



ДЕРЖАВНА РЕГУЛЯТОРНА СЛУЖБА УКРАЇНИ

вул. Арсенальна, 9/11, м. Київ, 01011, тел./факс (044) 239-76-40

E-mail: inform@drs.gov.ua, Сайт: www.drs.gov.ua, код згідно з ЄДРПОУ 39582357

від _____ № _____ на № _____ від _____ 20__ р.

РІШЕННЯ

про відмову в погодженні проекту регуляторного акта

Державна регуляторна служба України (далі – ДРС) відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (далі – Закон) розглянула проект постанови Кабінету Міністрів України «Про реалізацію експериментального проекту щодо проведення капітального ремонту автомобільних доріг загального користування» (далі – проект Постанови), разом з додатками, поданий листом Міністерства інфраструктури України від 21.01.2020 № 762/25/10-20.

За результатами проведеного аналізу проекту Постанови 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» (далі – Закон), ДРС

встановила:

проектом Постанови пропонується затвердити Порядок реалізації експериментального проекту щодо проведення капітального ремонту автомобільних доріг загального користування (далі – проект Порядку).

Однак, Мінінфраструктури під час підготовки зазначеного проекту Постанови не дотримано вимог статей 4 та 8 Закону, беручи до уваги таке.

Вимогами пункту 6 проекту Порядку передбачається, що незалежно від класу наслідків (відповідальності) об'єкта будівництва замовник має право на виконання будівельних робіт із дня, наступного за календарним днем *після подання повідомлення про початок виконання будівельних робіт* відповідному органу державного архітектурно-будівельного контролю відповідно до статті 36 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності».

Тобто, розробником пропонується запровадити спрощений порядок проведення капітального ремонту автомобільних доріг загального користування, зокрема, не застосовувати до доріг, які, відповідно до ДБН А.2.2-3:2014 «Склад та зміст проектної документації на будівництво», відносяться до об'єктів класу наслідків СС2 та СС3, обов'язку отримання дозволу Державно-будівельної інспекції України.

Однак відповідно до вимог Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» спрощений порядок виконання будівельних робіт шляхом подачі повідомлення про їх початок, стосується лише «об'єктів будівництва, які за



РІШЕННЯ № 142 від 02.03.2020

Григор'єва Марія Володимирівна



класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними наслідками (СС1).

Так до вимог частини першої статті 3 цього Закону «здійснення оцінки впливу на довкілля є обов'язковим у процесі прийняття рішень про провадження планованої діяльності».

Згідно з вимогами пункту 22 частини другої статті 3 цього Закону *перша категорія видів планованої діяльності та об'єктів, які можуть мати значний вплив на довкілля і підлягають оцінці впливу на довкілля, включає, зокрема, розширення та зміни, включаючи перегляд або оновлення умов провадження планованої діяльності, встановлених (затверджених) рішенням про провадження планованої діяльності або подовження строків її провадження, реконструкцію, технічне переоснащення, капітальний ремонт, перепрофілювання діяльності та об'єктів, зазначених у пунктах 1-21 цієї частини, крім тих, які не справляють значного впливу на довкілля відповідно до критеріїв, затверджених Кабінетом Міністрів України.*

Крім того, відповідно до вимог частини першої статті 45 Закону України «Про автомобільні дороги» *у процесі будівництва, реконструкції, ремонту та утриманні автомобільних доріг повинні виконуватися вимоги та передбачатися заходи щодо охорони довкілля згідно з природоохоронним законодавством», а, отже, і відповідні вимоги Закону України «Про оцінку впливу на довкілля».*

Додатково зазначаємо, що вимогами Закону України «Про будівельні норми» врегульовані відносини у сфері нормування у будівництві та визначаються правові та організаційні засади розроблення, погодження, затвердження, реєстрації і застосування будівельних норм.

Отже норми проекту Постанови не узгоджуються із вимогами чинного законодавства.

Згідно з вимогами абзацу третього частини першої статті першої цього Закону *державні будівельні норми - нормативний акт, затверджений центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері будівництва.*

Відповідно до вимог пункту першого частини першої статті 4 цього Закону державна політика у сфері нормування у будівництві базується на принципах, зокрема, створення безпечного середовища для здоров'я та життєдіяльності людини (у тому числі для осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення).

Згідно з вимогами частини першої статті 10 цього Закону розроблення, затвердження, *внесення змін до державних будівельних норм та визнання їх такими, що втратили чинність, здійснюються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері будівництва.*

Таким чином для уникнення порушень чинного законодавства та при наявності у розробника доцільних та обґрунтованих зауважень щодо необхідності внесення змін чи скасування чинних ДБН, йому в установленому

порядку необхідно звернутися до органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері будівництва.

Крім цього зауважуємо, що у наданому проекті Порядку відсутня інформація щодо граничного обсягу коштів (відсотково), які будуть сплачуватись Замовником за послуги залучених інженера-консультанта та страховиків.

При цьому за результатами розгляду інформації, наведеної в Аналізі регуляторного впливу встановлено, що при визначенні вимог на проведення капітального ремонту доріг загального користування розробник керувався ДСТУ Б. Д.1.1-1:2013 «Правила визначення вартості будівництва», якими передбачена можливість виділення на залучення суб'єктів господарювання (фізичних або юридичних осіб), які надаватимуть замовникам інженерно-консультаційні послуги у будівництві, до 3 % від зведеного кошторисного розрахунку.

При цьому розробником не враховано, що вимоги проектування до проведення капітального ремонту доріг загального користування визначені ГБН В.2.3-218-551:2011, у яких відсутня інформація щодо залучення інженерів-консультантів.

Зазначаємо також, що пункт 6 проекту Порядку потребує доопрацювання в частині встановлення обов'язкових умов для початку виконання умов будівельних робіт, зокрема, в частині «укладення до початку будівництва договорів страхування будівельних робіт на період будівництва, гарантійного строку якості робіт».

На сьогодні питання щодо необхідності надання повідомлення про початок виконання будівельних робіт врегульовані вимогами статті 36 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності».

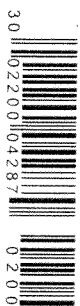
Відповідно до вимог абзацу першого частини другої статті 36 цього Закону виконувати будівельні роботи без подання повідомлення про початок виконання будівельних робіт забороняється.

Разом з тим вимогами абзацу другого частини другої статті 36 цього Закону визначено, що замовником інших документів дозвільного характеру для виконання будівельних робіт, крім направлення повідомлення про початок виконання будівельних робіт до відповідного органу державного архітектурно-будівельного контролю відповідно до частини першої цієї статті, не вимагається.

Таким чином встановлення у проекті Порядку додаткових вимог, зокрема, для початку виконання будівельних робіт, протирічить вимогам чинного законодавства.

Засадами державної регуляторної політики, визначеними Законом, встановлюється необхідність доведення регуляторним органом доцільності прийняття та впровадження в дію кожного окремого регуляторного акта.

При цьому, враховуючи вимоги статті 21 Закону, ДРС приймає рішення про погодження або про відмову в погодженні проектів регуляторних актів з урахуванням як самого проекту акта, так і супровідних до нього документів,



визначених цим Законом, обов'язковим серед яких є, насамперед, Аналіз регуляторного впливу цього проекту акта.

Відповідно до вимог статті 1 Закону 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 політики – є Аналіз регуляторного впливу (далі – АРВ).

У цьому випадку, наданий розробником АРВ до проекту Постанови 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 (зі змінами, внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1151) (далі – Методика).

У розділі I «Визначення проблеми, яку передбачається розв'язати шляхом державного регулювання» АРВ згідно з вимогами Методики, розробник повинен, крім визначення проблеми, зробити, зокрема, короткий аналіз цієї проблеми, причин, через які вона виникла, і залежно від її характеру та масштабу вказати основні групи та підгрупи, на які вона впливає (громадяни, суб'єкти господарської діяльності, держава).

Розробником зазначено, що однією з основних проблем, яка заважає прискоренню розбудови мережі якісних автомобільних доріг загального користування є необхідність отримання дозволу на виконання будівельних робіт (який видається на безоплатній основі протягом 10 робочих днів з дня реєстрації заяви). Також за інформацією розробника, термін, який потрібен на підготовку документів, становить в середньому 20 днів.

Таким чином, виходячи із наявної в АРВ інформації, *термін* для підготовки, подання документів та отримання дозволу на виконання будівельних робіт становить близько 30 днів.

Натомість розробником зазначено, що загальний строк набуття права на виконання капітального ремонту доріг загального призначення становить близько трьох місяців. Будь-яких обґрунтувань щодо складових процедур цього терміну розробником не надано.

Отже, в I розділі АРВ розробником: не проаналізовано стан існуючого регулювання господарських та адміністративних відносин, щодо яких склалась проблема; не доведено, чому існуючі регулювання не розв'язують проблему та потребують вдосконалення; не наведено даних у числовій формі, які б обґрунтовували наявність проблеми, її масштаб та важливість; не охарактеризовано та не оцінено сфери, на які проблема має найбільший негативний вплив.

Враховуючи викладене, наведена в цьому розділі АРВ інформація 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.

У розділі III «Визначення та оцінка альтернативних способів досягнення поставлених цілей» необхідно, зокрема, оцінити кожну з наведених альтернатив та вказати причини відмови від застосування тієї чи іншої альтернативи, а також переваги щодо вибраної альтернативи.

Насамперед розробником не доведено, що прийняття проекту Постанови призведе до забезпечення економічної ефективності реалізації проектів з капітального ремонту автомобільних доріг загального користування, адже у контексті АРВ відсутній порівняльний аналіз процедур, які існують станом на цей час, та тих процедур, які будуть застосовуватися за результатом прийнятого регулювання. Як наслідок, залишається неможливим встановити факт спрощення певних адміністративних процедур за рахунок економії часових та матеріальних ресурсів суб'єктів господарювання при реалізації таких проектів.

Також розробник обмежився переважно текстовим описом вигод і витрат держави та суб'єктів господарювання від застосування альтернатив та не здійснив аналіз вигод та витрат, які будуть виникати внаслідок запровадження кожного з альтернативних варіантів, у т.ч. за допомогою додатків до Методики, що підтверджували б економічну доцільність обраного способу.

При цьому, беручи до уваги визначені розробником дані, варто зазначити, що інформація стосовно інженера-консультанта (спосіб та умови відбору, обов'язки, критерії ефективності, відповідальність тощо) вимогами проекту Порядку не врегульована.

Відповідно до вимог пункту 8 проекту Порядку функції та повноваження інженера-консультанта визначаються договором із замовником про надання інженерно-консультаційних послуг та зазначаються у відповідному договорі про надання інженерно-консультаційних послуг. Тобто, всі питання, пов'язані із процедурою залучення інженера-консультанта, регулюються відповідним договором із замовником.

Беззаперечним є факт, що після прийняття проекту регуляторного акта додаткові *витрати* лише на залучення інженера-консультанта складатимуть до 3% від зведеного кошторисного бюджету кожного проекту на проведення ремонту автомобільних доріг загального користування.

Крім того, у проекті Порядку відсутня інформація щодо механізму залучення для реалізації визначеного Урядом завдання страховиків, зокрема, відкритим залишається питання щодо критеріїв їх відбору. Однак за інформацією, наданою розробником, витрати, пов'язані із страхуванням будівельних робіт на період будівництва складатимуть 0,7% – 1,5% від кошторисної вартості проекту будівельного об'єкта.

Також, за інформацією розробника, на капітальний ремонт автомобільних доріг загального користування державного значення у 2020 р. планується спрямувати близько 41,89 млрд грн.

Однак пунктом 4 «Капітальний ремонт автомобільних доріг загального користування державного значення» Додатка 2 до Державної цільової

економічної програми розвитку автомобільних доріг загального користування державного значення на 2018-2022 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 21 березня 2018 р. № 382 (зі змінами, внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 29 січня 2020 р. № 36) на проведення капітального ремонту автомобільних доріг загального користування державного значення прогнозний обсяг фінансових ресурсів для виконання завдань у 2020-20201 рр. складає – 37 300,07 млн грн, з них витрати на виконання вимог запропонованого розробником регулювання (послуги інженерів-консультантів та страховиків) за 2 роки становитимуть близько – 1 678,503 млн грн.

Надалі приводимо прогнозний аналіз витрат на виконання капітального ремонту автомобільних доріг загального користування з урахуванням прогнозованого обсягу фінансових ресурсів.

	2020 рік	Послуги інженера-консультанта 3%	Послуги страховика 1,5%	2021 рік	Послуги інженера-консультанта 3%	Послуги страховика 1,5%
Кошти державного бюджету	7 186,91	215,607	107,804	4 236,04	127,081	63,541
Кошти МФО	1 927,02	57,811	28,905	2 058,41	61,752	30,876
Кошти інвесторів	8 846,69	265,401	132,7	13 045	391,35	195,675
Разом	17 960,62	538,818	269,409	19 339,45	580,184	290,092

При цьому *ефективність* запропонованого розробником регулювання ґрунтується виключно на припущеннях, не підтверджена жодними економічними розрахунками та обґрунтуваннями і є сумнівною.

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 проаналізовані 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 суб'єктів господарювання, громадян та держави.

У розділі V АРВ «Механізми та заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми» розробником не описано механізму 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 акта, тобто, яким чином будуть діяти положення проекту Постанови, 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 впроваджувати або виконувати ці вимоги» розробником не обраховані витрати органів виконавчої влади на виконання вимог регуляторного акта згідно з Додатками 2 та 3 до Методики, що не дозволяє зробити висновок щодо забезпечення балансу інтересів держави та суб'єктів господарювання, та чи є обраний спосіб регулювання оптимальним з позиції мінімізації витрат держави.

У розділі VIII «Визначення показників результативності дії регуляторного акта» АРВ, в порушення вимог пункту 10 Методики, розробник не визначив додаткові дані, які безпосередньо пов'язані із дією цього акта, та яких, відповідно до вимог Методики, повинно бути у кількості не менше трьох показників.

Зазначаємо, що всі показники результативності визначаються у грошовій та/або числовій формі. При цьому для кожного показника визначається одиниця вимірювання.

Звертаємо увагу розробника, що недотримання ним вимог Закону та Методики в частині визначення показників результативності регуляторного акта не дозволить в подальшому належним чином провести відстеження його результативності, як це передбачено вимогами статті 10 Закону.

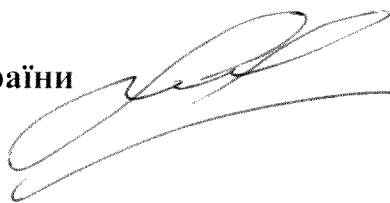
Таким чином, за результатами розгляду положень проекту Постанови та аналізу його регуляторного впливу встановлено, що проект Постанови розроблено без дотримання ключових принципів державної регуляторної політики, зокрема, доцільності, адекватності, ефективності та збалансованості, визначених вимогами статті 4 Закону; 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).

Враховуючи вищевикладене, керуючись частиною четвертою статті 21 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», Державна регуляторна служба України

вирішила:

відмовити в погодженні проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про реалізацію експериментального проекту щодо проведення капітального ремонту автомобільних доріг загального користування».

**Т. в. о. Голови Державної
регуляторної служби України**



Олег МІРОШНІЧЕНКО