рішення про відмову у внесенні організацій до Переліку та про виключення організацій з Переліку. Крім того, відповідно до пункту 3.4 розділу III Порядку організації до Переліку вносяться на строк у п'ять років.

Таким чином, право на здійснення господарської діяльності, пов'язаної зі здійсненням розробки документів, що обґрунтовують обсяги викидів для підприємств, установ, організацій та громадян – суб'єктів господарювання може бути надано суб'єктам господарювання лише після включення їх до Переліку за умови виконання визначених Порядком процедур.

При цьому, статтею 11 Закону України від 16.10.1992 № 2707-XII «Про охорону атмосферного повітря» (далі – Закон № 2707) задекларовано, що 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, визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Однак, *Законом № 2707 не встановлено обов'язкових вимог для організацій подавати до уповноваженого органу відповідні документи для включення до Переліку, не визначено підстав для прийняття рішення про відмову у внесенні організацій до Переліку та про виключення організацій з Переліку.*

З урахуванням зазначеного постає питання щодо правової обґрунтованості та об'єктивності запровадження механізму державного регулювання, передбаченого Порядком, оскільки його доцільність законодавчо не підтверджена.

У свою чергу, частиною другою статті 19 Конституції України встановлено, що 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 в частині встановлення відповідних обов'язків для суб'єктів господарювання, а також механізми їх реалізації мають бути визначені та закріплені виключно на законодавчому рівні.

Зазначене кореспондується з частиною третьою статті 18 Господарського кодексу України, якою, зокрема, передбачено, що органам державної влади та органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам забороняється приймати акти та вчиняти дії, які запроваджують не передбачені законодавством обмеження.

Також, згідно частини 4 статті 4 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», виключно законами встановлюються повноваження органів державного нагляду (контролю) щодо зупинення виробництва (виготовлення) або реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг, а також вичерпний перелік підстав для зупинення господарської діяльності.

У свою чергу, правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг визначаються Законом України «Про адміністративні послуги», згідно із статтею 1 якого адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до цього Закону.

З огляду на зазначене вбачається, що процедура внесення організації до переліку установ, організацій та закладів, яким надається право на розробку документів, що обґрунтовують обсяги викидів для підприємств, установ, організацій та громадян – суб'єктів підприємницької діяльності, має ознаки адміністративної послуги.

Звертаємо увагу, що відповідно до статті 5 Закону України «Про адміністративні послуги» виключно законами, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг, встановлюються, зокрема, перелік та вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги підстави для одержання адміністративної послуги; суб'єкт надання адміністративної послуги та його повноваження щодо надання адміністративної послуги; платність або безоплатність надання адміністративної послуги; граничний строк надання адміністративної послуги; перелік підстав для відмови у наданні адміністративної послуги.

Тобто, процедура внесення організації до Переліку має бути встановлена виключно законом, а не підзаконним актом. Водночас, акцентуємо увагу, що Закон № 2707 не містить норм щодо процедури внесення організації до Переліку.

Разом з цим, відповідно до частини першої статті 4 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» виключно законами, які регулюють відносини, пов'язані з одержанням документів дозвільного характеру, встановлюються: необхідність одержання документів дозвільного характеру та їх види; дозвільний орган, уповноважений видавати документ дозвільного характеру; платність або безоплатність видачі (переоформлення, анулювання) документа дозвільного характеру; строк видачі документа дозвільного характеру або відмови у його видачі; вичерпний перелік підстав для відмови у видачі, переоформлення, анулювання документа дозвільного характеру; строк дії

документа дозвільного характеру або необмеженість строку дії такого документа; перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності; перелік та вимоги до документів, які суб'єкту господарювання необхідно подати для одержання документа дозвільного характеру.

Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності затверджений Законом України від 19.05.2011 № 3392-VI «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» (далі – Закон № 3392).

Відповідно до частини третьої статті 1 Закону № 3392 забороняється вимагати від суб'єктів господарювання отримання документів дозвільного характеру, які не внесені до Переліку, затвердженого цим Законом.

Крім того звертаємо увагу, що пунктом 3.3. розділу III Порядку визначено, що невідповідність матеріально-технічної бази заявника вимогам Порядку є однією з підстав для прийняття рішення про відмову у внесенні організації до Переліку.

Однак, Порядок не містить чітких вимог до матеріально-технічної бази, необхідної для розробки документів, що обґрунтовують обсяги викидів для підприємств, установ, організацій та громадян – суб'єктів підприємницької діяльності.

Відсутність чітких та прозорих положень, які б визначали вичерпний перелік вимог до відповідності матеріально-технічної бази організації, створює передумови для неоднозначного тлумачення одних і тих же правових норм, суб'єктивного підходу та зловживань у даній сфері правового регулювання та, як наслідок, призводить до корупційних ризиків.

За таких обставин, запроваджений Наказом № 475 механізм державного регулювання щодо визначення порядку внесення організацій до Переліку не узгоджується з вимогами чинного законодавства України та суперечить ключовим принципам державної регуляторної політики, визначеним статтею 4 Закону № 1160, зокрема:

адекватності – відповідності форм та рівня державного регулювання господарських відносин потребі у вирішенні існуючої проблеми та ринковим вимогам з урахуванням усіх прийнятних альтернатив, *оскільки відповідний механізм державного регулювання не узгоджується з вимогами актів вищої юридичної сили, зокрема, в частині встановлення на підзаконному рівні вимог щодо надання дозвільної процедури та адміністративної послуги з внесення організації до Переліку, що, в свою чергу не узгоджується з статтею 5 Закону № 1160, 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;*

доцільності – обґрунтованій необхідності державного регулювання господарських відносин з метою вирішення існуючої проблеми *через відсутність законодавчо визначених підстав для встановлення обов'язкових вимог для суб'єктів господарювання на підзаконному рівні;*

збалансованості – забезпечення у регуляторній діяльності балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави, *оскільки передбачений Наказом № 475 механізм державного регулювання створює передумови для порушення балансу інтересів усіх учасників відповідних правовідносин, в частині відсутності чітких та прозорих положень, які б визначили вичерпний перелік вимог до відповідності матеріально-технічної бази організацій, що призводить до неоднозначного трактування одних і тих же правових норм.*

Враховуючи зазначене вище та з огляду на те, що згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 27.05.2020 № 425 «Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» утворено Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, яке є правонаступником прав, обов'язків та майна Міністерства енергетики та захисту довкілля України у відповідній сфері, Державна регуляторна служба України, керуючись частиною третьою статті 27 Закону № 1160

#### **вирішила:**

запропонувати Міністерству захисту довкілля та природних ресурсів України визнати таким, що втратив чинність наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 01.10.2012 № 475 «Про затвердження Порядку 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 України», як такий, що не узгоджується з вимогами чинного законодавства України та порушує принципи державної регуляторної політики.

Рішення Державної регуляторної служби України щодо усунення порушень принципів державної регуляторної політики підлягає виконанню у порядку, визначеному статтею 28 Закону № 1160, у двомісячний строк з дня прийняття такого рішення.

Виконання такого рішення передбачає підготовку проекту акта про визнання таким, що втратив чинність наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 01.10.2012 № 475 «Про затвердження Порядку 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 України» та подання до уповноваженого органу копії акта про визнання таким, що втратив чинність, цього регуляторного акта не пізніше одного робочого дня до закінчення строку виконання відповідного рішення.

У разі невиконання рішення уповноваженого органу про необхідність усунення порушень принципів державної регуляторної політики або неоскарження цього рішення органом виконавчої влади протягом встановленого в Законі № 1160 строку, дія регуляторного акта або окремих його положень, щодо

яких було прийнято відповідне рішення, зупиняється наступного дня з дня закінчення строку для виконання такого рішення.

Подання скарги щодо рішення уповноваженого органу не зупиняє дії цього рішення.

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

**Олег МІРОШНІЧЕНКО**