



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 23.06.16 № 3842/1/20-16

Рішення № _____ від _____ 2016 р. про відмову у 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 регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України «Про затвердження Типових правил благоустрою території населеного пункту» (далі – проект наказу), а також документи, що додаються до проекту наказу, подані листом Мінрегіону від 25.04.2016 № 7/11-4856.

За результатами проведеного аналізу проекту наказу 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»

встановлено:

проект наказу, як зазначено в аналізі регуляторного впливу (далі - АРВ), доданого до нього, розроблено з метою забезпечення створення умов для практичної реалізації Закону України «Про благоустрій населених пунктів», яким встановлено, що правила благоустрою території населеного пункту розробляються на підставі Типових правил благоустрою території населеного пункту для всіх сіл, селищ, міст і затверджуються відповідними органами місцевого самоврядування.

Основними цілями прийняття регуляторного акта є визначення правових, економічних, екологічних, соціальних та організаційних засад благоустрою території населеного пункту для забезпечення умов, сприятливих для життєдіяльності людини.

Однак, проект наказу не може бути погоджений Службою з огляду на нижчезазначене.

Відповідно до статті 5 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (далі - Закон) здійснення державної регуляторної політики забезпечується, серед іншого, шляхом викладення положень регуляторного акта у спосіб, який є доступним та однозначним для розуміння особами, які повинні впроваджувати або виконувати вимоги цього регуляторного акта.

Водночас, аналіз змісту запропонованого на розгляд проекту Типових правил благоустрою населених пунктів (далі – проект Типових правил) свідчить про те, що проект Типових правил, у більшості своїх положень, носить досить



декларативний характер, не встановлює, власне, самих правил та чітких і прозорих вимог щодо забезпечення благоустрою населених пунктів, що, в свою чергу, робить його не функціональним.

Звертаємо увагу розробника на те, що згідно з Порядком 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, *правила* – це акт, який конкретизує норми права загального характеру з метою регулювання поведінки суб'єктів правовідносин у певних галузях законодавства і вирішує процедурні питання.

Крім того, проект Типових правил переповнений відсильними нормами, окремі з яких розроблені на виконання законодавчих актів, які, станом на сьогодні, є такими, що втратили чинність.

Так, наприклад, у пункті 3 розділу II проекту Типових правил міститься посилання на наказ Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства від 11 листопада 2005 року № 160, який розроблено на виконання, зокрема, Закону України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» та Указу Президента України від 19.08.2002 року № 723/2002 «Про Положення про Державний комітет України з питань житлово-комунального господарства», які втратили чинність 02.04.2008 та 08.01.2006 відповідно.

У підпункті 3 пункту 14 розділу розробник посилається на НАПБ А.01.001-2004 «Правила пожежної безпеки в Україні», розробленого виконання Закону України «Про пожежну безпеку», який, в свою чергу, втратив чинність на підставі Кодексу цивільного захисту України, у зв'язку з чим НАПБ А.01.001-2004 «Правила пожежної безпеки в Україні» втратив чинність 10.04.2015.

Аналогічні зауваження стосуються й інших нормативно-правових актів, на які робиться посилання у проекті Типових правил, та які потребують перегляду на предмет їх відповідності чинним актам законодавства.

Слід зазначити, що наявність таких обставин може призвести до складностей і непорозумінь під час практичного застосування Типових правил як суб'єктами господарювання, так і органами державної влади чи органами місцевого самоврядування.

Окрім вказаного, зміст проекту Типових правил позбавлений певної системності, впорядкованості та містить ряд положень, які дублюються.

Так, наприклад, у пункті 2 розділу III проекту Типових правил зазначено, що благоустрій та утримання у належному стані парків, рекреаційних зон, садів, скверів та майданчиків здійснюється з дотриманням вимог Закону, а також, серед іншого, Правил утримання зелених насаджень у населених пунктах України, затверджених наказом Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 10 квітня 2006 року № 105, зареєстрованих у Міністерстві юстиції 27 липня 2006 року № 880/12754.

Слід зазначити, що посилання на дані Правила повторюється у пунктах 2, 12 та 18 розділу III Типових правил, при тому, що даний проект містить розділ VII, яким встановлюються вимоги до утримання зелених насаджень на об'єктах благоустрою.

Розділом III проекту Типових правил пропонується визначити *порядок* здійснення благоустрою та утримання територій об'єктів благоустрою.

Слід зазначити, що 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, *порядок* – це акт, який встановлює механізм реалізації прав та обов'язків фізичних і юридичних осіб, процедуру застосування нормативно-правового акта та умови провадження певної діяльності.

Натомість, зазначений розділ містить лише посилання на інші нормативно-правові акти та декларативні норми на зразок «поливальні прилади пристрої повинні бути в справному стані, регулярно оглядатися і ремонтуватися», «автостоянки використовують виключно за цільовим призначенням» тощо.

Також, проект Типових правил містить нечіткі та не вимірювані положення. Наприклад, пунктом 17 розділу III проекту Типових правил встановлено, що власник або балансоутримувач об'єкта благоустрою вулично-дорожньої мережі населеного пункту забезпечує утримання такого об'єкта з *необхідною кількістю* машин, механізмів, спеціалізованої техніки, посипкових матеріалів та реагентів. В даному випадку, незрозумілим є поняття «*необхідна кількість*».

З метою уникнення непорозумінь під час практичної реалізації положень Типових правил, необхідно встановити чіткі, прозорі та вимірювані вимоги та не допускати використання невизначених та незрозумілих термінів.

Крім зазначеного, наданий розробником аналіз регуляторного впливу 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 проведення аналізу впливу регуляторного акта (далі - АРВ), викладаються письмово згідно з додатком I цієї Методики.

Так, у розділі I АРВ «Визначення проблеми» розробнику необхідно оцінити важливість проблеми, а у разі існування даних, які підтверджують існування проблеми та характеризують її масштаб, навести значення цих даних у *цифровому вимірі*.

Натомість, у даному розділі АРВ не наведено жодних даних у числовій формі, які б обґрунтовували наявність проблеми, визначали її масштаб та важливість.

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

У розділі III «Визначення та оцінка альтернативних способів досягнення цілей» розробник, при визначенні альтернативних способів досягнення цілей, обмежився лише текстовим описом вигод і витрат 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 не визначено витрати, які можуть виникнути внаслідок запровадження кожного з альтернативних способів, у грошовому еквіваленті відповідно до Додатку 2 до Методики.

Зазначене, в свою чергу, унеможлиблює надання об'єктивної оцінки тому, наскільки обраний розробником спосіб державного регулювання відповідає проблемі, яку пропонується вирішити.

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, 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 цього регуляторного акта після набрання ним 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 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.

Щодо необхідності розроблення Тесту малого підприємництва (М-Тест) зауважуємо наступне.

У розділі III АРВ «Оцінка впливу на сферу інтересів суб'єктів господарювання» розробником наведені цифрові дані щодо кількості суб'єктів малого підприємництва, що складає 27% від загальної кількості суб'єктів господарювання.

Водночас, у додатку 1 до Методики зазначено, якщо питома вага суб'єктів малого підприємництва (малих та мікропідприємств разом) у загальній кількості суб'єктів господарювання, на яких поширюється регулювання, перевищує 10 відсотків, необхідно здійснити розрахунок витрат на запровадження державного регулювання для суб'єктів малого підприємництва згідно з додатком 4 до Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта (Тест малого підприємництва).

Крім того, необхідно також врахувати і те, що відповідно до статті 34 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» Правила благоустрою території населеного пункту (далі – Правила благоустрою) розробляються на підставі Типових правил благоустрою території населеного пункту (далі - Типові правила) для всіх сіл, селищ, міст і затверджуються відповідними органами місцевого самоврядування.

У разі якщо відповідною сільською, селищною, міською радою не прийнято рішення про затвердження Правил, застосовуються Типові правила.

Крім того, за порушення Правила благоустрою передбачено адміністративну відповідальність у відповідності з Кодексом України про адміністративні правопорушення.

Так, відповідно до статті 5 Кодексом України про адміністративні правопорушення сільські, селищні, міські ради наділені правом за порушення, передбачені статтями 152, 159 і 182 цього Кодексу складати протоколи про адміністративні правопорушення з виявлених порушень Правил благоустрою, та надсилати їх відповідно до вимог статей 152, 257 Кодексу України про адміністративні правопорушення органів, уповноваженому розглядати справи про адміністративні правопорушення.

Також, відповідальність за порушення законодавства у сфері благоустрою населених пунктів встановлена Законом України «Про благоустрій населених пунктів».

Зазначені обставини свідчать про те, що проект Типових правил благоустрою території населеного пункту містить *норми прямої дії*, які підлягатимуть виконанню не тільки сільськими, селищними та міськими радами, а й усіма підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності та підпорядкування, що знаходяться в межах певного населеного пункту, а також громадянами.

З огляду на вказане, а також на те, що у сфері дії проекту Типових правил господарську діяльність здійснює, як вже зазначалось, 27% суб'єктів малого підприємництва, на яких поширюється дане регулювання, розробнику необхідно виконати вимоги пункту 8 Методики та забезпечити проведення М-Тесту.

Відсутність М-Тесту не дозволяє оцінити вплив регулювання на суб'єктів малого підприємництва, оцінити витрати, які вони понесуть внаслідок провадження регулювання, та, як наслідок унеможливило визначення необхідності вирівнювання питомої вартості навантаження між суб'єктами великого, середнього та малого підприємництва шляхом запровадження компенсаторних механізмів для суб'єктів малого підприємництва.

При цьому, розробником також не враховано витрати органів виконавчої влади на виконання вимог регуляторного акта як однієї зі складових М-Тесту, що не дозволяє зробити висновок щодо забезпечення балансу інтересів суб'єктів господарювання та держави.

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

Так, розробником не наведено жодних додаткових показників результативності регуляторного акту, які безпосередньо характеризують

результативність регуляторного акта. Відповідно до вимог Методики ці показники мають бути не описовими, а кількісними та вимірювальними.

Крім того, розробником не наведено прогнозних показників результативності дії регуляторного акта у кількісному виразі.

Також, у порушення вимог пункту 12 Методики у розділі IX «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.

Недотримання 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 це передбачено статтею 10 Закону.

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 максимального можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів суб'єктів господарювання, громадян та держави;

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

передбачуваності - послідовності регуляторної діяльності, відповідності її цілям державної політики, а також планам з підготовки проектів регуляторних актів, що дозволяє суб'єктам господарювання здійснювати планування їхньої діяльності.

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 регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України «Про затвердження Типових правил благоустрою території населеного пункту».

Голова Державної регуляторної служби України



Ксенія Ляпіна