

Експертний висновок
Міністерства фінансів України до законопроекту
згідно зі статтею 27 Бюджетного кодексу України

1. Назва законопроекту

Проект Закону України «Про управління відходами видобувної промисловості» (реєстраційний № 12180 від 05.11.2024), поданий Кабінетом Міністрів України.

2. Завдання законопроекту

Основними завданнями законопроекту є вирішення проблеми накопичення відходів видобувної промисловості та приведення нормативно-правової бази у сфері управління відходами видобувної промисловості у відповідність до законодавства Європейського Союзу, у зв'язку з підписанням Україною Угоди про асоціацію з Європейським Союзом та взятими на себе зобов'язаннями з впровадження положень (Рамкової) Директиви 2006/21/ЄС про управління відходами видобувної промисловості та внесення змін і доповнень до Директиви 2004/35/ЄС.

Так, Директива 2006/21/ЄС передбачає заходи, процедури та гарантії для попередження та зменшення, наскільки це можливо, будь-якого негативного впливу на навколишнє природне середовище, зокрема воду, повітря, ґрунти, фауну, флору та ландшафт, а також будь-яку загрозу, що може виникнути у зв'язку з цим для здоров'я населення, в результаті управління відходами від видобувних галузей промисловості.

Для виконання зазначених вище завдань новим законопроектом передбачається регулювання відносин у сфері управління відходами видобувної промисловості шляхом визначення та запровадження норм і положень щодо:

- основних принципів державної політики;
- загальних вимог до управління відходами видобувної промисловості;
- повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- суб'єктів у сфері управління відходами видобувної промисловості;
- права власності на відходи видобувної промисловості та об'єкт для відходів видобувної промисловості;
- видів відходів видобувної промисловості та їх характеристики, класифікації об'єктів для відходів видобувної промисловості та їх класифікації;
- планування діяльності з управління відходами видобувної промисловості та запобігання аваріям;
- дозвільної системи у сфері управління відходами видобувної промисловості;
- експлуатації, закриття та утримання об'єкта після його закриття, у тому числі забезпечення здійснення заходів із запобігання забрудненню навколишнього природного середовища;
- фінансового забезпечення;
- інформаційної системи, обліку та звітності;
- покинутих об'єктів;
- державного нагляду (контролю) у сфері управління відходами видобувної промисловості;
- відповідальності за порушення законодавства у сфері управління відходами видобувної промисловості.

Законопроектом також передбачається внесення ряду змін до таких законодавчих актів України: Кодексу України про надра, Земельного кодексу України, Господарського кодексу України, Цивільного кодексу України, Кодексу України з процедур банкрутства та Законів України «Про угоди про розподіл продукції», «Про землеустрій», «Про охорону земель», «Про оренду землі», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», «Про управління об'єктами державної власності»,



Сертифікат 3FAA9288358EC0030400000021BE2F00277FD500

Підписувач Кава Олександр Степанович

Дійсний з 13.06.2024 12:15:52 по 13.06.2026 12:15:52



06030-03-3/34124 від 25.11.2024

«Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про виконавче провадження», «Про управління відходами», Переліку документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності, затвердженого Законом України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності».

3. Оцінка впливу на показники бюджетів

Прийняття законопроекту матиме вплив на показники видатків державного бюджету тому, що забезпечення виконання нових додаткових зобов'язань у сфері управління відходами видобувної промисловості операторам відходів видобувної промисловості, зокрема державній установі, до завдань якої належатиме управління відходами видобувної промисловості як об'єктами державної власності, що належатиме до сфери управління Міндовкілля, та суб'єктам господарювання державної форми власності (наприклад, державним вугледобувним підприємствам), потребуватиме значних додаткових обсягів видатків з державного бюджету.

Згідно з пояснювальною запискою статтею 48 законопроекту передбачено виявлення покинутих об'єктів. Оператором покинутого об'єкта може виступати, зокрема державна установа. У такому разі у оператора може виникнути необхідність здійснити витрати для виконання покладених на нього обов'язків щодо такого покинутого об'єкта. В той же час необхідність зазначених витрат та їх можливий обсяг може бути визначений лише за результатами проведеної інвентаризації.

Передбачені законопроектом зміни до Земельного кодексу України можуть призвести до зменшення надходжень до державного або місцевих бюджетів коштів від продажу земельних ділянок або прав на них.

Також законопроектом визначено можливість отримання спеціального дозволу на користування надрами щодо відповідного техногенного родовища без проведення аукціону та без сплати збору за надання такого дозволу, що призведе до зменшення надходжень до державного бюджету від збору за видачу таких дозволів.

У фінансово-економічних розрахунках до законопроекту відсутні необхідні обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки), що не дає можливості оцінити вплив на показники бюджетів.

4. Вартісна величина впливу на показники бюджетів

Законопроект матиме вплив на видаткову та доходну частини державного та/або місцевих бюджетів.

Прийняття законопроекту матиме вплив на показники видатків державного бюджету тому, що забезпечення виконання нових додаткових зобов'язань у сфері управління відходами видобувної промисловості операторам відходів видобувної промисловості, зокрема державній установі, до завдань якої належатиме управління відходами видобувної промисловості як об'єктами державної власності, що належатиме до сфери управління Міндовкілля, та суб'єктам господарювання державної форми власності (наприклад, державним вугледобувним підприємствам), потребуватиме значних додаткових обсягів видатків з державного бюджету.

Згідно з пояснювальною запискою статтею 48 законопроекту передбачено виявлення покинутих об'єктів. Оператором покинутого об'єкта може виступати, зокрема державна установа. У такому разі у оператора може виникнути необхідність здійснити витрати для виконання покладених на нього обов'язків щодо такого

покинутого об'єкта. В той же час необхідність зазначених витрат та їх можливий обсяг може бути визначений лише за результатами проведеної інвентаризації.

Передбачені законопроектом зміни до Земельного кодексу України можуть призвести до зменшення надходжень до державного або місцевих бюджетів коштів від продажу земельних ділянок або прав на них.

Також законопроектом визначено можливість отримання спеціального дозволу на користування надрами щодо відповідного техногенного родовища без проведення аукціону та без сплати збору за надання такого дозволу, що призведе до зменшення надходжень до державного бюджету від збору за видачу таких дозволів.

У фінансово-економічних розрахунках до законопроекту відсутні необхідні обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки), що не дає можливості визначити вартісну величину впливу на показники бюджетів.

5. Пропозиції щодо можливостей фінансового забезпечення у відповідному бюджетному періоді законопроекту у разі його прийняття

Прийняття законопроекту не потребуватиме матеріальних та інших витрат у поточному бюджетному періоді, оскільки він набирає чинності через 12 місяців з дня його опублікування.

6. Пропозиції щодо відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини

Відповідно до частини першої статті 27 Бюджетного кодексу України, до законопроекту, прийняття якого призведе до зміни показників бюджету, суб'єкт права законодавчої ініціативи зобов'язаний додати фінансово-економічне обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки). Якщо такі зміни показників бюджету передбачають зменшення надходжень бюджету та/або збільшення витрат бюджету, до законопроекту подаються пропозиції змін до законодавчих актів України щодо скорочення витрат бюджету та/або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення збалансованості бюджету.

Суб'єкт законодавчої ініціативи не забезпечив виконання вимог частини першої статті 27 Бюджетного кодексу України.

Також законопроектом передбачаються норми і положення, якими регламентується перерахування та/або зарахування коштів уповноваженому органу (Міндовкілля), що суперечать частині дев'ятій статті 13 Бюджетного кодексу України, відповідно до якої створення позабюджетних фондів органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та іншими бюджетними установами не допускається. Відкриття позабюджетних рахунків для розміщення бюджетних коштів (включаючи власні надходження бюджетних установ) органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та іншими бюджетними установами забороняється.

7. Пропозиції щодо розгляду законопроекту

Відповідно до пункту 5 частини першої статті 1 законопроекту власник відходів видобувної промисловості – суб'єкт господарювання, у результаті провадження видобувної діяльності яким утворюються відходи видобувної промисловості, інший суб'єкт господарювання, який набув право власності на відходи видобувної промисловості відповідно до цього Закону, держава щодо покинутого об'єкта для відходів видобувної промисловості та в інших випадках, передбачених цим Законом.

Згідно з частиною першою статті 6 законопроекту власником відходів видобувної промисловості, об'єкта для відходів видобувної промисловості є оператор, який здійснює управління такими відходами чи об'єктом, або держава у випадках, визначених статтями 25, 41, 49, 50 цього Закону. Оператор відходів видобувної промисловості – суб'єкт господарювання або державна установа, які відповідно до цього законопроекту зобов'язані здійснювати управління відходами видобувної промисловості (далі – оператор) (пункт 13, частина перша статті 1 законопроекту).

Державна установа у сфері управління відходами видобувної промисловості – юридична особа публічного права, до завдань якої належатиме управління відходами видобувної промисловості як об'єктами державної власності (далі – державна установа), що належатиме до сфери управління центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері управління відходами (далі – уповноважений орган) (пункт 7, частина перша статті 1 законопроекту).

Необхідно зазначити, що відповідно до положень законопроекту передбачається, що держава набуває права власності на відходи видобувної промисловості та об'єкт для відходів видобувної промисловості:

щодо покинутого об'єкта для відходів видобувної промисловості, та відходи видобувної промисловості, що в ньому розміщені (стаття 48 законопроекту);

у разі прийняття рішення уповноваженим органом покласти виконання обов'язків, пов'язаних із утриманням об'єкта для відходів видобувної промисловості після його закриття, контролем і моніторингом параметрів навколишнього природного середовища, усуненням можливих негативних впливів об'єкта для відходів видобувної промисловості на навколишнє природне середовище та здоров'я людей, і забезпечення відповідальності після остаточного закриття об'єкта для відходів видобувної промисловості (стаття 41 законопроекту);

з моменту надання підтвердження уповноваженого органу про завершення заходів із закриття об'єкта для відходів видобувної промисловості вважається, що оператор відмовився від права власності на об'єкт та відходи видобувної промисловості, що розміщені в такому об'єкті (стаття 41 законопроекту).

Згідно із законопроектом управління відходами видобувної промисловості це складний комплекс заходів, а тому державна установа, що належатиме до сфери управління Міндовкілля, а також суб'єкти господарювання державної форми власності (наприклад, державні вугледобувні підприємства) потребуватимуть значних додаткових обсягів видатків для забезпечення здійснення розміщення, перевезення, зберігання, переробки, відновлення або видалення відходів видобувної промисловості, а також будівництва, експлуатації та закриття об'єктів для відходів видобувної промисловості та здійснення інших постексплуатаційних заходів, включаючи попередження аварій, пов'язаних із об'єктами для відходів видобувної промисловості, обмеження їх наслідків для навколишнього природного середовища та здоров'я людей, а також забезпечення геолого-економічної оцінки запасів та ресурсів корисних копалин, що містяться у відходах видобувної промисловості.

Так, відповідно до частини першої статті 51 законопроекту державна установа повинна буде забезпечувати проведення геолого-економічної оцінки запасів та ресурсів корисних копалин, що містяться у відходах видобувної промисловості, які розміщені у покинутому об'єкті.

Зобов'язання операторів визначені частиною першою статті 23 законопроекту. Згідно з пунктом 7 частини першої статті 23 оператори зобов'язані надавати та підтримувати дійсним фінансове забезпечення впродовж всього строку експлуатації

об'єкта та здійснення постексплуатаційних заходів відповідно до законодавства, яке регулює порядок надання, перегляду, повернення, використання та методики розрахунку суми фінансового забезпечення.

Відповідно до частини другої статті 43 законопроекту оператор повинен буде надавати фінансове забезпечення у формі:

- 1) грошових коштів, розміщених на поточному рахунку із спеціальним режимом використання, відкритому оператором у банку;
- 2) банківської гарантії, наданої в установленому законодавством порядку;
- 3) страхування відповідальності оператора перед уповноваженим органом за невиконання, неналежне виконання оператором своїх обов'язків із здійснення постексплуатаційних заходів за класом страхування 13, визначеним статтею 4 Закону України "Про страхування" (далі — страхування відповідальності оператора);
- 4) поруки, відповідно до якої поручитель поручається перед уповноваженим органом за належне виконання оператором своїх обов'язків із здійснення експлуатації об'єкта для відходів видобувної промисловості та пост експлуатаційних заходів та яка відповідає встановленим критеріям прийнятності;
- 5) застави, зокрема іпотеки, майна (зокрема речей, цінних паперів, майнових прав), за якою заставадержателем є уповноважений орган і яка відповідає встановленим критеріям прийнятності.

У разі недостатності коштів фінансового забезпечення, яке необхідне для виконання відповідних постексплуатаційних заходів, оператор повинен буде здійснити зазначені заходи за власний рахунок.

Водночас частиною дванадцятою статті 43 визначається нормативно-правове регулювання індексації фінансового забезпечення.

Законопроектом не розмежовані норми і положення щодо форми надання фінансового забезпечення окремо для державної установи, утримання та фінансування зобов'язань якої повинно буде здійснюватися за рахунок державного бюджету, та для суб'єктів господарювання державної форми власності від інших суб'єктів господарювання недержавної форми власності.

Тому, зважаючи на загальні норми і положення, якими регламентовано вимоги до оператора, державній установі, як власнику об'єктів державної власності, яка буде належати до сфери управління Міндовкілля, та суб'єктам господарювання державної форми власності потребуватимуться значні обсяги додаткових витрат із державного бюджету для виконання нових зобов'язань у сфері управління відходами видобувної промисловості.

Проте суб'єкт законодавчої ініціативи не надав фінансово-економічних обґрунтувань (включаючи відповідні розрахунки) і пропозицій щодо змін до законодавчих актів України щодо скорочення витрат бюджету та/або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення збалансованості бюджету згідно з вимогами частини першої статті 27 Бюджетного кодексу України.

З метою недопущення додаткового фінансового навантаження на державний бюджет у зв'язку із запровадженням нових норм і положень у сфері управління відходами видобувної промисловості, вважаємо за доцільне виключити із законопроекту державну установу, утримання та фінансування якої повинно буде здійснюватися за рахунок державного бюджету.

При цьому до законопроекту необхідно надати фінансово-економічні обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки) і пропозиції щодо джерел фінансування нових додаткових зобов'язань суб'єктами господарювання державної

форми власності (наприклад, державними вугледобувними підприємствами) у сфері управління відходами видобувної промисловості.

Законопроектом передбачені норми і положення, які не відповідають частині дев'ятій статті 13 Бюджетного кодексу України, згідно з якою створення позабюджетних фондів органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та іншими бюджетними установами не допускається. Відкриття позабюджетних рахунків для розміщення бюджетних коштів (включаючи власні надходження бюджетних установ) органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та іншими бюджетними установами забороняється.

Так, пунктом 5 частини другої статті 43 законопроекту визначається, що заставодержателем застави, зокрема іпотеки, майна (зокрема речей, цінних паперів, майнових прав) є уповноважений орган (Міндовкілля).

Частиною двадцять п'ятою статті 43 законопроекту передбачається норма, згідно з якою кошти фінансового забезпечення, якщо вони не повертаються оператору, можуть бути використані уповноваженим органом (Міндовкілля) для фінансування здійснення постексплуатаційних заходів.

Також зарахування на рахунок, відкритий оператору (власнику рахунка), грошових коштів, отриманих від оператора та/або третіх осіб, і перераховування таких коштів уповноваженому органу (Міндовкілля) або в разі надання ним письмової вказівки банку – особі (особам), зазначеній уповноваженим органом, або повернути такі кошти власнику рахунка в разі настання підстав, передбачених цим Законом і договором банківського рахунка, передбачається пунктом 1 частини третьої статті 44. Крім того, відповідно до пункту 4 частини третьої статті 44 передбачається перерахування коштів уповноваженому органу (Міндовкілля) в разі прийняття уповноваженим органом рішення про невиконання оператором вимог цього Закону і передбачених планом управління відходами та робочим проектом землеустрою щодо рекультивативі порушених земель, нездійснення постексплуатаційних заходів, та в інших випадках, передбачених цим Законом.

Частиною шостою статті 44 визначається, зокрема якщо інше не передбачено договором банківського рахунка, банк має право використовувати грошові кошти на поточному рахунку із спеціальним режимом використання, гарантуючи вчасне перерахування таких коштів уповноваженому органу.

Абзацом п'ятим частини одинадцятої статті 44 законопроекту передбачається, що договір банківського рахунка припиняється, зокрема у разі перерахування всієї суми, що перебуває на поточному рахунку із спеціальним режимом використання уповноваженому органу.

При цьому, абзацом сьомим частини одинадцятої статті 44 законопроекту визначається, що у разі припинення або розірвання договору банківського рахунка банк закриває поточний рахунок зі спеціальним режимом використання, а грошові кошти, що перебувають на рахунку, перераховує за згодою уповноваженого органу оператору (власнику рахунка) та/або уповноваженому органу (у разі надання уповноваженим органом письмової вказівки банку – зазначеній ним особі).

Пунктом 1 частини другої статті 45 передбачається, що банківська гарантія припиняється в разі сплати уповноваженому органу (Міндовкілля) суми, на яку видано гарантію, чи перерахування цієї суми на поточний рахунок із спеціальним режимом використання відповідно до частини шістнадцятої статті 43 цього Закону.

Відповідно до пункту 1 частини першої статті 46 страхування відповідальності оператора, яке проводиться на користь уповноваженого органу для забезпечення здійснення постексплуатаційних зобов'язань, має відповідати такій вимозі: об'єкт страхування та страховий захист мають покривати всі витрати та інші прямі збитки уповноваженого органу, що можуть виникнути в разі порушення (зокрема умисного) оператором своїх обов'язків щодо здійснення постексплуатаційних заходів.

Проект акта не містить механізму реалізації уповноваженим органом, яким є Міндовкілля, положень щодо здійснення ним постексплуатаційних заходів за рахунок коштів фінансового забезпечення, якщо вони не повертатимуться оператору, а також інших механізмів використання коштів фінансового забезпечення згідно з зазначеними вище нормами.

Уповноважений орган (Міндовкілля) є центральним органом виконавчої влади та утримується за рахунок державного бюджету.

Відповідно до частини першої статті 8 Господарського кодексу України, зокрема, органи державної влади не є суб'єктами господарювання.

Ураховуючи зазначене вище, вважаємо за доцільне виключити із законопроекту норми і положеннями, якими регламентується перерахування та/або зарахування коштів уповноваженому органу (Міндовкілля) та інші норми, визначені розділом VIII «Фінансове забезпечення», як такі, що суперечать частині дев'ятій статті 13 Бюджетного кодексу України.

З метою недопущення порушення норм частини дев'ятої статті 13 Бюджетного кодексу України, потребують доопрацювання норми законопроекту щодо уточнення:

власника рахунку із спеціальним режимом використання, що передбачається частиною першою статті 44 законопроекту та, згідно з якою фінансове забезпечення може надаватися оператором у вигляді грошових коштів, розміщених на поточному рахунку із спеціальним режимом використання, за яким власником рахунку виступає оператор;

розпорядника коштів фінансового забезпечення, якому відповідно до абзацу п'ятого частини шістнадцятої статті 43 законопроекту передбачається перерахувати грошову суму, що дорівнює діючій на відповідний момент сумі необхідного фінансового забезпечення, на поточний рахунок із спеціальним режимом використання не пізніше ніж протягом 15 календарних днів з дати настання такої обставини, зокрема як перехід права власності на відходи видобувної промисловості до держави у випадках, визначених статтями 25, 41, 49, 50 цього Закону;

виконавця постексплуатаційних заходів у частині сімнадцятій статті 43, якою передбачається, що кошти фінансового забезпечення, розміщені на рахунку, зазначеному в пункті 1 частини другої цієї статті (грошові кошти, розміщені на поточному рахунку із спеціальним режимом використання, відкритому оператором у банку), можуть за згодою уповноваженого органу бути спрямовані на фінансування постексплуатаційних заходів;

розпорядника коштів фінансового забезпечення, якому у разі нецільового використання коштів оператор зобов'язаний повернути суму фінансового забезпечення, що використана не за цільовим призначенням, і який повинен буде нести відповідальність, передбачену законом;

розпорядника коштів фінансового забезпечення, які згідно з частиною п'ятою статті 48 переходить у власність держави, а саме: фінансове забезпечення, надане у формі грошових коштів, розміщених на поточному рахунку із спеціальним режимом використання, щодо відходів видобувної промисловості, право власності на які

перейшло державі відповідно до статей 49, 50 цього Закону, переходить у власність держави.

Підпунктом 1 пункту 4 прикінцевих та перехідних положень законопроекту вносяться зміни до Кодексу України про надра, якими передбачається, зокрема, якщо суб'єкт господарювання або інвестор за власні кошти провів геолого-економічну оцінку запасів та ресурсів корисних копалин, що містяться у відходах видобувної промисловості, оцінку розвіданих запасів корисних копалин, апробацію прогнозних (перспективних) ресурсів корисних копалин, яка затверджена Державною комісією України по запасах корисних копалин, та подав документи для отримання спеціального дозволу на видобування корисних копалин відповідного техногенного родовища, має право отримати спеціальний дозвіл на користування надрами щодо відповідного техногенного родовища без проведення аукціону та без сплати збору за надання спеціального дозволу на користування надрами.

Відповідно пункту 28 частини другої статті 29 Бюджетного кодексу України збір за видачу спеціальних дозволів на користування надрами та кошти від продажу таких дозволів зараховуються до загального фонду державного бюджету України.

Запропоновані зміни призведуть до зменшення надходжень до державного бюджету від збору за видачу таких дозволів.

Підпунктом 2 пункту 4 прикінцевих та перехідних положень законопроекту вносяться зміни, зокрема якими передбачається внести доповнення до статті 134 Земельного кодексу України і встановити, що не підлягатимуть продажу, передачі в користування на конкурентних засадах (на земельних торгах) земельні ділянки державної чи комунальної власності у разі використання земельних ділянок для потреб, пов'язаних з відходами видобувної промисловості.

Необхідно зазначити, що відповідно до статті 135 Земельного кодексу України продаж земельних ділянок державної та комунальної власності та права на них (оренди, суперфіцію, емфітевзису) здійснюється виключно на земельних торгах з метою отримання найвищої ціни за земельну ділянку, що продається, або найвищої плати за користування нею. Кошти від продажу таких земельних ділянок зараховуються до державного або місцевих бюджетів (стаття 128 Земельного кодексу України). Передбачені законопроектом зміни до Земельного кодексу України можуть призвести до зменшення надходжень до відповідних бюджетів від продажу земельних ділянок або прав на них.

Отже, законопроект може бути розглянуто Верховною Радою України після його доопрацювання та надання фінансово-економічних розрахунків та обґрунтувань.

Заступник Міністра

Олександр КАВА