



ДЕРЖАВНА РЕГУЛЯТОРНА СЛУЖБА УКРАЇНИ

РІШЕННЯ

від 01 березня 2024 року № 41

**Про необхідність усунення
Міністерством захисту довкілля та природних ресурсів України порушень
принципів державної регуляторної політики згідно з 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 звернень суб'єктів господарювання Державна регуляторна служба України здійснила експертизу наказу Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України від 27.10.1997 № 171 «Про затвердження Методики визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства» (зі змінами), зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 05.05.1998 за № 285/2725 (далі – наказ № 171), та встановила наступне.

Наказом № 171 затверджена Методика визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства (далі – методика).

У преамбулі наказу № 171 зазначено, що він розроблений відповідно до статті 20 Закону України від 25.06.1991 № 1264-XII «Про охорону навколишнього природного середовища» (далі – Закон № 1264) та з метою нормування надходжень державі коштів за порушення природоохоронного законодавства.

У пункті 1.1 розділу 1 методики додатково зазначено, що методика розроблена відповідно до Закону № 1264, Закону України від 05.03.1998 № 187/98ВР «Про відходи» (далі – Закон № 187) та інших нормативно-правових актів.

Методика встановлює **порядок розрахунку розмірів відшкодування шкоди** органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, суб'єктами господарювання та фізичними особами, через *забруднення* земель хімічними речовинами, їх *засмічення* промисловими, побутовими та іншими *відходами*, допущеного внаслідок дії чи бездіяльності і **поширюється на всі**



Державна регуляторна служба України

№ 41/0/107-24 від 01.03.2024

Підписав: Кучер Олексій Володимирович

Сертифікат: 6FA97849F1B2570D040000088690000BAEF0100

Дійсний: з 13.06.2023 14:27:07 по 13.06.2024 14:27:07

землі України незалежно від їх категорії та форм власності. Методика застосовується під час встановлення розмірів шкоди від забруднення (засмічення) земель будь-якого цільового призначення, що сталося внаслідок несанкціонованих (непередбачених проектами, дозволами) скидів (викидів) речовин, сполук і матеріалів, внаслідок порушення норм екологічної безпеки у разі зберігання, транспортування та проведення вантажно-розвантажувальних робіт, використання пестицидів і агрохімікатів, токсичних речовин, виробничих і побутових відходів; самовільного розміщення промислових, побутових та інших відходів, окрім визначення розмірів шкоди, яка завдана земельним ресурсам внаслідок їх радіоактивного і бактеріального забруднення (пункти 1.2-1.4 розділу 1 методики).

Зауважимо, що на сьогодні Закон № 187 втратив чинність на підставі Закону України від 20.06.2022 № 2320-IX «Про управління відходами» (далі – Закон № 2320), а стаття 20 Закону № 1264 та інші його норми не уповноважують жодного центрального органу виконавчої влади щодо затвердження методики визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства.

Відповідно до пункту «е» статті 41 Закону № 1264 економічні заходи забезпечення охорони навколишнього природного середовища передбачають: відшкодування **в установленому порядку збитків, завданих порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища.**

Відповідно до частини першої статті 58 Закону № 2320 підприємства, установи, організації, громадяни України, іноземці та особи без громадянства, іноземні юридичні особи зобов'язані відшкодувати шкоду, заподіяну ними внаслідок **порушень у сфері управління відходами** (відповідно до статті 1 цього Закону управління відходами – це комплекс заходів із збирання, перевезення, оброблення (відновлення, у тому числі сортування, та видалення) відходів, включаючи нагляд за такими операціями та подальший догляд за об'єктами видалення відходів), **у порядку та розмірах, встановлених законом України.**

Відповідно до частини другої статті 44 Закону України від 19.06.2003 № 962IV «Про охорону земель» (далі – Закон № 962) підприємства, установи та організації **трубопровідного транспорту** (при спорудженні та експлуатації лінійних інженерних споруд) несуть відповідальність **за забруднення земель небезпечними речовинами**, що транспортуються трубопроводами, та відшкодовують шкоду, завдану власникам земельних ділянок і землекористувачам, у тому числі орендарям, **у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.**

Відповідно до статті 157 Земельного кодексу України (далі – ЗКУ) відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам здійснюють органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, громадяни та юридичні особи, які використовують земельні ділянки, а також органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, громадяни та юридичні

особи, діяльність яких обмежує права власників і землекористувачів або погіршує якість земель, розташованих у зоні їх впливу, в тому числі внаслідок хімічного і радіоактивного забруднення території, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами і стічними водами. **Порядок** визначення та відшкодування збитків власникам землі і землекористувачам **встановлюється Кабінетом Міністрів України** (не застосовується до відшкодування збитків, заподіяних власникам землі та землекористувачам внаслідок створення чи зміни меж природних заповідників, біосферних заповідників, національних природних парків, регіональних ландшафтних парків, ботанічних садів, дендрологічних парків, зоологічних парків).

Відповідно до пункту «в» частини першої статті 211 ЗКУ громадяни та юридичні особи несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність відповідно до законодавства за **псування** сільськогосподарських угідь та інших земель, їх **забруднення** хімічними та радіоактивними речовинами і стічними водами, **засмічення** промисловими, побутовими та іншими відходами. Згідно з частиною третьою цієї статті ЗКУ **методика визначення розміру шкоди, заподіяної внаслідок** самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, **псування земель, порушення режиму, нормативів і правил їх використання, затверджується Кабінетом Міністрів України**. Методика визначення розміру шкоди, заподіяної внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, псування земель, порушення режиму, нормативів і правил їх використання, що затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 25.07.2007 № 963, (далі – методика КМУ) спрямована на визначення розміру шкоди, **заподіяної державі**, територіальним громадам, юридичним особам та громадянам, **на всіх категоріях земель**. Пунктами 5, 6 методики КМУ визначено механізми визначення розміру шкоди, заподіяної внаслідок використання земельної ділянки не за цільовим призначенням, **порушення режиму, нормативів і правил використання земель**, а також шкоди, заподіяної внаслідок псування земель. При цьому пунктами 7, 7¹ методики КМУ встановлено, що *розмір шкоди визначається Держгеоінспекцією та її територіальними органами, Держгеокадастром та його територіальними органами або виконавчими органами сільських, селищних, міських рад у межах повноважень, визначених законом*, а підставою для здійснення розрахунку розміру шкоди є матеріали справи про адміністративне правопорушення, які підтверджують факт вчинення правопорушення.

Вищенаведені норми ЗКУ та законів №№ 1264, 2320, 962 стосуються правовідносин відшкодування збитків, заподіяних, у тому числі, державі внаслідок порушення вимог законодавства. Між зазначеними нормами наявна певна суперечність в частині встановлення сфери правового регулювання порядку та розмірів таких відшкодувань – на основі закону чи законодавства України.

Враховуючи викладене, ДРС дійшла до висновку, що правовідносини із відшкодування збитків, заподіяних державі порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища, шляхом визначення порядку розрахунку розмірів їх відшкодування, мають регулюватись **виключно нормами закону та визначеними Кабінетом Міністрів України порядками**, а не наказом № 171.

Відповідно до Положення про Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25.06.2020 № 614 (далі – Положення), Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України (далі – Міндовкілля) є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує:

- формування та реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, екологічної та в межах повноважень, передбачених законом, біологічної і генетичної безпеки;

- формування та реалізує в межах повноважень, передбачених законом, державну політику у сфері лісового та мисливського господарства;

- формування державної політики у сферах: розвитку водного господарства, управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів; геологічного вивчення та раціонального використання надр; управління зоною відчуження і зоною безумовного (обов'язкового) відселення, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему, а також щодо здійснення державного управління у сфері поводження з радіоактивними відходами на стадії їх довгострокового зберігання і захоронення; та щодо здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів.

Згідно з підпунктом 128 пункту 4 Положення Міндовкілля відповідно до покладених на нього завдань забезпечує нормативно-правове регулювання, а саме розробляє проекти нормативно-правових актів, видає нормативно-правові акти **в межах повноважень, передбачених законом**, у сфері державного нагляду (контролю) за дотриманням вимог законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів з питань, зокрема, розрахунків розмірів відшкодування збитків, завданих державі внаслідок порушення вимог законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів.

Відповідно до частини другої статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України.

Також згідно з частиною другою статті 3 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» організація, **повноваження** і порядок діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади **визначаються Конституцією України, цим та іншими законами України.**

Отже, накази Міндовкілля мають бути видані в межах повноважень, **визначених законом.**

При цьому жодний закон не містить норм, які б уповноважували Міндовкілля щодо затвердження методики.

Водночас попри встановлені законами норми Положення наділяє Міндовкілля повноваженнями врегулювати правовідносини в частині розрахунків розмірів відшкодування збитків, завданих державі внаслідок порушення вимог законодавства, зокрема, у сфері охорони навколишнього природного середовища, що не узгоджується з вищенаведеними нормами законів.

Одночасно преамбула наказу № 171 не містить правових підстав для затвердження Міндовкілля методики, оскільки стаття 20 Закону № 1264 не передбачає таких повноважень щодо її затвердження.

До цього ж, враховуючи, що положення методики поширюються на всі землі України незалежно від їх категорії та форм власності, то розрахунок за цією методикою передбачає його застосування не тільки з метою визначення надходжень державі коштів, а і для визначення шкоди (збитків), завданих власникам та землекористувачам земельних ділянок внаслідок порушення іншими суб'єктами природоохоронного законодавства. Зазначене не відповідає меті прийняття методики, визначеної у преамбулі наказу № 171.

Також існує суперечність між положеннями наказу № 171 та актами вищої юридичної сили.

Зокрема, наказом №171 згідно з додатком 1 до методики нафту і нафтопродукти віднесено до першої групи небезпеки як надзвичайно небезпечні, для яких встановлено ГДК/ОДК менше 0,2 мг/кг. Водночас постановою Кабінету Міністрів України від 15.12.2021 № 1325 «Про затвердження нормативів гранично допустимих концентрацій небезпечних речовин у ґрунтах, а також переліку таких речовин» (далі – постанова № 1325) встановлено більші величини гранично допустимих концентрацій (ГДК) у ґрунті з урахуванням фону (кларка), а саме: для нафти – 1000 мг/кг і нафтопродуктів - 1000 мг/кг для земель нафтогазової галузі та 500 мг/кг для всіх інших земель; для бензолу – 0,3 мг/кг.

Одночасно з боку регулятора відсутня фіксація фактичних наслідків впровадженого наказом № 171 регулювання. Відповідно до вимог статей 10, 26 Закону № 1160 до ДРС надійшли лише звіти про базове та повторне відстеження результативності наказу Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України від 04.11.2020 № 241 «Про затвердження Змін до Методики визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства», зареєстрованого в

Міністерстві юстиції України 24.12.2020 за № 1293/35576, однак до наказу № 171 та наказу Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 04.04.2007 № 149 «Про внесення змін до Методики визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства», зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 25.04.2007 за № 422/13689, звіти про відстеження результативності не надавались, що свідчить про порушення вимог Закону № 1160.

ДРС відзначає, що неузгодженість нормативно-правових актів, їх непослідовність і суперечливість негативно впливає на ефективність підприємництва в Україні.

Міндовкілля згідно з пунктом 2 постанови Кабінету Міністрів України від 27.05.2020 № 425 «Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» (далі – постанова № 425) утворено 27.05.2020, попередниками якого є, зокрема, Міністерство енергетики та захисту довкілля України, Міністерство енергетики та захисту довкілля України, Міністерство екології та природних ресурсів України, Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, Міністерство екології та природних ресурсів України, Міністерство охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України.

Відповідно до Указів Президента України від:

- 29.05.2000 № 724/2000 «Питання Міністерства екології та природних ресурсів України» (був чинним до 15.09.2003) Міністерство екології та природних ресурсів України є правонаступником, зокрема, Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України;

- 15.09.2003 № 1039/2003 «Про заходи щодо підвищення ефективності державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів» (був чинним до 22.01.2006) Міністерство екології та природних ресурсів України реорганізовано в Міністерство охорони навколишнього природного середовища України та Державний комітет природних ресурсів України;

- 09.12.2010 № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» утворено, зокрема, Міністерство екології та природних ресурсів України шляхом реорганізації Міністерства охорони навколишнього природного середовища України, та встановлено, що міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, що утворюються шляхом реорганізації інших центральних органів виконавчої влади, є правонаступниками органів, які реорганізуються.

Відповідно до пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 02.09.2019 № 829 «Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» Міністерство екології та природних ресурсів перейменовано на Міністерство енергетики та захисту довкілля України. Пунктом 6 цієї

постанови встановлено, що центральні органи виконавчої влади, що утворюються шляхом реорганізації інших центральних органів виконавчої влади, є правонаступниками майна, прав та обов'язків органів, які реорганізуються.

Згідно з підпунктом 3 пункту 3 постанови № 425 Міндовкілля є правонаступником прав, обов'язків та майна Міністерства енергетики та захисту довкілля у відповідних сферах.

Таким чином, Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України є правонаступником Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України – органу, який видав наказ № 171, а отже правомочне приймати рішення щодо цього наказу.

Виходячи із зазначеного вище, наказ № 171 не відповідає вимогам чинного законодавства України, чим порушує ключові принципи державної регуляторної політики, визначені статтею 4 Закону № 1160, зокрема:

- *адекватності* – відповідність форм та рівня державного регулювання господарських відносин потребі у вирішенні існуючої проблеми та ринковим вимогам з урахуванням всіх прийнятних альтернатив, *оскільки норми методики не узгоджуються з нормами актів вищої юридичної сили;*

- *ефективності* – забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів суб'єктів господарювання, громадян та держави, *оскільки порядок розрахунку розмірів відшкодування шкоди, передбачений методикою, не забезпечує узгодженої реалізації усіх необхідних вимог чинного законодавства України в частині визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства;*

- *збалансованості* – забезпечення у регуляторній діяльності балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави, *оскільки норми методики порушують права та обов'язки суб'єктів господарювання, зокрема, в частині встановлення більших значень гранично допустимих концентрацій небезпечних речовин у ґрунтах, ніж передбачено постановою № 1325, що впливає на збільшення розміру шкоди за порушення природоохоронного законодавства, яку відшкодуватимуть суб'єкти господарювання;*

передбачуваності – послідовність регуляторної діяльності, відповідність її цілям державної політики, а також планам з підготовки проектів регуляторних актів, що дозволяє суб'єктам господарювання здійснювати планування їхньої діяльності, *оскільки наказ № 171 був прийнятий у 1997 році та не проходив процедуру прийняття, передбачену Законом № 1160;*

- *прозорість та врахування громадської думки* – відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їх

регуляторної діяльності, обов'язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень та пропозицій, наданих у встановленому законом порядку фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, обов'язковість і своєчасність доведення прийнятих регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності, *оскільки внаслідок недотримання вимог статей 10 та 26 Закону № 1160 порушено права фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, визначені статтею 6 Закону № 1160, у здійсненні державної регуляторної політики щодо відстеження результативності регуляторних актів та подання за наслідками цієї діяльності зауважень та пропозицій регуляторним органам та ДРС.*

Керуючись частиною третьою статті 27 Закону № 1160 Державна регуляторна служба України

вирішила:

запропонувати Міністерству захисту довкілля та природних ресурсів України визнати таким, що втратив чинність, наказ № 171, як такий, що не узгоджується з вимогами чинного законодавства України та суперечить принципам 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 проєкту акта про визнання наказу № 171 таким, що втратив чинність, та подання не пізніше одного робочого дня до закінчення строку виконання відповідного рішення до уповноваженого органу копії акта про визнання таким, що втратив чинність, цього регуляторного акта.

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.

**Голова Державної
регуляторної служби України**

Олексій КУЧЕР