



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» розглянула проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» (далі – проект Закону), разом з додатками, поданий листами Державного агентства України з управління зоною відчуження (далі – ДАЗВ) від 21.12.2021 № 01-4183/11-21 та від 05.01.2022 № 01-22/11-22.

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

встановила:

проектом Закону пропонується врегулювати питання, що стосуються здійснення ДАЗВ функцій дозвільного органу та функцій з державного нагляду (контролю) за додержанням правового режиму зони відчуження і відселеної частини зони безумовного (обов'язкового) відселення.

При опрацюванні проекту Закону ДРС встановила, що ДАЗВ під час його підготовки не дотримано вимог статей 5 та 8 Закону.

Так, підпунктом 6 пункту 1 проекту Закону пропонується викласти абзац сьомий частини другої статті 12 Закону «Про правовий режим територій, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» у новій редакції, якою встановити, що у зонах відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення забороняється здійснення юридичними особами та фізичними особами-підприємцями будь-якої діяльності без спеціального



3010222010160903

Державна регуляторна служба України

РІШЕННЯ № 43 від 26.01.2022



Державна регуляторна служба України
РІШЕННЯ № 43 від 26.01.2022
КЕП Кучер Олексій Володимирович
58E2D9E7F900307B04000003BF53000408B8E00

дозволу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері управління зоною відчуження та зоною безумовного (обов'язкового) відселення, або без подання декларації про відповідність матеріально-технічної бази вимогам законодавства.

Прийняття зазначеної норми може створити передумови для подвійного державного регулювання господарської діяльності. Адже, для здійснення певних видів господарської діяльності суб'єктам господарювання (проведення будівельних робіт, експлуатація радіоелектронних засобів або випромінювальних пристроїв, операції у сфері поводження з відходами тощо), згідно з законодавством, необхідно отримати відповідні документи дозвільного характеру.

Отже, суб'єкти господарювання для здійснення будь-якої господарської діяльності будуть зобов'язані отримувати крім документів дозвільного характеру, які дають право на здійснення господарської діяльності, додатково і спеціальний дозвіл ДАЗВ.

Натомість вважаємо за доцільне передбачити можливість погодження ДАЗВ відповідних дозволів, якщо суб'єкти господарювання мають наміри здійснювати господарську діяльність у зонах відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення та розробити відповідну дозвільну (погоджувальну) процедуру.

Пунктом 4 проекту Закону пропонується внести зміни до частини третьої статті 2 Закону про дозвільну систему, визначивши, що видача (переоформлення, анулювання) спеціальних дозволів на провадження окремих видів діяльності на території зони відчуження і зони безумовного (обов'язкового) відселення здійснюються відповідно до Закону про дозвільну систему з урахуванням особливостей, визначених Законом про правовий режим.

Слід зазначити, що проект Закону не містить положень щодо конкретних особливостей здійснення суб'єктами господарської діяльності виду господарської діяльності, до якого пропонується запровадити регулювання.

Враховуючи викладене, пункт 4 підлягає виключенню з проекту Закону.

Підпунктом 8 пункту 1 пропонується доповнити Закон про правовий режим статтею 12², частиною дванадцятю якої визначити, що підстави для переоформлення спеціального дозволу визначені частиною восьмою статті 4¹ Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності».

Зауважуємо, що частиною восьмою статті 4¹ Закону про дозвільну систему визначено, що підстави для переоформлення документа дозвільного характеру встановлюються законом. При цьому зазначеною статтею Закону про дозвільну систему не визначено підстав для переоформлення, а визначено обставини та випадки, які не є підставами для переоформлення документів дозвільного характеру.

З огляду на викладене, посилання на норми Закону про дозвільну систему щодо підстав для переоформлення дозволу є некоректним.



Проектом закону також передбачено внесення змін до статті 2 Закону «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (далі - Закон про нагляд (контроль)), а саме доповнення переліку органів, що здійснюють державний нагляд (контроль) у встановленому цим Законом порядку з урахуванням особливостей, визначених законами у відповідних сферах та міжнародними договорами, органом державного нагляду та контролю за додержанням правового режиму зони відчуження і відселеної частини зони безумовного (обов'язкового) відселення.

При цьому норми проекту закону не визначають жодних підстав, що вказували б на наявність особливостей здійснення державного нагляду (контролю) у відповідній сфері, відмінних від порядку встановленого Законом про нагляд (контроль).

Згідно статті 1 Закону про нагляд (контроль), державний нагляд (контроль) - діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища.

Частиною першою статті 2 Закону про нагляд (контроль) визначено, що дія цього Закону поширюється на відносини, пов'язані зі здійсненням державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності.

Слід зазначити, що державний нагляд (контроль) здійснюється за суб'єктами господарювання.

Звертаємо увагу, що стаття 20 Закону України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» (далі – Закон України), яку проектом закону пропонується викласти у новій редакції, визначає державний нагляд (контроль) за додержанням правового режиму в зонах, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи.

При цьому, запропонована проектом Закону редакція статті 20 Закону містить лише процедуру проведення заходів державного контролю, але у проекті Закону не визначено види господарської діяльності, які є предметом державного нагляду (контролю), а отже проект Закону не відповідає вимогам встановленим частиною 4 статті 4 Закону про нагляд (контроль).

Крім того, при опрацюванні редакції проекту Закону та аналізу регуляторного впливу (далі – АРВ), ДРС встановила, що ДАЗВ під час підготовки не дотримано вимог статей 4 та 8 Закону в частині підготовки АРВ, беручи до уваги таке.



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 (далі – АРВ).

У 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 (зі змінами) (далі – Методика).

Так у розділі I «Визначення проблеми» АРВ згідно з вимогами Методики, розробник має чітко визначити проблему, яку пропонується розв'язати шляхом державного регулювання, зробити аналіз цієї проблеми та оцінку її важливості, зокрема, визначити основні групи, на які проблема справляє вплив.

Проектом Закону передбачається доповнити Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності пунктом 157 «Спеціальний дозвіл на провадження окремих видів діяльності на території зони відчуження і зони безумовного (обов'язкового) відселення».

При цьому зазначаємо, що зважаючи на політику держави, спрямовану на скорочення переліку документів дозвільного характеру, АРВ до проекту Закону не містить належного обґрунтування збільшення кількості документів дозвільного характеру.

Також зазначаємо, що одним із принципів державної регуляторної політики є, зокрема, доцільність - обґрунтована необхідність державного регулювання господарських відносин з метою вирішення існуючої проблеми. Проте в I Розділі АРВ взагалі не обґрунтовано причини, необхідність та доцільність внесення змін до статті 2-1, 11-1 та 12-1 Закону України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи», щодо виділення території для спорудження та експлуатації об'єктів, призначених для поводження з відпрацьованим ядерним паливом, особливостей функціонування територій та об'єктів природно-заповідного фонду та відвідування зони безумовного (обов'язкового) відселення з пізнавальною метою. Натомість в проблемі вказано лише про необхідність визначення механізму видачі дозвільних документів на провадження діяльності на території зони відчуження та зони безумовного (обов'язкового) відселення.

У розділі II АРВ «Цілі державного регулювання» необхідно чітко визначити цілі державного регулювання, що мають бути безпосередньо пов'язані із розв'язанням проблеми. Цілі державного регулювання, задекларовані розробником у цьому розділі, не відповідають проблемам, визначеним у I розділі



АРВ, є абстрактними та не вимірюваними. Зокрема розробником не визначено індикаторів зменшення масштабів проблеми, які характеризували б досягнення мети регулювання.

Натомість розробником лише визначено що ціллю державного регулювання є врегулювання питань, що стосуються здійснення ДАЗВ функцій дозвільного органу та функцій з державного нагляду (контролю) що суперечить змісту проекту Закону.

У розділі III «Визначення та оцінка альтернативних способів досягнення встановлених цілей» АРВ 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 взагалі не проаналізував Альтернативу 1 «Існуюча ситуація залишається без змін». Натомість розробником лише зазначено про відсутність будь-яких вигод та витрат держави та суб'єктів господарювання від застосування вищевказаної альтернативи.

Також в таблиці «Оцінка впливу на сферу інтересів громадян» зазначено що проект акта не належить до сфери регулювання цивільних відносин та не розповсюджується на сферу інтересів громадян.

Проте проектом Закону пропонується виключити Розділ IV в якому визначені заходи щодо зниження ризику захворюваності населення у зоні посиленого радіоекологічного контролю та надання пільг і компенсації населенню відповідно до Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи».

Також в таблиці «Оцінка впливу на сферу інтересів господарювання» не зазначено кількість суб'єктів господарювання, що підпадають під дію регулювання, а також питому вагу групи у загальній кількості (відсотків).

Повідомляємо, що відсутність чітко встановленого кола таких суб'єктів господарювання не дозволять в подальшому здійснити розрахунки витрат, згідно з додатками 2-4 до Методики.

Зауважуємо, що оскільки розробник обмежився переважно текстовим і формальним наведенням інформації, характеристика якої полягає у необхідності прийняття запропонованого ним регулювання, а також не здійснив відповідні розрахунки витрат для держави та суб'єктів господарювання (згідно з додатками 2, 3 та 4 до Методики), ДРС дійшла висновку, що результат дії проекту Закону та рівень досягнення цілей державного регулювання у спосіб визначений Законом, розробником не доведено.

Інформуємо, що аналіз вигод та витрат показує соціальну та економічну доцільність запропонованого регулювання, допомагає оцінити вплив, який може мати регуляторний акт на інтереси різних груп (держава, суб'єкти господарювання, громадяни).

Підсумовуючи викладене, вказані обставини унеможливають надання об'єктивної оцінки тому, наскільки обраний розробником спосіб державного



регулювання відповідає проблемі, що потребує врегулювання, та наскільки його застосування буде ефективним для її вирішення.

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 достатньо проаналізовано причини відмови від застосування того чи іншого способу та аргументи на користь обраного.

Зазначене є порушенням принципу ефективності, тобто, 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 «Механізми та заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми» АРВ розробником не описано механізму дії запропонованого регулювання з урахуванням основних бізнес-процесів, які потрібно буде забезпечити суб'єктам господарювання для реалізації його вимог (зазначити, яким чином будуть діяти норми цього акта, 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 належно обраховані витрати на одного суб'єкта господарювання великого і середнього підприємництва, які виникають внаслідок дії регуляторного акта та бюджетні витрати на адміністрування регулювання для суб'єктів великого і середнього підприємництва згідно з Додатками 2 - 4 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 та суб'єктів господарювання.

Також зазначаємо, що відповідно до вимог Методики, якщо питома вага суб'єктів малого підприємництва (малих та мікропідприємств разом) у загальній кількості суб'єктів господарювання, на яких поширюється регулювання, перевищує 10 відсотків, необхідно здійснити розрахунок витрат на запровадження державного регулювання для суб'єктів малого підприємництва згідно з додатком 4 до Методики (М-Тест).

У розділі VIII «Визначення показників результативності дії регуляторного акта», в порушення вимог пункту 10 Методики розробник не визначив такі обов'язкові показники результативності, як розмір надходжень до державного та місцевих бюджетів і державних цільових фондів, пов'язаних з дією акта та розмір коштів і час, що витрачатимуться суб'єктами господарювання та/або фізичними особами, пов'язаними з виконанням вимог акта.

Крім того згідно з вимогами пункту 10 Методики розробнику необхідно, крім обов'язкових показників результативності регуляторного акта визначити



також додаткові показники, які безпосередньо пов'язані із дією регуляторного акта, та яких, відповідно до вимог Методики, повинно бути у кількості не менше трьох.

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.

Зважаючи на вищевикладене, за результатами розгляду положень проекту Закону та аналізу його регуляторного впливу встановлено, що проект Закону розроблений з порушенням ключових принципів державної регуляторної політики, таких як: доцільність, адекватність, ефективність та збалансованість, визначених статтею 4 Закону, вимог статті 8 цього Закону в частині підготовки АРВ з урахуванням вимог Методики.

Ураховуючи вищенаведене, керуючись вимогами частини четвертої статті 21 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», ДРС

вирішила:

відмовити в погодженні проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи».

**Голова Державної регуляторної
служби України**

Олексій КУЧЕР

