



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 наказу Міністерства екології та природних ресурсів України «Про затвердження Положення про порядок обчислення розміру відшкодування та сплати збитків, заподіяних внаслідок забруднення із суден, кораблів та інших плавучих засобів територіальних і внутрішніх морських вод України» (далі – проект наказу), а також документи, що додаються до проекту наказу, які надійшли з листом Державної екологічної інспекції України від 24.11.2017 № 2/3-6-7291.

За результатами проведеного аналізу проекту наказу та відповідного аналізу регуляторного впливу (далі – АРВ) на відповідність вимогам статей 4, 5, 8 і 9 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (далі – Закон)

встановлено:

проектом наказу пропонується затвердити Положення про порядок обчислення розміру відшкодування та сплати збитків, заподіяних внаслідок забруднення із суден, кораблів та інших плавучих засобів територіальних і внутрішніх морських вод України (далі – проект Положення).

Проте, поданий на розгляд проект наказу не може бути погоджений Державною регуляторною службою України, з огляду на таке.

Наданий розробником АРВ до проекту наказу потребує приведення у відповідність до вимог 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» (далі – Методика).



Відповідно до пункту 13 Методики результати проведення аналізу впливу регуляторного акта (АРВ), викладаються письмово згідно з додатком І цієї Методики.

Так, у розділі І «Визначення проблеми» в 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 не проаналізовано існуюче правове регулювання господарських та адміністративних відносин щодо яких склалась проблема, не доведено, чому існуючі регулювання не вирішують проблему та потребують вдосконалення. При визначенні проблеми, яку передбачається розв'язати шляхом державного регулювання, розробник обмежився лише словесним описом проблеми. 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 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.

Слід також зазначити, що згідно із статтею 5 Закону про регуляторну політику здійснення державної регуляторної політики передбачає недопущення прийняття регуляторних актів, які є непослідовними або не узгоджуються чи дублюють діючі регуляторні акти.

З огляду на зазначене, вважаємо за необхідне висловити до проекту наказу такі зауваження.

Попереднє Положення про порядок обчислення розміру відшкодування та сплати збитків, заподіяних внаслідок забруднення із суден, кораблів та інших плавучих засобів територіальних і внутрішніх морських вод України, затверджене наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України від 26 жовтня 1995 року № 116, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 27 грудня 1995 року за № 478/1014, скасовано розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10 березня 2017 року № 166-р, яке було прийнято з метою скасування наказів міністерств та інших центральних органів

виконавчої влади як таких, що втратили актуальність та встановлюють регуляторні бар'єри для ведення бізнесу.

У додатках, доданих до проекту наказу, зазначається, що Положення забезпечить усунення недоліків, які були виявлені під час практичного застосування попереднього Положення, приведення у відповідність до чинного законодавства, а також застосування більш дієвих заходів щодо відшкодування збитків, заподіяних внаслідок забруднення із суден, кораблів та інших плавучих засобів територіальних і внутрішніх морських вод України. Проте, новий проект Положення за змістом фактично є ідентичним скасованому вищевказаним розпорядженням Кабінету Міністрів України

З АРВ до проекту наказу також не вбачається, які недоліки були виявлені під час практичного застосування попереднього Положення, що нового воно привносить, та які більш дієві заходи щодо відшкодування збитків будуть застосовуватись. Крім того, безпідставним та необгрунтованим є фактично дублювання неактуального змісту скасованого акту у проекті нового Положення.

У проекті Положення зазначається, що його норми застосовуються державними інспекторами України з охорони навколишнього природного середовища та державними інспекторами з охорони навколишнього природного середовища відповідних територій для обчислення розмірів відшкодування збитків (пункт 2).

Проте, у пункті 3 проекту Положення передбачено, що «факти скиду забруднюючих речовин встановлюються державними інспекторами та громадськими інспекторами з охорони довкілля». Таке викладення правової норми означає, що громадські інспектори, так як і державні інспектори самостійно можуть встановлювати факти скиду забруднюючих речовин.

Втім, Міжнародна конвенція по запобіганню забрудненню з суден 1973 року (набуття чинності для України 25.01.1994) передбачає, що судно, до якого застосовується ця Конвенція, у будь-якому порту або віддаленому від берега терміналі Сторони може бути піддано інспектуванню посадовими особами, призначеними або уповноваженими такою Стороною, щоб перевірити, чи не зробило таке судно скидання шкідливих речовин на порушення положень Правил.

Таким чином, громадські інспектори не мають права самостійно встановлювати факти скиду забруднюючих речовин.

Крім того, більшість норм проекту Положення дублюють діючі у цій сфері нормативно-правові акти.

Так, пункт 6 Розділу I проекту Положення дублює статтю 305 Кодексу торговельного мореплавства України, пункти 1, 4 Розділу VI дублюють положення пунктів 3-4 постанови Кабінету Міністрів України від 03.07.1995 року № 484 «Про затвердження такс для обчислення розміру відшкодування та сплати збитків, заподіяних внаслідок забруднення із

суден, кораблів та інших плавучих засобів територіальних і внутрішніх морських вод України».

Пункти 3-5 Розділу II, пункт 5 Розділу I дублюють Правила запобігання забруднення, наведені в Додатках до Міжнародної конвенції щодо запобігання забрудненню із суден 1973 року з поправками 1978 року (MARPOL 73/78). (Додаток I. Правила запобігання забруднення нафтою; Додаток II. Правила запобігання забруднення шкідливими рідкими речовинами, перевезеними наливом; Додаток IV. Правила запобігання забруднення стічними водами із судів; Додаток V. Правила запобігання забруднення сміттям із судів).

Пункт 3 Розділу II стосується визначення кількості скинутих у водне середовище нафти та нафтопродуктів. Проте, він дублює: Додаток I до вищевказаної Конвенції «Правила запобігання забруднення нафтою», пункт 5.1.7. Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів, затвердженої наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України від №37 18.05.95, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 01.06.1995 року за №162/698, який втратив чинність на підставі наказу Міністерства охорони навколишнього природного середовища №389 від 20.07.2009 та відсилає до Методики обчислення розміру збитків від забруднення нафтою, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 26.04.2003 р. №631.

Крім того, чинна Методика розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів, затверджена наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища №389 від 20.07.2009, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 14.08.2009 р. за № 767/16783, так само, як і вищевказана, що втратила чинність та положення якої наводяться в проекті Положення, встановлює порядок визначення розмірів відшкодування збитків заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів. А проект Положення стосується лише морських вод (внутрішніх та територіальних). Тобто поняття водних ресурсів згідно Водного кодексу України більш широке, ніж морські води, оскільки воно охоплює поверхневі, підземні і морські води одночасно.

Вважаємо за необхідне звернути увагу на те, що згідно із пунктами 3, 4 розділу II, пункту 3 розділу III, пункту 6 розділу проекту Положення за фактом скиду забруднюючих речовин складається протокол про порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища України. Розмір відшкодування збитків обчислюється Державною екологічною інспекцією України або її територіальними органами на основі протоколу та інших матеріалів, що підтверджують факт

забруднення. Після обчислення розміру відшкодування збитків державними інспекторами оформлюється претензія. У випадку неподання фізичною чи юридичною особою гарантії Державна екологічна інспекція або її територіальні органи вживають заходи до затримання судна, корабля, іншого плавучого засобу; при цьому капітану порту надсилається припис про його затримку.

Проте врегулювання зазначених питань не може бути віднесено до сфери правового регулювання підзаконного акта, оскільки згідно із частинами четвертою-п'ятою статті 4 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» виключно законами встановлюються, зокрема, вичерпний перелік підстав для зупинення господарської діяльності; спосіб та форми здійснення заходів здійснення державного нагляду (контролю); санкції за порушення вимог законодавства і перелік порушень, які є підставою для видачі органом державного нагляду (контролю) припису, розпорядження або іншого розпорядчого документа. Виробництво (виготовлення) або реалізація продукції, виконання робіт, надання послуг суб'єктами господарювання можуть бути зупинені повністю або частково виключно за рішенням суду.

Водночас, у разі якщо для практичної роботи необхідно затвердити форми документів, наведених у додатках до проекту Положення: протокол про порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища України, Претензія, та Припис про затримання судна, то можливо врегулювати згадані правовідносини шляхом внесення відповідних змін до чинних нормативно-правових актів у цій сфері.

З огляду на викладене, проект Положення в запропонованій редакції не може бути прийнятий та потребує принципово нового підходу до врегулювання згаданих суспільних відносин на належному рівні, який відповідатиме сучасним потребам суспільства та вирішить проблематику у відповідній галузі.

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 цьому розділі розробником зазначено, що проект розроблено з метою реалізації положень актів законодавства шляхом розробки та затвердження Положення.

Задекларовані розробником цілі державного регулювання викладені не чітко 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.

Довідково: існує 3 виміри досягнення цілей регуляторного акту — якісний, кількісний та часовий. При формулюванні цілей розробник повинен

встановити один або декілька вимірюваних індикаторів їх досягнення. Наприклад, стовідсоткове погашення заборгованості (кількісний вимір), зменшення рівня забрудненості (якісний вимір) або впровадження якогось регулювання протягом 2 років (часовий).

Таким чином, 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 «Визначення та оцінка альтернативних способів досягнення цілей» розробник повинен визначити всі можливі альтернативні способи вирішення існуючої проблеми, з яких обрати не менше двох альтернатив, стисло описати їх та *оцінити вигоди і витрати держави, населення та суб'єктів господарювання* від застосування кожної з них.

Однак, розробник при визначенні альтернативних способів досягнення цілей не проаналізував вигоди і витрати держави, населення та суб'єктів господарювання від застосування кожного з них, та не навів жодних розрахунків витрат внаслідок впровадження проекту наказу, що підтверджувало б економічну доцільність обраного способу.

Крім того, під час проведення оцінки впливу на сферу інтересів суб'єктів господарювання великого і середнього підприємництва розробником не визначено окремо кількісно витрати, які будуть виникати внаслідок запровадження кожного з альтернативних способів, у грошовому еквіваленті відповідно до Додатку 2 до Методики. При цьому у розділі III «Визначення та оцінка альтернативних способів досягнення цілей» АРВ розробником не визначено кількості суб'єктів господарювання, що підпадають під дію регулювання з урахуванням поділу на групи (великі, середні, малі, мікро) із зазначенням питомої ваги кожної категорії у групі.

Відсутність в АРВ до проекту наказу відповідних показників та розрахунків не дозволяє дійти обґрунтованого висновку стосовно відповідності положень проекту наказу принципам державної регуляторної політики – принципу ефективності, який полягає у забезпеченні досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів суб'єктів господарювання, громадян та держави, а також принципу збалансованості – забезпечення у регуляторній діяльності балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави.

У розділі V АРВ «Механізми та заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми» розробником не враховано, що механізм реалізації регуляторного акта має бути безпосередньо пов'язаний із цілями та очікуваними результатами прийняття регуляторного акту, та не визначено, якою прогнозується ситуація після набрання регуляторним актом чинності.

Крім того, згаданий розділ потребує доповнення положеннями стосовно визначення організаційних заходів, які повинні здійснити органи влади для впровадження цього регуляторного акта.

У зв'язку з неналежним опрацюванням попередніх розділів АРВ, при заповненні розділу VI «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» АРВ до проекту наказу розробником не дотримано вимоги пункту 8 Методики, згідно з яким оцінка виконання вимог регуляторного акта проводиться шляхом здійснення розрахунку витрат на виконання вимог регуляторного акта для органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування та розрахунку витрат на запровадження державного регулювання для суб'єктів малого підприємництва (проводиться у разі, коли питома вага суб'єктів малого підприємництва у загальній кількості суб'єктів господарювання, на яких впливає проблема, перевищує 10 відсотків). При цьому у разі заповнення М-Тесту розрахунок витрат держави згідно з Додатком 3 до Методики у розділі VI не проводиться.

Зазначені обставини призвели також до порушення вимог Методики при заповненні інших структурних складових АРВ до проекту постанови, оскільки в АРВ не наведено переліку відомостей згідно з додатками 2-4 до Методики. У зв'язку з цим неможливо зробити висновок щодо забезпечення балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави внаслідок провадження державного регулювання, що порушує один із принципів державної регуляторної політики – принцип збалансованості.

Розділ VII АРВ «Обґрунтування запропонованого строку дії регуляторного акта» слід доопрацювати з метою взаємоузгодження із положеннями розділу IX «Визначення заходів, за допомогою яких здійснюватиметься відстеження результативності дії регуляторного акта», згідно з якими у разі виявлення нерегульованих та проблемних питань шляхом аналізу в результаті відстеження результативності регуляторного акта, ці питання будуть врегульовані шляхом внесення змін.

Розділ VIII АРВ «Визначення показників результативності дії регуляторного акта» заповнено з порушенням вимог пункту 10 Методики. Так, розробником не наведено вичерпного переліку всіх обов'язкових показників результативності регуляторного акту, а саме: не наведені у числовому виразі показники кількості суб'єктів господарювання та/або фізичних осіб, на яких поширюватиметься дія акта, розміру коштів і часу, що витратяться суб'єктами господарювання та/або фізичними особами, у зв'язку з виконанням вимог акта. Крім того, в АРВ до проекту

постанови не визначено жодного додаткового показника результативності регуляторного акта.

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

Крім того, розробником при підготовці проекту наказу не дотримано вимог статті 7 Закону в частині необхідності планування діяльності з підготовки проектів регуляторних актів, що не відповідає принципу передбачуваності державної регуляторної політики.

Зазначений принцип, зокрема, передбачає послідовність регуляторної діяльності, відповідності її цілям державної політики, а також планам з підготовки проектів регуляторних актів, що дозволяє суб'єктам господарювання здійснювати планування їхньої діяльності.

Згідно зі статтею 7 Закону регуляторні органи затверджують плани діяльності з підготовки ними проектів регуляторних актів на наступний календарний рік не пізніше 15 грудня поточного року, якщо інше не встановлено законом. Затверджені плани діяльності з підготовки проектів регуляторних актів, а також зміни до них оприлюднюються у спосіб, передбачений статтею 13 цього Закону, не пізніше як у десятиденний строк після їх затвердження.

Якщо регуляторний орган готує або розглядає проект регуляторного акта, який не внесений до затвердженого цим регуляторним органом плану діяльності з підготовки проектів регуляторних актів, цей орган повинен внести відповідні зміни до плану не пізніше десяти робочих днів з дня початку підготовки цього проекту або з дня внесення проекту на розгляд до цього регуляторного органу, але не пізніше дня оприлюднення цього проекту.

Проте проект наказу не включений до Плану діяльності з підготовки проектів регуляторних актів Державної екологічної інспекції України у 2017 році.

Враховуючи вищевикладене, за результатами розгляду положень проекту наказу та АРВ встановлено, що проект розроблено без дотримання ключових принципів державної регуляторної політики, а саме: доцільності, ефективності, збалансованості та передбачуваності, визначених статтею 4 Закону, не дотриманням вимог статті 5 в частині недопущення прийняття регуляторних актів, які є непослідовними або не узгоджуються чи дублюють діючі регуляторні акти, не дотриманням вимог статті 7 в частині необхідності планування діяльності з підготовки проектів регуляторних актів. А також без дотримання вимог статті 8 Закону в частині підготовки АРВ з урахуванням вимог Методики проведення

аналізу впливу регуляторного акта, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308 (зі змінами).

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 Положення про порядок обчислення розміру відшкодування та сплати збитків, заподіяних внаслідок забруднення із суден, кораблів та інших плавучих засобів територіальних і внутрішніх морських вод України».

В.о. Голови Державної регуляторної служби України



В.ІІ. Загородній

Юрченко С.М. 2545216