



ДЕРЖАВНА РЕГУЛЯТОРНА СЛУЖБА УКРАЇНИ

01011, м. Київ, вул. Арсенальна, 9/11

тел. (044) 254-56-73, факс 254-43-93

e-mail: inform@dkrp.gov.ua

Від _____ № _____

Рішення № ____ від “ ____ ” _____ 2017 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 Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо удосконалення механізмів збереження ґрунтів та економічного стимулювання відтворення їх родючості» (далі – проект Закону), а також документи, що надані до нього листом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 30.10.2017 № 37-13-7/24070.

За результатами розгляду 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»

встановлено:

проектом Закону передбачається запровадження законодавчих змін щодо удосконалення механізмів збереження ґрунтів та економічного стимулювання відтворення їх родючості.

Однак, проект Закону не може бути погоджений у даній редакції з огляду на наступне.

В проекті Закону спостерігається відсутність чіткого системного підходу, як в частині повноважень відповідних органів влади, так і при визначенні шляхів реалізації відповідних суб'єктів правовідносин своїх прав та обов'язків, а також встановленні змісту понять та їх юридичної визначеності.

Крім того, в проекті Закону має місце дублювання норм права, внутрішня логічна неузгодженість за змістом та технічні помилки. Наслідком таких системних недоліків буде фактична ускладненість та/або неможливість реалізації норм проекту Закону (в майбутньому низки Законів) на практиці.



А саме, спостерігається дублювання норм у пунктах 7 та 8 частини 1 Розділу I проекту Закону в частині забезпечення приведення показників якості ґрунтів до встановлених нормативів. Оскільки даними змінами пропонується доповнити статті 91 та 96 Земельного кодексу України, зміст яких полягає у визначенні обов'язків власників земельних ділянок та обов'язків землекористувачів, то з метою уникнення колізії в законодавстві та ускладнень застосування нормативно-правового акту на практиці, необхідно чітко визначити суб'єкта, який буде наділений даними функціями та/або за яких обставин (випадків) виникатиме такий обов'язок.

Поряд з тим, проектом Закону пропонується доповнити частину 1 статті 123 Земельного Кодексу України абзацом другим пункту 9 частини 1 Розділу I проекту Закону, зміст якого потребує конкретизації у частині визначення суб'єкта, який повинен надати агрохімічний паспорт поля або земельної ділянки для отримання земельної ділянки у користування.

Також, внаслідок доповнення новою частиною статті 135 Земельного кодексу України (пункт 10 частини 1 Розділу I проекту Закону), її зміст став внутрішньо неузгодженим. Зокрема, виникає запитання хто (організатор чи учасник) та на якому етапі зобов'язаний надати агрохімічний паспорт.

Окрім цього, у пункті 2 частини 2 Розділу I проекту Закону при визначенні терміну «агрохімічна паспортизація» необхідно уточнити, хто саме повинен забезпечити здійснення комплексних робіт, оскільки системний аналіз законопроекту в цілому вказує на суттєві розбіжності та відсутність чіткого і логічного унормування питань, пов'язаних з агрохімічним паспортом саме на рівні Закону. Також, з метою правильного застосування норм законодавства, необхідно визначити на рівні Закону поняття «агрохімічний паспорт» (поля або земельної ділянки).

Водночас, доопрацювання потребує і пункт 11 частини 1 Розділу I проекту Закону, оскільки частиною 4 статті 136 Земельного кодексу України визначено процедуру підготовки лотів до проведення земельних торгів, тобто виконання певних дій, а не зазначення виду документу (предмету). Таким чином, доцільно внести редакційні зміни до проекту Закону та дати чітке визначення ким повинен надаватись агрохімічний паспорт поля (земельної ділянки).

Крім того, незважаючи на те, що районування земель лише забезпечує інформаційну базу для прийняття різних управлінських рішень, воно є основою для розробки землевпорядної документації відносно земель сільськогосподарського призначення.

Здійснення природно-сільськогосподарського районування земель регламентується статтею 26 Закону України «Про охорону земель», статтею 39 Закону України «Про землеустрій», постановою Кабінету Міністрів України від 26.05.2004 №681 «Про затвердження Порядку здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування (зонування) земель». Так, регулювання даного

питання на законодавчому рівні доцільно здійснити у пункті 16 частини 1 Розділу I проекту Закону.

Одночасно зазначаємо, що пунктом 1 частини 2 Розділу 1 проекту Закону передбачається назву Закону України «Про охорону земель» викласти у новій редакції, зокрема, «Про охорону земель, збереження ґрунтів та відтворення їх родючості», однак, далі в редакції проекту Закону використовується стара назва даного Закону. Так, враховуючи вищезазначене, необхідно врегулювати дану розбіжність.

Крім того, спостерігається дублювання повноважень Кабінету Міністрів України та центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері земельних відносин у статтях 13 та 18 Закону України «Про охорону земель», передбачених пунктами 14 та 18 частини 2 Розділу I проекту Закону, в частині розроблення загальнодержавних програм збереження ґрунтів та відтворення їх родючості. Так, необхідно при внесенні відповідних змін диференціювати повноваження. Також, дублюються повноваження вищезазначених органів влади в частині розроблення та затвердження нормативно-правових актів у галузі охорони земель, збереження ґрунтів та відтворення їх родючості.

Аналогічні зауваження стосуються пункту 17 частини 2 Розділу I проекту Закону, оскільки також спостерігається дублювання норм статей 13 та 16 Закону України «Про охорону земель», що закріплюють повноваження Кабінету Міністрів України та центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин в частині реалізації державної політики у галузі охорони земель, збереження ґрунтів та відтворення їх родючості, що в свою чергу потребує доопрацювання.

З метою недопущення неоднозначності змісту та нечіткого трактування тих або інших положень проекту Закону, необхідно приділити увагу виваженості та коректності визначених у ньому формулювань.

Так, доопрацювання по суті потребує пункт 18 частини 2 Розділу I проекту Закону, зокрема, частину 1 статті 18 Закону України «Про охорону земель» пропонується доповнити абзацами нового змісту, проте абзац 14 пункту 18 Розділу I проекту Закону: «уповноваження здійснення видачі агрохімічного паспорта поля, земельної ділянки спеціалізованої державної установи, що належить до його сфери управління», необхідно викласти в іншій редакції, зміст якої буде доступним для розуміння.

Поряд з тим, у тексті проекту Закону спостерігається не точність термінології при визначенні уповноваженого центрального органу виконавчої влади. Наприклад, в частині підпорядкування (сфери управління) установи, яка видаватиме агрохімічні паспорти наявне подвійне і неоднакове визначення органу управління, - спочатку у законопроекті вказується «центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері земельних відносин, у галузі охорони земель, збереження ґрунтів та відтворення їх родючості», а далі йдеться про «центральный орган виконавчої влади, що формує та забезпечує реалізацію державної аграрної

політики». Враховуючи вищезазначене, по тексту проекту Закону необхідно уніфікувати визначення органу управління.

Також, у певних випадках формально ототожнюються поняття «державний контроль» та «державний нагляд (контроль)», що є неприпустимим та потребує чіткого та однозначного визначення єдиного терміну, з урахуванням національної практики застосування термінів та понять (наприклад зміни, що пропонується внести у статті 14, 15, 18, 19 Земельного кодексу України).

Крім того, не допускається у проектах актів повтор нормативних положень, визначених іншими актами, що спостерігається у пункті 21 частини 2 та пункті 1 частини 4 проекту Закону щодо регулювання державного контролю за використанням та охороною земель, збереженням ґрунтів та відтворення їх родючості.

Також, редакційних доповнень потребує пункт 28 частини 2 Розділу I проекту Закону в частині визначення самостійними не підпорядкованими одиницями Карпатської та Кримської (пригірських) природно-сільськогосподарських областей, оскільки за відсутності скорочення («область») можливе помилкове їх сприйняття за адміністративно-територіальні одиниці.

Водночас, недоречним є вживання словосполучення «чинного законодавства» у пункті 30 частини 2 Розділу I проекту Закону.

Питання компенсування землевласникові і землекористувачам неодержаної частки доходу внаслідок консервації деградованих і малопродуктивних земель, що здійснюється за рахунок коштів, що передбачаються на ці цілі в державному та місцевих бюджетах потребує уточнення розмірів (пропорцій) таких виплат та визначення самого механізму компенсування (пункт 30 частини 2 Розділу I проекту Закону).

У цьому ж пункті висвітлюється процедура укладання договору про таке компенсування між розпорядником і землевласниками, землекористувачами. Однак, форма такого договору вочевидь має бути типовою в розумінні частини 2 статті 179 Господарського кодексу України, що необхідно передбачити у проекті Закону.

З метою правильного застосування тих чи інших норм, у пункті 42 частини 2 Розділу I проекту Закону необхідно диференціювати випадки отримання земельної ділянки з погіршеним станом якості ґрунтів, оскільки, як вже зазначалося, такий однаковий обов'язок мають і землевласники, і землекористувачі.

Питання визначення терміну «агрохімічний паспорт поля або земельної ділянки» є обов'язковим, що підтверджується пунктом 52 частини 2 Розділу I проекту Закону, яким пропонується доповнити розділ VI Закону України «Про охорону земель» статтею 54-2, зміст якої полягає у процедурі агрохімічної паспортизації земель.

Також, у редакції статті 54-3 до проекту Закону зазначається, що результати агрохімічного обстеження ґрунтового покриву оформлюються у

вигляді наукового звіту. Таким чином не визначення терміну агрохімічного паспорту несе загрозу недовершеного регулювання відносин у даній сфері.

Разом з тим, нечіткою та неоднозначною є процедура замовлення/виготовлення такого паспорту.

Окрім цього, незрозумілим є викладення пункту 3 частини 6 Розділу I проекту Закону, оскільки у частині 1 статті 21 Закону України «Про Державний земельний кадастр» слів «бонітування ґрунтів» немає, натомість такі зміни доцільні у частині 10 статті 21 цього Закону.

Поряд з тим, редакційних змін потребує пункт 4 частини 6 Розділу I проекту Закону, зокрема, відповідно до послідовності букв української абетки, рекомендуємо замінити слова «пунктом «к» словами «пунктом «й».

Згідно вимог статті 1 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (далі - Закон) 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 (АРВ).

В даному випадку, наданий розробником АРВ до проекту Закону містить формальний опис запропонованого ним регулювання, не є інформативним, та 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 (АРВ), викладаються письмово згідно з додатком 1 цієї Методики.

1. 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.

Проте, надана інформація відповідного пункту АРВ, не має деталізованого опису проблем, які передбачається вирішити за результатом затвердження даного проекту акта, не доводить чому існуюче регулювання потребує вдосконалення.

Зазначене 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 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 при визначенні альтернативних способів досягнення цілей обмежився лише формальним та текстовим описом вигод і витрат держави та суб'єктів господарювання від застосування кожного з них, характеристика яких пов'язана лише із виконанням або невиконанням вимог чинного законодавства.

Також, розробником не встановлено кількість та структуру суб'єктів господарювання на яких поширюватиметься дія даного акта, а також кількісно не визначено витрати, які будуть виникати внаслідок застосування кожного з альтернативних способів у грошовому еквіваленті у тому числі за допомогою Додатків до АРВ (за необхідності із застосуванням Додатку 2 або Додатку 4 до Методики), що підтверджували б економічну доцільність обраного способу.

Зазначаємо, що факт відсутності економічного аналізу запропонованих альтернатив не дозволить в подальшому об'єктивно оцінити, наскільки обраний розробником спосіб державного втручання відповідає проблемі, що потребує врегулювання, та наскільки його застосування буде ефективним для її вирішення.

3. У зв'язку з неналежним опрацюванням попереднього розділу АРВ та відсутності кількісного аналізу наданої інформації, 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 – забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів.

4. 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 Закону 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 їм чинності.

5. Розділ VIII АРВ «Визначення показників результативності дії регуляторного акта» заповнено з порушенням вимог пункту 10 Методики. Так, розробником не наведено обов'язкових показників результативності дії регуляторного акта у кількісному виразі.

Також, слід підкреслити, що згідно вимог Методики, необхідно визначити не менше ніж три кількісних показники, які безпосередньо характеризують результативність дії регуляторного акта та які підлягають контролю (відстеження результативності).

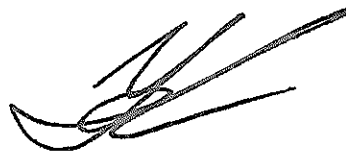
Враховуючи вищевикладене, за результатами розгляду положень проекту Закону та аналізу його регуляторного впливу, встановлено, що проект розроблено без дотримання ключових принципів державної регуляторної політики доцільності, адекватності, ефективності, збалансованості, визначених статтею 4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», а також вимог статті 8 Закону в частині підготовки АРВ з урахуванням вимог Методики проведення аналізу регуляторного впливу, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308 (зі змінами).

Ураховуючи вищенаведене, керуючись частиною четвертою статті 21 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», Державною регуляторною службою України

вирішено:

відмовити в погодженні проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо удосконалення механізмів збереження ґрунтів та економічного стимулювання відтворення їх родючості».

**Голова Державної регуляторної
служби України**



К. М. Ляпіна