



ЕКСПЕРТНО-ДОРАДЧИЙ ЦЕНТР «ПРАВОВА АНАЛІТИКА»

А/с 3060, м. Львів, 79017, office@legalanalytics.com.ua, <http://legalanalytics.com.ua>

вих. № 36/13 від 24.04.13

**Робочій групі із розробки законопроекту
про регулювання обсягів антропогенних викидів
та абсорбції парникових газів**

Державне Агентство екологічних інвестицій України

м. Київ, вул. Митрополита В. Липківського, 35, 03035

Пропозиції до проекту Закону України «Про деякі питання організації та здійснення моніторингу, звітності і верифікації викидів парникових газів»

Існуюча редакція законопроекту	Пропозиція	Примітка, загальний коментар, обґрунтування
<i>Назва закону:</i> «Про деякі питання організації та здійснення моніторингу, звітності і верифікації викидів парникових газів»	«Про засади організації та здійснення моніторингу, звітності і верифікації викидів парникових газів»	Закон повинен визначати не лише «деякі питання» організації та здійснення моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів (ПГ), а містити такі положення, які були б основою для розроблення та впровадження в Україні системи моніторингу викидів, адже саме з цією метою розробляється даний законопроект.
<i>Стаття 2. Сфера дії Закону</i> Дія цього Закону поширюється на юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, у власності або у законному користуванні яких на території України перебуває установка, та які зобов'язані здійснювати моніторинг, звітність і верифікацію викидів парникових газів.	Дія цього Закону поширюється на юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, у власності або у законному користуванні яких на території України перебуває установка, та які зобов'язані здійснювати моніторинг, звітність і верифікацію викидів парникових газів, а також на органи державної влади, фізичні і юридичні особи, які наділені	Дія цього закону поширюється не лише на суб'єктів, які здійснюють викиди, але й на інших суб'єктів, які наділені певними правами та повноваженнями у сфері моніторингу, контролю та верифікації викидів ПГ (наприклад, органи державної влади, незалежні експертні організації, представники громадськості тощо).

	правами і повноваженнями у сфері здійснення моніторингу, звітності і верифікації викидів парникових газів.	
<u>Частина 1 статті 3. Законодавство у сфері здійснення моніторингу, звітності і верифікації викидів парникових газів</u> Законодавство у сфері здійснення моніторингу, звітності і верифікації викидів парникових газів складається з Закону України «Про ратифікацію Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату», Закону України «Про ратифікацію Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату», Закону України «Про ратифікацію Кіотського протоколу до Рамкової Конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату», Цивільного та Господарського кодексів України, цього Закону та інших нормативно-правових актів, що регулюють відносини у цій сфері.	Законодавство у сфері здійснення моніторингу, звітності і верифікації викидів парникових газів складається з Закону України «Про ратифікацію Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату», Закону України «Про ратифікацію Кіотського протоколу до Рамкової Конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату», Цивільного та Господарського кодексів України, цього Закону та інших нормативно-правових актів.	При формулюванні переліку нормативно-правових актів вказівка на те, що законодавство у сфері моніторингу, звітності і верифікації викидів складають лише нормативно-правові акти « <i>що регулюють відносини у цій сфері</i> », є не доречною, оскільки необґрунтовано обмежує перелік законодавства, яке може регулювати відносини у цій сфері. Так, наприклад Цивільний кодекс не регулює відносини у конкретно взятій сфері, також можуть бути й інші нормативно-правові акти, які не перелічені в цій статті, але які можуть застосовуватися до відносин у сфері моніторингу, звітності та верифікації викидів ПГ. Таким може бути, наприклад, Закон України «Про охорону атмосферного повітря», який не регулює відносини у сфері викидів ПГ, але не може не враховуватися при моніторингу, звітності та верифікації викидів ПГ.
<u>Стаття 4. Основні принципи здійснення моніторингу, звітності і верифікації викидів парникових газів</u>	Статтю слід доповнити принципом відкритості інформації про викиди парникових газів, яка є у володінні органів державної влади, юридичних та фізичних осіб, що здійснюють викиди парникових газів, а також моніторинг та верифікацію викидів парникових газів	Перелік принципів, перерахованих у даній статті, слід доповнити положенням про доступ до інформації про викиди, яка є екологічною інформацією, а відтак повинна бути відкритою на підставі Конституції України (ст. 50), Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Оргувська конвенція) (ст. 2, 3, 4, 5), законів України «Про інформацію» (ст. 13) і «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 25).

<p><u>Розділ II. Повноваження державних органів управління у сфері здійснення моніторингу, звітності і верифікації викидів парникових газів</u></p>		<p>В даний час відсутня належна координація дій органів державної влади у сферах/ галузях, які мають відношення до викидів парникових газів. Через різноманітність галузей та підходів до управління ними необхідною є координація та співпраця, обмін інформацією, вжиття спільних, узгоджених та скоорденованих заходів органами державної влади, які здійснюють управління у цих галузях. У зв'язку із наведеним, даний розділ потребує доопрацювання, більш повного визначення переліку органів державної влади та їх компетенції у даній сфері. Наприклад відомо, що станом на сьогодні Міністерство статистики долучене до збору інформації у сфері викидів парникових газів, у проекті ж закону його роль взагалі не визначена. Таким чином запропонована у проекті інституційна система не вирішує існуючих проблем, пов'язаних із відсутністю координації дій органів державної влади у сфері моніторингу, звітності та верифікації викидів ПГ. Надалі в різних міністерствах немає відповідальних осіб за сферу зміни клімату та облік ПГ у тій чи іншій галузі. Відомо, що конкретні питання/повноваження будуть встановлюватися у підзаконних нормативних актах, але у базовому законі слід визначити органи державної влади, долучені до даної сфери, щоб підзаконні акти не суперечили основному закону у сфері обліку викидів ПГ, щоб підзаконні акти розроблялися на підставі даного закону усіма суб'єктами, долученими до сфери обліку викидів ПГ.</p>
<p><u>Стаття 6. Повноваження Кабінету Міністрів України у сфері здійснення моніторингу, звітності і верифікації викидів</u></p>		<p>Повноваження Кабінету Міністрів України і центрального органу виконавчої влади, що формує та забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, є однаковими і в</p>

<p><u>парникових газів</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - встановлює порядок здійснення моніторингу, звітності і верифікації викидів парникових газів; - встановлює порядок державного контролю за моніторингом, звітністю і верифікацією викидів парникових газів; <p><u>Стаття 7.</u> <u>Повноваження центрального органу виконавчої влади, що формує та забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища у сфері здійснення моніторингу, звітності і верифікації викидів парникових газів</u></p> <p>здійснює нормативно-правове регулювання щодо:</p> <ul style="list-style-type: none"> - здійснення моніторингу, звітності і верифікації викидів парникових газів; - державного контролю за дотриманням вимог законодавства у сфері здійснення моніторингу, звітності і верифікації викидів парникових газів. 		<p>результаті потребують розмежування для внесення ясності щодо питання, хто ж встановлює порядок (здійснює нормативно-правове забезпечення) моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів і державного контролю за моніторингом, звітністю та верифікацією викидів парникових газів.</p> <p>В існуючій редакції законопроекту (ст. 6, 7) повноваження КМУ і Мінприроди є однаковими, оскільки розроблення порядку моніторингу, звітності та верифікації викидів ПГ, а також державного контролю (що покладено на КМУ), та здійснення нормативно-правового регулювання у сфері моніторингу, звітності та верифікації, а також у сфері контролю за дотриманням вимог законодавства із моніторингу, звітності та верифікації викидів (що покладено на Мінприроди) – є по суті тотожними повноваженнями. Таким чином існуючі редакції статей 6, 7 законопроекту створюють передумови для неналежного виконання повноважень органами державної влади, дублювання однакових функцій і т.д.</p>
<p><u>Стаття 11.</u> <u>Конфіденційна інформація про викиди парникових газів</u></p> <p>Дані (відомості) звіту про моніторинг, які визначені оператором установки як конфіденційна інформація, захищаються відповідно</p>	<p><u>Стаття 11.</u> «Доступ до інформації про викиди парникових газів» Доступ до інформації про викиди парникових газів не може бути обмежено.</p> <p>Дані (відомості) звіту про моніторинг, які</p>	<p>Оскільки інформація про викиди є екологічною інформацією, доступ до неї НЕ може бути обмежено, тому така інформація НЕ може бути конфіденційною, адже відповідно до ч. 3 ст. 13 Закону України «Про інформацію» доступ до екологічної інформації може бути обмежено лише у випадках, коли така стосується місця розташування військових об'єктів.</p>

<p>до закону</p> <p>Дані, що одержуються відповідно до цього Закону, використовуються виключно в цілях, для яких вимагається їх надання.</p> <p>Незалежна експертна організація розкриває інформацію про викиди парникових газів відповідно до цього Закону, законодавства України про інформацію та затверджених в установленому законодавством порядку, форм звітності.</p>	<p>визначені оператором установи як конфіденційна інформація, захищаються відповідно до закону</p> <p>Незалежна експертна організація розкриває інформацію про викиди парникових газів відповідно до цього Закону, законодавства України про інформацію та затверджених в установленому законодавством порядку, форм звітності.</p>	<p>Положення про відкритість доступу до інформації про викиди відповідає також Конституції України (ст. 50), Організації Конвенції (ст. 2, 3, 4, 5) і Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 25)</p> <p>Положення проекту закону про те, що «дані, що одержуються відповідно до цього Закону, використовуються виключно в цілях, для яких вимагається їх надання» встановлює обмеження, які не відповідають законам, перерахованим вище та принципу відкритого доступу до екологічної інформації. Тому це положення повинно бути виключено, оскільки на органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації покладено обов'язок із активного екологічного інформаційного забезпечення громадськості екологічною інформацією, яка є у їх володінні (ст. 25-1 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»). У зв'язку із наведеним, екологічна інформація про викиди може використовуватися у будь-яких законних цілях, зокрема для забезпечення права громадськості на доступ до екологічної інформації.</p>
<p><u>Стаття 12.</u> <u>Відповідальність за порушення законодавства у сфері здійснення моніторингу, звітності і верифікації викидів парникових газів</u></p>		<p>Стаття потребує деталізації, а саме: визначення можливих правопорушень в даній сфері. На основі перелічених правопорушень, у визначені в прикінцевих положеннях до цього законопроекту строки, повинні бути внесені зміни у існуючі нормативно-правові акти, на підставі яких відбувається притягнення до адміністративної, цивільної, кримінальної та дисциплінарної відповідальності. Адже без такої конкретизації у базовому законі, реального притягнення до відповідальності</p>

		може не відбуватися, оскільки відповідні санкції за правопорушення не визначені у законодавстві, та не встановлено обов'язку із такого визначення.
<p><u>Стаття 13. Участь громадськості</u></p> <p>Об'єднання громадян, їх члени або уповноважені представники, а також окремі громадяни в діяльності щодо моніторингу, звітності та верифікації мають право:</p> <p>1) повідомляти про виявлені факти порушення вимог цього Закону;</p> <p>2) запитувати та одержувати від уповноважених органів в обсягах та порядку, не заборонених законом, інформацію про діяльність у сфері моніторингу, звітності і верифікації викидів парникових газів;</p> <p>3) вносити пропозиції суб'єктам права законодавчої ініціативи щодо вдосконалення законодавчого регулювання відносин, що виникають у сфері здійснення моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів;</p> <p>4) проводити, замовляти проведення досліджень, у тому числі наукових, з питань здійснення моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів;</p> <p>5) проводити заходи щодо інформування населення з питань здійснення моніторингу,</p>	<p>Об'єднання громадян, їх члени або уповноважені представники, а також окремі громадяни в діяльності щодо моніторингу, звітності та верифікації мають право:</p> <p>1) повідомляти про виявлені факти порушення вимог цього Закону;</p> <p>2) запитувати та одержувати від уповноважених органів, фізичних та юридичних осіб в обсягах та порядку, не заборонених законом, інформацію про діяльність у сфері моніторингу, звітності і верифікації викидів парникових газів;</p> <p>3) вносити пропозиції суб'єктам права законодавчої ініціативи щодо вдосконалення законодавчого регулювання відносин, що виникають у сфері здійснення моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів;</p> <p>вимагати їх розгляду відповідальними суб'єктами та надання і поширення інформації за результатами такого розгляду;</p> <p>4) проводити, замовляти проведення</p>	<p>Перелік прав громадськості у цій статті не може бути вичерпним, оскільки чинним законодавством передбачені та можуть бути передбачені й інші права, якими може користуватися громадськість, в тому числі у сфері моніторингу, звітності та верифікації викидів. Громадськість має право на отримання екологічної інформації не лише від органів державної влади, але й від суб'єктів, які своєю діяльністю впливають чи можуть вплинути на стан довкілля, тому на підставі ст. 25-1 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», останні також зобов'язані забезпечувати вільний доступ до відповідної інформації, а, отже, надавати її на запити громадськості. Громадськість має не лише право на подання пропозицій та зауважень з питань реалізації державної політики в тій чи іншій сфері, але також пропозиції громадськості повинні бути розглянуті і автори пропозицій повинні бути повідомлені про результати їх розгляду. Така процедура відповідає Закону України «Про звернення громадян» (ст. 14) та Постанові Кабінету Міністрів України №996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», яка містить положення про оприлюднення результатів громадських обговорень тощо.</p>

<p>звітності та верифікації викидів парникових газів;</p> <p>б) здійснювати громадський контроль за виконанням законодавства у сфері здійснення моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів.</p>	<p>досліджень, у тому числі наукових, з питань здійснення моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів;</p> <p>5) проводити заходи щодо інформування населення з питань здійснення моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів;</p> <p>б) здійснювати громадський контроль за виконанням законодавства у сфері здійснення моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів;</p> <p>7) вчиняти інші дії, які не суперечать законодавству України, та користуватися іншими правами, відповідно до законодавства України.</p>	
<p><u>ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ</u></p> <p>2. Кабінету Міністрів України протягом <i>шести місяців</i> з дня набрання чинності цим Законом:</p> <p>подати до Верховної Ради України пропозиції про внесення змін до законів, що впливають із цього Закону;</p> <p>привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом;</p> <p>забезпечити перегляд і скасування органами державної виконавчої влади їх нормативних</p>	<p>Кабінету Міністрів України протягом <i>1 року</i> з дня набрання чинності цим Законом:</p> <p>подати до Верховної Ради України пропозиції про внесення змін до законів, що впливають із цього Закону, а саме: до Кримінального кодексу України, Кодексу про адміністративні правопорушення, Цивільного кодексу, Господарського кодексу, Закону України «Про</p>	<p>Варто зазначити, які закони потребують змін та вказати конкретні напрями, наприклад, встановлення санкції за правопорушення у сфері моніторингу, звітності та верифікації викидів ПГ. Без такої конкретизації на практиці цей закон буде декларативним. Як показує досвід і складені негативні «традиції» в Україні, процес розроблення нового законодавства може бути інертним, та даний закон не діятиме, в тому числі й через те, що не встановлена відповідальності за не розроблення нового законодавства відповідно до перехідних положень цього проекту.</p> <p>Таким чином варто суттєво доопрацювати перехідні</p>

<p>актів, що суперечать цьому Закону.</p>	<p>охорону навколишнього природного середовища», Закону України «Про охорону атмосферного повітря» та ін.;</p> <p>привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом;</p> <p>забезпечити перегляд і скасування органами державної виконавчої влади їх нормативних актів, що суперечать цьому Закону.</p>	<p>положення законопроекту, визначити, які закони та підзаконні нормативно-правові акти потребують змін. Слід встановити річний термін для приведення чинного законодавства у відповідність до цього закону, оскільки піврічний термін є не достатнім для такого об'єму робіт та не реальний для виконання.</p>
---	---	---

Директор ЕДЦ «Правова аналітика»

Мар'яна Булгакова