



ДЕРЖАВНА РЕГУЛЯТОРНА СЛУЖБА УКРАЇНИ

РІШЕННЯ

від 08 вересня 2020 року № 28

Про необхідність усунення Міністерством захисту довкілля та природних ресурсів України порушень принципів державної регуляторної політики згідно із вимогами Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»

Відповідно до статті 30 Закону України від 11.09.2003 № 1160-IV «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (далі – Закон № 1160) та на підставі звернення суб'єкта господарювання, Державна регуляторна служба України здійснила експертизу наказу Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 15.12.94 № 116 «Про затвердження Інструкції про порядок розробки та затвердження гранично допустимих скидів (ГДС) речовин у водні об'єкти із зворотними водами», зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 22 грудня 1994 р. за № 313/523 (далі – Наказ № 116), та встановила таке.

У преамбулі Наказу № 116 зазначено, що цей наказ розроблений відповідно до статті 33 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» з метою удосконалення роботи по розробці та затвердженню гранично допустимих скидів забруднюючих речовин у водні об'єкти із зворотними водами.

Зі змісту статті 33 Закону України від 25 червня 1991 року № 1264-ХІІ «Про охорону навколишнього природного середовища» (далі – Закон № 1264) вбачається, що екологічні нормативи встановлюють гранично допустимі викиди та скиди у навколишнє природне середовище забруднюючих хімічних речовин, рівні допустимого шкідливого впливу на нього фізичних та біологічних факторів. Екологічні нормативи повинні встановлюватися з урахуванням вимог санітарно-гігієнічних та санітарно-протиепідемічних правил і норм, гігієнічних нормативів. Екологічні нормативи розробляються і вводяться в дію центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, та іншими уповноваженими на те державними органами відповідно до законодавства України.

Водночас статтею 38 Водного кодексу України визначено, що нормативи гранично допустимого скидання забруднюючих речовин встановлюються з метою поетапного досягнення екологічного нормативу якості води.

Порядок розробки нормативів гранично допустимого скидання та перелік забруднюючих речовин, що нормуються, встановлюються Кабінетом Міністрів України.

Відповідний Порядок розроблення нормативів гранично допустимого скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 11 вересня 1996 р. № 1100 «Про затвердження Порядку розроблення нормативів гранично допустимого скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти та перелік забруднюючих речовин, скидання яких у водні об'єкти нормується» (далі – Порядок нормативів ГДС), який визначає основні вимоги до нормування гранично допустимого скидання (ГДС) забруднюючих речовин, які присутні у складі зворотних вод водокористувачів.

При цьому, після державної реєстрації Наказу № 116 з 1994 р., незважаючи на численне затвердження нових редакцій Водного Кодексу України та внесення змін до Порядку нормативів ГДС, зазначений наказ і досі не зазнав змін.

З метою надання роз'яснень в частині неоднозначності застосування норм чинного законодавства та Інструкції про порядок розробки та затвердження гранично допустимих скидів (ГДС) речовин у водні об'єкти із зворотними водами, затвердженої Наказом № 116 (далі - Інструкція), які регулюють ГДС забруднюючих речовин у водні об'єкти із зворотними водами, суб'єкти господарювання звертаються до відповідних органів державної влади.

Так, зі змісту роз'яснень Державного агентства водних ресурсів України, наданих листом від 07.05.2020 № 2545/9/11-20, вбачається, що нормативи ГДС розробляються відповідно до Водного кодексу України, Порядку нормативів ГДС та Інструкції – у частині, що не суперечить вимогам Водного кодексу України та Порядку нормативів ГДС.

Зауважуємо, що пунктом 36 Плану заходів щодо дерегуляції господарської діяльності, затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 р. № 615-р «Про затвердження плану заходів щодо дерегуляції господарської діяльності та визнання такими, що втратили чинність, деяких розпоряджень Кабінету Міністрів України» (далі – Розпорядження № 615-р), у IV кварталі 2016 року передбачалось внесення змін до Наказу № 116 задля упорядкування нормативно-правового регулювання питань розроблення та затвердження нормативів ГДС забруднюючих речовин, виконання якого було покладено на Мінприроди та Держекоінспекцію.

У свою чергу, пунктом 30 Плану заходів щодо дерегуляції господарської діяльності та покращення бізнес-клімату, затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 4 грудня 2019 р. № 1413-р «Про затвердження плану заходів щодо дерегуляції господарської діяльності та покращення бізнес-клімату, плану дій щодо підвищення позиції України в рейтингу Світового банку “Ведення бізнесу” (“Doing Business”) та визнання такими, що втратили чинність, деяких розпоряджень Кабінету Міністрів України», у I кварталі 2020 року також було передбачено розроблення та затвердження наказу Мінекоенерго «Про внесення змін до наказу Міністерства охорони навколишнього природного середовища від 15 грудня 1994 р. № 116 «Про затвердження Інструкції про порядок розробки та затвердження гранично допустимих скидів (ГДС)

речовин у водні об'єкти із зворотними водами», виконання якого покладено на Мінекоенерго.

Натомість на сьогодні зазначені вимоги не виконані, а суб'єкти господарювання у сфері по ГДС забруднюючих зобов'язані керуватися нормами Водного кодексу України, Порядком нормативів ГДС та Інструкцією, яка не відповідає вимогам чинного законодавства.

У свою чергу, за результатами проведеної ДРС експертизи положень Інструкції встановлено таке.

Підпунктом 2.1 пункту 1 Інструкції визначено, що скид зворотних вод у водні об'єкти є одним з видів спеціального водокористування і здійснюється на основі *дозволів*, які видаються у встановленому порядку *органами Мінприроди України*.

Відповідно до підпункту 2.24 пункту 2 Інструкції підготовка матеріалів на погодження та отримання *дозволів на розробку ГДС* і порядок видачі дозволів наведені в додатку 3.

Додатком 3 Інструкції затверджений Порядок підготовки матеріалів для погодження і отримання *дозволів на розробку ГДС речовин* та порядок видачі *дозволів* (далі – Додаток 3).

Підпунктом 1, 2 та 4 пункту 1 Додатку 3 Інструкції наведено перелік необхідних матеріалів для одержання дозволу на розробку проектів ГДС та зазначено, що дозволи видаються терміном на 5 років, які затверджуються Мінприроди України.

У свою чергу, Закон України від 6 вересня 2005 року № 2806-IV «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» (далі – Закон № 2806) визначає правові та організаційні засади функціонування дозвільної системи у сфері господарської діяльності і встановлює порядок діяльності дозвільних органів, уповноважених видавати документи дозвільного характеру, та адміністраторів.

Відповідно до статті 4 Закону № 2806 виключно законами, які регулюють відносини, пов'язані з одержанням документів дозвільного характеру, встановлюються: необхідність одержання документів дозвільного характеру та їх види; дозвільний орган, уповноважений видавати документ дозвільного характеру; платність або безоплатність видачі (переоформлення, анулювання) документа дозвільного характеру; строк видачі документа дозвільного характеру або відмови у його видачі; вичерпний перелік підстав для відмови у видачі, переоформлення, анулювання документа дозвільного характеру; строк дії документа дозвільного характеру або необмеженість строку дії такого документа; перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності; перелік та вимоги до документів, які суб'єкту господарювання необхідно подати для одержання документа дозвільного характеру.

Згідно із частиною першою статті 4¹ Закону № 2806 порядок проведення дозвільної (погоджувальної) процедури, переоформлення та анулювання документів дозвільного характеру центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами встановлюється Кабінетом Міністрів України за поданням відповідного дозвільного органу, погодженим з уповноваженим

органом, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Частиною п'ятою статті наведено перелік підстав для відмови у видачі документа дозвільного характеру та зазначено, що *законом* можуть встановлюватися інші підстави для відмови у видачі документа дозвільного характеру. Відмова у видачі документа дозвільного характеру за підставами, *не передбаченими законами, не допускається*.

У свою чергу, Переліком документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності, затвердженим Законом України від 19 травня 2011 року № 3392-VI (далі- Закон № 3392), не передбачено такий вид документу дозвільного характеру як *дозвіл на розробку ГДС речовин*.

Відповідно до вимог статті 1 Закону № 3392 забороняється вимагати від суб'єктів господарювання отримання документів дозвільного характеру, які не внесені до Переліку, затвердженого цим Законом.

Таким чином, процедура отримання дозволів, яка передбачена положеннями Інструкції, зокрема, Додатком 3 Інструкції, може встановлюватись лише *законами*.

Крім того, необхідно звернути увагу і на те, що підпунктом 2.25 пункту 2 Інструкції визначено, що при розрахунку величин ГДС речовин можуть бути використані програми на ЕОМ розроблені головною організацією - УкрНЦОВ Мінприроди України, а також програми на ЕОМ, розроблені іншими організаціями, які пройшли тестування в УкрНЦОВ і рекомендовані Мінприродою України для використання.

При цьому, згідно з Додатком 3 Інструкції наявність прикладної програми для ПЕОМ по розробці ГДС, розробленої та погодженої УкрНЦОВ, є *обов'язковою умовою* для одержання претендентом на розробку ГДС відповідного дозволу Мінприроди України.

Таке окреме виділення в Інструкції прикладної програми для ПЕОМ по розробці ГДС, розробленої УкрНЦОВ, яке є *обов'язковою умовою* для одержання претендентом на розробку ГДС відповідного дозволу, створює неконкурентні переваги для цієї установи.

Таким чином, відсутність чітких та прозорих положень, які б визначали вичерпний перелік вимог до розробників ГДС та прикладної програм ПЕОМ по розробці ГДС, створює передумови для різного застосування на практиці одних і тих самих норм, суб'єктивного підходу та зловживань у даній сфері правового регулювання та, як наслідок, призводить до корупційних ризиків, штучно створює монопольне становище на ринку програмного забезпечення та не відповідає законодавчо встановленим вимогам, які регламентують питання його обігу.

За таких обставин, Інструкція, затверджена Наказом № 116, що містить ознаки невідповідності вимогам чинного законодавства України, суперечить ключовим принципам державної регуляторної політики, визначеним статтею 4 Закону № 1160, зокрема:

доцільність - обґрунтована необхідність державного регулювання господарських відносин з метою вирішення існуючої проблеми, *в частині відсутності необхідності запровадження механізму державного регулювання,*

передбаченого Додатком 3 Інструкції, затвердженої Наказом № 116, стосовно видачі дозволів на розробку ГДС речовин;

адекватність - відповідність форм та рівня державного регулювання господарських відносин потребі у вирішенні існуючої проблеми та ринковим вимогам з урахуванням усіх прийнятних альтернатив, оскільки механізм державного регулювання не узгоджується з актами вищої юридичної сили, в частині запровадження, передбаченого Додатком 3 Інструкції, Порядку підготовки матеріалів для погодження і отримання дозволів на розробку ГДС речовин та порядок видачі дозволів, а також положення Інструкцій стосовно застосування прикладної програми для ПЕОМ по розробці ГДС створюють неконкурентні умови для суб'єктів господарювання в частині обмеженого вибору програм для ПЕОМ по розробці ГДС.

Враховуючи зазначене вище та з огляду на те, що згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 27.05.2020 № 425 «Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України є правонаступником прав, обов'язків та майна Міністерства енергетики та захисту довкілля у відповідній сфері, Державна регуляторна служба України, керуючись частиною третьою статті 27 Закону № 1160

вирішила:

запропонувати Міністерству захисту довкілля та природних ресурсів України привести у відповідність до вимог Водного Кодексу України та постанови Кабінету Міністрів України від 11 вересня 1996 р. № 1100 «Про затвердження Порядку розроблення нормативів гранично допустимого скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти та перелік забруднюючих речовин, скидання яких у водні об'єкти нормується» Інструкцію про порядок розробки та затвердження гранично допустимих скидів (ГДС) речовин у водні об'єкти із зворотними водами, затверджену наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 15.12.94 № 116, як такої, що не узгоджується з їх вимогами та порушує принципи державної регуляторної політики.

Рішення Державної регуляторної служби України щодо усунення порушень принципів державної регуляторної політики підлягає виконанню у порядку, визначеному статтею 28 Закону № 1160, у двомісячний строк з дня прийняття такого рішення.

Виконання такого рішення передбачає підготовку проекту акта про внесення змін до наказу Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 15.12.94 № 116 «Про затвердження Інструкції про порядок розробки та затвердження гранично допустимих скидів (ГДС) речовин у водні об'єкти із зворотними водами» та подання до уповноваженого органу копії акта про внесення змін до цього регуляторного акта не пізніше одного робочого дня до закінчення строку виконання відповідного рішення.

У разі невиконання рішення уповноваженого органу про необхідність усунення порушень принципів державної регуляторної політики або неоскарження цього рішення органом виконавчої влади протягом встановленого в Законі № 1160 строку, дія регуляторного акта або окремих його положень, щодо яких було прийнято відповідне рішення, зупиняється наступного дня з дня закінчення строку для виконання такого рішення.

Подання скарги щодо рішення уповноваженого органу не зупиняє дії цього рішення.

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

Олег МІРОШНІЧЕНКО