



ДЕРЖАВНА РЕГУЛЯТОРНА СЛУЖБА УКРАЇНИ

вул. Арсенальна, 9/11 м. Київ 01011

тел. (044) 254-56-73, факс 254-43-93
e-mail: inform@dkrp.gov.ua

від _____ № _____

Рішення № _____ від _____ 2016 р. про відмову в погодженні проекту регуляторного акта

Державною регуляторною службою України відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» розглянуто проект наказу Міністерства екології та природних ресурсів України «Про затвердження змін до деяких нормативно-правових актів» (далі – проект наказу), а також документи, що додаються до проекту наказу, подані листом Мінприроди України від 12.10.2016 № 5/3-8/9603-16.

За результатами розгляду проекту наказу та аналізу його регуляторного впливу на відповідність вимогам статей 4, 5, 8 і 9 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»

встановлено:

проект наказу, як вбачається з аналізу регуляторного впливу (далі – АРВ), доданого до нього, розроблено з метою приведення нормативно-правових актів у відповідність до законодавства України та забезпечення реалізації функцій держави у сфері раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів.

Однак, проект регуляторного акта не може бути погоджений, оскільки поставлена розробником мета не досягнута і це підтверджується наступним.

Так, проектом Змін до деяких нормативно-правових актів (далі – проект Змін) пропонується внести зміни, зокрема, до наказу Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 01.02.1993 № 3 «Про затвердження Інструкції про порядок видачі дозволів на добування (збирання) видів тварин і рослин, занесених до Червоної книги України, форм клопотання та бланків дозволів на таке добування» (далі – Інструкція) та наказу Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України від 26.05.1999 № 115 «Про затвердження Правил видачі дозволів на спеціальне використання диких тварин та інших об'єктів тваринного світу, віднесених до природних ресурсів загальнодержавного значення» (далі – Правила).

ДЕРЖАВНА РЕГУЛЯТОРНА СЛУЖБА УКРАЇНИ



Підпунктом 2 пункту 1 проекту Змін пропонується внести зміни до Інструкції.

Так, серед іншого пропонується пункт 3.6 Інструкції доповнити абзацом другим такого змісту:

«Протягом місяця після закінчення строку дії дозволу заявником направляються до територіального органу Держекоінспекції України відповідної території копії звіту про використання (не використання) дозволу, актів про добування (збирання), результатів ветеринарних досліджень при селекційному добуванні тварин).».

Водночас, Законом про дозвільну систему не визначено обов'язків суб'єктів господарювання щодо вчинення дій після закінчення терміну дії документа дозвільного характеру.

Також, Лісовий кодекс України, закони України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про тваринний світ», «Про рослинний світ», «Про мисливське господарство та полювання» та «Про Червону книгу України» не містять норм щодо необхідності направлення до територіального органу Держекоінспекції України копії звітів про використання (невикористання) дозволу, актів про добування (збирання), результатів ветеринарних досліджень (при селекційному добуванні тварин).

Разом з цим, зауважуємо, що у Переліку документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності (далі - Перелік), затвердженому Законом України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності», документом дозвільного характеру визначено дозвіл на спеціальне використання (добування, збирання) об'єктів Червоної книги України.

Додатково, зазначаємо, що постанова Верховної Ради України від 29.10.1992 № 2750 «Про Червону книгу України», на виконання положень якої розроблено та затверджено наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 01.02.1993 № 3 «Про затвердження Інструкції про порядок видачі дозволів на добування (збирання) видів тварин і рослин, занесених до Червоної книги України, форм клопотання та бланків дозволів на таке добування», втратила чинність.

Пунктом 2 проекту Змін пропонується пункт 3.1 Правил доповнити абзацом другим, яким передбачити, що копії зареєстрованих дозволів мають направляються у тижневий термін до територіального органу Держекоінспекції України відповідної території.

У той же час, Лісовий кодекс України, закони України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про тваринний світ», «Про рослинний світ», «Про мисливське господарство та полювання», та «Про Червону книгу України» не містять норм щодо необхідності направлення до територіального органу Держекоінспекції України копії документів дозвільного характеру у визначені терміни.

Частиною дев'ятою статті 9 Закону України «Про адміністративні послуги» встановлено, що суб'єкт надання адміністративної послуги, підприємства, установи або організації, що належать до сфери його управління, які володіють документами або інформацією, необхідними для надання адміністративної послуги, зобов'язані, зокрема, вживати заходів щодо розбудови системи міжвідомчої електронної взаємодії, забезпечення безоплатного та відкритого доступу до своїх інформаційних систем та баз даних, якщо інше не передбачено законом.

Частиною третьою статті 17 Закону України «Про тваринний світ» встановлено, що спеціальне використання об'єктів тваринного світу здійснюється лише за відповідними дозволами чи іншими документами, що видаються в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Ця вимога поширюється також на власників чи користувачів земельними ділянками, на яких перебувають (знаходяться) об'єкти тваринного світу.

Разом з тим, повідомляємо, що пунктом 67 Переліку визначено документом дозвільного характеру дозвіл на спеціальне використання об'єктів тваринного світу.

Враховуючи наведене, запропоновані зміни до Інструкції та Правил є такими, що не узгоджуються з вимогами Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності».

У доповнення до вказаного зауважуємо наступне.

Правові та організаційні засади функціонування дозвільної системи у сфері господарської діяльності і встановлює порядок діяльності дозвільних органів, уповноважених видавати документи дозвільного характеру, та адміністраторів визначено Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» (далі – Закон про дозвільну систему).

Частиною першою статті 4 Закону про дозвільну систему визначено, що виключно законами, які регулюють відносини, пов'язані з одержанням документів дозвільного характеру, зокрема, встановлюються перелік та вимоги до документів, які суб'єкту господарювання необхідно подати для одержання документа дозвільного характеру.

Так, частиною першою статті 4¹ Закону про дозвільну систему встановлено, що порядок видачі документів дозвільного характеру або відмови в їх видачі, переоформлення, видачі дублікатів, анулювання центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами встановлюється Кабінетом Міністрів України за поданням відповідного дозвільного органу, погодженим з уповноваженим органом, якщо інше не передбачено міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Отже, діюча редакція Інструкції та Правил не узгоджуються з вимогами Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», оскільки відповідні порядки встановлюються Кабінетом Міністрів України.

Крім того, наданий розробником АРВ до проекту наказу не відповідає вимогам Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308 «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта» зі змінами, внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1151, (далі – Методика).

Відповідно до пункту 13 Методики результати АРВ, викладаються письмово згідно з додатком 1 цієї Методики.

Так, у розділі I «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;

визначити основні групи, на які вона справляє вплив;

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 господарських та адміністративних відносин щодо яких склалась проблема, не доведено, чому існуючі регулювання не вирішують проблему та потребують вдосконалення.

Також, при визначенні проблеми, яку передбачається розв'язати шляхом державного регулювання, розробником не наведено жодних даних у *числовій формі*, які б обґрунтовували наявність проблеми, визначали її масштаб та важливість, а також не охарактеризовано та не оцінено сфери життя та діяльності, на які проблема має найбільший негативний вплив.

Зазначене, в свою чергу, не відповідає вимогам статті 4 Закону, зокрема, *принципу доцільності*, оскільки розробником не у повній мірі доведено обсяг проблеми, що потребує державного втручання.

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

Натомість, в даному розділі задекларовані розробником цілі державного регулювання, по-перше, не відповідають проблемі, визначеній у попередньому розділі АРВ, а, по-друге, викладені не чітко, лаконічно та не є вимірюваними.

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.

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

У розділі III АРВ «Визначення та оцінка альтернативних способів досягнення цілей» розробник, при визначенні альтернативних способів досягнення цілей, обмежився формальним текстовим описом вигод і витрат громадян, держави, населення та суб'єктів господарювання від застосування кожного з них.

При цьому, під час проведення оцінки впливу на сферу інтересів суб'єктів господарювання великого і середнього підприємництва окремо кількісно розробником взагалі не наведено жодних розрахунків витрат суб'єктів господарювання, яких вони зазнають як внаслідок впровадження проекту наказу, так і внаслідок застосування альтернативних способів досягнення цілей, що підтверджували б економічну доцільність обраного способу.

В АРВ розробником не наведено жодних розрахунків витрат суб'єктів господарювання, яких вони зазнають як внаслідок впровадження проекту наказу, так і внаслідок застосування альтернативних способів досягнення цілей, що підтверджували б економічну доцільність обраного способу.

Зазначене, в свою чергу, унеможливило надання об'єктивної оцінки тому, наскільки обраний розробником спосіб державного регулювання відповідає проблемі, що потребує врегулювання, та наскільки його застосування буде ефективним для її вирішення.

У розділі V АРВ «Механізми та заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми» розробником належним чином 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 акту, тобто, необхідно встановити, яким чином будуть діяти норми проекту наказу, та якою прогнозується ситуація після набрання регуляторним актом чинності.

Крім того, розробником не оцінено, які організаційні заходи мають здійснити органи влади для впровадження цих регуляторних актів.

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 проаналізовано причини відмови від застосування того чи іншого способу та аргументи на користь обраного, що є порушенням *принципу ефективності*, тобто забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів.

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

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» розробником не визначено питомої ваги суб'єктів господарювання, на яких поширюватиметься дане регулювання, а також не обраховано витрати органів виконавчої влади на виконання вимог регуляторного акта згідно з Додатком 3 до Методики, що не дозволяє зробити висновок щодо забезпечення балансу інтересів суб'єктів господарювання та держави, та чи є обраний спосіб регулювання оптимальним з позиції мінімізації витрат держави.

Зазначені обставини унеможливають надання об'єктивного висновку стосовно забезпечення балансу інтересів суб'єктів господарювання та держави.

У розділі VII АРВ «Обґрунтування запропонованого строку дії регуляторного акта» відсутнє, власне, обґрунтування запропонованого строку дії даного проекту.

Розділ VIII АРВ «Визначення показників результативності дії регуляторного акта» заповнено з порушенням вимог пункту 10 Методики.

Так, розробником не наведено належної кількості показників результативності регуляторних актів.

Недотримання розробником вимог Закону та Методики в частині визначення показників результативності не дозволить в подальшому належним чином провести відстеження його результативності, як це передбачено статтею 10 Закону.

Також, у порушення вимог пункту 12 Методики у розділі IX АРВ «Визначення заходів, за допомогою яких здійснюватиметься відстеження результативності дії регуляторного акта» розробником не визначені заходи, з допомогою яких буде здійснюватися відстеження результативності регуляторного акта, а саме, вид даних (статистичних, наукових досліджень або опитувань), які використовуватимуться для такого відстеження, та групи осіб, що відбиратимуться для участі у відповідному опитуванні.

Отже, проект наказу розроблено без дотримання ключових принципів державної регуляторної політики, визначених статтею 4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», а саме:

доцільності, тобто обґрунтованої необхідності державного регулювання господарських відносин з метою вирішення існуючої проблеми;

ефективності - забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів суб'єктів господарювання, громадян та держави;

адекватності – відповідності форм та рівня державного регулювання господарських відносин потребі у вирішенні існуючої проблеми та ринковим вимогам з урахуванням усіх прийнятних альтернатив;

збалансованості - забезпечення у регуляторній діяльності балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави.

Ураховуючи викладене, керуючись частиною п'ятою статті 21 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», Державною регуляторною службою України

вирішено:

відмовити в погодженні проекту наказу Міністерства екології та природних ресурсів України «Про затвердження змін до деяких нормативно-правових актів».

Голова Державної регуляторної служби України



Ксенія Ляпіна