



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 _____ № _____

Полтавська міська рада

вул. Соборності, 36, м. Полтава,

Полтавська область, 36000

Пропозиції щодо удосконалення проекту регуляторного акта

Державна регуляторна служба України відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» та постанови Кабінету Міністрів України від 23.09.2014 № 634 «Про порядок підготовки пропозицій щодо удосконалення проектів регуляторних актів, які розробляються органами місцевого самоврядування» розглянула проект рішення Полтавської міської ради «Про затвердження Правил благоустрою міста Полтава» разом з документами, що надані до нього листом Інспекції по контролю за благоустроєм, екологічним та санітарним станом міста Полтавської міської ради від 29.12.2016 № 01-07/031-08/857.

Проектом рішення «Про затвердження Правил благоустрою міста Полтава» (далі – проект Правил благоустрою), як зазначено в аналізі регуляторного впливу, передбачається встановити порядок комплексного виконання робіт з інженерного захисту, розчищення, осушення та озеленення території, а також соціально-економічних, організаційно-правових та екологічних заходів з покращання мікроклімату, санітарного очищення, зниження рівня шуму, що здійснюються на території міста Полтава, з метою її раціонального використання, належного утримання та охорони, створення умов щодо захисту і відновлення сприятливого для життєдіяльності довкілля.

Частиною другою статті 34 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» визначено структуру правил благоустрою території населеного пункту.

Під час аналізу Службою надісланих документів, виник ряд зауважень та пропозицій до цього проекту рішення. Враховуючи комплексний характер проекту рішення, зауваження та пропозиції надавалися окремо до тих розділів, які містять ознаки регуляторного акта.



Розділ III. «Права та обов'язки суб'єктів у сфері благоустрою».

За результатами розгляду повідомляємо про відсутність пропозицій до даного розділу проекту Правил благоустрою.

Розділ VI. «Вимоги до утримання зелених насаджень».

Зміст даного розділу проекту Правил благоустрою позбавлений певної системності, впорядкованості та містить переважний ряд положень, які дублюються. Так, у статті 21 проекту Правил благоустрою йде посилення на ряд нормативно-правових актів, які регулюють питання утримання, охорони та видалення зелених насаджень. Зокрема, на наказ Мінрегіонбуду України від 10.04.2006 № 105 «Про затвердження Правил утримання зелених насаджень у населених пунктах України» та постанову Кабінету Міністрів України від 01.08.2006 № 1045 «Про затвердження Порядку видалення дерев, кущів, газонів і квітників у населених пунктах». При цьому, статті 22-30 даного розділу проекту Правил благоустрою повністю або частково дублюють вищезазначені нормативно-правові акти, що може призвести до складностей та непорозумінь під час практичного застосування даного розділу Правил благоустрою громадянами та суб'єктами господарювання міста Полтава.

Розділ VII. «Вимоги до утримання тварин».

Правове регулювання питань утримання, ідентифікації та реєстрації тварин здійснюється відповідно до Конституції України, Законів України «Про ветеринарну медицину», «Про захист тварин від жорстокого поводження», «Про тваринний світ», «Про захист населення від інфекційних хвороб» «Про ідентифікацію та реєстрацію тварин», «Про охорону навколишнього природного середовища» та інших нормативно-правових актів у цій сфері.

Особливості здійснення профілактичних та протиепізоотичних заходів визначено Законами України «Про ветеринарну медицину», «Про захист населення від інфекційних хвороб», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення».

Запропонований до розгляду розділ проекту Правил благоустрою не узгоджується з вимогами статті 9 Закону України «Про захист тварин від жорстокого поводження», відповідно до якої органи місцевого самоврядування наділені повноваженнями устанавлювати лише Правила утримання домашніх тварин.

Таким чином, вищезгаданий розділ не відповідає такому принципу державної регуляторної політики як адекватність, оскільки при його розробленні наявна невідповідність форми та рівня державного регулювання господарських відносин.

Довідково повідомляємо, що наказом Мінприроди України від 02.06.2009 № 264 затверджено Методичні рекомендації з розроблення правил утримання домашніх тварин у населених пунктах.

Розділ VIII. «Вимоги до утримання і прибирання територій підприємств, організацій, вулиць і дворів».

За результатами розгляду повідомляємо про відсутність пропозицій до даного розділу проекту Правил благоустрою.

Розділ IX. «Вимоги до санітарного очищення території та домоволодінь».

Стаття 48 даного розділу проекту Правил благоустрою зобов'язує всіх суб'єктів господарювання щорічно за два місяця до кінця календарного року укладати договори на вивезення, приймання та знешкодження побутових відходів. Пропонуємо виключити дану статтю як таку, що не відповідає вимогам Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Господарському кодексу України.

Розділ X. «Вимоги до проведення земляних робіт».

Рекомендуємо пункт 4 статті 57 даного розділу проекту Правил благоустрою привести у відповідність із вимогами законодавства або виключити як такий, що суперечить вимогам Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» та постанови Кабінету Міністрів України від 05.08.2016 № 609 «Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України».

Пунктом 2 статті 59 проекту Правил благоустрою передбачено прийняття відновлених елементів благоустрою після земляних та будівельних робіт комісією у складі фахівців інспекції по контролю за благоустроєм, екологічним та санітарним станом міста, виконавців робіт, управління житлово-комунального господарства, балансоутримувача та громадськості. З метою уникнення складнощостей та непорозумінь під час практичного застосування вимог даного пункту суб'єктами господарювання рекомендуємо конкретизувати порядок утворення та роботи, кількісний склад та умови прийняття рішень вищезгаданою комісією щодо відновлених елементів благоустрою.

Розділ XI. «Дозвіл на порушення об'єктів благоустрою».

Наголошуємо, що відповідно до вимог частини третьої статті 34 Закону України «Про благоустрій населених пунктів», Правила благоустрою території населеного пункту не можуть передбачати обов'язок фізичних і юридичних осіб щодо отримання будь-яких дозволів, погоджень або інших документів дозвільного характеру, а також повноважень органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, підприємств, установ, організацій, утворених такими органами, видавати зазначені документи.

Проте проект Правил містить положення щодо отримання дозволів, погоджень та ін., наприклад: ордер на видалення зелених насаджень (стаття 30), дозвіл для проведення земельних та/або ремонтних робіт (стаття 63), дозвіл на порушення об'єктів благоустрою (стаття 64), дозвіл на проведення салютів і феєрверків (стаття 92), дозвіл для розміщення зовнішньої реклами та виконання робіт пов'язаних з розгашування рекламного засобу (стаття 100), тощо.

Отже, норми про обов'язок фізичних осіб-підприємців та юридичних осіб щодо отримання будь-яких дозволів, погоджень або інших документів дозвільного характеру, а також повноважень органів державної влади, органів

місцевого самоврядування, їх посадових осіб, підприємств, управлінь, організацій, утворених такими органами, видавати зазначені документи, потребують виключення.

Таким чином, з метою виконання вимог статті 26-1 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» та постанови Кабінету Міністрів України від 30.10.2013 № 870 «Про затвердження Типового порядку видачі дозволів на порушення об'єктів благоустрою або відмови в їх видачі, переоформлення, видачі дублікатів, анулювання дозволів» (далі – постанова № 870) та інших нормативно-правових актів у цій сфері рекомендуємо розробити окремий регуляторний акт, який регулюватиме порядок видачі дозволів на порушення об'єктів благоустрою у місті та не буде складовою частиною Правил благоустрою міста Полтава.

У разі розроблення такого акта повідомляємо зауваження та пропозиції, враховуючи наведену у розділі XI проекту Правил благоустрою інформацію.

Рекомендуємо пункт 4 статті 64 даного розділу проекту Правил благоустрою привести у відповідність із вимогами пункту 4 постанови № 870 у частині вичерпного переліку документів для отримання дозволу на порушення об'єктів благоустрою.

Пункт 7 статті 64 проекту Правил благоустрою суперечить вимогам абзацу другого пункту 7 постанови № 870.

Пропонуємо виключити абзац четвертий статті 65 даного розділу як такий, що суперечить вимогам Закону України «Про благоустрій населених пунктів» та постанови № 870.

Розділ XII. «Вимоги до утримання пляжів та інших місць відпочинку населення».

Наказом Міністерства охорони здоров'я України від 17.03.2011 № 145 затверджено Державні санітарні норми та правила утримання територій населених місць (далі – наказ № 145).

Відповідно до вимог пункту 1.3. наказу № 145 дія Санітарних норм поширюється на відносини, що виникають у сфері благоустрою населених пунктів та поводження з відходами, та вони є обов'язковими для виконання органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності та підпорядкування і громадянами.

Рекомендуємо статті 68-70 даного розділу проекту Правил благоустрою привести у відповідність із вимогами розділу IV «Прибирання об'єктів з відособленою територією» наказу № 145.

Розділ XVII. «Дотримання тиші в громадських місцях міста».

Статтями 92-93 даного розділу проекту Правил благоустрою визначено обов'язки та заборони суб'єктів господарювання при використанні піротехнічних та вибухових речовин.

Зокрема, абзацом другим статті 92 проекту Правил благоустрою передбачено отримання суб'єктами господарської діяльності погодження уповноваженого виконавчого органу Полтавської міської ради, що суперечить

вимогам частини третьої статті 34 Закону України «Про благоустрій населених пунктів».

Розділ XVIII. «Проведення загальноміських заходів».

Пунктом 3 статті 95 даного розділу проекту Правил благоустрою передбачено організаторами проведення недержавних масових заходів укладення договору з уповноваженим виконавчим органом Подільської міської ради на прибирання та вивіз сміття, а також договору на відновлення зелених насаджень.

Пунктом 6 статті 95 даного розділу передбачено отримання організаторами на період проведення масових заходів відповідних дозволів та погоджень.

Враховуючи вищевикладене, повідомляємо про невідповідність даного розділу проекту Правил благоустрою вимогам частини другої та третьої статті 34 Закону України «Про благоустрій населених пунктів».

Розділ XIX. «Утримання тимчасових споруд».

Правові та організаційні основи містобудівної діяльності в Україні визначено Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності». Частиною четвертою статті 28 цього Закону встановлено, що розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності здійснюється у порядку, встановленому центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування.

Зазначений Порядок розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності затверджено наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 21.10.2011 № 244.

Пунктом 1.11. вищезазначеного Порядку передбачено повноваження органів місцевого самоврядування стосовно розроблення порядку розміщення тимчасових споруд лише під час проведення ярмарок, державних та місцевих святкових, урочистих масових заходів на строк проведення таких заходів.

В свою чергу, діючим законодавством не передбачено повноважень у органів місцевого самоврядування щодо встановлення додаткових вимог до визначеного законодавством Порядку розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності, за винятком випадків, зазначених у пункті 1.11. Порядку.

Розділ XX. «Демонтаж тимчасових споруд, встановлених без відповідного дозволу».

Частиною другою статті 19 Конституції України передбачено, 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.

Згідно зі статтею 8 Конституції України вона має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй.

Пунктом 99.1 розділу XX проекту Правил зазначається, що недотримання, відхилення від вимог паспорту прив'язки, паспорту вивіски (вказівника) чи інших дозвільних документів при розміщенні тимчасової споруди, збірно-розбірного металевих гаражу, МАФ, антипаркувального засобу, обмежувача пристрою, автолавки, спеціальних конструкцій для розміщення зовнішньої реклами, вивісок та вказівників підлягають демонтажу.

Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності затверджено Законом України від 19.05.2011 № 3392.

Вищезазначений перелік не містить документів дозвільного характеру для розміщенні тимчасової споруди, збірно-розбірного металевих гаражу, МАФ, тощо.

Аналогічне зауваження стосується також пункту 102.20 статті 102 проекту Правил, а саме: встановлювати та розміщувати без відповідних дозвільних документів тимчасові споруди, малі архітектурні форми, гаражі, конструкції, автолавки, трейлери, причепи, намети та лотки торговельно-обслуговувального призначення, майданчики сезонної торгівлі, столики, стільці, огорожі, антипаркувальні засоби, обмежувачі пристрої та будь-які інші конструкції різного призначення.

Пунктом 2 статті 99 даного розділу проекту Правил благоустрою передбачено здійснення демонтажу тимчасових споруд, збірно-розбірних металевих гаражів, малих архітектурних форм, антипаркувальних засобів, обмежувачів пристроїв, автолавок тощо згідно принципу на демонтаж інспекції по контролю за благоустроєм, екологічним та санітарним станом міста.

Наголошуємо на тому, що визначені Главою 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» повноваження виконавчих органів міських рад виключають можливість прийняття рішень, спрямованих на позбавлення чи обмеження права власності або перешкоджання підприємницькій діяльності суб'єктів господарювання.

Відповідно до вимог статті 41 Конституції України ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності.

Конфіскація майна може бути застосована виключно за рішенням суду у випадках, обсязі та порядку, встановлених законом.

Статтею 124 Конституції України передбачено, що делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються.

Відповідальність суб'єктів господарської діяльності при здійсненні підприємницької діяльності без одержання дозволу, іншого документа дозвільного характеру, якщо його одержання передбачене законом (крім випадків застосування принципу мовчазної згоди) регламентується статтею 164 Кодексу України про адміністративні правопорушення, санкція якої передбачає, у тому числі, конфіскацію виготовленої продукції, зняття з виробництва, сировини і грошей, одержаних внаслідок вчинення цього адміністративного правопорушення.

Відповідно до вимог статті 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення протоколи про правопорушення, передбачені статтею 164 даного Кодексу, мають право складати виключно уповноважені на те посадові особи органів внутрішніх справ (Національної поліції).

Відповідно до вимог статті 221 Кодексу України про адміністративні правопорушення справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтею 164 зазначеного Кодексу, розглядаються судьями районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів.

Пунктом 7 статті 99 проекту Правил благоустрою передбачено створення комісії у складі заступника міського голови з питань діяльності виконавчих органів та представників інспекції по контролю за благоустроєм, екологічним та санітарним станом міста, управління з питань містобудування та архітектури, управління розвитку підприємницької діяльності, управління житлово-комунального господарства, районних у місті Полтава рад. комунального підприємства, на якому буде зберігатися демонтована споруда, депутатського корпусу Полтавської міської ради, Громадської ради при виконавчому комітеті Полтавської міської ради, представників громадських організацій міста.

Разом з цим статтею 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» визначено, що планові та позапланові заходи, які здійснюються шляхом проведення перевірок, ревізій, оглядів, обстежень та інших дій є заходами державного нагляду (контролю).

Відповідно до вимог частини четвертої статті 4 зазначеного Закону орган державного нагляду (контролю) не може здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності, якщо закон прямо не уповноважує такий орган на здійснення державного нагляду (контролю) у певній сфері господарської діяльності та не визначає повноваження такого органу під час здійснення державного нагляду (контролю).

Враховуючи вищевикладене, ані законами України, ані іншими нормативно-правовими актами не передбачено право органів місцевого самоврядування, їх виконавчих та (або) створюваних ними комісійних органів, на проведення заходів державного нагляду (контролю) у вигляді комісійних обстежень господарських об'єктів та місць їх розташування з метою встановлення законності їх розміщення та можливого подальшого демонтажу.

Таким чином, положення даного розділу проекту Правил благоустрою не узгоджуються з такими ключовими принципами державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності як доцільність та адекватність, оскільки відсутня визначена законодавством обґрунтована необхідність регулювання, а також наявна невідповідність форм державного регулювання господарських відносин потребі у вирішенні існуючої проблеми.

Розділ XXI. «Розміщення зовнішньої реклами».

Враховуючи вимоги частини другої та третьої статті 34 Закону України «Про благоустрій населених пунктів», законів України «Про рекламу», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», «Про адміністративні

послуги», постанови Кабінету Міністрів України від 29.12.2003 № 2067 «Про затвердження Типових правил розміщення зовнішньої реклами» та інших нормативно-правових актів у цій сфері, порядок розміщення зовнішньої реклами потребує викладення його в окремому документі, який не буде складовою частиною Правил благоустрою міста Полтава.

Враховуючи вищезазначене, а також те, що зміст даного розділу проекту Правил благоустрою носить декларативний характер, який не встановлює чітких і прозорих вимог щодо розміщення зовнішньої реклами, зауваження та пропозиції Службою не надавалися.

Розділ XXII. «Заборона дій суб'єктів господарювання та громадян на об'єктах благоустрою».

Пункти 1, 20, 21, 32 статті 102 даного розділу проекту Правил благоустрою містять інформацію стосовно заборони суб'єктам господарської діяльності на провадження робіт без відповідних дозволів, що суперечить вимогам частини другої та третьої статті 34 Закону України «Про благоустрій населених пунктів».

Окремо наголошуємо, що Перелік видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, визначений статтею 7 Закону України від 02.03.2015 № 222 «Про ліцензування видів господарської діяльності».

Види господарської діяльності, не зазначені у статті 7 цього Закону, ліцензуванню не підлягають.

1. Абзацом третім статті 38 проекту Правил благоустрою визначено, що власники собак, породи яких визнано джерелом підвищеної загрози здоров'ю та життю третіх осіб, зобов'язані: у разі придбання собак, породи яких визнано джерелом підвищеної загрози здоров'ю та життю третіх осіб та які не стоять на обліку в кінологічних спілках, необхідно пройти курс технічного мінімуму управління собакою або скласти іспит у відповідних місцях ліцензійним кінологам.

2. Абзацом другим статті 52 проекту Правил благоустрою визначено, що спеціалізовані (заготівельні) підприємства та організації, що займаються збиранням та заготівлею видів відходів, як вторинної сировини, повинні мати відповідну ліцензію для здійснення вказаних видів діяльності.

3. Підпунктом 57.4. статті 57 проекту Правил благоустрою визначено, що відновлення благоустрою порушеного при проведенні земляних робіт мають здійснювати спеціалізовані організації, які мають відповідні ліцензії. В окремих випадках дозволяється проведення відновлення порушених елементів благоустрою, що мають незначні обсяги власними силами за кошти замовника робіт.

4. Підпунктом 62.7. статті 62 проекту Правил благоустрою визначено, що за неодноразові порушення вимог державних стандартів при виконанні робіт по відновленню благоустрою, відносно спеціалізованих організацій, які проводять роботи, може бути порушено питання перед відповідними органами щодо позбавлення ліцензії на право проведення таких робіт.

5. Підпунктом 97.1. статті 97 проекту Правил благоустрою визначено, що комплексна схема розміщення тимчасових споруд (далі – ТС) та архітпун розробляються за рішенням міської ради суб'єктом господарювання, який має ліцензію на виконання проектних робіт, або архітектором, який має відповідний кваліфікаційний сертифікат, та затверджуються рішенням (розпорядженням, наказом) виконавчого органу відповідної ради. Розроблення комплексної схеми розміщення ТС та архітпуну здійснюється за рахунок коштів місцевого бюджету та інших джерел, не заборонених законодавством.

6. Підпунктом 98.4. статті 98 проекту Правил благоустрою визначено, що для оформлення паспорта прив'язки замовник звертається до управління з питань містобудування та архітектури виконавчого комітету Подпавської міської ради із додатковою заявою щодо оформлення паспорта прив'язки ТС, до якої додає, зокрема:

ескізи фасадів ТС у кольорі М 1: 50 (для стаціонарних ТС), які виготовляє суб'єкт господарювання, що має ліцензію на виконання проектних робіт, або архітектор, який має відповідний кваліфікаційний сертифікат;

схему благоустрою прилеглої території, складену замовником або суб'єктом підприємницької діяльності, який має відповідну ліцензію, архітектором, який має відповідний кваліфікаційний сертифікат, відповідно до Закону України «Про благоустрій населених пунктів України».

Поряд з цим, зазначаємо, що у відповідності до статті 7 Закону № 222, ліцензуванню підлягають, зокрема наступні види господарської діяльності:

- 9) будівництво об'єктів IV і V категорій складності - з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про архітектурну діяльність»;

- 14) виробництво особливо небезпечних хімічних речовин, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України, поводження з небезпечними відходами. Не підлягає ліцензуванню зберігання (накопичення) суб'єктом господарювання утворених ним небезпечних відходів, якщо протягом року з дня утворення небезпечні відходи передаються суб'єктам господарювання, що мають ліцензію на поводження з небезпечними відходами;

Тому, проект Правил благоустрою також потребує доопрацювання в частині приведення виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, у відповідності до статті 7 Закону № 222.

Також звертаємо увагу на необхідності доопрацювання аналізу регуляторного впливу, який у даному випадку не відповідає усім вимогам Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308 зі змінами, внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1151 (далі – постанова № 308), зокрема:

- відсутня передбачена постановою № 308 оцінка вибраних альтернативних способів досягнення цілі; розробником здійснено опис лише вигод для сфер інтересів держави, громадян та суб'єктів господарювання, витрати за кожною альтернативою не описувалися;

- відсутня оцінка впливу на сферу великих суб'єктів господарювання;

- розробником не визначено впливу наведених альтернатив на сферу інтересів суб'єктів господарської діяльності;

- не обраховано сумарні витрати за альтернативами для суб'єктів господарювання великого і середнього підприємництва;

- відсутня інформація про витрати на одного суб'єкта господарювання великого і середнього підприємництва, що передбачено додатком 2 постанови № 308;

- на виконання додатку 4 постанови № 308 розробником проведено некоректний розрахунок сумарних витрат малого підприємництва;

- інформація щодо розроблення коригуючих (пом'якшувальних) заходів для малого підприємництва носить декларативний характер і не описує чітких і прозорих заходів або аргументації щодо відсутності необхідності їх впровадження.

Окрім цього, враховуючи комплексний характер проекту Правил благоустрою, рекомендуємо розробити окремі Тести малого підприємництва, передбачені додатком 4 постанови № 308, до тих розділів проекту Правил благоустрою, які містять ознаки регуляторного акта.

Звертаємо увагу, що відповідно до статті 5 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», 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.

Пропонуємо врахувати вищевикладене стосовно надісланого проекту рішення Полтавської міської ради.

Про результати розгляду цього листа просимо проінформувати Державну регуляторну службу України в установленому законодавством порядку.

Голова Державної регуляторної
служби України



К.М. Ляшкіна