**Аналіз регуляторного впливу**

**проєкту наказу Міністерства енергетики та захисту довкілля України «Про затвердження Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, які заподіяні державі в результаті наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря»**

**І. Визначення проблеми**

Відповідно до пункту 1 частини першої стаття 1 Закону України   
«Про охорону атмосферного повітря» (далі – Закон) атмосферне повітря -   
життєво важливий компонент навколишнього природного середовища, який являє собою природну суміш газів, що знаходиться за межами жилих, виробничих та інших приміщень. Атмосферне повітря є одним з основних життєво-важливих елементів навколишнього природного середовища. Його забруднення є однією з найгостріших екологічних проблем багатьох міст України. Це пов’язано з високою концентрацією промислового виробництва, розвиненою транспортною інфраструктурою та щільністю населення. Наслідком цього є значне навантаження на біосферу. Небезпечний рівень забруднення атмосферного повітря є одним з факторів зростання рівня захворюваності та смертності населення країни.

Відповідно до статті 50 Конституції України кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди.

Статтею 2 Закону передбачено, що відносини в галузі охорони атмосферного повітря регулюються цим Законом, Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» та іншими нормативно-правовими актами.

Відповідно статті 34 Закону шкода, завдана порушенням законодавства про охорону атмосферного повітря, підлягає відшкодуванню у порядку та розмірах, встановлених законом.

Частиною четвертою статті 68 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» передбачено, що 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.

Розроблення та прийняття акту обумовлено необхідністю у зв’язку із наступним.

Рішенням Окружного адміністративного суду міста Києва від 02.08.2018 по справі № 826/3820/18 визнано протиправним та не чинним наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 10.12.2008 № 639, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 21.01.2009 за № 48/16064, яким затверджено Методику розрахунку розмірів відшкодування збитків, які заподіяні державі в результаті наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря.

Постановою шостого апеляційного адміністративного суду від 10.12.2018 апеляційну скаргу Міністерства екології та природних ресурсів України залишено без задоволення, а рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 02.08.2018 по справі № 826/3820/18 – без змін.

Керуючись вказаною постановою Міністерство юстиції України своїм наказом від 11.05.2019 № 1453/5 «Про скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правового акта» відповідно до [підпункту «б](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-92-%D0%BF#n152)» пункту 17 Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 № 731, скасувало рішення про державну реєстрацію наказу Міністерства охорони навколишнього природного середовища України [від 10.12.2008 № 639](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0048-09) «Про затвердження Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, які заподіяні державі в результаті наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря», зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 21 січня 2009 року за № 48/16064.

Однак, постановою Верховного Суду України 15.10.2019 по справі   
№ 826/3820/18 провадження № К/9901/998/19, рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 02.08.2018 по справі № 826/3820/18   
та постановою шостого апеляційного адміністративного суду від 10.12.2018 скасовано.

У зв’язку із зазначеним та з метою забезпечення належного виконання повноважень Держекоінспекції та її територіальних та міжрегіональних територіальних органів в частині дотримання вимог законодавства про охорону атмосферного повітря, Мінекоенерго звернулося листом від 30.10.2019   
№ 5/1-11/11864-19 до Міністерства юстиції України з проханням анулювати скасування рішення про державну реєстрацію наказу Міністерства охорони навколишнього природного середовища України [від 10.12.2008 № 639](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0048-09)   
«Про затвердження Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, які заподіяні державі в результаті наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря», зареєстрованого в Міністерстві юстиції України   
21 січня 2009 року за № 48/16064 (наказ Міністерства юстиції України   
від 11.05.2019 № 1453/5).

Проте, Міністерство юстиції України у своєму листі від 08.11.2019   
№ 41018/24826-26-19/10.1.3, зазначило, що розглянути питання щодо анулювання скасування рішення про державну реєстрацію зазначеного наказу немає правових підстав та є необхідність прийняття суб’єктом нормотворення нового нормативно-правового акта із порушеного питання.

У зв’язку із зазначеним, підготовлено новий проєкт наказу Міністерства енергетики та захисту довкілля України «Про затвердження Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, які заподіяні державні в результаті наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря».

Також є необхідність перегляду діючої Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, які заподіянні державі в результаті наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря з метою приведення до вимог чинних нормативно-правових актів.

Відсутність такої методики унеможливить нарахування збитків завданих державі внаслідок забруднення атмосферного повітря та невиконання заходів щодо скорочення викидів забруднюючих речовин. Такі дії приведуть до безкарності суб’єктів господарювання, які порушують вимоги природоохоронного законодавства у частині охорони атмосферного повітря, подальшого безвідповідального його забруднення та ненадходження до бюджету коштів на природоохоронні заходи у галузі охорони атмосферного повітря.

Відповідно до Положення про Державну екологічну інспекцію України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 19.04.2017 № 275, Держекоінспекція, відповідно до покладених на неї завдань пред’являє претензії про відшкодування шкоди, збитків і втрат, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства з питань, що належать до її компетенції, та розраховує їх розмір.

Здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог природоохоронного законодавства у сфері охорони атмосферного повітря покладено на Державну екологічну інспекцію України та її територіальні і міжрегіональні територіальні органи.

Дія наказу поширюється на державних інспекторів України з охорони навколишнього природного середовища та державних інспекторів з охорони навколишнього природного середовища відповідних територій та визначає розрахунок розмірів відшкодування збитків, які заподіянні державі в результаті наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря.

У разі встановлення посадовими особами Державної екологічної інспекції України та її територіальними та міжрегіональними територіальними органами фактів наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря, відповідно до Закону України «Про охорону атмосферного повітря» шкода, завдана порушенням законодавства про охорону атмосферного повітря, підлягає відшкодуванню.

Так за результатами здійснення заходів державного нагляду (контролю)   
у сфері охорони атмосферного повітря у 2018 році було проведено   
6636 перевірок за результатами яких пред’явлено 976 претензій на загальну суму 194745,349 тис. грн.

Відсутність затвердженого в установленому порядку обчислення розміру відшкодування збитків, які заподіяні державі в результаті наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря унеможливить нарахування збитків завданих державі внаслідок забруднення атмосферного повітря та невиконання заходів щодо скорочення викидів забруднюючих речовин. Такі дії приведуть до безкарності суб’єктів господарювання, які порушують вимоги природоохоронного законодавства у частині охорони атмосферного повітря, подальшого безвідповідального його забруднення та ненадходження до бюджету коштів на природоохоронні заходи у галузі охорони атмосферного повітря.

Основні групи, які зазнають вплив від проблеми:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Групи** | **Так** | **Ні** |
| Громадяни | + | - |
| Держава | + | - |
| Суб’єкти господарювання | + | - |

Зазначена проблема не може бути розв’язана за допомогою ринкових механізмів.

Проблема, яку пропонується врегулювати в результаті прийняття регуляторного акта, є важливою і не може бути розв’язана за допомогою ринкових механізмів, оскільки, зазначене питання регулюється виключно нормативно-правовими актами.

**ІІ. Цілі державного регулювання**

Проєкт акта спрямований на розв’язання проблем, визначених у попередньому розділі аналізу регуляторного впливу. Прийняття проєкту акту забезпечить:

реалізацію вимог Законів України «Про охорону навколишнього природного середовища» та «Про охорону атмосферного повітря»;

єдиного підходу до визначення розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі в результаті наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами (організованими та неорганізованими) суб'єктів господарювання;

прозоре та зрозуміле нарахування збитків;

зменшення ризику корупційних зловживань.

**ІІІ** **Визначення та оцінка альтернативних способів досягнення цілей**

1. Визначення альтернативних способів

|  |  |
| --- | --- |
| **Вид альтернативи** | **Опис альтернативи** |
| Альтернатива 1 | Прийняття проєкту акта.  Зменшить кількість правопорушень у сфері охорони атмосферного повітря та приведення до вимог чинних нормативно-правових актів.  Встановить єдиний та чіткий підхід до обчислення розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі в результаті наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами (організованими та неорганізованими) суб'єктів господарювання.  Сприятиме збереженню, поліпшенню та відновленню стану атмосферного повітря, запобіганню та зниженню рівня його забруднення.  зменшення ризику корупційних зловживань.  Забезпечить реалізацію вимог законів України «Про охорону навколишнього природного середовища» та «Про охорону атмосферного повітря».  Повністю відповідає потребам у вирішенні проблеми. |
| Альтернатива 2 | Залишення існуючої на даний момент ситуації без змін.  Не забезпечує досягнення цілі та вирішення проблеми.  Існуюча ситуація залишиться без змін, що сприятиме вчиненню порушень у сфері охорони атмосферного повітря. |

1. Оцінка вибраних альтернативних способів досягнення цілей

Оцінка впливу на сферу інтересів держави

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Вид альтернативи** | **Вигоди** | **Витрати** |
| Альтернатива 1 | Забезпечення збереження, поліпшення та відновлення стану атмосферного повітря, запобігання та зниження рівня його забруднення.  Зменшення кількості правопорушень у сфері охорони атмосферного повітря та приведення до вимог чинних нормативно-правових актів. | Відсутні |
| Альтернатива 2 | Ситуація залишиться без змін | 1. Погіршення стану атмосферного повітря.  2. Відсутність єдиного підходу до порядку визначення розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі в результаті наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами (організованими та неорганізованими) суб'єктів господарювання |

Оцінка впливу на сферу інтересів громадян

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Вид альтернативи** | **Вигоди** | **Витрати** |
| Альтернатива 1 | Збереження, поліпшення та відновлення стану атмосферного повітря, запобігання  та зниження рівня його забруднення | відсутні |
| Альтернатива 2 | Ситуація залишиться без змін | відсутні |

Оцінка впливу на сферу інтересів суб’єктів господарювання

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Вид альтернативи** | **Вигоди** | **Витрати** |
| Альтернатива 1 | Здійснення господарської діяльності в прозорому правовому полі, що виявляється у чіткому розумінні ними наслідків порушення вимог законодавства у сфері охорони атмосферного повітря | відсутні |
| Альтернатива 2 | Ситуація залишиться без змін | відсутні |

**IV Вибір найбільш оптимального альтернативного способу досягнення цілей**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Рейтинг результативності (досягнення цілей під час вирішення проблеми) | Бал результативності (за чотирибальною системою оцінки) | Коментарі щодо присвоєння відповідного бала |
| Альтернатива 1 | 3 | Прийняття запропонованого регуляторного акта встановить єдиний порядок обчислення розміру відшкодування та сплати збитків, які заподіяні державі в результатів наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря |
| Альтернатива 2 | 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 | Зменшення правопорушень у сфері охорони атмосферного повітря.  Забезпечення збереження, поліпшення та відновлення стану атмосферного повітря, запобігання та зниження рівня його забруднення.  Здійснення господарської діяльності в прозорому правовому полі, що виявляється у чіткому розумінні ними наслідків порушення вимог законодавства у сфері охорони атмосферного повітря. | Додаткових фінансових витрат не передбачається.  У разі прийняття акту:  Для держави – передбачається стабільне наповнення державного бюджету.  Для громадян витрати не передбачаються.  Для суб’єктів господарювання – витати передбачаються у разі порушення вимог природоохоронного законодавства  Організаційне, матеріально-технічне забезпечення діяльності пов’язаної з нарахуванням та пред’явленням збитків здійснюватиметься Державною екологічною інспекцією та її територіальними органами в межах відповідного бюджетного фінансування | Цілі прийняття регуляторного акта можуть бути реалізовані повною мірою, що повністю забезпечить потребу у вирішенні проблеми, встановить однозначні прозорі вимоги під час обчислення розміру відшкодування та сплати збитків, заподіяних в результаті наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря |
| Альтернатива 2 | Ситуація залишиться 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 неможливо, оскільки встановити окремого суб’єкта господарювання можливо у разі виявлення наднормативних викидів в атмосферне повітря тільки під час здійснення заходів державного нагляду (контролю).

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

*1. Механізм дії регуляторного акта*

Основним механізмом для розв’язання визначеної проблеми є прийняття проєкту наказу та фактична реалізація його положень.

Прийняття проєкту наказу забезпечить приведення у відповідність до вимог чинного законодавства, встановлення єдиного підходу до визначення розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі в результаті наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами суб'єктів господарювання, прозоре та зрозуміле нарахування збитків.

*2. Організаційні заходи впровадження регуляторного акта в дію*

Для впровадження цього регуляторного акта необхідно забезпечити інформування громадськості про вимоги регуляторного акту шляхом оприлюднення його в мережі Інтернет - на офіційних веб-сайтах Мінекоенерго та Держекоінспекції.

Ризику впливу зовнішніх факторів на дію регуляторного акта немає.

Можлива шкода у разі очікуваних наслідків дії акта не прогнозується.

**VІ 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**

Реалізація наказу не передбачає додаткових фінансових витрат.

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

Реалізація запропонованого акту не потребує додаткових матеріальних та інших витрат.

**VІІ Обґрунтування запропонованого строку дії регуляторного акту**

Строк дії запропонованого регуляторного акта встановлюється на необмежений термін.

Зміна терміну дії акта можлива в разі зміни правових актів, на вимогах яких базується проєкт.

Термін набрання чинності регуляторним актом – відповідно до законодавства: з дня його опублікування.

**VІІІ Визначення показників результативності дії регуляторного акта**

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

розмір надходження до державних та місцевих бюджетів – залежить від кількості та ступені важкості порушень вимог законодавства про охорону атмосферного повітря, виявлених під час заходів державного нагляду (контролю);

кількість суб’єктів господарювання, на яких поширюється дія акту;

кількість претензій пред’явлених на відшкодування збитків, заподіяних державі в результаті наднормативних викидів забруднюючих речовин в в атмосферне повітря;

сума пред’явлених збитків;

сума відшкодованих збитків;

рівень поінформованості суб’єктів господарювання та громадян з основних положень акту - високий рівень. З цією метою регуляторний акт оприлюднено на офіційних веб-сайтах Мінекоенерго та Держекоінспекції.

**ІХ Визначення заходів, за допомогою яких буде здійснюватися відстеження результативності регуляторного акта**

Базове відстеження результативності вищезазначеного регуляторного акта буде здійснюватися через 1 рік після набрання чинності цим актом.

Повторне відстеження планується здійснити через 2 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 здійснюється раз на три роки, починаючи з дня виконання заходів з повторного відстеження, в тому числі у разі, коли дію акта, прийнятого на визначений строк, було продовжено з метою оцінки ступеня досягнення актом визначених цілей. Установлені кількісні та якісні значення показників результативності акта порівнюються зі значеннями аналогічних показників, що встановлені під час повторного відстеження.

Відстеження результативності вищезазначеного регуляторного акта проводитиметься шляхом аналізу звітності про результати державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища.

**Т.в.о. Голови Державної**

**екологічної інспекції України Єгор ФІРСОВ**

«\_\_\_\_»\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_2019 року