



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань бюджету

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-40-29, 255-43-61, факс: 255-41-23

Комітет Верховної Ради України з питань екологічної політики та природокористування

*Про розгляд законопроекту
за реєстр. № 3091-1 від 11.03.2020*

Комітет Верховної Ради України з питань бюджету на своєму засіданні 17 червня 2020 року (протокол № 41) відповідно до статей 27 і 109 Бюджетного кодексу України та статті 93 Регламенту Верховної Ради України розглянув проект Закону України «Про державний екологічний контроль» (реєстр. № 3091-1 від 05.03.2020), поданий народним депутатом України Кузьмініх С.В.

Проект закону визначає правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного екологічного контролю, повноваження органів державного екологічного контролю, їх посадових осіб, а також права, обов'язки суб'єктів господарювання та фізичних осіб, органів державної влади та місцевого самоврядування та встановлює підстави та порядок притягнення до відповідальності за порушення природоохоронного законодавства.

Так, відповідно до статті 6 проекту Закону державний екологічний контроль здійснюватиметься центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного екологічного контролю (далі – Держекоконтроль). При цьому, територіальні органи Держекоконтролю забезпечуватимуть здійснення заходів державного екологічного контролю щодо фізичних осіб, суб'єктів господарювання, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які знаходяться на відповідній території.

Поряд з цим, до органів державного екологічного контролю також віднесені виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, які повинні здійснювати контроль за дотриманням природоохоронного законодавства фізичними особами на відповідній території та можуть бути залучені до заходів, що здійснюються Держекоконтролем на цій території. Разом з тим, законопроектом не передбачені зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо розширення відповідних повноважень сільських, селищних, міських рад.

При цьому, у зв'язку із утворенням нового органу Держекоконтролю законопроектом запропоновані зміни до низки законодавчих актів (зокрема передбачені зміни до Лісового кодексу України, Кодексу Торговельного Мореплавства України, Закону України «Про відходи» та інших), які, зокрема, стосуються покладанням на цей орган повноважень із здійснення екологічного контролю.

Відповідно до положень законопроекту діяльність Держекоконтролю спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України, а його систему

складають центральний апарат і територіальні органи, крім того, у системі можуть утворюватися науково-дослідні установи забезпечення та обслуговування, лабораторії, учбові центри та центри підвищення кваліфікації. При цьому визначено, що у структурі центрального апарату та в територіальних органах створюються інспекторські підрозділи (співробітниками яких є державні інспектори з охорони довкілля та/або старші державні інспектори з охорони довкілля), підрозділи внутрішнього контролю (для здійснення контролю за дотриманням державними інспекторами з охорони довкілля вимог законодавства). Територіальні органи пропонується утворювати, як юридичні особи публічного права в межах граничної чисельності державних службовців та працівників Держекоконтролю і коштів, передбачених на його утримання, та ліквідувати, реорганізувати за поданням міністра, який спрямовує та координує діяльність Держекоконтролю, Кабінетом Міністрів України. Проте, питання утворення, ліквідації та реорганізації територіальних органів виконавчої влади вже врегульовано Законом України «Про центральні органи виконавчої влади», про що також зазначено у експертному висновку Міністерства фінансів України (*копія висновку додається*).

Статтею 27 законопроекту передбачено, що фінансове та матеріально-технічне забезпечення Держекоконтролю (як розпоряднику коштів державного бюджету) здійснюється за рахунок коштів державного бюджету (окремим рядком на рівні, що забезпечує належне виконання його повноважень, та передбачає в тому числі забезпечення необхідними матеріальними засобами, технікою, обладнанням, іншим майном для провадження службової діяльності). Крім того, пунктом 5 Прикінцевих та перехідних положень проекту Міністерству фінансів доручається під час підготовки пропозицій щодо внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2021 рік» передбачити видатки, необхідні для забезпечення виконання цього Закону.

Доцільно зауважити, що згідно із Законом України «Про джерела фінансування органів державної влади» органи державної влади здійснюють свою діяльність виключно за рахунок бюджетного фінансування (крім випадків, визначених цим Законом) в межах, передбачених Законом України про Державний бюджет України на відповідний рік.

Положеннями законопроекту передбачається, що незалежність від незаконного втручання у діяльність Держекоконтролю гарантується, зокрема, визначеним цим та іншими законами належним рівнем оплати праці посадових осіб, а також визначається структура заробітної плати працівників (складається з посадового окладу, доплати за вислугу років, доплати за науковий ступінь, надбавки за ранг державного службовця, премії). З позиції Міністерства фінансів України, вказане суперечить Законам України «Про Кабінет Міністрів України» та «Про оплату праці», згідно з якими умови оплати праці працівників установ, що фінансуються з бюджету, визначаються Кабінетом Міністрів України.

В той же час, статтею 9 проекту закону передбачається створення інтегрованої автоматизованої системи «Екологічний контроль», фінансове забезпечення якої може потребувати додаткових бюджетних коштів, про що також зазначено у експертному висновку Міністерства фінансів України.

Крім того, положеннями законопроекту встановлено відповідальність суб'єктів господарювання за порушення природоохоронного законодавства та запропоновано зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності за невиконання законних розпоряджень чи приписів посадових осіб органів, які здійснюють державний екологічний контроль.

З огляду на вищезазначені положення законопроекту їх реалізація потребуватиме додаткових витрат державного бюджету на утворення та функціонування нового органу державної виконавчої влади (Держекоконтролю, включаючи створення інтегрованої автоматизованої системи «Екологічний контроль»), а також потребуватиме додаткових коштів місцевих бюджетів у зв'язку із встановленням додаткових повноважень виконавчим органам місцевих рад. Поряд з цим, законопроектом встановлюються нові види порушень природоохоронного законодавства та штрафні санкції за їх вчинення, що може призвести до збільшення надходжень державного та місцевих бюджетів від штрафів за відповідні правопорушення у разі їх виявлення та залежно від санкцій, що застосовуватимуться (зважаючи на вимоги пункту 23 частини другої статті 29, пункту 38 частини 1 статті 64, пункту 26 частини 1 статті 66, пункту 12 частини 1 статті 69 Бюджетного кодексу України, відповідно до яких до доходів загального фонду державного та місцевих бюджетів, зокрема, віднесено кошти від санкцій (штрафи, пеня тощо), що застосовуються відповідно до закону).

Слід зауважити, що згідно із вимогами частини першої статті 27 Бюджетного кодексу України та статті 91 Регламенту Верховної Ради України суб'єктам законодавчої ініціативи до законопроекту, прийняття якого призведе до зміни показників бюджету, належить надати фінансово-економічне обґрунтування до нього (включаючи відповідні розрахунки) та пропозиції змін до законодавчих актів України щодо скорочення витрат бюджету та/або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення збалансованості бюджету, однак відповідні матеріали авторами законодавчої ініціативи не подано.

Разом з тим, у пояснювальній записці до законопроекту зазначено, що прийняття законопроекту не потребує збільшення видатків Державного бюджету України, оскільки фінансування та забезпечення органів державного екологічного контролю матеріально-технічною базою здійснюватиметься в межах коштів, що передбачені на фінансування Державної екологічної інспекції, а також за рахунок інших органів, повноваження яких планується передати до повноважень органів екологічного контролю. Однак, не надано необхідних фінансово-економічних обґрунтувань і розрахунків щодо впливу зазначених положень законопроекту на показники державного бюджету у зв'язку із перерозподілом повноважень між центральними органами виконавчої влади, включаючи зміни/скорочення чисельності працівників вищезазначених органів, та зменшення бюджетних призначень для забезпечення їх діяльності.

Разом з тим, окремі положення законопроекту не відповідають вимогам бюджетного законодавства.

Положення частини другої та четвертої статті 27 законопроекту щодо визначення Держекоконтролю розпорядником бюджетних коштів та видатків

для його діяльності у державному бюджеті окремим рядком доцільно виключити як такі, що достатньо врегульовані бюджетним законодавством.

Так, пунктом 8 частини першої статті 2, частиною першою статті 23, частиною першою статті 30, пунктом 5 частини першої статті 40 Бюджетного кодексу України визначено, що будь-які видатки державного бюджету здійснюються відповідно до бюджетних призначень, встановлених законом про державний бюджет.

Також варто нагадати, що відповідно до частини другої статті 4 Кодексу, бюджетна система України і Державний бюджет України встановлюються виключно цим Кодексом та законом про Державний бюджет України. При цьому, якщо іншим нормативно-правовим актом бюджетні відносини визначаються інакше, ніж у цьому Кодексі, застосовуються відповідні норми цього Кодексу.

З огляду на норми пункту 18 частини першої статті 2 та частини другої статті 22 Кодексу головні розпорядники бюджетних коштів державного бюджету визначаються у законі про Державний бюджет України шляхом встановлення їм бюджетних призначень, а завдання головних розпорядників бюджетних коштів визначено частиною п'ятою цієї статті Кодексу, серед яких прийняття рішення про делегування повноважень на виконання бюджетної програми розпорядником бюджетних коштів нижчого рівня та/або одержувачем бюджетних коштів.

Крім цього, частиною третьою статті 27 передбачено, що керівник Держекоконтролю представляє позицію цього органу з питань його фінансування на засіданнях Кабінету Міністрів України, комітетів або пленарних засіданнях Верховної Ради України. Проте, питання підготовки проекту державного бюджету, його розгляд та затвердження врегульовані статтями 33-40 Бюджетного кодексу України в інший спосіб. Відтак положення частини 3 статті 27 потребують виключення.

Також слід зазначити, що частиною шостою статті 20 передбачено, що штатний розпис (штат) та кошторис Держекоконтролю затверджує Керівник за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики в порядку, встановленому законом, а частиною третьою статті 22 передбачено, що штатний розпис (штат) та кошторис територіальних органів Держекоконтролю затверджує керівник Держекоконтролю. Водночас, відповідно до частини першої статті 47 Бюджетного кодексу України порядок складання, розгляду, затвердження та основні вимоги до виконання кошторисів бюджетних установ встановлюється Кабінетом Міністрів України. Зважаючи на вимоги, встановлені пунктом 33 постанови Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228 «Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ», питання затвердження штатного розпису та кошторису бюджетної установи регламентовано в інший спосіб. Відтак, вказані вище положення законопроекту не є предметом регулювання цього закону і мають бути виключені.

Разом з тим, положення статті 19 законопроекту щодо встановлення Кабінетом Міністрів України загальної чисельності центрального органу виконавчої влади потребують приведення у відповідність до норм Закону України «Про Кабінет Міністрів України», відповідно до якого Кабінет Міністрів

України затверджує граничну чисельність працівників органів виконавчої влади, про що також зазначено у експертному висновку Міністерства фінансів України.

Слід також зауважити, що неодноразове застосування у тексті законопроекту терміну «фінансування» у значенні проведення певних видатків не відповідає його економічній природі та термінологічному визначенню згідно з пунктом 52 частини першої статті 2 Кодексу («фінансування бюджету - надходження та витрати бюджету, пов'язані із зміною обсягу боргу, обсягів депозитів і цінних паперів, кошти від приватизації державного майна (щодо державного бюджету), зміна залишків бюджетних коштів, які використовуються для покриття дефіциту бюджету або визначення профіциту бюджету»).

Крім того, законопроектом передбачено, що він набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування, та вводиться в дію через шість місяців з дня набрання чинності цим Законом, що не відповідає частині третій статті 27 Бюджетного кодексу України, згідно з якою Закони України або їх окремі положення, які впливають на показники бюджету (зменшують надходження бюджету та/або збільшують витрати) і приймаються не пізніше 15 липня року, що передує плановому, вводяться в дію не раніше початку планового бюджетного періоду. На невиконання вказаних вимог наголошено також у експертному висновку Міністерства фінансів України.

Загалом Міністерство фінансів України у експертному висновку до цього законопроекту висловлює зауваження до положень законопроекту та зазначає про необхідність його доопрацювання і надання фінансово-економічних обґрунтувань, зауважуючи про вплив законодавчої ініціативи на видаткову частину бюджетів без визначення джерел покриття додаткових видатків.

За результатами розгляду Комітет прийняв рішення, що законопроект «Про державний екологічний контроль» (реєстр. № 3091-1 від 05.03.2020), поданий народним депутатом України Кузьмініх С.В.:

1) матиме вплив на показники бюджету (збільшуючи витрати державного та місцевого бюджетів). У разі прийняття відповідного закону до 15 липня 2020 року він має вводиться в дію не раніше 1 січня 2021 року, а після 15 липня 2020 року - не раніше 1 січня 2022 року (або 1 січня наступного за цим року залежно від часу прийняття закону).

2) рекомендувати Комітету з питань екологічної політики та природокористування при доопрацюванні законопроекту положення частини шостої статті 20, частини третьої статті 22, частин другої-четвертої статті 27 законопроекту виключити, з огляду на вимоги Бюджетного кодексу України, врахувавши зауваження, викладені у висновках Міністерства фінансів України і Комітету з питань бюджету.

Додаток: на 3 арк.

Голова Комітету

Ю.Ю. Арістов



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: Арістов Юрій Юрійович
Сертифікат: 58E2D9E7F900307B0400000D6452E007B2D8000
Дійсний до: 07.02.2022 0:00:00

Апарат Верховної Ради України
№ 04-13/3-2020/80120 від 18.06.2020



113543

5