



## ДЕРЖАВНА РЕГУЛЯТОРНА СЛУЖБА УКРАЇНИ

вул. Арсенальна, 9/11, м. Київ, 01011, тел./факс (044) 239-76-40  
E-mail: [inform@drs.gov.ua](mailto:inform@drs.gov.ua), Сайт: [www.drs.gov.ua](http://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 про регуляторну політику) розглянула проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо участі інженера-консультанта у реалізації будівельних проектів» (далі – проект Закону), а також документи, що додаються до нього, подані листом Міністерства інфраструктури України від 21.07.2020 № 2325/25/14-20.

За результатами проведеного аналізу проекту Закону та аналізу регуляторного впливу на відповідність вимогам статей 4, 5, 8 і 9 Закону про регуляторну політику, Державна регуляторна служба України

#### **встановила:**

проектом Закону розроблений на виконання Указу Президента України від 19 липня 2019 року № 529/2019 «Про деякі заходи щодо створення умов для розвитку та підвищення якості автомобільних доріг» з метою правового врегулювання окремих аспектів участі інженера-консультанта у реалізації будівельних проектів на всіх етапах будівництва та життєвого циклу об'єкта.

Однак, проект Закону не може бути погоджений ДРС у запропонованій редакції з огляду на таке.

З метою реалізації норм законодавства конкретизації потребують норми пункту 2 частини першої Розділу I проекту Закону, якими доповнюється стаття 886 Цивільного Кодексу України та пункту 3 частини другої Розділу I проекту Закону, якими вносяться зміни у частину першу статті 332 Господарського Кодексу України, а саме в частині визначення виду відповідальності, яку нестиме інженер-консультант за невиконання або неналежне виконання обов'язків, визначених договором про надання інженерно-консультаційних послуг у будівництві.

Єдиною підставою юридичної відповідальності є вчинення особою правопорушення (диспозиція) за умови наявності правової норми, що встановлює міру відповідальності (санкція) за нього. Якщо в нормативно-правовому акті необхідно визначити міру відповідальності, а у разі коли норми кодифіковані та розміщені в кодексах, то слід застосовувати відсилочну норму.

РІШЕННЯ № 497 від 21.08.2020

Запорозьська Інна Сергіївна



30 02200114640 00001

З метою уникнення у майбутньому прогалин у законодавстві, при визначенні норм не передбачених чинним законодавством, потрібно конкретизувати вид та міру відповідальності.

За позицією ДРС неприпустимим є закріплення норми, яка зобов'язує інженера-консультанта самому доводити, що порушення договору сталося не з його вини (пункт 2 частини першої Розділу I проекту Закону - внесення змін у статтю 886 Цивільного Кодексу України, пункт 3 частини другої Розділу I проекту Закону - внесення змін у частину першу статті 332 Господарського Кодексу України).

Відповідно до статті 62 Конституції України особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вини не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду. *Ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні злочину.* Обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах, одержаних незаконним шляхом, а також на припущеннях. Усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь.

У частині третій Розділу I проекту Закону (внесення змін у статтю 76 Повітряного Кодексу України), у частині четвертій Розділу I проекту Закону (внесення змін у статтю 10 Закону України «Про залізничний транспорт») та у частині шостій Розділу I проекту Закону (внесення змін у статтю 6 Закону України «Про автомобільні дороги») передбачається обов'язкове залучення інженера-консультанта у випадках, визначених законодавством. Однак законодавством не закріплений чіткий перелік таких випадків. Тому вважаємо за доцільне доопрацювати проект Закону, конкретизувавши випадки обов'язкового залучення інженера-консультанта у відповідних сферах або закріпити такі повноваження за профільними органами. Для прикладу, у пункті 2 частини п'ятої Розділу I проекту Закону (доповнення Закону України «Про архітектурну діяльність» статтею 4<sup>1</sup> зазначено, що випадки обов'язкового залучення інженера-консультанта встановлюються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері архітектури.

Частиною шостою Розділу I проекту Закону пропонується статтю 6 Закону України «Про автомобільні дороги» викласти у новій редакції. Безперечно, збереження та розвиток мережі автомобільних доріг загального користування мають пріоритетне значення для держави. Однак, у новій редакції надається повноваження центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері дорожнього господарства лише затверджувати типову форму договору на будівництво, реконструкцію, ремонт та експлуатаційне утримання автомобільних доріг. Так, для реалізації усіх концептуальних ідей рекомендуємо доповнити дану статтю новим абзацом: «Державну політику і стратегію розвитку всіх видів автомобільних доріг на території України здійснює центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері дорожнього господарства».



**Щодо невідповідності проекту Закону принципам державної регуляторної політики за результатом розгляду аналізу його регуляторного впливу.**

Наданий розробником Аналіз регуляторного впливу до проекту Закону не відповідає вимогам Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308 (далі – Методика).

Згідно з приписами Закону про регуляторну політику та Методики, Аналіз регуляторного впливу (АРВ) – це інформативно-аналітичний документ, який дає систематизовану оцінку регулюванню та містить обґрунтування необхідності державного регулювання шляхом прийняття відповідного регуляторного акта; аналіз впливу, який справлятиме регуляторний акт на ринкове середовище, забезпечення прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави; обґрунтування відповідності проекту регуляторного акта принципам державної регуляторної політики.

Натомість АРВ розробником проекту Закону підготовлений за формально-декларативним принципом, без наявності усієї необхідної інформації, передбаченої Законом про регуляторну політику та Методикою, що в свою чергу не доводить відповідність проекту Закону принципам державної регуляторної політики.

Розробником не визначена належним чином проблема, яку пропонується розв'язати шляхом державного регулювання, не оцінені її важливість та масштаб. Наприклад, як вбачається з Розділу I АРВ, розробка проекту Закону зумовлена необхідністю врегулювання окремих прав та обов'язків інженера-консультанта на рівні спеціалізованих актів чинного законодавства, що, як наслідок, дозволить не допустити некваліфікованих спеціалістів при наданні організаційного та консультаційного супроводження проектування і будівництва об'єкта, здійснені контролю та нагляду та інше.

Проте, зазначені тези розробника наведені без будь-яких доказових даних, у тому числі статистичних та/або інших аналітичних матеріалів, які б підтверджували доцільність залучення інженера-консультанта у реалізацію будівельних проектів, відповідно дозволили б підтвердити та/або перевірити негативні наслідки від можливості появи некваліфікованих спеціалістів при наданні організаційного та консультаційного супроводження проектування і будівництва об'єкта тощо.

Згідно з інформацією розділу II АРВ, цілями державного регулювання, запропонованого проектом Закону, є, зокрема:

- врегулювання сфери діяльності інженера-консультанта як третьої незалежної сторони при будівництві;
- врегулювання відповідальності за порушення інженером-консультантом вимог законодавства при наданні послуг;
- врегулювання господарсько-правової відповідальності (відшкодування збитків; штрафні санкції; оперативно-господарські санкції);
- забезпечення виконання зобов'язань;



- запровадження механізмів досудового (позасудового) врегулювання спорів.

Приймаючи до уваги метод визначення та спосіб аналізу проблеми, фактично є ситуація, за якої у Розділі II АРВ не встановлено чітко визначених цілей державного регулювання, що безпосередньо пов'язані із розв'язанням заявленої проблеми, та які показники заплановано досягнути за результатами прийняття відповідного Закону.

Так, головним розробником викладено ціль впровадження відповідного регулювання без лаконічно сформованого результату, без використання термінології, яка б вказувала на завершеність процесу (зменшити, збільшити, організувати тощо), та без застосування вимірювальних якісних, кількісних та часових показників одночасно, а тому необхідність та вагомість прийняття запропонованого проекту Закону не є доведеною.

У розділі III АРВ до проекту Закону не визначено та не оцінено належним чином альтернативні способи досягнення цілей.

Розробник обмежився формальним описом вигод і витрат держави, суб'єктів господарювання та громадян від застосування обраних альтернатив, характеристика яких не розкриває зміст, характер впливу та переваги запропонованого проектом Закону механізму державного регулювання.

Насамперед, розробник обмежився виключно текстовим описом вигод і витрат держави, суб'єктів господарювання та громадян від застосування однієї альтернативи, а саме прийняття проекту Закону, при цьому представлений розробником другий альтернативний варіант вирішення визначених ним проблем, а саме «Збереження чинного регулювання» - взагалі не проаналізований.

Також у відповідному розділі АРВ при виборі альтернативних варіантів не наведено характеристики переваг та недоліків кожного з них, не наведено аргументацію, чому обрано саме той спосіб, який втілено у запропонованому проекті регуляторного акта з причинами відмови від інших, не наведено жодного чисельного показника, який надавав би змогу оцінити альтернативи в грошово-матеріальному або натуральному виразі.

При цьому, теза розробника стосовно того, що в світовій практиці економія внаслідок залучення інженера-консультанта складає до 15%, потребує більш детального пояснення причин виникнення таких вигод, а також більш детального опису переваг залучення інженера-консультанта у реалізації будівельних проектів.

Розділ IV АРВ до проекту Закону фактично не містить конкретної інформації щодо очікуваних результатів прийняття запропонованого регуляторного акта. Аналіз вигод та витрат показує виключно нормативно-правову доцільність запропонованого регулювання та не допомагає оцінити вплив який може мати регуляторний акт на інтереси різних груп.

У розділі V АРВ не наведений опис дієвих механізмів дії запропонованого регуляторного акта, які безпосередньо мають призвести до розв'язання вказаної



у АРВ проблеми. Основним механізмом пропонується вважати прийняття та фактичну реалізацію положень регуляторного акта.

Так, розробником не доведена ефективність залучення інженера-консультанта у реалізацію будівельних проектів та яким чином будуть досягнені задекларовані розробником цілі державного регулювання та вирішені проблеми на вітчизняному ринку господарських відносин насамперед за результатом прийняття проекту Закону.

Розділ VIII АРВ «Визначення показників результативності дії регуляторного акта» заповнений з порушенням вимог пункту 10 Методики, адже розробником не наведені обов'язкові показники результативності регуляторного акта (розробник обмежився лише додатковими показниками результативності), таких як: розмір надходжень до державного та місцевих бюджетів і державних цільових фондів, пов'язаних з дією акта; кількість суб'єктів господарювання та/або фізичних осіб, на яких поширюватиметься дія акта; розмір коштів і час, що витрачатимуться суб'єктами господарювання та/або фізичними особами, пов'язаними з виконанням вимог акта; рівень поінформованості суб'єктів господарювання та/або фізичних осіб з основних положень акта.

При цьому, обов'язкові показники результативності регуляторного акта, відповідно до вимог Методики, повинні бути не описовими, а кількісними та вимірювальними.

З порушенням вимог пункту 12 Методики у розділі IX «Визначення заходів, за допомогою яких здійснюватиметься відстеження результативності дії регуляторного акта» розробником не визначено вид даних з допомогою яких буде здійснюватися відстеження результативності регуляторного акта, та за результатом аналізу яких розробник зможе довести результативність досягнення цілей, визначених у розділі II АРВ.

При цьому, визначений розробником спосіб проведення базового дослідження шляхом використання пропозицій та зауважень до проекту акта, отримані Мінінфраструктури, вимогами Закону про регуляторну діяльність та Методики не передбачений.

Звертаємо увагу, що порушення розробником вимог Закону про регуляторну діяльність 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 передбачено статтею 10 Закону.

Підсумовуючи вищенаведене, проект Закону порушує основні принципи державної регуляторної політики, визначених статтею 4 Закону про регуляторну політику, а саме: адекватності, ефективності, збалансованості; вимог статті 5 Закону в частині недопущення прийняття регуляторних актів, які не узгоджуються з діючими регуляторними актами; 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 (із змінами).

30 0220014640 00005

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 Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо участі інженера-консультанта у реалізації будівельних проектів».

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



**Олег МІРОШНІЧЕНКО**

