



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ

РІШЕННЯ

від 12 травня 2021 р.

№ 80/2

Щодо законопроекту про запобігання, зменшення та контроль забруднення, що виникає в результаті промислової діяльності (реєстр. № 4167, доопрацьований)

Комітет з питань екологічної політики та природокористування розглянув законопроект про запобігання, зменшення та контроль забруднення, що виникає в результаті промислової діяльності (реєстр. № 4167, доопрацьований), поданий народними депутатами України Бондаренком О.В., Маріковським О.В., Прощуком Е.П., Криворучкіною О.В., Овчинниковою Ю.Ю., Кривошеєвим І.С., Задорожним А.В., Бакунцем П.А., Василенко Л.В., Матусевичем О.Б., Фельдманом О.Б., і відзначає.

Метою законопроекту визначено встановлення правових та організаційних засад запобігання, зменшення, контролю та усунення забруднення, що виникає в результаті промислової діяльності, для забезпечення високого рівня захисту довкілля шляхом впровадження інтегрованого довкільного дозволу, визначення видів діяльності, які вимагають цього дозволу, вимог щодо застосування найкращих доступних технологій та методів управління, моніторингу викидів та контролю дотримання умов інтегрованого довкільного дозволу.

Законопроектом визначаються основні вимоги до інтегрованого довкільного дозволу, перелік видів діяльності, які вимагають отримання інтегрованого довкільного дозволу, процедура видачі інтегрованого довкільного дозволу, підстави відмови у видачі інтегрованого довкільного дозволу, підстави та порядок зупинення та анулювання інтегрованого довкільного дозволу, підстави та порядок внесення змін до інтегрованого довкільного дозволу, вимоги до реєстру інтегрованих довкільних дозволів, особливості моніторингу викидів та контролю суб'єктів господарювання, які отримали інтегрований довкільний дозвіл. Законопроект впроваджує інтегровані підходи у питаннях дозвільної діяльності та контролю забруднення, що виникає в результаті промислової діяльності на основі застосування найкращих доступних технологій та методів управління згідно з Директивою 2010/75/ЄС про промислові викиди.

У доопрацьованій редакції законопроекту, підготовленій до повторного першого читання опрацьовані зауваження, коментарі та рекомендації Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України, Комітетів Верховної Ради України з питань інтеграції України до Європейського Союзу та Комітету з питань антикорупційної політики, Національного агентства з питань запобігання корупції, а також враховані пропозиції народних депутатів України.

На думку Головного науково-експертного управління у доопрацьованому законопроекті враховані деякі зауваження та пропозиції, викладені у висновку Головного управління від 17.11.2020 на попередній варіант законопроекту. Разом з тим, частина з них залишилась поза увагою суб'єктів права законодавчої ініціативи, тому ще раз звертається на них увага, а також висловлені нові зауваження до тих положень доопрацьованого законопроекту, яких немає у попередньому його варіанті.

Звертається увага на те, що правові та організаційні засади функціонування дозвільної системи у сфері господарської діяльності, порядок діяльності дозвільних органів, уповноважених видавати документи дозвільного характеру визначаються у Законі України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», який є базовим у цій сфері. Причому у ст. 2 згаданого Закону відсутні положення щодо непоширення або особливостей його дії на суспільні відносини щодо видачі дозвільних документів у природоохоронній сфері. Проте у законопроекті питання співвідношення його положень з положеннями згаданого базового Закону не розглядаються. Зокрема, у ч. 11 ст. 30 «Прикінцеві та перехідні положення» проекту внесення відповідних змін до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» не передбачається. За таких умов, належна реалізація положень проекту (у разі його прийняття) буде суттєво ускладнена, оскільки вони не відповідатимуть положенням названого Закону. Зокрема, згідно з ч. 7 ст. 3 законопроекту «за видачу (внесення змін до) інтегрованого довкільного дозволу, за винятком випадків, передбачених статтями 22 та 23 цього Закону, стягується плата у розмірі п'ятнадцяти мінімальних заробітних плат. Кошти за видачу (внесення змін до) інтегрованого довкільного дозволу зараховуються до спеціального фонду Державного бюджету України». Такий підхід не узгоджується із ч. 2 ст. 41 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», у якій передбачено, що «плата за видачу (переоформлення) документів дозвільного характеру (адміністративний збір) визначається відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги»».

Вимагає доопрацювання термінологічний апарат законопроекту, зокрема. Для правильного розуміння змісту проекту та сфери його дії потрібно сформулювати визначення базового поняття «промислове забруднення» та розкрити зміст заходів щодо «запобігання, зменшення та контролю» такого забруднення. Визначення терміну «забруднення», як такого, без його зв'язку з терміном «промислове забруднення», не належить до предмету законопроекту, і лише ускладнює його розуміння. Вказаний термін не узгоджується із основними положеннями базового у сфері охорони атмосферного повітря Законом України «Про охорону атмосферного повітря», Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища», іншими законодавчими актами у сфері

екології, що призведе до ускладнень у правозастосуванні. Аналогічне зауваження стосується й визначення терміну «викид» (п. 1 ч. 1 ст. 1 законопроекту). Термін «заінтересовані органи» (п. 5 ч. 1 ст. 1 законопроекту) складається лише із переліку центральних та місцевих органів виконавчої влади, які «беруть участь у процесі видачі (внесення змін до) інтегрованого довкільного дозволу та надають дозвільному органу висновки щодо видачі (внесення змін до) інтегрованого довкільного дозволу та пропозиції до умов інтегрованого довкільного дозволу», що навряд чи може розглядатись як визначення змісту цього терміну. Із запропонованої редакції визначення терміну «установка» (п. 8 ч. 1 ст. 1 законопроекту) важко з'ясувати, що саме належить до таких установок: підприємства в цілому; сукупність устаткування чи окреме устаткування; чи щось інше, що може мати різні правові режими.

Щодо термінів «найкращі доступні технології та методи управління» та «висновки найкращих доступних технологій та методів управління», то варто вказати, що за проектом їх зміст пропонується розкрити у новій ст. 31¹ Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Проте зазначені «найкращі доступні технології та методи управління» та «висновки найкращих доступних технологій та методів управління» є базовими термінами для законопроекту, що впливає із низки його положень (ч. 5 ст. 3; абз. 16 ч. 2. ст. 4; ч. 7 ст. 10, відповідно). На думку Головного науково-експертного управління, логічнішим було б надати відповідні визначення та вирішити інші питання щодо «найкращих доступних технологій та методів управління» та їх висновків безпосередньо у законопроекті, що дозволить комплексно врегулювати в ньому відповідні суспільні відносини.

Головне науково-експертне управління вважає, що структура проекту не забезпечує цілісного завершеного правового регулювання відповідних суспільних відносин, послідовного логічного викладення нормативного матеріалу.

Як вказано у пояснювальній записці до законопроекту (п. 2), законопроект розроблено із урахуванням основних вимог Директиви 2010/75/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 24.11.2010 про промислові викиди (інтегроване запобігання та контроль забруднення). На думку Головного управління, у проекті досить часто відтворюється текст відповідних положень Директиви без їх адаптації до національного законодавства, що ускладнює розуміння відповідних положень проекту (наприклад, поняття «найкращі доступні технології та методи управління»).

Деякі положення законопроекту не відповідають принципу юридичної визначеності, який є невід'ємною складовою принципу верховенства права, закріпленого у ст. 8 Конституції України, згідно з яким юридичні норми мають бути чіткими, ясними і недвозначними, оскільки інше не може забезпечити їх однакове застосування.

У п. 7 ч. 6 ст. 10 «Вимоги до змісту та умови інтегрованого довкільного дозволу» проекту зазначається, що умови дозволу включають «у випадках, передбачених законодавством, зобов'язання періодично, але не рідше ніж один раз на чотири роки проводити енергетичний аудит». Зазначимо, що в екологічному законодавстві не передбачено проведення такого аудиту. Водночас

у ч. 3 ст.12 Закону України «Про екологічний аудит» визначаються випадки здійснення обов'язкового екологічного аудиту, що не враховується у проекті.

Щодо положень законопроекту про «моніторинг викидів» варто зазначити, що у законопроекті положення щодо термінів проведення моніторингу викидів не узгоджуються між собою. Суперечливими за своїм змістом вбачаються ч. ч. 10, 11 ст. 19 законопроекту щодо порядку оприлюднення результатів моніторингу. Також, що у чинному законодавстві України положень, якими визначаються статус та регулювання діяльності загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації, немає. При цьому, звертаємо увагу, що розпорядженням Кабінету Міністрів України від 07.11.2018 № 825-р схвалено Концепцію створення загальнодержавної автоматизованої системи «Відкрите довкілля».

Щодо змін до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» Головне науково-експертне управління зазначає, що відповідно до ч. 2 нової ст. 311 Закону «висновки найкращих доступних технологій та методів управління розробляються та оновлюються на основі актів законодавства Європейського Союзу. Зміст, форма та структура висновків найкращих доступних технологій та методів управління мають максимально повно і точно відповідати змісту, формі та структурі відповідного акту законодавства Європейського Союзу. Висновки найкращих доступних технологій та методів управління набирають чинності з дня, наступного за днем їх опублікування, та вводяться в дію через чотири роки з дня набрання ними чинності». При цьому, у ч. 3 цієї статті передбачається, що центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, лише «затверджує висновки найкращих доступних технологій та методів управління, відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів України, та забезпечує їх оприлюднення». А відповідно до ч. 5 - порядок затвердження та оновлення висновків найкращих доступних технологій та методів управління та інформування про них затверджується Кабінетом Міністрів України. Однак ким розробляються відповідні документи, у проекті не визначено, що свідчить про незавершеність механізму правового регулювання проекту, а також не враховується правова позиція Конституційного Суду України, висловлена у рішенні від 30.05.2001 №7-рп/2001, за якою неповнота законодавчого регулювання суспільних відносин не відповідає конституційному визначенню України як правової держави.

За висновком Мінфіну законопроект потребує доопрацювання в частині приведення його норм у відповідність до ст. 13 Бюджетного кодексу України шляхом виключення у п. 3 ст. 7 законопроекту слів «спеціального фонду», оскільки ч. 5 ст. 13 Бюджетного кодексу України передбачено, що розподіл бюджету на загальний та спеціальний фонди, їх складові частини визначаються виключно цим Кодексом та законом про Державний бюджет України.

Рада Національної безпеки і оборони України надала зауваження до зазначеного законопроекту, зокрема проведення оцінки ризиків від упровадження передбачених законопроектом положень для економічної та соціальної сфер, у тому числі в розрізі впливу на макроекономічні та фінансові показники (валовий внутрішній продукт, податкові надходження, зайнятість

населення тощо), розроблення відповідної державної програми мінімізації таких ризиків, а також середньо- та довгострокового прогнозу покращення показників здоров'я населення. За узагальнюючим висновком РНБО в цілому вважає законопроект прийнятним.

Міндовкілля підтримує законопроект та вважає за доцільне прийняття його за основу. На думку Міндовкілля прийняття законопроекту в сукупності з іншими інструментами законодавства у кліматичній і промисловій політиці держави, забезпечать зменшення промислового забруднення, декарбонізацію економіки, підвищать енергоефективність, розвиток відновлюваних джерел енергії, циркулярної економіки та синхронізацію із ініціативою «Європейський зелений курс».

До Комітету також надійшли листи Європейської бізнес асоціації, ПАТ «Крюківський вагонобудівний завод», ТОВ «Оператор газотранспортної системи України», Української науково-промислової асоціації «УКРКОКС» та Федерації роботодавців України, у яких зазначається про необхідність доопрацювання та надаються зауваження і пропозиції щодо змін до тексту законопроекту.

Зважаючи на викладене, Комітет **в и р і ш и в:**

1. Рекомендувати Верховній Раді України законопроект про запобігання, зменшення та контроль забруднення, що виникає в результаті промислової діяльності (реєстр. № 4167, доопрацьований), поданий народними депутатами України Бондаренком О.В., Маріковським О.В. Прощуком Е.П., Криворучкіною О.В., Овчинниковою Ю.Ю., Кривошеєвим І.С., Задорожним А.В., Бакунцем П.А., Василенко Л.В., Матусевичем О.Б., Фельдманом О.Б., за результатами розгляду у повторному першому читанні, прийняти за основу.

2. Доповідачем при розгляді законопроекту від Комітету визначити народного депутата України, Голову Комітету Бондаренка Олега Володимировича. Співдоповідачем від Комітету визначити народного депутата України, члена Комітету Лабунську Анжеліку Вікторівну.

Голова Комітету

О. БОНДАРЕНКО