

ВИСНОВОК
за результатами проведення
антикорупційної експертизи нормативно-правового акту

| | |
|---|---|
| Назва акту | Про деякі питання спеціального використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду м. Києва |
| Оприлюднення проєкта рішення | 14.04.2021 |
| Рєєстраційний номер проєкта | 1271 |
| Ініціатор (розробник) проєкта | депутат Київської міської ради Михайло Ковальчук |
| Постійна депутатська комісія, до відання якої віднесено попередній розгляд проєкта | Постійна комісія Київської міської ради з питань екологічної політики та постійна комісія Київської міської ради з питань регуляторної політики |
| Висновок та рекомендації | Негативний – Містить корупціогенні фактори |

Опис акту.

Метою прийняття рішення визначено врегулювання питання спеціального використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду з дотриманням встановленого режиму охорони заповідних природних комплексів та об'єктів м. Києва.

Проектом рішенням пропонується затвердити Порядок встановлення лімітів на використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення м. Києва (далі за текстом – Порядок встановлення лімітів) та Порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду м. Києва (далі – Порядок видачі дозволів).

Корупціоценні фактори

1. Юридичні колізії

1.1. Пунктом 4 проекту Порядку видачі дозволів передбачається, що для отримання дозволу заявник подає до Управління екології та природних ресурсів *виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) через центри надання адміністративних послуг* заяву, навівши в ній обґрунтування потреби в цих ресурсах, разом з копією затвердженого в установленому порядку ліміту. У заяві зазначається назва території чи об'єкту природно-заповідного фонду, у межах яких планується здійснення спеціального використання природних ресурсів, і підприємство, установа чи організація, у віданні яких перебуває територія чи об'єкт природно-заповідного фонду або їх частина, вид використання, картосхему території чи об'єкту природно-заповідного фонду із зазначенням ділянок, де буде здійснюватися використання природних ресурсів, обсяги та терміни використання.

Одночасно, згідно з частиною 8 статті 9-1 Закону України «Про природно-заповідний фонд України», видача дозволів здійснюється на підставі клопотання (заявки) природокористувача, погодженого із власником або постійним користувачем земельної ділянки та заінтересованими органами.

Частиною 1 статті 4 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» визначено, що *перелік та вимоги до документів, які суб'єкту господарювання необхідно подати для одержання документа дозвільного характеру встановлюються виключно законами, які регулюють відносини, пов'язані з одержанням документів дозвільного характеру.*

Із зазначеної норми проєкту Порядку видачі дозволів вбачається, що для отримання дозволу, природокористувач має подати:

- заяву;
- копію затвердженого в установленому порядку ліміту.

Це суперечить законодавству, оскільки ні Законом України «Про природно-заповідний фонд України», ні Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» не встановлено подання для отримання дозволу будь-яких інших документів, крім клопотання (заявки). Крім того, Управління екології та природних ресурсів виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) буде мати доступ до інформації про ліміти, оскільки відповідно до проєкту рішення, що аналізується, є органом, який встановлює такі ліміти. Рекомендуємо виключити із переліку документів, що подаються для отримання дозволу, копію затвердженого в установленому порядку ліміту.

Також рекомендуємо привести назву звернення природокористувача для отримання дозволу у відповідність з законом (встановити клопотання (заявку), замість заяви).

1.2. Пунктом 10 проєкту Порядку видачі дозволів встановлено, що *дозвіл може бути анульований Управлінням екології та природних ресурсів виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) у разі:*

- звернення заявника із заявою про анулювання дозволу;
- наявність в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань відомостей про припинення юридичної особи, яка отримала дозвіл, шляхом злиття, приєднання, поділу, перетворення та ліквідації, якщо інше не встановлено законом;
- наявність в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань відомостей про припинення підприємницької діяльності фізичної особи-підприємця, який отримав дозвіл;
- встановлення факту надання в заяві про видачу дозволу та/або документах, що додаються до неї, недостовірної інформації;
- різкого погіршення стану навколишнього природного середовища внаслідок природокористування;
- порушення умов природокористування та режиму території природно-заповідного фонду.

Дія дозволу припиняється через десять робочих днів із дня прийняття (винесення) Управлінням екології та природних ресурсів виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) рішення про анулювання такого документа.

Частиною 7 статті 4-1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», встановлено, що дозвільний орган анулює документ дозвільного характеру з таких підстав:

- звернення суб'єкта господарювання із заявою про анулювання документа дозвільного характеру;
- наявність в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань відомостей про припинення юридичної особи шляхом злиття, приєднання, поділу, перетворення та ліквідації, якщо інше не встановлено законом; {
- наявність в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань відомостей про припинення підприємницької діяльності фізичної особи – підприємця.

Дозвільний орган, що видав документ дозвільного характеру, може звернутися до адміністративного суду з позовом про застосування заходу реагування у виді анулювання документа дозвільного характеру за наявності хоча б однієї з таких підстав:

1) встановлення факту надання в заяві про видачу документа дозвільного характеру та документах, що додаються до неї, недостовірної інформації;

2) здійснення суб'єктом господарювання певних дій щодо провадження господарської діяльності або видів господарської діяльності, на які отримано документ дозвільного характеру, з порушенням вимог законодавства, щодо яких дозвільний орган видавав припис про їх усунення із наданням достатнього часу для їх усунення.

Законом можуть передбачатися інші підстави для анулювання документа дозвільного характеру.

Відповідно до частини 6 статті 9-1 Закону України «Про природно-заповідний фонд України», дозвіл на спеціальне використання природних ресурсів може бути анульований органом, що його видав, у разі: різкого погіршення стану навколишнього природного середовища внаслідок природокористування, ліквідації підприємства, установи або організації, яка отримала дозвіл; порушення умов природокористування та режиму території природно-заповідного фонду; втрати чи пошкодження дозволу, що не дає можливості визначити зміст дозволу.

Таким чином, проектом Порядку видачі дозволів не передбачено такої підстави анулювання дозволу, як втрата чи пошкодження дозволу, що не дає можливості визначити зміст дозволу. Це є корупціогенним фактором, оскільки відповідний дозвільний орган буде мати можливість або застосувати відповідну підставу для анулювання дозволу з посиланням на закон, або не застосовувати її на підставі цього Порядку видачі дозволів.

Рекомендуємо додати відповідну підставу анулювання дозволу до пункту 10 Порядку видачі дозволів.

1.3. Пунктом 7 проекту Порядку видачі дозволів встановлено, що у разі усунення заявником причин, що стали підставою для відмови у видачі дозволу, Управління екології та природних ресурсів виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) повторно розглядає заяву про видачу дозволу з пакетом документів, що свідчать про усунення причин, які стали підставою для відмови у видачі дозволу та у десятиденний строк приймає рішення.

Відповідно до абзацу 8 частини 5 статті 4-1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», у разі усунення суб'єктом господарювання причин, що стали підставою для відмови у видачі документа дозвільного характеру, повторний розгляд документів здійснюється дозвільним органом у строк, що не перевищує п'яти робочих днів з дня отримання відповідної заяви суб'єкта господарювання, документів, необхідних для видачі документа дозвільного характеру, і документів, які засвідчують усунення причин, що стали підставою для відмови у видачі документа дозвільного характеру, якщо інше не встановлено законом.

Законом України «Про природно-заповідний фонд України» не встановлено іншого строку видачі дозволу при повторному розгляді виправлених документів, таким чином десятиденний строк, встановлений пунктом 7 проекту Порядку видачі дозволів суперечить законодавству, оскільки за абзацом 8 частини 5 статті 4-1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» він має становити 5 робочих днів.

Рекомендуємо привести строк у відповідність до законодавства.

2. Прогалина

2.1. Пунктом 10 проекту Порядку видачі дозволів встановлено, що дозвіл може бути анульований Управлінням екології та природних ресурсів виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) у разі:

- звернення заявника із заявою про анулювання дозволу;
- наявність в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань відомостей про припинення юридичної особи, яка отримала дозвіл,

шляхом злиття, приєднання, поділу, перетворення та ліквідації, якщо інше не встановлено законом;

- наявність в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань відомостей про припинення підприємницької діяльності фізичної особи-підприємця, який отримав дозвіл;

- встановлення факту надання в заяві про видачу дозволу та/або документах, що додаються до неї, недостовірної інформації;

- різкого погіршення стану навколишнього природного середовища внаслідок природокористування;

- порушення умов природокористування та режиму території природно-заповідного фонду.

Дія дозволу припиняється через десять робочих днів із дня прийняття (винесення) Управлінням екології та природних ресурсів виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) рішення про анулювання такого документа.

Одночасно, проектом Порядок видачі дозволів не містить жодної норми про процедуру ануляції дозволів, суб'єктів його ініціювання, перевірки фактів, що можуть бути підставою для анулювання дозволу та документів, якими вони підтверджуються, строків проведення таких перевірок та правових форм їх здійснення, порядку повідомлення повідомлення природокористувача про таке рішення та видачі його копії, ознайомлення природокористувача з матеріалами, що стали підставою прийняття відповідного рішення, можливості та порядку його оскарження в адміністративному порядку.

Таким чином, нормами проекту не врегульовані суспільних відносин, що перебувають у сфері його правового регулювання і потребують юридичного вирішення. За таких обставин, Управлінням екології та природних ресурсів виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) фактично на власний розсуд може розпочинати або не розпочинати щодо природокористувачів процедури, що можуть бути підставою анулювання дозволів, не обмежені строками в цих питаннях, що є корупційним ризиком.

Рекомендуємо передбачити в проекті відповідну процедуру анулювання дозволів.

2.2. Пунктом 12 проекту Порядку видачі дозволів (на підставі частини 11 статті 4-1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності») визначено, що дії щодо одержання погоджень, висновків та інших документів, необхідних для видачі дозволу, вчиняються Управлінням екології та природних ресурсів виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) без залучення заявника.

Згідно з частиною 8 статті 9-1 Закону України «Про природно-заповідний фонд України», видача дозволів здійснюється на підставі клопотання (заявки) природокористувача, погодженого із власником або постійним користувачем земельної ділянки та заінтересованими органами.

Однак, нормами проекту Порядку видачі дозволів не встановлено відповідної процедури отримання погоджень з постійними користувачами та заінтересованими органами, зокрема строків надсилання їм документів на погодження.

Це є корупційним ризиком, оскільки дає можливість дозвільному органу або затягувати процедуру надання дозволу, оскільки постійні користувачі та заінтересованими органами можуть не встигати погодити або відмовити в погодженні клопотання у 30-денний термін, або взагалі приймати рішення без врахування таких погоджень.

3. Нечітке визначення завдань, форм та відповідальності владного суб'єкта

Вимогами пункту 10 Порядку встановлення лімітів передбачається, що у разі усунення заявником причин, що стали підставою для відмови у затвердженні лімітів, заявник повторно подає клопотання з пакетом документів.

Управління екології та природних ресурсів виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) повторно у десятиденний строк розглядає подані документи та приймає відповідне рішення.

Формулювання “відповідне рішення” суперечить принципу правової визначеності як складової принципа верховенства права, а також призводить до невизначеності форм, у яких приймається певне рішення, незрозумілості варіантів поведінки суб'єкта владних повноважень.

Відтак, вбачається, що названі вище обставини потенційно створюють умови для вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень.

Тому рекомендується чітко визначити види поведінки (рішень) суб'єкта владних повноважень та форм їх прийняття.

4. Нечітка регламентація прав, обов'язків та відповідальності юридичних та фізичних осіб під час здійснення публічних процедур

Пунктом 2 проекту Порядку видачі дозволів встановлено, що *Управління екології та природних ресурсів виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) розглядає та приймає рішення щодо видачі дозволу протягом десяти днів з дати одержання від заявника відповідних документів або повертає їх останньому з письмовим поясненням підстави для відмови у видачі дозволу.*

Відповідно до абзац 4 частини 1 статті 4-1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», *строк видачі документів дозвільного характеру становить десять робочих днів, якщо інше не встановлено законом.*

Частиною 11 статті 9-1 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» визначено, що *дозвіл видається після затвердження лімітів протягом місяця з моменту подання клопотання.*

Таким чином, проектом Порядку видачі дозволів пропонується встановити більш короткі строки на видачу дозволу, ніж встановлено законом.

Одночасно, абзацом 11 статті 1 Закону України “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності” встановлено *принцип мовчазної згоди - принцип, згідно з яким суб'єкт господарювання набуває право на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності без отримання відповідного документа дозвільного характеру, за умови якщо суб'єктом господарювання або уповноваженою ним особою подано в установленому порядку заяву та документи в повному обсязі, але у встановлений законом строк документ дозвільного характеру або рішення про відмову у його видачі не видано або не направлено.*

Отже, встановлення більш короткого строку на надання дозволу, ніж визначено законом, створює невизначеність для природокористувачів щодо того, з якого строку вони набуває право на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або право на оскарження бездіяльності владного суб'єкта.

Рекомендуємо привести строки надання дозволу у відповідність до законодавства.

5. Недотримання принципу прозорості та відкритості у діяльності суб'єкта правозастосування

Пунктом 14 Порядку встановлення лімітів передбачається, що *Управління екології та природних ресурсів виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) щорічно готує зведену інформацію про обсяги використання природних ресурсів у межах об'єктів природно-заповідного фонду та скеровує їх до постійної комісії Київської міської ради з питань екологічної політики для відома.*

Однак, попри підготовку щорічного об'єму суспільно важливої інформації Управління екології та природних ресурсів виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) не зобов'язане оприлюднювати таку інформацію для вільного доступу.

Такі обставини, хоча прямо й не порушують вимоги законодавства України, проте створюють реальні умови для зменшення рівня прозорості та відкритості діяльності наглядових рад, що потенційно може призвести до вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень.

У зв'язку з цим пропонується передбачити обов'язок Управління екології та природних ресурсів виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації)

не лише надавати таку інформацію профільній постійній комісії міської ради, але й щодо доведення її до громадськості шляхом опублікування на офіційних ресурсах.

Також проектом рішення не передбачається оприлюднення інформації про встановленні ліміти на використання природних ресурсів, однак не передбачається оприлюднення цієї інформації (передбачено тільки публікацію рішень про надання дозволів на спеціальне використання природних ресурсів). Рекомендуємо також передбачити оприлюднення інформації про встановлені ліміти.

6. Недотримання інших правил нормопроектувальної техніки

Пунктом 13 проекту Порядку встановлення лімітів передбачено, що *заявники, які отримали ліміти, надають Управлінню екології та природних ресурсів виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) звіти щодо використання природних ресурсів відповідно до затверджених лімітів у строк до 1 лютого року, наступного за роком використання лімітів.*

Виходячи із системного тлумачення проекту Порядку встановлення лімітів, із даного положення вбачається, що отримання ліміту є одночасно дозволом на використання природних ресурсів, адже заявник має звітувати про використання таких лімітів.

Одночасно, відповідно до частини 1 статті 9-1 Закону України «Про природно-заповідний фонд України», *спеціальне використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду здійснюється в межах ліміту та на підставі дозволу на спеціальне використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду.*

Таким чином, єдиним документом, який надає право на спеціальне використання природних ресурсів є дозвіл. Отримання ліміту не дає права на спеціальне використання ресурсів, і наявність подібної норми саме в Порядку встановлення лімітів порушує логіку і послідовності викладення змісту нормативно-правового акта, спричиняє неясність текстового наповнення проекту нормативно-правового акта, та є корупціогенним фактором, оскільки може бути використано для здійснення спеціального використання природних ресурсів без отримання дозволу.

Рекомендуємо виключити зазначену норму із проекту Порядку встановлення лімітів.

7. Інші зауваження

Відповідно до частини 5 статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», *акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування нормативно-правового характеру набувають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо органом чи посадовою особою не встановлено пізніший строк введення цих актів у дію.*

Відповідно до пункту 4 Регламенту Київської міської ради, *проект рішення Київради нормативно-правового характеру повинен містити положення про оприлюднення та набрання ним чинності.*

Враховуючи, що проект рішення має нормативно-правовий характер, а на д, рекомендуємо встановити строк введення в дію акту пізніше дати його офіційного оприлюднення, для надання можливості природокористувачам належно підготувати необхідні документи та вивчення процедур, встановлених цим рішенням.

Висновок:

Враховуючи все вищевикладене, особливості регулювання питань діяльності суб'єктів владних повноважень щодо встановлення лімітів та надання дозволів на використання природних ресурсів, компетенції міських рад вбачається, що проект рішення "Про деякі питання спеціального використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду м. Києва" містить корупційні ризики та не повинен прийматись міською радою без додаткового доопрацювання і врахування наданих рекомендацій.

ЧЕК-ЛИСТ
 проведення антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових

| № | Корупціогенні фактори (фактори визнаються корупціогенними, якщо вони можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією) | Підтвердження |
|------|--|---|
| | <i>Корупціогенні фактори, які вказують на неправильне визначення повноважень суб'єктів правозастосування</i> | Так <input checked="" type="checkbox"/> _____ Ні _____ |
| 1.1. | надмірні дискреційні повноваження | Так _____ Ні _____ |
| 1.2. | дублювання повноважень | Так _____ Ні _____ |
| 1.3. | регулювання питань місцевого значення актами неналежного суб'єкта нормотворення | Так _____ Ні _____ |
| 1.4. | необґрунтоване делегування повноважень | Так _____ Ні _____ |
| 1.5. | відсутність чи недосконалість процедури вирішення конфлікту інтересів; | Так _____ Ні _____ |
| 1.6. | необґрунтоване регулювання питань місцевого значення | Так _____ Ні _____ |
| 1.7. | нечітке визначення завдань, форм та відповідальності владного суб'єкта | Так <input checked="" type="checkbox"/> _____ Ні _____ |
| | <i>Корупціогенні фактори, які вказують на недоліки публічних процедур</i> | Так <input checked="" type="checkbox"/> _____ Ні _____ |
| 2.1. | нечітка регламентація прав, обов'язків та відповідальності юридичних та фізичних осіб під час здійснення публічних процедур | Так <input checked="" type="checkbox"/> _____ Ні _____ |
| 2.2. | створення надмірних обтяжень чи штучних перешкод для отримувачів адміністративних послуг або сервісів ОМС | Так _____ Ні _____ |
| 2.3. | дискримінація або надання необґрунтованих привілеїв (фаворитизм) при здійсненні публічних процедур | Так _____ Ні _____ |
| | <i>Корупціогенні фактори у сфері регулювання внутрішньої діяльності ОМС</i> | Так <input checked="" type="checkbox"/> _____ Ні _____ |
| 3.1. | недотримання принципу прозорості та відкритості у діяльності суб'єкта правозастосування | Так <input checked="" type="checkbox"/> _____ Ні _____ |

| | | |
|------|--|-------------------------|
| 3.2. | відсутність чи недоліки процедур добору (конкурсу) на керівні посади у відповідному суб'єкті правозастосування | Так _____ Ні _____ |
| 3.3. | недоліки регулювання підстав і процедури звільнення з керівних посад у відповідному суб'єкті правозастосування | Так _____ Ні _____ |
| | <i>Корупціогенні фактори у сфері регулювання бюджетних правовідносин</i> | Так _____ Ні _____ |
| 4.1. | недотримання порядку формування місцевого бюджету | Так _____ Ні _____ |
| 4.2. | ігнорування (неефективне використання) механізмів публічних процедур під час бюджетного процесу | Так _____ Ні _____ |
| 4.3. | закладення в проєкт рішення про місцевий бюджет статті витрат на функції, не властиві ОМС, та/або об'єкти, які не перебувають у власності територіальної громади | Так _____ Ні _____ |
| 4.4. | ігнорування (неефективне використання) механізмів внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту при розпорядженні бюджетними коштами | Так _____ Ні _____ |
| | <i>Інші корупціогенні фактори</i> | Так ___X___ Ні _____ |
| 5.1. | юридична колізія | Так ___X___ Ні _____ |
| 5.2. | прогалина | Так ___X___ Ні _____ |
| 5.3. | необґрунтоване використання оціночних понять | Так _____ Ні _____ |
| 5.4. | недотримання інших правил нормопроектувальної техніки | Так ___X___ Ні _____ |