



АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Головне науково-експертне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-40-25, 255-45-01; факс: 255-41-86

До реєстр. № 3091 від 19.02.2020
Народні депутати України
О. Маріковський та інші

ВИСНОВОК

на проект Закону України «Про державний екологічний контроль»

Як вказано у преамбулі законопроекту, «цей Закон визначає правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного екологічного контролю, а також встановлює підстави та порядок притягнення до відповідальності суб'єктів господарювання за порушення природоохоронного законодавства». Для цього, зокрема, у ньому пропонується визначити: основні терміни, які використовуються в ньому («державний екологічний контроль», «інтегрована автоматизована система «Екологічний контроль», «суб'єкти господарювання» тощо); мету, основні завдання та засади державного екологічного контролю»; планові, позапланові та інші заходи у відповідній сфері; повноваження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного екологічного нагляду (контролю) (далі – центральний орган); правовий статус державних інспекторів з охорони довкілля. У розділі IV «Прикінцеві та перехідні положення» проекту передбачається внести зміни, які впливають з цього Закону, до 35 інших законодавчих актів.

Прийняття проекту, на думку суб'єктів права законодавчої ініціативи, сприятиме, у тому числі, «формуванню створення і розвитку єдиного законодавчого фундаменту та нормативно-правового забезпечення державного екологічного контролю, стандартизації окремих інструментів здійснення державного екологічного контролю, унормуванню функцій органів контролю та забезпечення чіткого розподілу відповідних повноважень і ресурсів між ними» (п. 6 пояснювальної записки до проекту).

Головне управління, підтримуючи необхідність вдосконалення системи державного екологічного контролю, що передбачено, зокрема, в Основних засадах (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року (затверджені відповідним Законом України від 28.02.2019 № 2697-VIII), водночас, проаналізувавши проект, вважає за доцільне висловити щодо його змісту наступні зауваження і пропозиції.

1. Серед зауважень загального характеру до проекту зазначимо:

1.1. На думку Головного управління, забезпечення правового регулювання державного екологічного контролю має здійснюватись із дотриманням принципів системності у регулюванні суспільних відносин, яке має проявлятися у взаємозв'язку законодавчих актів з відповідного питання, насамперед, з тими, які є базовими для даної сфери правового регулювання. У даному випадку це стосується забезпечення відповідності проекту базовому у сфері екології Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» (далі – базовий Закон), відповідно до ч. 3 ст. 35 якого «порядок здійснення державного контролю за охороною навколишнього природного середовища та використанням природних ресурсів визначається цим Законом та іншими законами України». Крім цього, положення проекту мають бути узгоджені з Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (далі – Закон про контроль), який згідно з його преамбулою «визначає правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю)», і є базовим у вказаній сфері.

Проте у проекті необхідність забезпечення його відповідності вказаним базовим законам враховується не завжди. Так, у ст. 2 проекту визначається, що дія цього Закону поширюється на суспільні відносини, що виникають у зв'язку зі здійсненням державного контролю за дотриманням вимог *природоохоронного законодавства*, до якого відповідно до змісту поняття «державний екологічний контроль» (ст. 1 проекту) відноситься «законодавство з охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів». Звертаємо увагу, що у базовому Законі використовується термін «законодавство про охорону навколишнього природного середовища», завданням якого є «регулювання відносин у галузі охорони, використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, запобігання і ліквідації негативного впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище» (ст. 2), що є значно ширшим за зміст терміну «природоохоронне законодавство» у проекті. Останній включає до себе лише частину законодавства про охорону навколишнього природного середовища. Тому вважаємо, що термін «*навколишнє природне середовище*»¹, і пов'язаний із ним термін «*законодавство про охорону навколишнього природного середовища*», мають бути основними у проекті, що відповідатиме базовому Закону.

Зазначимо також, що «державний нагляд (контроль)», як вказано у визначенні цього терміну у ст. 1 Закону про контроль, здійснюється щодо «виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами

¹ - Синонімом до терміну «навколишнє природне середовище» є конституційний термін «довкілля» («законодавство про охорону довкілля») (ст. 50 Конституції України).

господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, *навколишнього природного середовища*», тому використання вказаного терміну дозволить узгодити відповідні положення проекту і з названим Законом.

Узгодженості з положеннями базового Закону потребує і ст. 2 «Сфера дії Закону», відповідно до положень якої до складу природоохоронного законодавства включається, зокрема, законодавство «у сфері ... використання та охорони ... внутрішніх морських вод України та територіального моря» тощо. Однак відповідно до ч. 2 ст. 35 базового Закону «державному контролю підлягають використання і охорона ... морського середовища та природних ресурсів територіальних вод, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України». Крім цього, у проекті не враховано, що відповідно до п. «а» ч. 1 ст. 20² базового Закону державний нагляд (контроль) здійснюється, в тому числі, за дотриманням вимог законодавства «про біологічну та генетичну безпеку щодо біологічних об'єктів природного середовища при створенні, дослідженні та практичному використанні генетично модифікованих організмів у відкритій системі». Зазначимо, що вказані неузгодженості не дозволяють точно визначити предмет державного екологічного контролю, що може негативно позначитися як на його якості, так і на стані навколишнього природного середовища.

Варто також вказати, що використання у визначенні змісту терміну «державний екологічний контроль» формулювання «забезпечення дотримання вимог ... використання природних ресурсів» виглядає некоректним, оскільки ним підкреслюється споживацький підхід до природних ресурсів. У базовому Законі (преамбула, ст. ст. 6, 9, 11 та ін.) наголошується, що екологічна політика полягає у забезпеченні «раціонального використання природних ресурсів». Зайвим у вказаному визначенні вбачається також використання формулювання «фіксація порушень», оскільки без фіксації неможливо притягнення винних осіб до відповідальності, що передбачено у визначенні поняття «державний екологічний контроль».

Щодо невідповідності положень проекту положенням Закону про контроль звертаємо увагу, що зі змісту визначення терміну «державний нагляд (контроль)» та інших положень Закону про контроль (абз. 2 ст. 1; абз. 5 ч. 1, абз. 3 ч. 2 ст. 6) випливає, що діяльність органів державного нагляду (контролю), яка здійснюється відповідно до цього Закону, поширюється і на контроль (нагляд) щодо навколишнього природного середовища. Натомість у проекті (п. 21 ч. 6 розділу IV «Прикінцеві та перехідні положення») пропонується внести зміни до ст. 2 цього Закону, згідно з якими центральний орган, його територіальні органи зобов'язані забезпечити дотримання лише вимог окремих його положень з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про державний екологічний контроль», що порушує системність вказаного законодавства без визначення у цій статті того, що заходи державного екологічного контролю здійснюються у встановленому

Законом про контроль порядку з урахуванням особливостей визначених законом у відповідній сфері (у даному випадку - Законом України «Про державний екологічний контроль»).

Крім цього, слід звернути увагу на те, що значна частина заходів, пов'язаних зі здійсненням державного екологічного контролю, передбачених у проекті, дублює відповідні положення Закону про контроль. Зокрема, у проекті (ст. 9) передбачається створити окрему інтегровану автоматизовану систему «Екологічний контроль» та визначити порядок її діяльності. Разом з тим, створення єдиної інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю), призначеної для узагальнення та оприлюднення інформації про заходи державного нагляду (контролю), координації роботи органів державного нагляду (контролю) щодо здійснення комплексних заходів державного нагляду (контролю), моніторингу ефективності та законності здійснення заходів державного нагляду (контролю) передбачено у ст. 4¹ Закону про контроль. За цих умов створювання окремої інтегрованої системи щодо екологічного контролю може призвести до зайвих витрат коштів державного бюджету, а також створить певні незручності для суб'єктів господарювання. Це зауваження також стосується порядку здійснення планових та позапланових заходів державного екологічного контролю щодо суб'єктів господарювання (ст. ст. 11, 12 проекту), документів органів державного екологічного контролю, що складаються під час його здійснення, зокрема, посвідчення (направлення) на проведення заходу державного екологічного контролю (ст. 15 проекту) тощо. У зв'язку з цим юридично коректнішим було б не фактичне дублювання відповідних положень Закону про контроль у проекті, а визначення в ньому особливостей державного нагляду (контролю) саме у сфері охорони навколишнього природного середовища.

1.2. Перелік суб'єктів, на яких поширюється дія проекту, вимагає свого уточнення. Так, у преамбулі зазначається, що «цей Закон ... встановлює підстави та порядок притягнення до відповідальності *суб'єктів господарювання* за порушення природоохоронного законодавства»; у визначенні терміну «державний екологічний контроль», ст. 5, ч. 1 ст. 7 та деяких інших положеннях проекту йдеться про забезпечення дотримання вимог законодавства «суб'єктами господарювання та *фізичними особами*». У ст. 17 проекту визначаються «заходи державного екологічного контролю щодо фізичних осіб та окремих категорій суб'єктів господарювання». До останніх за змістом ч. 3 цієї статті відносяться «суб'єкти господарювання у сфері лісокористування, рибного промислу, мисливського господарства».

Звертаємо увагу, що відповідно до ст. 34 базового Закону «завдання контролю у галузі охорони навколишнього природного середовища полягають у забезпеченні додержання вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища всіма державними органами, підприємствами, установами та організаціями, незалежно від форм власності і підпорядкування, а також громадянами», що уточнюється і в його п. «а» ч. 1 ст. 20² (у тому числі, й у редакції проекту).

2. Структура проекту має внутрішньо суперечливий характер, не забезпечує послідовного, логічного викладення нормативного матеріалу, що є загально визнаною вимогою правил законодавчої техніки. Зокрема, розділ I «Загальні положення про державний екологічний контроль» є занадто перевантаженим. У ньому міститься 17 статей, більшість із яких не стосуються «загальних положень», а регулюють спеціальні питання, які впливають із загальних. Зокрема, йдеться про визначення в ньому питань взаємодії органів державного екологічного контролю з іншими державними органами (ст. ст. 6, 17), заходів державного екологічного контролю (ст. ст. 7, 10-14, 16), документів органів державного екологічного контролю (ст. 15), оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державного екологічного контролю (ст. 18). При цьому, зважаючи на те, що значна увага у проекті приділяється питанням «заходів державного екологічного контролю» (ст. ст. 7, 10-14, 16), було б доречно виокремити їх у окремий розділ.

Недоцільним вбачається виділення у проекті окремого розділу II «Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного екологічного нагляду (контролю)», детальна регламентація якого не враховує, зокрема, того, детальна регламентація щодо якого не враховує, зокрема, того, що положення про центральні органи виконавчої влади відповідно до ч. 3 ст. 3 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» затверджуються Кабінетом Міністрів України, а питання державної служби в ньому – Законом України «Про державну службу».

Зазначимо, що окремі положення вказаного розділу дублюють відповідні положення Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» (зокрема, визначення у ч. 1 ст. 20 проекту апарату центрального органу як організаційно поєднаної сукупності структурних підрозділів, що забезпечують діяльність керівника органу та його заступників, а також виконання покладених на цей орган завдань, фактично дублює визначення апарату центрального органу виконавчої влади у ч. 1 ст. 20 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»).

Водночас окремі положення цього розділу проекту не узгоджуються з відповідними положеннями Закону України «Про центральні органи виконавчої влади». Наприклад, згідно з ч. 2 ст. 21 проекту керівник центрального органу призначається на посаду Кабінетом Міністрів України. Проте у проекті не враховано, що згідно з ч. 1 ст. 19 названого Закону пропозиції щодо кандидатур (загальною кількістю не більше п'яти осіб) для призначення на посаду керівника центрального органу виконавчої влади на розгляд Кабінету Міністрів України вносить Комісія з питань вищого корпусу державної служби за результатами конкурсу відповідно до законодавства про державну службу. Така неузгодженість може поставити під сумнів законність призначення на посаду керівника центрального органу.

Аналогічного характеру зауваження стосуються і співвідношення положень цього розділу проекту з відповідними положеннями Закону України «Про державну службу» (див., наприклад, п. п. 5, 6 цього висновку).

Значна частина статей проекту (ст. ст. 11-13, 15, 22, 25, 30) виглядають занадто громіздкими, що ускладнює їх сприйняття. У ст. 16 «Порядок здійснення заходів державного екологічного контролю» такі заходи визначаються не повністю, а значна їх частина розглядається окремо в інших статтях (ст. ст. 7, 11-15) тощо.

На думку Головного управління, в окремій статті проекту доцільно визначити законодавство, що регулює відповідну сферу суспільних відносин (по аналогії, наприклад, зі ст. 2 «Законодавство про державний контроль» Закону України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин»). До складу такого законодавства варто віднести базовий Закон, Закон про контроль, інші законодавчі акти у сфері екології.

3. Зі змісту проекту неможливо однозначно визначити правовий статус центрального органу та систему державних органів, які здійснюють такий нагляд (контроль). Це пов'язано, зокрема, з тим, що, у ст. 14 проекту передбачається «оперативне реагування органів державного екологічного контролю» (реагування на виклики, здійснення рейдових перевірок та/або *патрулювання*), яке за умовами цієї статті «здійснюються органами державного екологічного контролю спільно з Національною поліцією України в порядку, передбаченому Кабінетом Міністрів України». При цьому, план патрулювання «затверджується наказом керівника центрального органу державного екологічного контролю. За необхідності, патрулювання можуть проводитися у нічний час, вихідні, святкові та/або неробочі дні» (ч. 3 ст. 12; ч. ч. 4, 5 ст. 13 проекту). Однак такий захід як «патрулювання» характерний для правоохоронних та військових органів (ст. 418 Кримінального кодексу України, ст. 45 Закону України «Про Національну поліцію України», ст. ст. 29, 35, 37 та ін. Закону України «Про Статут гарнізонної та вартової служб Збройних Сил України»), до яких за проектом центральний орган не відноситься.

На думку Головного управління, вирішення проблем вдосконалення природоохоронного контролю в державі, насамперед, повинно відбуватись за допомогою більш комплексного законодавчого регулювання повноважень відповідних органів державної влади. Зокрема, покладені законопроектом завдання на органи державного екологічного контролю щодо запобігання порушень природоохоронного законодавства (ст. 5), та здійснення таких заходів контролю, як патрулювання, реагування на виклики, можуть забезпечуватись підрозділами Національної поліції України, у структурі якої можливе створення спеціальної поліції у сфері охорони природи. Згідно з п. п. 1, 2 ч. 1 ст. 23 Закону України «Про національну поліцію», поліція відповідно до покладених на неї завдань здійснює превентивну та профілактичну діяльність, спрямовану на запобігання вчиненню правопорушень; виявляє причини та умови, що сприяють вчиненню кримінальних та адміністративних правопорушень, вживає у межах своєї компетенції заходів для їх усунення. У зв'язку з цим вважаємо, що окремі повноваження, які законопроектом надаються органам державного

екологічного контролю, повинні здійснюватися поліцією, що сприятиме їх ефективній реалізації.

Окрім того, недоліком проекту є те, що у ньому не визначаються інші центральні та місцеві органи виконавчої влади, які мають здійснювати контрольні функції у цій сфері, хоча вони і не є їх основними функціями (Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації), що ускладнює розуміння державного екологічного контролю як цілісної системи, що діє за загальними принципами та на загальних засадах.

4. Звертаємо увагу на необхідність дотримання принципу юридичної визначеності як складового принципу верховенства права, закріпленого у ст. 8 Конституції України, і, який передбачає чіткість, зрозумілість та однозначність правових норм. Натомість частина норм законопроекту викладені нечітко, визначають можливість альтернативної поведінки, що не властиве для нормативно-правового регулювання та у подальшому може призвести до ускладнень у правозастосовній практиці. Зокрема:

4.1. У ч. 1 ст. 6 «Органи державного екологічного контролю» проекту визначається, що «державний екологічний контроль здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного екологічного нагляду (контролю), а також виконавчими органами сільських, селищних, міських рад (надалі – органи державного екологічного контролю)». Отже, із зазначеного випливає, що під «органами державного екологічного контролю» потрібно розуміти одночасно як вказаний центральний орган, так і виконавчі органи сільських, селищних, міських рад. Разом з тим, у ч. 5 цієї ж статті визначається, що «виконавчі органи сільських, селищних, міських рад у випадках, передбачених законом, здійснюють контроль за дотриманням природоохоронного законодавства фізичними особами на відповідній території та можуть залучатися до заходів, що здійснюються центральним органом ... на цій території», що свідчить про «обмеженість» повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у частині державного екологічного контролю. Натомість у ряді положень проекту згадуються виключно «органи державного екологічного контролю» в контексті їх повноважень, наприклад, «здійснення збору та аналізу інформації про стан довкілля», «розгляду справ про адміністративні правопорушення», ін. (ч. 5 ст. 7, ч. ч. 1-2 ст. 8, ч. 4, абз. 2 ч. 6 ст. 13, ч. ч. 1-2 ст. 17, ч. 2, ч. 6 ст. 28 проекту), що означатиме поширення їх дії, як на вказаний центральний орган, так і на виконавчі органи сільських, селищних, міських рад.

Відповідно до ч. ч. 5, 6 ст. 11 проекту строки (періоди) проведення планових заходів державного екологічного контролю щодо суб'єктів господарювання, крім органів державної влади та місцевого самоврядування, встановлюються, виходячи зі ступеня екологічного ризику від провадження господарської діяльності. Ступінь екологічного ризику визначається на підставі відповідних критеріїв, які розробляються центральним органом та затверджуються Кабінетом Міністрів України. Всі суб'єкти господарювання,

що підлягають державному екологічному контролю, належать до одного з чотирьох ступенів ризику: найвищий, високий, середній і незначний. При цьому, сумнівним вбачається віднесення до повноважень центрального органу, який безпосередньо здійснює контроль у цій сфері, розробку «критеріїв» екологічного ризику, яке, на думку Головного управління, доцільніше віднести до повноважень центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Перелік повноважень органів державного екологічного контролю у проекті також визначений не чітко. У ньому згадується, що «заходи державного екологічного контролю здійснюються ... відповідно до розподілу повноважень органів державного екологічного контролю» (ч. 2 ст. 7 проекту); «органи державного екологічного контролю, в межах повноважень, здійснюють збір та аналіз інформації про стан довкілля», «враховують дані системи державного моніторингу довкілля ... також під час реалізації інших повноважень, визначених законами України» (ч. ч. 1-2 ст. 8 проекту). Причому вказані повноваження не узгоджуються зі ст. 20² «Компетенція центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, у сфері охорони навколишнього природного середовища» базового Закону.

4.2. Вважаємо некоректною назву ст. 7 проекту «Основні засади державного екологічного контролю», яка не кореспондується із її змістом. Так, поняття «засади» тлумачиться як основа чогось; те головне, на чому ґрунтується, базується що-небудь. Проте у положеннях названої статті фактично викладаються вимоги до заходів державного екологічного контролю.

При цьому, ст. ст. 10, 11, 12 та 13 проекту, які стосуються «заходів екологічного контролю», викладені не чітко, містять суперечності та не узгоджуються між собою. Зокрема, у ст. 10 встановлюється вичерпний перелік таких заходів: «планові», які включають «планові перевірки дотримання вимог природоохоронного законодавства суб'єктами господарювання» та «патрулювання», і «позапланові», які включають «позапланові перевірки дотримання вимог природоохоронного законодавства суб'єктами господарювання», «реагування на виклики», «рейдові перевірки». Однак у ст. ст. 11-13 розглядаються інші «заходи екологічного контролю» (у залежності від суб'єктів, щодо яких вони здійснюються) «планові заходи державного екологічного контролю щодо суб'єктів господарювання», «позапланові заходи державного екологічного контролю щодо суб'єктів господарювання», «заходи державного екологічного контролю щодо фізичних осіб та окремих категорій суб'єктів господарювання».

Крім цього, заходи державного екологічного контролю не можуть розглядатися як притягнення винних осіб до відповідальності, що впливає із ч. 1 вказаної статті.

5. Недоцільним, на думку Головного управління, є викладення у проекті положень щодо «добору на службу в інспекційних підрозділах центрального органу ...» та «конкурсу на посаду державного інспектора з охорони довкілля» (ст. ст. 24-25), оскільки у ст. ст. 22-23 Закону України «Про державну службу» врегульовано порядок проведення конкурсу на зайняття вакантної посади та призначення на посаду державної служби. Це стосується також інших питань проходження державної служби у центральному органі, оскільки ці питання вирішуються у Законі України «Про державну службу».

При цьому, слід звернути увагу, що запропоновані у проекті варіанти регулювання відповідних суспільних відносин, є внутрішньо суперечливими та не узгоджуються з відповідними положеннями Закону України «Про державну службу». Зокрема, згідно з ч. ч. 11-12 ст. 25 проекту «кандидати, які пройшли перевірку, передбачену частиною першою цієї статті, проходять тестування, співбесіду та інші види оцінювання На посаду державний інспектор з охорони довкілля призначається за результатами конкурсу.» (хоча у ч. 1 ст. 25 проекту згадується лише про «конкурс», тобто під «перевіркою» у зазначеному положенні розуміється «конкурс»). Звертаємо увагу, що порядок призначення чітко визначений у ч. 3 ст. 31 Закону України «Про державну службу», згідно з якою «на посаду державної служби призначається особа, визначена переможцем конкурсу. Рішення про призначення ... приймається ... після проведення співбесіди з кандидатом.... Таке рішення приймається ... з дня надходження результатів спеціальної перевірки у випадку та порядку, передбачених законодавством у сфері запобігання корупції».

6. Підтримуючи необхідність надання гарантій незалежності посадових осіб центрального органу, у тому числі, шляхом встановлення належного рівня оплати їх праці, водночас, щодо самого порядку визначення заробітної плати (ст. 26 проекту) зауважимо наступне.

Посадові особи центрального органу є державними службовцями. Відтак оплата їх праці має бути визначена відповідно до вимог Закону України «Про державну службу». Зокрема, ст. 50 цього Закону закріплено склад заробітної плати державних службовців, види та розмір преміювання, схеми посадових окладів, мінімальний розмір посадового окладу, порядок визначення надбавки за вислугу років тощо. На Кабінет Міністрів України Законом покладено затвердження порядків формування фонду оплати праці державних службовців, їх преміювання, визначення Схеми посадових окладів на посадах державної служби та умов оплати праці державних службовців, з якими укладаються контракти про проходження державної служби, встановлення додаткових коригуючих коефіцієнтів оплати праці для різних державних органів з урахуванням соціально-економічних, демографічних, кліматичних, екологічних та інших особливостей адміністративно-територіальних одиниць, на територію яких поширюється юрисдикція таких органів, а також визначення розміру надбавки за ранг державного службовця.

Натомість у проекті пропонується передбачити окрему норму щодо формування заробітної плати зазначених посадових осіб, яка має складатися з: посадового окладу, доплати за вислугу років, доплати за науковий ступінь, надбавки за ранг державного службовця, премії (у разі встановлення) та визначатися в порядку, передбаченому Кабінетом Міністрів України.

Таким чином, запропонована законодавча ініціатива продовжує негативну тенденцію щодо поширення вузьковідомчого підходу до оплати праці працівників різних державних органів та установ, яка призводить до неузгодженості і значних диспропорцій у механізмі визначення заробітних плат у межах державного сектору. Причому великі диспропорції в розмірах оплати праці працівників різних ланок в межах одного відомства чи відомств одного типу (міністерства, агенції, служби) є загалом демотивуючим фактором. Як вже неодноразово зазначалося Головним управлінням, комплексне реформування інституту державного управління відповідно до європейських стандартів та створення в Україні професійної, політично нейтральної та ефективної державної служби включає запровадження нової системи оплати праці, яка в повній мірі буде виконувати стимулюючу, соціальну, регулюючу, вимірально-розподільчу, а не тільки відтворювальну функції заробітної плати. Вважаємо, що структура та умови оплати праці в різних відомствах мають бути подібними для посад з подібними функціональними обов'язками і внутрішньо узгодженими. Підтримуючи необхідність встановлення справедливого механізму розподілу доходів, раціонального та ефективного використання державних коштів, вважаємо, що загалом політика оплати праці має базуватися на системних (а не вибірково-точкових) принципах і стандартах.

7. Частина положень проекту не узгоджуються між собою. Зокрема, згідно з ч. 4 ст. 28 проекту «за позовом органу державного екологічного контролю, іншої особи, права чи законні інтереси якої порушено, суд своїм рішенням тимчасово забороняє (обмежує) діяльність, або припиняє діяльність суб'єкта господарювання, що здійснюється із порушенням вимог природоохоронного законодавства». Водночас у ч. ч. 2-3 ст. 31 проекту передбачається «тимчасова заборона (обмеження) діяльності суб'єкта господарювання» та «тимчасова заборона (обмеження) використання суб'єктом господарювання одного або декількох окремих його цехів (дільниць) і одиниць обладнання» у разі порушення природоохоронного законодавства на підставі «постанови органу державного екологічного контролю».

У проекті для «тимчасової заборони (обмеження) діяльності суб'єкта господарювання ... » та «припинення діяльності суб'єкта господарювання» встановлюється ідентична підстава – «вчинення грубих та/або систематичних порушень природоохоронного законодавства, що не можуть бути усунені з технічних, економічних або інших причин» (ч. 1 ст. 31 та ч. 1 ст. 32), із чого незрозуміло, у яких випадках має прийматися рішення про тимчасову заборону обмеження діяльності суб'єкта господарювання, а у яких – про припинення його діяльності.

8. Положення розділу III (ст. ст. 28-32) проекту про господарсько-правову відповідальність суб'єктів господарювання за порушення природоохоронного законодавства викликають низку зауважень. Так, незрозуміло, чому у проекті розглядається відповідальність за порушення природоохоронного законодавства виключно «суб'єктів господарювання», що не узгоджується зі ст. 66 Конституції України, згідно з якою «кожен зобов'язаний не заподіювати шкоду природі, ... відшкодовувати завдані ним збитки». У базовому Законі також визначено, що «підприємства, установи, організації та громадяни зобов'язані відшкодовувати шкоду, заподіяну ними внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища». Причому і у ст. 7 проекту передбачається, що «державний екологічний контроль здійснюється шляхом... встановлення винних осіб та притягнення їх до адміністративної, господарсько-правової та цивільної відповідальності в порядку встановленому цим Законом та іншими законами України».

Положення ч. 1 ст. 28 проекту, у якому передбачається, що «порушення природоохоронного законодавства України суб'єктами господарювання тягне за собою господарсько-правову відповідальність на підставах та в порядку, встановлених статтями 28-32 цього Закону, та встановлену законодавчими актами України цивільну відповідальність», суперечить ч. 1 ст. 68 базового Закону, відповідно до якого «порушення законодавства України про охорону навколишнього природного середовища тягне за собою встановлену цим Законом та іншим законодавством України дисциплінарну, адміністративну, цивільну і кримінальну відповідальність». Враховуючи зазначене, юридично некоректними виглядають і назви розділу III та ст. 28 проекту, у яких йдеться виключно про господарсько-правову відповідальність.

До того ж, запровадження використання у законодавстві у сфері охорони навколишнього природного середовища «господарсько-правової відповідальності» (ст. 28 проекту) не узгоджується з Господарським кодексом України (далі – ГК України), у якому особливостями такої відповідальності визначено те, що суб'єктами відповідальності є «учасники господарських відносин» (ч. 1 ст. 216 ГК України), а підставою – вчинення «правопорушення у сфері господарювання» (ч. 1 ст. 218 ГК України).

Аналогічні зауваження стосуються і терміну «адміністративно-господарські санкції» (ч. 2 ст. 28 проекту та ін.), що тісно взаємопов'язано із господарсько-правовою відповідальністю; змін до ч. 1 ст. 68 базового Закону, якими передбачається визначити серед видів відповідальності у відповідній сфері – господарсько-правову (п. 6 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» проекту).

9. Щодо змін до інших законодавчих актів варто зазначити таке.

9.1. Пункт 2 ч. 1 ст. 28¹ Лісового кодексу України (далі – ЛК) пропонується викласти у новій редакції, згідно з якою центральному органу надаються повноваження щодо здійснення державного контролю «за додержанням нормативно-правових актів щодо ведення лісового господарства підприємствами, установами та організаціями, що належать до сфери його

управління». Зазначимо, що у чинній редакції цього пункту суб'єкти, діяльність яких підлягатиме державному контролю, не конкретизовані, а тому його дія поширюється на усіх лісокористувачів. Таким чином, у новій редакції вказаного пункту фактично скасовується державний контроль за діяльністю інших лісокористувачів, ніж підприємства, установи та організації, що належать до сфери управління цього органу, а саме – власників лісів або уповноважених ним осіб, а також громадян України, іноземців та осіб без громадянства, іноземних юридичних осіб (ч. 7 ст. 18 ЛК), що навряд чи сприятиме додержанню вказаними особами вимог відповідного законодавства.

9.2. Статтю 14² Земельного кодексу України (далі – ЗК) пропонується викласти в новій редакції. Відповідно до абз. 1 ч. 1 цієї статті «до компетенції центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного екологічного нагляду (контролю), у галузі земельних відносин» відноситься «здійснення державного контролю за додержанням суб'єктами господарювання та фізичними особами вимог законодавства про використання та охорону земель». Згідно з чинною редакцією цього абзацу перелік суб'єктів, діяльність яких контролюється, є більш широким, а саме до нього входять: «органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації всіх форм власності, громадяни України, іноземці та особи без громадянства, а також іноземні юридичні особи», а тому запропоноване у проекті його скорочення знову ж навряд чи сприятиме додержанню вказаними особами вимог відповідного законодавства.

Відповідно до абз. 2 ч. 1 вказаної статті ЗК до компетенції центрального органу відноситься контроль за додержанням вимог законодавства про використання та охорону земель щодо «консервації деградованих і малопродуктивних земель, в тому числі щодо заборони здійснення будь-якої діяльності, крім передбаченої проектами консервації земель». Проте використання терміну «*проект консервації земель*» не узгоджується зі ст. 54 Закону України «Про землеустрій», згідно з якою реалізація заходів з консервації деградованих та малопродуктивних угідь здійснюється в рамках *робочих проектів землеустрою*.

9.3. У проекті пропонується п. «г» ч. 1 ст. 23² Закону України «Про відходи» викласти в новій редакції, зміст якого практично повторює чинний п. «г», наслідком чого стане дублювання одного і того ж положення у двох вказаних пунктах.

9.4. У проекті ст. 7 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» пропонується викласти у новій редакції, згідно з якою «до повноважень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного екологічного нагляду (контролю), належать здійснення державного контролю за додержанням законодавства про використання та охорону земель». Проте слід звернути увагу, що у чинній редакції цієї статті визначений чіткий перелік відповідних повноважень центрального органу виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у

цій сфері, який, на нашу думку, слід зберегти для забезпечення належного державного нагляду (контролю) у вказаній сфері. Аналогічне зауваження є актуальним і щодо змін до ч. 1 ст. 17¹ Закону України «Про охорону земель».

9.5. До компетенції центрального органу у сфері охорони навколишнього природного середовища (п. «а» ч. 1 ст. 20² базового Закону (Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища»)) пропонується додати організацію і здійснення державного контролю за додержанням вимог законодавства про охорону, використання, відтворення водних біоресурсів та регулювання рибальства, що не враховує того, що у цьому пункті вже передбачено, що до його компетенції належить організація і здійснення державного контролю за додержанням вимог законодавства про охорону, використання і відтворення риби та інших водних живих ресурсів. Крім цього, доповнення цієї частини новим пунктом «о» щодо «складання протоколів про порушення вимог природоохоронного законодавства» дублює відповідне положення п. «г» цієї частини.

Головне управління не підтримує виключення із ч. 1 цієї статті п. п. «е», «ж» стосовно таких повноважень центрального органу, як «зупинка транспортних (у тому числі плавучих) засобів та проведення їх огляду, огляд знарядь добування» та «вилучення у встановленому порядку в осіб знарядь добування ..., незаконно добутих природних ресурсів і продукції, що з них вироблена», оскільки це призведе до звуження відповідних повноважень органу державного екологічного контролю та послаблення вказаного контролю.

9.6. Щодо змін до Закону України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» (далі у цьому пункті – Закон) слід зазначити таке.

9.6.1. У змінах до ч. 1 ст. 5 Закону таке завдання державної політики у галузі рибного господарства як управління рибальством, збереження та збільшення чисельності водних біоресурсів у природному середовищі, їх біологічного різноманіття шляхом забезпечення охорони, відтворення та раціонального використання пропонується виконувати лише «за умови сталого розвитку галузі рибного господарства та розвитку аквакультури». Проте, на нашу думку, саме збереження та збільшення чисельності водних біоресурсів має стати однією із підвалин сталого розвитку рибного господарства.

9.6.2. Відповідно до нової ч. 2 ст. 9 Закону «повноваження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері рибного господарства, передбачені частиною першою цієї статті щодо видачі документів дозвільного характеру та здійснення контролю розповсюджуються виключно на здійснення діяльності для цілей аквакультури». Звертаємо увагу, що відносини у сфері аквакультури регулюються Законом України «Про аквакультуру». Тому зазначені вище відносини «для цілей аквакультури» мають регулюватись названим Законом, Аналогічне зауваження є актуальним і щодо відповідних змін до ст. 10 Закону.

9.6.3. Статтю 10 Закону пропонується викласти у новій редакції, в результаті чого із неї виключається чинна ч. 6, у якій визначається розмір

одноразової грошової допомоги у разі поранення (контузії, травми або каліцтва), заподіяного працівнику органів рибоохорони у зв'язку з виконанням ним службових обов'язків, а також інвалідності, що настала у період роботи в органах рибоохорони, що навряд чи можна визнати виправданим. Крім цього, слід врахувати, що згідно з ч. 3 ст. 22 Конституції України «при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод».

9.6.4. Частину 1 ст. 22 Закону пропонується доповнити словами «або громадськими інспекторами з охорони довкілля». У результаті зазначеного громадський контроль у галузі охорони, використання і відтворення водних біоресурсів здійснюватиметься «громадськими інспекторами рибоохорони або громадськими інспекторами з охорони довкілля». Зауважимо, що норми закону мають бути однозначними. Запропонована альтернатива ускладнить правозастосування, адже незрозуміло, за яким принципом зазначені громадські інспектори з'ясовуватимуть, хто з них виконуватиме відповідний контроль.

9.7. Закон України «Про тваринний світ» пропонується доповнити ст. 13¹, яка визначатиме повноваження центрального органу щодо «здійснення державного контролю за додержанням законодавства про використання, відтворення і охорону об'єктів тваринного світу та водних біоресурсів». Звертаємо увагу на те, що відповідно до чинної ст. 3 Закону водні біоресурси не віднесені до об'єктів тваринного світу, на які поширюється дія цього Закону. Водні біоресурси є об'єктом правового регулювання Закону України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів».

9.8. Щодо змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП).

9.8.1. Законопроектом пропонується внести зміни до ст. 183 КУпАП та встановити адміністративну відповідальність за завідомо неправдивий виклик органів державного екологічного контролю. Навряд чи можна погодитись з такою пропозицією, оскільки, виходячи із назви ст. 183 КУпАП, у ній встановлюється відповідальність за завідомо неправдивий виклик спеціальних служб, а саме: пожежної охорони, поліції, швидкої медичної допомоги або аварійних служб, тобто, тих служб, які призначені для надання допомоги в екстрених ситуаціях. При цьому, органи державного екологічного контролю навряд чи можна віднести до категорії «спеціальних служб», оскільки завданням державного екологічного контролю є «запобігання порушень та забезпечення дотримання вимог природоохоронного законодавства суб'єктами господарювання та фізичними особами» (ст. 5 проекту), що не є заходом екстреного реагування та не пов'язане з наданням першочергової допомоги. Передбачений законопроектом такий захід контролю, як «реагування на виклики (повідомлення) щодо порушень природоохоронного законодавства фізичними особами» (ч. 6 ст. 13 проекту), також не можна вважати достатньою підставою для встановлення адміністративної відповідальності за завідомо неправдивий виклик. Крім того, згідно з проектом реагування на виклики

здійснюється органами державного екологічного контролю спільно з Національною поліцією України (ст. 14).

9.8.2. У проекті пропонується викласти ст. 188-5 КУпАП повністю у новій редакції. Втім, аналіз запропонованих змін виявив, що проектом фактично змінюється тільки назва органу (з «органів, які здійснюють державний контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, радіаційної безпеки або охорону природних ресурсів» на «органи, які здійснюють державний екологічний контроль»). Згідно з правилами законодавчої техніки у такому випадку юридично коректніше було б вести мову не про викладення зазначеної статті у новій редакції, а про внесення до неї відповідних змін.

9.8.3. Щодо запропонованих змін до Закону України «Про мораторій на видалення зелених насаджень на окремих об'єктах благоустрою зеленого господарства м. Києва», який набрав чинності 06.01.2011 (у редакції від 18.11.2012), звертаємо увагу, що відповідно до його ст. 2 вказаний мораторій введений строком на 5 років.

10. Звертаємо увагу, що реалізація положень цього законопроекту змінить видаткову частину державного бюджету. Так, згідно з п. 5 Розділу IV «Прикінцеві та перехідні положення» проекту передбачається: «Міністерству фінансів України ... передбачити видатки, необхідні для забезпечення виконання цього Закону». До того ж, згідно з ч. 4 ст. 9 проекту «центрального органу державного екологічного контролю забезпечує створення та функціонування системи «Екологічний контроль»». З огляду на це та відповідно до вимог ч. 3 ст. 91 Регламенту Верховної Ради України та ст. 27 Бюджетного кодексу України до проекту має бути додане фінансово-економічне обґрунтування та відповідні розрахунки, яке в даному випадку відсутнє.

Крім того, у п. 5 пояснювальної записки до проекту зазначається, що «проектом закону передбачається створення ... системи «Екологічний контроль» (за попередніми розрахунками потребуватиметься близько 5 млн. грн.), фінансування якої планується здійснити за рахунок міжнародної технічної допомоги або інших джерел, не заборонених Законом», хоча правові підстави для цього не передбачені у проекті.

Враховуючи те, що за змістом п. 6 ст. 116 Конституції України та ст. 42 Бюджетного кодексу України розробку та забезпечення виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України віднесено до повноважень Кабінету Міністрів України, до проекту доцільно отримати експертний висновок Уряду.

11. Проект вимагає техніко-юридичного доопрацювання. Так, у ч. 6 ст. 22 проекту зазначається, що «до кандидатур на посади керівників територіальних органів центрального органу ... та їх заступників не застосовуються положення абзацу другого частини п'ятої статті 21 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»», проте відповідний абзац, згідно з яким «кандидатури на посади керівників територіальних органів

центрального органу виконавчої влади погоджуються з головами місцевих державних адміністрацій, якщо інше не передбачено законом», виключено із вказаного Закону на підставі Закону України від 14.01.2020 № 440-IX. При внесенні змін до ст. 14 Закону України «Про меліорацію земель» спочатку пропонується внести зміни до ч. 8, потім до ч. ч. 5-7, а після цього - знову до ч. 8, чим порушується послідовність викладення матеріалу.

Крім того, проекту притаманне неодноразове повторення фактично ідентичних за змістом положень, які доцільно викласти більш лаконічно та стисло. Наприклад, у п. 2 ч. 1 та ч. 5 ст. 11 проекту передбачено, що «ступінь екологічного ризику суб'єкта господарювання ... визначається на основі критеріїв, за якими оцінюється ступінь екологічного ризику від провадження господарської діяльності», а у ч. 5 цієї ж статті: «ступінь екологічного ризику визначається на підставі критеріїв, за якими оцінюється ступінь екологічного ризику від провадження господарської діяльності, які розробляються центральним органом державного екологічного контролю та затверджуються Кабінетом Міністрів України».

Узагальнюючий висновок: за результатами розгляду у першому читанні законопроект доцільно повернути на доопрацювання із урахуванням висловлених зауважень та пропозицій.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: С. Кузнецова, Я. Салміна, М. Муравська, Е. Вальковський, Л. Демчук, Т. Ткач



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЇВНА

Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000000733B42008E588D01

Дійсний до: 27.05.2021 23:59:59

Апарат Верховної Ради України
№ 16/3-2020/62008 від 31.05.2020



85062