Аналіз регуляторного впливу

**до наказу Міністерства екології та природних ресурсів України   
«Про затвердження Змін до Методики визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства»**

**І. Визначення проблеми**

Проект наказу Міністерства екології та природних ресурсів України «Про затвердження Змін до Методики визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства» (далі – Проект наказу) розроблений Державною екологічною інспекцією України на виконання доручення Міністерства екології та природних ресурсів України від 22.04.2015 № 9966/5-15 відповідно до листа Міністерства юстиції України від 16.04.2015 № 8182/0-33-15/10-1 стосовно приведення у відповідність до вимог чинного законодавства наказу Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки від 27.10.1997 № 171 «Про затвердження Методики визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства» (далі – Методика), зареєстрованого в Міністерстві юстиції України від 05.05.1998 за № 285/2725 (у редакції наказу Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 04.04.2007 № 149).

Методика розроблена відповідно до пункту «г» частини першої статті 20 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», де зазначено, що до компетенції центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, належить затвердження нормативів, правил, участь у розробці стандартів щодо регулювання використання природних ресурсів і охорони навколишнього природного середовища від забруднення та інших шкідливих впливів.

Згідно з частиною четвертою статті 68 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» підприємства, установи, організації та громадяни зобов’язані відшкодовувати шкоду, заподіяну ними внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, в порядку та розмірах, встановлених законодавством України.

Відповідно до ст. 202 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» до компетенції центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, у сфері охорони навколишнього природного середовища належить пред’являти претензії про відшкодування збитків і втрат, заподіяних державі в результаті порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища.

Пунктом «е» статті 41 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» визначено, що відшкодування в установленому порядку збитків, завданих порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища є економічним заходом забезпечення охорони навколишнього природного середовища.

Згідно з пунктом 7 частини третьої статті 29 та пунктом 4 частини першої статті 69**-1** Бюджетного кодексу України 30 % грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності надходять до спеціального фонду Державного бюджету України, 50 % – до спеціального фонду сільських, селищних, міських бюджетів, бюджетів об’єднаних територіальних громад, 20 % – до спеціального фонду обласних бюджетів та бюджету Автономної Республіки Крим, 70 % – до спеціального фонду бюджетів міст Києва та Севастополя.

Відповідно до частин п’ятої, шостої статті 47 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» розподіл коштів, що надходять до Державного фонду охорони навколишнього природного середовища, здійснюється Кабінетом Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Кошти місцевих, Автономної Республіки Крим і Державного фондів охорони навколишнього природного середовища можуть використовуватися тільки для фінансового забезпечення здійснення природоохоронних заходів, включаючи захист від шкідливої дії вод сільських населених пунктів та сільськогосподарських угідь, ресурсозберігаючих заходів, у тому числі наукових досліджень з цих питань, ведення державного кадастру територій та об’єктів природно-заповідного фонду, а також заходів для зниження забруднення навколишнього природного середовища та дотримання екологічних нормативів і нормативів екологічної безпеки, для зниження впливу забруднення навколишнього природного середовища на здоров’я населення.

Запропоновані зміни врегульовують розбіжності деяких позицій Методики з іншими законодавчими та нормативно-правовими актами та актуалізують розмір шкоди завданої державі внаслідок забруднення земель хімічними речовинами, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами суб’єктами господарювання та фізичними особами у процесі господарської та іншої діяльності.

Основні групи (підгрупи), на які проблема справляє вплив:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Групи (підгрупи) | Так | Ні |
| Громадяни | + |  |
| Держава | + |  |
| Суб’єкти господарювання, | + |  |
| у тому числі суб’єкти малого підприємництва | + |  |

Для удосконалення процедури визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства та встановлення розмірів компенсації шкоди, завданої державі суб’єктами господарювання і фізичними особами в процесі їх діяльності, внаслідок забруднення земель хімічними речовинами, засміченням промисловими та побутовими та іншими відходами   
ННЦ «Інститут ґрунтознавства та агрохімії імені О.Н. Соколовського» Національної академії аграрних наук України виконана науково-дослідна робота: «Розроблення доповнень до Методики визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства».

Об’єктом дослідження зазначеної науково-дослідної роботи є уточнення та експериментальна перевірка коефіцієнта забруднення земель на різних типах ґрунтів з різними забруднюючими речовинами, підтвердження розрахунку математичними моделями та конкретними прикладами техногенно-забруднених земель.

Метою зазначеної науково-дослідної роботи є забезпечення запобігання та зменшення забруднення земель всіх категорій та форм власності, підвищення відповідальності суб’єктів господарювання.

З метою удосконалення механізму визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства розроблено нові підходи до визначення коефіцієнту забруднення ґрунтів. На конкретних прикладах техногенно-забруднених земель на різних типах ґрунтів з різними забруднюючими речовинами уточнено та експериментально перевірено коефіцієнти забруднення земель та розміри відшкодувань за забруднення земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства. Отримані шляхом розрахунків коефіцієнти небезпечності забруднюючих речовин, що надходять до ґрунту, включають науково та експериментально обґрунтований перелік показників небезпечності забруднювачів і базуються на основних положеннях діючих стандартів.

Розрахунки розмірів шкоди, проведені на конкретних прикладах забруднення земель різними хімічними речовинами, показують, що за удосконаленого підходу при забрудненні ґрунту слабкого рівня величини відшкодувань, обчисленні за чинною Методикою визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства і удосконаленим методом, майже не відрізняються, або повністю співпадають. За середнього рівня забруднення, розмір відшкодувань за удосконаленим методом є вищим в 2-3,4 рази, а у випадках сильного та особливо сильного забруднення – вище у 4-6 разів.

Розв’язання проблеми недосконалого способу розрахунку визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства можливе шляхом прийняття наказу Міністерства екології та природних ресурсів України «Про затвердження Змін до Методики визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства».

Проблема, яку пропонується розглянути в результаті прийняття Проекту наказу може бути розв’язана за допомогою ринкових механізмів.

У сучасному законодавстві відсутні регуляторні акти, які б вирішували зазначену проблему.

**ІІ.** **Цілі державного регулювання**

Цілями видання регуляторного акту є:

- актуалізація розміру шкоди завданої державі внаслідок забруднення земель хімічними речовинами, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами суб’єктами господарювання та фізичними особами у процесі господарської та іншої діяльності та збільшення надходжень до Державного бюджету України;

- зменшення кількості порушень вимог природоохоронного законодавства у зв’язку з посиленням відповідальності за вчинені порушення у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, у сфері охорони навколишнього природного середовища.

ІІІ. Визначення та оцінка альтернативних способів досягнення цілей

**1. Альтернативні способи досягнення цілей державного регулювання**

|  |  |
| --- | --- |
| Вид альтернативи | Опис альтернативи |
| Альтернатива 1 Внесення змін до Методики | Зменшить кількість правопорушень у сфері охорони земельних ресурсів та їх раціонального використання. Забезпечить приведення у відповідність власних нормативно-правових актів Міністерства екології та природних ресурсів України до вимог законодавства. |
| Альтернатива 2 Залишення Методики без змін | Існуюча ситуація залишиться без змін, що сприятиме вчиненню порушень у сфері охорони земельних ресурсів. |

2. Оцінка вибраних альтернативних способів досягнення цілей

Оцінка впливу на сферу інтересів держави

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Вид альтернативи | Вигоди | Витрати |
| Альтернатива 1  Внесення змін до Методики | Зменшення кількості правопорушень у сфері охорони земельних ресурсів та їх раціональне використання. Приведення у відповідність власних нормативно-правових актів Міністерства екології та природних ресурсів України до вимог законодавства. | Відсутні |
| Альтернатива 2  Залишення Методики без змін | Ситуація залишається без змін | Збільшення кількості правопорушень у сфері охорони земельних ресурсів та їх раціональне використання. |

Оцінка впливу на сферу інтересів громадян

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Вид альтернативи | Вигоди | Витрати |
| Альтернатива 1  Внесення змін до Методики | Покращення охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки, раціонального використання і відтворення природних ресурсів | Відсутні |
| Альтернатива 2  Залишення Методики без змін | Ситуація залишається без змін | Погіршення охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки, раціонального використання і відтворення природних ресурсів |

Оцінка впливу на сферу інтересів суб’єктів господарювання

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Вид альтернативи | Вигоди | Витрати |
| Альтернатива 1  Внесення змін до Методики | Здійснення господарської діяльності в прозорому правовому полі, що виявляється у чіткому розумінні ними наслідків порушення вимог земельного законодавства | Відсутні |
| Альтернатива 2  Залишення Методики без змін | Ситуація залишається без змін | Відсутні |

IV. Вибір найбільш оптимального альтернативного способу досягнення цілей

Державна екологічна інспекція України вважає, що на сьогодні відсутній альтернативний спосіб досягнення мети окрім внесення змін до Методики.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Рейтинг результативності (досягнення цілей під час вирішення проблеми) | Бал результативності (за чотирибальною системою оцінки) | Коментарі щодо присвоєння відповідного бала |
| Альтернатива 1  Внесення змін до Методики | 3 | Прийняття запропонованого регуляторного акта удосконалить механізм визначення розмірів шкоди, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання земельних ресурсів та Приведення у відповідність власних нормативно-правових актів Міністерства екології та природних ресурсів України до вимог законодавства. |
| Альтернатива 2  Залишення Методики без змін | 1 | Цілі прийняття регуляторного акта не будуть досягнуті (проблема продовжує існувати) |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Рейтинг результативності | Вигоди (підсумок) | Витрати (підсумок) | Обґрунтування відповідного місця альтернативи у рейтингу |
| Альтернатива 1  Внесення змін до Методики | Зменшення правопорушень у сфері охорони земельних ресурсів та їх раціональне використання.  Покращення охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки, раціонального використання і відтворення природних ресурсів.  Здійснення господарської діяльності в прозорому правовому полі, що виявляється у чіткому розумінні ними наслідків порушення вимог земельного законодавства. | Відсутні | Прийняття регуляторного акта забезпечить досягнення цілей державного регулювання |
| Альтернатива 2  Залишення Методики без змін | Ситуація залишається без змін | Відсутні | Цілі державного регулювання не будуть досягнуті. Сприятиме допущенню порушень природоохоронного законодавства. |

Проведення оцінки впливу на сферу інтересів суб’єктів господарювання, які будуть виникати внаслідок дії регуляторного акту, та розрахунок сумарних витрат суб’єктів господарювання розраховувати недоцільно, оскільки при дотриманні вимог природоохоронного законодавства витрати відсутні.

Разом з тим, розрахунки розмірів шкоди, проведені на конкретних прикладах забруднення земель свинцем, показують, що за запропонованими змінами до методики при забрудненні ґрунту слабкого рівня величини відшкодувань не відрізняються. За середнього рівня забруднення, розмір відшкодувань за удосконаленим методом є вищим в 2 рази, а у разі особливо сильного забруднення – вище у 6,8 разів.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| № п/п | Розрахунок  згідно чинної методики, | Розрахунок  після внесення змін до методики |
| 1 | *Розрахунок розмірів шкоди через слабке забруднення ґрунтів свинцем* | |
| 14,70 грн. за кв.м | 14,70 грн. за кв.м |
| 2 | *Розрахунок розмірів шкоди через забруднення ґрунтів свинцем середнього ступеню* | |
| 190 грн. за кв.м | 380 грн. за кв.м |
| 3 | *Розрахунок розмірів шкоди через надзвичайно небезпечне забруднення ґрунтів свинцем* | |
| 190 грн. за кв.м | 1292 грн. за кв.м |

V. Механізми та заходи, які забезпечать розв’язання визначеної проблеми

Для впровадження цього акта необхідно здійснити такі організаційні заходи:

1. Привести у відповідність до чинного законодавства розділи 2, 3, 4, 5 Методики визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства.

2. Внести зміни до формули (4) Методики визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства, а саме:

- уточнення окремого розрахунку коефіцієнта забруднення землі (Кз), приведення параметрів цього коефіцієнта у відповідність до фактичної шкоди, що завдається забрудненням навколишньому природному середовищу;

- доповнення Методики визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства коефіцієнтами рівня забруднення (Кр) та поправними коефіцієнтами на глибину просочування забруднюючої речовини (Кгп);

Приведення Методики у відповідність до вимог Земельного кодексу України, Водного кодексу України, Лісового кодексу України та Законів України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про природно-заповідний фонд», «Про охорону земель», «Про відходи**»**,інших нормативно-правових актів.

VI. Оцінка виконання вимог регуляторного акта залежно від ресурсів, якими розпоряджаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, які повинні проваджувати або виконувати ці вимоги

Для впровадження та виконання вимог регуляторного акта органів державної влади не потрібно додаткових витрат з державного та місцевих бюджетів.

Оцінка можливості впровадження акта та виконання вимог акта суб’єктами господарювання висока.

Реалізація запропонованого акту не потребує додаткових матеріальних та інших витрат.

Досягненням визначених цілей у разі прийняття запропонованого регуляторного акта удосконалить механізм визначення розмірів шкоди, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання земельних ресурсів.

**VII. Обґрунтування запропонованого строку дії регуляторного акта**

Регуляторний акт (Проект наказу) запроваджується на необмежений строк, але до моменту внесення змін в нормативно-правові акти вищої юридичної сили на виконання яких розроблений Проект наказу.

**VIII. Визначення показників результативності дії регуляторного акта**

Виходячи з цілей запропонованого регуляторного акта, для відстеження результативності цього регуляторного акта обрано такі показники:

1) розмір надходження до державних та місцевих бюджетів і державних цільових фондів, пов’язаних з дією акта;

## 2) кількість суб’єктів господарювання або фізичних осіб, на яких поширюється дія акту;

3) розмір коштів і часу, що витрачається суб’єктами господарювання або фізичними особами, пов’язаними з виконанням вимог акту;

4) рівень поінформованості суб’єктів господарювання або фізичних осіб з основних положень акту.

**IX. Визначення заходів, за допомогою яких здійснюватиметься відстеження результативності дії регуляторного акта**

Відстеження результативності регуляторного акта буде здійснюватися через 1 рік після набрання чинності цим актом шляхом аналізу статистичної інформації про заходи державного нагляду (контролю).

Повторне відстеження планується здійснити через два роки після набрання чинності регуляторного акту, в результаті якого відбудеться порівняння показників базового та повторного відстеження. У разі виявлення неврегульованих та проблемних питань шляхом аналізу якісних показників дії цього акта, ці питання будуть врегульовані шляхом внесення відповідних змін.

Періодичне відстеження здійснюватиметься раз на три роки, починаючи з дня виконання заходів з повторного відстеження. Установлені кількісні та якісні значення показників результативності акта буде порівняно зі значеннями аналогічних показників, що встановлені під час повторного відстеження.

Виконавець заходів – Державна екологічна інспекція.

**В.о. Голови Державної**

**екологічної інспекції України І. ЯКОВЛЄВ**