



АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Головне юридичне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-20-76

До реєстр. № 1182-1-д
(друге читання)

ЗАУВАЖЕННЯ **до проекту Закону України про внутрішній водний транспорт** (реєстраційний № 1182-1-д)

У Головному юридичному управлінні здійснено юридичну експертизу підготовленого до другого читання Комітетом Верховної Ради України з питань транспорту та інфраструктури однойменного законопроекту та за наслідками експертизи зазначається про те, що, незважаючи на проведену суттєву роботу Комітету стосовно удосконалення положень законопроекту за результатами його розгляду в першому читанні, окремі його положення не відповідають Конституції та не узгоджуються із законами України.

І. Щодо положень законопроекту, якими зроблено спробу врегулювати питання державного управління у сфері внутрішнього водного транспорту

За Конституцією України земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, є об'єктами права власності Українського народу; від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією. Визначивши народ єдиним джерелом влади в Україні, Конституція України встановила здійснення влади народом безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. При цьому, виходячи з принципу розподілу влади, Основний Закон України тим самим визначив, що органи державної влади здійснюють свої повноваження у встановлених межах і відповідно до законів України.

Статтею ж 5 законопроекту суб'єкти державного регулювання у сфері внутрішнього водного транспорту до яких запропоновано віднести і "певну" державну спеціалізовану експертну установу з технічного розслідування подій на транспорті і на яку покладено здійснення державного регулювання у сфері внутрішнього водного транспорту визначено у спосіб, що суперечить проголошеним конституційним принципам, оскільки за своєю правовою природою та змістовою суттю відповідна установа не може визначатися

органом державної влади, уповноваженим на здійснення управлінської та регуляторної діяльності, зокрема і у сфері внутрішнього водного транспорту, а відтак і наділятися владними повноваженнями щодо державного регулювання у сфері внутрішнього водного транспорту.

Слід звернути увагу і на те, що на сьогодні державна спеціалізована експертна установа з технічного розслідування подій на транспорті як і національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту, повноваження якої так само пропонується визначити статтею 5 законопроекту, не створені.

Щодо ж до створення "національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту", то в цьому контексті слід урахувати правову позицію Конституційного Суду України, викладену у Рішенні від 13 червня 2019 року № 5-рп/2019, і за якою "Конституцією України передбачено систему органів державної влади, яка може коригуватися уповноваженими суб'єктами лише у конституційно визначених межах. Утворення нового органу державної влади поза цією системою і в не передбаченому Конституцією України порядку можливе лише після внесення відповідних змін до Основного Закону України". Також Конституційний Суд України вважає, що утворення постійно діючого незалежного державного колегіального органу, який за функціональним призначенням, сферою діяльності, повноваженнями має ознаки центрального органу виконавчої влади, але не підпорядковується Кабінету Міністрів України і не належить до системи органів виконавчої влади, не узгоджується з Конституцією України (абзац дев'ятий підпункту 3.4 пункту 3 мотивувальної частини цього Рішення).

До того ж за пунктом 5 розділу XII Прикінцевих та перехідних положень законопроекту виконання повноважень національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту, тимчасово покладається на центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері внутрішнього водного транспорту, яким наразі є Міністерство інфраструктури України.

Окремо слід зауважити щодо положень частини першої статті 10 законопроекту, якими пропонується визначити, що "пріоритетні напрями інвестування у сфері внутрішнього водного транспорту визначаються Стратегією розвитку внутрішнього водного транспорту України, зокрема щодо запровадження інноваційних енергоефективних та екологічно безпечних технологій, розвитку та модернізації мережі внутрішніх водних шляхів, будівництва стратегічних об'єктів інфраструктури внутрішнього водного транспорту". При цьому відповідно до першого речення частини другої статті 7 законопроекту "Стратегія розвитку внутрішнього водного транспорту України ... затверджується Кабінетом Міністрів України".

Однак, визначення урядовим рішенням пріоритетних напрямів у сфері внутрішнього водного транспорту, які, виходячи зі змісту Закону України "Про засади внутрішньої і зовнішньої політики" є за своєю суттю основними засадами внутрішньої політики у відповідній сфері регулювання, порушує

пункт 5 частини першої статті 85 Конституції України, за яким визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики належить до повноважень Верховної Ради України.

Наведеними положеннями законопроекту порушено не лише конституційно визначені принципи народовладдя та розподілу влади, а й інші норми Конституції України, за якими Україна є правовою державою (стаття 1); Конституція України має найвищу юридичну силу, закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частина друга статті 8).

Конституційний Суд України у своїх рішеннях неодноразово наголошував на додержанні принципу народовладдя. Так, у Рішенні від № 3-р/2017 відзначив, що "народовладдя означає належність усієї повноти влади в межах території держави народові та здійснення ним цієї влади як безпосередньо, так і через своїх представників у органах державної влади та органах місцевого самоврядування" (підпункт 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення).

Також слід зазначити про порушення конституційного принципу розподілу влади та здійснення повноважень органами державної влади лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і положеннями законопроекту, яким допускається самостійне визначення центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері внутрішнього водного транспорту, обставин, за яких центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері внутрішнього водного транспорту, має право зупинити дію кваліфікаційного посвідчення члена палубної команди судна внутрішнього плавання (частина дев'ята стаття 30 законопроекту).

II. Щодо порушення конкурентних умов здійснення господарської діяльності

1. Пропоноване пунктом 10 розділу XII Прикінцеві та перехідні положення законопроекту звільнення від сплати портових зборів в окремо визначених морських портах (Херсон, Ольвія, Миколаїв), ураховуючи положення статті 9 законопроекту, якими передбачено звільнення від сплати в морських портах адміністративного, каналного, корабельного, санітарного зборів, призведе до порушення правил конкуренції, оскільки таким чином ставить у нерівне становище окремі категорії суб'єктів господарювання (частина друга статті 25 Господарського кодексу України), що в свою чергу не відповідає положенням статті 42 Конституції України, згідно з якою держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності.

2. Частиною першою статті 47 законопроекту визначено надання державною лоцманською організацією послуг з лоцманського проведення суден.

Однак, відповідно до статті 42 Конституції України держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності. Не допускаються зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція. Частина п'ята статті 27 Господарського кодексу України наголошує, що органам державної влади та органам місцевого самоврядування забороняється приймати акти або вчиняти дії, спрямовані на економічне посилення існуючих суб'єктів господарювання-монополістів та утворення без достатніх підстав нових монопольних утворень, а також приймати рішення про виключно централізований розподіл товарів.

Частиною четвертою статті 24 Господарського кодексу України визначено можливість встановлення законом особливостей здійснення антимонопольно-конкурентної політики щодо комунального сектора економіки.

Відтак, створюючи монопольне становище на ринку певного суб'єкта господарювання, та ставлячи в залежність отримання посвідчення річкового лоцмана від наявності трудового договору з таким суб'єктом господарювання, як це передбачається частиною третьою статті 48 законопроекту, обмежується і конституційне право особи на працю, яку вона вільно обирає, чим відповідно порушується і стаття 43 Конституції України.

III. Слід також зазначити і щодо невідповідності окремих положень законопроекту бюджетному законодавству

Відповідні зауваження стосуються положень статті 12 законопроекту, якими передбачено створення у складі Державного бюджету України спеціального фонду – Державного фонду внутрішніх водних шляхів, головним розпорядником якого пропонується визначити центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері внутрішнього водного транспорту. При цьому, джерелом наповнення зазначеного фонду пропонується визначити кошти, отримані від реалізації ґрунту, що вилучається у результаті шляхових робіт державним підприємством, що належить до сфери управління відповідного центрального органу виконавчої влади. Водночас, у статті 14 законопроекту визначено напрями витрачання коштів відповідного фонду

Це не узгоджується з нормами частини п'ятої статті 13 Бюджетного кодексу України, за якою розподіл бюджету на загальний та спеціальний фонди, їх складові частини, визначаються виключно цим Кодексом та законом про Державний бюджет України. Складовими частинами спеціального фонду бюджету є доходи бюджету (включаючи власні надходження бюджетних установ), які мають цільове спрямування та видатки бюджету, що здійснюються за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду бюджету (у тому числі власних надходжень бюджетних установ) (частина третя статті 13 Бюджетного кодексу України)

Джерела формування та видатки спеціального фонду Державного бюджету України визначено у статтях 29 та 30 Бюджетного кодексу України.

Крім того, відповідно до частини третьої статті 22 Бюджетного кодексу України головні розпорядники коштів Державного бюджету України визначаються відповідно до пункту 1 частини другої цієї статті та затверджуються законом про Державний бюджет України шляхом встановлення їм бюджетних призначень.

Отже, порушені питання слід вирішувати шляхом внесення окремим законом змін до Бюджетного кодексу України, якими передбачити спрямування певних коштів до спеціального фонду Державного бюджету України та визначення напрямів здійснення видатків за рахунок цих коштів без створення окремого "фонду" який, по суті, є звичайною бюджетною програмою.

При цьому також слід урахувати положення статті 75 Господарського кодексу України, відповідно до якої розподіл прибутку (доходу) державних комерційних підприємств здійснюється відповідно до затвердженого фінансового плану з урахуванням вимог цього Кодексу та інших законів. в фінансовому плані затверджуються суми коштів, які направляються державі як власнику і зараховуються до Державного бюджету України. А тому "кошти, отримані від реалізації ґрунту, що вилучається у результаті шляхових робіт державним підприємством", не можуть бути безпосереднім джерелом формування спеціального фонду Державного бюджету України.

IV. Крім викладеного вище зауваження викликають також інші положення законопроекту

1. Так, статтею 15 законопроекту передбачено можливість реалізації суб'єктами господарювання, які виконували шляхові роботи, ґрунту, вилученого у результаті проведення таких робіт та не використаного для їх виконання.

Проте, як і зазначалося вище відповідно до статті 13 Конституції України земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією.

Так, у статті 4 Кодексу України про надра визначено, що надра є виключною власністю Українського народу і надаються тільки у користування.

В свою чергу, частиною першою статті 153 Господарського кодексу України передбачено, що суб'єкт господарювання, здійснюючи господарську діяльність, зобов'язаний використовувати природні ресурси відповідно до цільового призначення, визначеного при їх наданні (придбанні) для використання у господарській діяльності.

Таким чином, запропоноване законопроектом положення не відповідає цільовому призначенню використання такого ґрунту, а саме використання суб'єктами господарювання для виконання шляхових робіт.

Відповідно до абзацу четвертого частини другої статті 15 законопроекту реалізація ґрунту (мінеральної сировини), вилученого у результаті проведення шляхових робіт та невикористаного для їх виконання, здійснюється суб'єктами господарювання, які виконували такі роботи за договором (контрактом) на підставі спеціального дозволу відповідно до Кодексу України про надра без проведення конкурсу (аукціону). Зазначене положення не узгоджується із статтею 16 Кодексу України про надра, якою регулюються питання видачі спеціальних дозволів на користування надрами, а також не проведення аукціонів, оскільки проектом не передбачено внесення в цю статтю відповідних змін.

Також у цьому абзаці пропонується визначити, що вартість такого ґрунту, який може бути реалізований, зараховується у рахунок оплати шляхових робіт, забезпечення суднового ходу. При цьому закупівлю робіт і послуг щодо забезпечення габаритів суднового ходу (обслуговування суднового ходу) здійснює державне підприємство, що належить до сфери управління центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері внутрішнього водного транспорту (абзац другий цієї частини).

Однак, відповідно до статті 4 Кодексу України про надра. Український народ здійснює право власності на надра через Верховну Раду України, Верховну Раду Автономної Республіки Крим і місцеві ради. Угоди або дії, які в прямій або прихованій формі порушують право власності Українського народу на надра, є недійсними.

У цьому контексті так само слід зважати на приписи Конституції України, за якими влада здійснюється народом безпосередньо, або через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Сформовані відповідно до Конституції та законів України, ці органи здійснюють владу в Україні, що походить від народу. Про це так само наголошував Конституційний Суд України у Рішенні від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 (абзац третій підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини, пункт 1 резолютивної частини Рішення).

Конституція України не передбачає права делегування повноважень органів виконавчої влади суб'єктам господарювання.

Абзацами шостим та сьомим частини другої статті 15 законопроекту визначається, що "проведення робіт, які призвели до збільшення габаритів суднового ходу, понад розміри, встановлені договором (контрактом) на виконання робіт із забезпечення габаритів суднового ходу (обслуговування судового ходу) забороняється. За проведення робіт, які призвели до збільшення габаритів суднового ходу понад розміри, встановлені договором (контрактом) на виконання робіт із забезпечення габаритів суднового ходу (обслуговування судового ходу), на суб'єктів господарювання, що виконували

відповідні роботи, накладається штраф у розмірі 200 відсотків ціни такого договору (контракту), а в разі виконання таких робіт державним підприємством на директора такого підприємства накладається штраф у розмірі ринкової вартості таких робіт". Однак, формулювання "накладається штраф у розмірі 200 відсотків ціни такого договору (контракту)" не відповідає принципу правової визначеності як елементу верховенства права (стаття 8 Конституції України). Так, фактично йдеться про неустойку (штраф) як вид забезпечення виконання зобов'язання (статті 546, 549 Цивільного кодексу України), що стягується однією стороною договору зі сторони, яка порушила зобов'язання. Проте через вживання терміну "накладається" допускає тлумачення штрафу як виду адміністративно-господарської санкції, що накладається на суб'єктів господарювання за порушення встановлених законодавчими актами правил здійснення господарської діяльності (статті 238, 239, 241 Господарського кодексу України), а не умов договору.

У цьому контексті зазначаємо, що одним із складових елементів конституційного принципу верховенства права є принцип юридичної визначеності. Конституційний Суд України зазначав, що юридичну визначеність слід розуміти через такі її складові елементи: чіткість, зрозумілість, однозначність норм права; право особи у своїх діях розраховувати на розумну та передбачувану стабільність існуючого законодавства та можливість передбачати наслідки застосування норм права (легітимні очікування) (абзац п'ятий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 23 січня 2020 року № 1-р/2020).

Абзацом восьмим частини другої статті 15 законопроекту запропонованого положення щодо затвердження Кабінетом Міністрів України порядку визначення вартості ґрунту, який вилучається у результаті шляхових робіт, а частиною четверта цієї статті законопроекту положення щодо встановлення порядку використання суб'єктами господарювання для виконання шляхових робіт центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері внутрішнього водного транспорту, що в свою чергу не узгоджується зі статтею 4 Кодексу України про надра в частині здійснення права власності.

Відтак, законопроект всупереч статті 92 Конституції України, згідно з якою виключно законами України визначаються засади використання природних ресурсів, наділяє Кабінет Міністрів України невластивими для нього повноваження.

2. Формулювання у частині другій статті 10 законопроекту щодо здійснення інвестування на "основі договорів концесії, оренди, про спільну діяльність, інших видів інвестиційних договорів відповідно до законодавства України" є некоректним та зайвим, оскільки за змістом частини першої статті 9 Закону України "Про інвестиційну діяльність" основним правовим документом, який регулює взаємовідносини між суб'єктами інвестиційної діяльності, є договір (угода).

Крім того, відповідно до частини третьої статті 10 законопроекту передбачається, що "компенсація інвестицій, внесених суб'єктами господарювання у стратегічні об'єкти інфраструктури внутрішнього водного транспорту, що є об'єктами державної власності, здійснюється на підставі відповідних договорів, що укладаються в порядку та на умовах, визначених Кабінетом Міністрів України". Однак, таке положення, щодо «договорів, що укладаються в порядку та на умовах, визначених Кабінетом Міністрів України», суперечить частині першій статті 638 Цивільного кодексу України, де чітко визначено, що "договір є укладеним, якщо сторони в належній формі досягли згоди з усіх істотних умов договору. Істотними умовами договору є умови про предмет договору, умови, що визначені законом як істотні або є необхідними для договорів даного виду, а також усі ті умови, щодо яких за заявою хоча б однієї із сторін має бути досягнуто згоди". Таким чином, істотні умови можуть визначатися виключно законом, а не підзаконним актом. При цьому не враховуються вимоги пункту 7 частини першої статті 92 Конституції України, де чітко визначено, що виключно законами України визначаються правовий режим власності (правовий режим власності охоплює порядок відчуження об'єкта права власності).

Разом із тим, запропоноване законопроектом положення не узгоджується також із частинами другою та четвертою статті 9 Закону України "Про інвестиційну діяльність", за змістом яких "укладення договорів, вибір партнерів, визначення зобов'язань, будь-яких інших умов господарських взаємовідносин, що не суперечать законодавству України, є виключною компетенцією суб'єктів інвестиційної діяльності" та "втручання державних органів та посадових осіб у реалізацію договірних відносин між суб'єктами інвестиційної діяльності зверх своєї компетенції не допускається" відповідно.

Положення частини четвертої статті 10 законопроекту, яким визначено, що "джерелами компенсації інвестицій у стратегічні об'єкти інфраструктури внутрішнього водного транспорту можуть бути кошти державного бюджету, орендної плати, інші джерела не заборонені законодавством" у контексті коштів державного бюджету не враховує вимог частини другої статті 95 Конституції України, згідно з якою виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків. Водночас, загалом вказане положення у системному взаємозв'язку з іншими положеннями законопроекту свідчить про незавершеність механізму правового регулювання, а також не враховує правової позиції Конституційного Суду України, висловленої у рішенні від 30 травня 2001 року за № 7-рп/2001, за яким неповнота законодавчого регулювання суспільних відносин не відповідає конституційному визначенню України як правової держави. Відтак, наведене положення слід вилучити із законопроекту.

3. Законопроектом передбачено затвердження нормативно-правових актів органами виконавчої влади за умови погодження з іншими центральними органами виконавчої влади, зокрема:

у частині четвертій статті 5 наведено повноваження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері внутрішнього водного транспорту щодо погодження місцевих правил плавання для малих, спортивних суден і водних мотоциклів та використання засобів для розваг на воді, розміщення плавучих споруд на водних шляхах загального користування. Таке повноваження наведено і у новій редакції статті 16³ Закону України "Про транспорт";

у частині сьомій статті 5, частині третій статті 34 законопроекту, а також новий пункт 12 статті 20 Закону України "Про місцеві державні адміністрації" "місцеві державні адміністрації розробляють та за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері внутрішнього водного транспорту, затверджують місцеві правила плавання для малих, спортивних суден і водних мотоциклів та використання засобів для розваг на воді, розміщення плавучих споруд";

у частині п'ятій статті 34 також передбачається погодження вищезазначених місцевих правил плавання з органом Державної прикордонної служби України;

у частині тринадцятій статті 30 "стандарти освіти з внутрішнього водного транспорту, за якими здійснюється підготовка членів екіпажів суден внутрішнього плавання, затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах освіти і науки, за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері внутрішнього водного транспорту";

у частині чотирнадцятій статті 30 "порядок і періодичність проведення медичних оглядів та їх обсяг залежно від віку членів екіпажу, а також перелік закладів охорони здоров'я, що проводять такі огляди, форма відповідної медичної довідки визначаються актом центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері внутрішнього водного транспорту";

у частині четвертій статті 41 "порядок проведення медичного огляду визначається актом центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері внутрішнього водного транспорту";

у частині дев'ятій нової редакції статті 67 Водного кодексу України "місцеві правила плавання для малих, спортивних суден і водних мотоциклів та використання засобів для розваг на воді, що затверджуються Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами за погодженням із центральним органом

виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах морського та внутрішнього водного транспорту";

у частині другій нової редакції статті 77 Водного кодексу України "правила експлуатації для каскаду водосховищ комплексного призначення і порядок встановлення режимів роботи штучних водних об'єктів та водогосподарських систем затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах морського і внутрішнього водного транспорту, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики в паливно-енергетичному комплексі, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері житлово-комунального господарства, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері рибного господарства, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері цивільного захисту, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, та центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства".

Однак, Конституцією України не передбачається прийняття нормативних актів «за погодженням», а відповідно до статті 19 Конституції органи державної влади та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Відтак, реалізація повноважень органів виконавчої влади визначених законом ставиться в залежність від "погодження".

Конституційний Суд України у Рішенні від 8 липня 2016 року № 5-рп/2016 зазначив, що, розмежування повноважень між різними органами державної влади означає самостійне виконання кожним із них своїх функцій та здійснення повноважень відповідно до Конституції та законів України (абзац другий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини).

4. У частині другій статті 53 законопроекту передбачено, що "перевезення у каботажних рейсах між річковими портами (терміналами), іншими місцями здійснення вантажних операцій на внутрішніх водних шляхах України та морськими портами (терміналами) України можуть здійснюватися українськими та іноземними суднами (крім суден під прапором держави-агресора, суден, власниками або судовласниками яких чи учасниками (акціонерами, членами) або кінцевими бенефіціарами власників або судовласників яких є громадяни держави, визнаної Україною державою-агресором або державою-окупантом, юридичні особи, зареєстровані на території держави, визнаної Україною державою-агресором або державою-окупантом, держава, визнана Україною державою-агресором або державою-

окупантом, фізичні та юридичні особи, стосовно яких застосовано спеціальні економічні та інші обмежувальні заходи (санкції) відповідно до Закону України "Про санкції").

Так само, у новій редакції статті 131 Кодексу торговельного мореплавства України виключається умова одержання на перевезення між портами України суднами, що плавають під іноземним прапором, дозволу центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері транспорту, а у новій редакції статті 16³ Закону України "Про транспорт" виключається повноваження центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері безпеки на морському та річковому транспорті щодо видачі дозволів суднам на захід до річкових портів України під прапорами держав, з якими не укладені міжнародні договори України про судноплавство на внутрішніх водних шляхах України.

Однак, відповідно до частини першої статті 97 Митного кодексу України "під каботажом розуміється перевезення українських та іноземних товарів шляхом завантаження їх на морське (річкове) судно в одному пункті на митній території України і транспортування в інший пункт території України, де здійснюватиметься їх вивантаження. При цьому товари, ввезені на митну територію України морським (річковим) судном, допускаються до каботажного перевезення між митними органами або в межах зони діяльності одного митного органу після їх перевантаження на інше морське (річкове) судно, що ходить під прапором України, або, за умови отримання на це дозволу центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері транспорту, на іноземне судно".

5. За назвою стаття 9 законопроекту має передбачати збори з суден внутрішнього плавання. Зважаючи на статтю 67 Конституції України, ця стаття мала б визначити порядок сплати та розмір відповідних зборів.

Проте, стаття 9 в цілому передбачає звільнення від сплати певних портових зборів у морських портах.

Слід звернути увагу, що саме Закон України "Про морські порти України" визначає правові, економічні та організаційні основи діяльності в морських портах України. Відтак, звільнення від сплати портових зборів суб'єктів господарювання у морських портах відноситься до предмету регулювання Закону України "Про морські порти України", так як вплине на фінансування діяльності адміністрації морських портів України, яка забезпечує функціонування морських портів.

Зважаючи, на запропоноване положення щодо звільнення від сплати портового (адміністративного) збору (пункт 1 частини другої цієї статті), який належить до доходів загального фонду Державного бюджету України, слід зауважити, що відповідно до 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, до законопроекту подаються пропозиції змін до законодавчих актів України щодо джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення збалансованості бюджету.

6. Щодо внутрішньої неузгодженості положень законопроекту

У статті 21 законопроекту передбачається внесення плавучих споруд до Реєстру об'єктів інфраструктури внутрішнього водного транспорту. При цьому у частині четвертій статті 26 законопроекту, яка наводить перелік відомостей, які вносяться до зазначеного Реєстру, інформація про плавучі споруди (місцезнаходження та найменування) відсутня, що в свою чергу свідчить про внутрішню неузгодженість тексту законопроекту.

Крім того, про внутрішню неузгодженість свідчать і положення частини першої статті 68 законопроекту, що не узгоджуються з частиною другою статті 75, і при цьому не враховують чинну норму статті 41 Кодексу торговельного мореплавства України щодо арешту чи звільнене з-під арешту судна за рішенням голови Морської арбітражної комісії.

7. Щодо пропонованої законопроектом термінології, яка використовується в ньому, зауважуємо про **порушення конституційного принципу юридичної визначеності**, що вимагає від законодавця чіткості, зрозумілості, однозначності правових норм, їх передбачуваності (прогнозованості) для забезпечення стабільного правового становища людини (абзац дев'ятий підпункту 4.3 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 27 лютого 2018 року № 1-р/2018); юридична визначеність дає можливість учасникам суспільних відносин бути впевненими у своїх легітимних очікуваннях (*legitimate expectations*), зокрема у тому, що набуте ними на підставі чинного законодавства право буде реалізоване; юридичною визначеністю обумовлюється втілення легітимних очікувань, тобто досягнення бажаного результату шляхом вчинення правомірних дій з огляду на заздалегідь передбачені ймовірні наслідки (абзаци другий, третій підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Першого сенату від 5 червня 2019 року № 3-р(І)/2019).

Ці зауваження, зокрема, стосуються таких термінів:

а) у визначенні терміна "багаж" застосовується некоректне формулювання «багаж, що розміщується в каюті пасажирів або в інший спосіб перебуває у його володінні, під його охороною чи контролем». Слід зазначити, що у відповідності до статті 911 Цивільного кодексу України доцільно застосувати вже існуюче поняття "ручна поклажа";

б) законопроект визначає термін "внутрішній водний транспорт" як вид транспорту, до якого належать судна та суб'єкти господарювання.

Проте, слід зважити, що за Законом України "Про транспорт" транспорт розглядається як галузь суспільного виробництва. Стаття 2 цього ж Закону

передбачає, що відносини, пов'язані з діяльністю транспорту, регулюються цим Законом, кодексами (статутами) окремих видів транспорту, іншими актами законодавства України. Тобто, внутрішній водний транспорт це вид транспорту, як галузі. У зв'язку з цим не доречно для визначення цього поняття наводити транспортні засоби та суб'єкти господарювання. Необхідно зазначити основні завдання такого виду транспорту, як галузі. Наприклад, забезпечує задоволення потреб населення та суспільного виробництва у перевезеннях вантажів, пасажирів, багажу та пошти внутрішніми водними шляхами.

Вважаємо, що термінологія спеціального закону, до сфери регулювання якого належатиме лише один з видів транспорту, має походити від термінології базових кодексів та законів, які врегульовують відносини у сфері транспорту в цілому. Зазначене стосується і визначення терміна "багаж" про який йшлося вище.

Законопроект наводить визначення терміна "річкова інформаційна служба – служба, що надає гармонізовані інформаційні послуги для безпечного та ефективного функціонування внутрішнього водного транспорту, а також інших видів транспорту у змішаних перевезеннях". Однак, наведене визначення цього терміна не визначає організаційно-правового статусу річкової інформаційної служби (чи мається на увазі суб'єкт господарювання, чи центральний орган виконавчої влади згідно з частиною другою статті 17 Закону України "Про центральні органи виконавчої влади", утворений як служба).

Зважаючи на термінологію Директиви Європейського Парламенту і Ради 2005/44/ЄС від 7 вересня 2005 року про гармонізовані річкові інформаційні служби (РІС) на внутрішніх водних шляхах Співтовариства, де "річкові інформаційні служби (РІС)" означає гармонізовані інформаційні служби підтримки управління рухом і транспортом у річковому суднопластві, тобто мається на увазі інформаційна система.

Крім того, таке визначення не узгоджується з наступними положеннями законопроекту, де поняття річкової інформаційної служби розкривається, як система, зокрема це статті 63 та 66 законопроекту.

Також слід зауважити, що законопроект (частина друга статті 66) забороняє вихід у рейс судна без надання інформації, передбаченої частиною другою цієї статті, річковій інформаційній службі, що свідчить про дозвільний характер, хоча на сьогодні річкова інформаційна служба – це структурний підрозділ філії "Дельта-лоцман" державного підприємства "Адміністрація морських портів України", створений наказом Міністерства інфраструктури України від 25 лютого 2011 року № 7, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 19 травня 2011 року за № 606/19344. До речі, цей наказ (пункт 1) встановлює організаційно-правовий статус, функції та права річкової інформаційної служби.

Законопроект визначає "річковий порт (термінал)" як суб'єкт господарювання будь-якої форми власності, що на законних підставах

використовує об'єкти інфраструктури внутрішнього водного транспорту для стоянки та обслуговування на внутрішніх водних шляхах суден, обслуговування пасажирів, проведення вантажних операцій, а також інших пов'язаних з цим видів господарської діяльності.

Слід зауважити, що недоречним є об'єднання понять річкового порту та терміналу. З таким визначенням річковий порт (насамперед, це територія та акваторія) втрачає стратегічне значення, а термінал не визначається як майновий комплекс та може призвести до двозначного тлумачення в правозастосуванні, що так само є порушенням конституційного принципу правової визначеності.

Законопроект у визначенні терміна "стратегічні об'єкти інфраструктури внутрішнього водного транспорту" відносить до таких об'єктів судноплавні канали внутрішніх водних шляхів. Однак, цей же законопроект визначає "внутрішні водні шляхи" як поверхневі води (крім акваторії морських портів, судноплавних каналів). Таким чином, проглядається внутрішня неузгодженість термінології законопроекту.

Окрему увагу слід звернути на те, що за змістом цього визначення державну форму власності встановлено лише для об'єктів річкової інформаційної служби, не поширюючи на всі інші стратегічні об'єкти інфраструктури внутрішнього водного транспорту, зокрема на такі як судноплавні канали.

Проте, відповідно до частини першої статті 13 Конституції України водні ресурси, які знаходяться в межах території України, є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією.

Відтак, визначення терміна "стратегічні об'єкти інфраструктури внутрішнього водного транспорту" потребує редакційного доопрацювання з безумовним додержанням визначених конституційних норм.

Законопроектом пропонується визначення терміна "шляхові роботи – це промірні, днопоглиблювальні роботи, експлуатаційне днопоглиблення (виправні роботи, тралення, роботи з розчищення дна)...". При цьому у пункті 21 цієї статті дається визначення терміна "експлуатаційне днопоглиблення (ремонтне черпання) – це роботи з ліквідації наслідків заносимості, вилучення насосів з ґрунту, що розташовані над заданим рівнем проектного дна на суднових ходах водних шляхів, операційних акваторій причальних споруд, судноплавних каналів з метою забезпечення гарантованих, навігаційних, паспортних габаритів суднового ходу, операційних акваторій причальних споруд, судноплавного каналу". Крім того, зміст терміна "експлуатаційне днопоглиблення" розкривається проектом у змінах до частини першої статті 86 Водного кодексу України, а саме, що це "роботи, що проводяться з метою підтримання заданих навігаційних габаритів морських і внутрішніх водних шляхів, акваторій морських портів".

Таким чином, маємо три різні визначення терміна "експлуатаційне днопоглиблення", а отже так само, як про це наголошувалося вище, йдеться про юридичну невизначеність. Відтак, термін "експлуатаційне днопоглиблення" необхідно викласти з урахуванням принципу правової визначеності без розпорошення його по різних законодавчих актах з різним правовим навантаженням.

Визначення понять "грунт", "нафтовмісна суміш" не відноситься до предмета регулювання цього законопроекту, на відміну від предмета регулювання Водного кодексу України.

V. Зауваження викликають і зміни, що вносяться до окремих законодавчих актів

1. Щодо змін до Водного кодексу України в частині, зокрема, визначення випадку, коли при здійсненні експлуатаційного днопоглиблення не потрібно отримувати дозвіл на проведення робіт на землях водного фонду. Крім того, відповідно вносяться зміни до Закону України «Про Перелік документів у сфері господарської діяльності». Проте такий випадок пропонується вжити в цьому Кодексі 4 рази, а саме в статтях 14, 15¹, 16 і 86. Таке багаторазове закріплення одного й того положення не сприятиме належному правозастосуванню правової норми та не відповідає Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»

2. Щодо змін до Кодексу торговельного мореплавства України (далі – КТМ) зазначаємо таке.

Змінами до частини другої статті 12 КТМ передбачено, що "порядок погодження відведення землі та водного простору для торговельного мореплавства, а також проектів будівництва або виконання інших робіт в зоні дії навігаційного обладнання і морських шляхів визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах морського і внутрішнього водного транспорту", всупереч статті 92 Конституції України, згідно з якою виключно законами України визначаються засади використання природних ресурсів, виключної (морської) економічної зони та частині другій статті 19, за якою органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

У запропонованій редакції статті 22 КТМ передбачається, що нагляд за виконанням на українських суднах вимог, встановлених законодавством України та міжнародними договорами України в сфері торгового мореплавства, видача відповідних судових документів, здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері морського транспорту або класифікаційним товариством (визнаною організацією), уповноваженим центральним органом виконавчої влади, що

забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах морського і внутрішнього водного транспорту.

При цьому передбачається затвердити порядок такого уповноваження класифікаційних товариств, та укладення "угоди про уповноваження з надання послуг щодо нагляду за виконанням українськими суднами вимог, встановлених законодавством України та міжнародними договорами України у сфері торгового мореплавства".

Аналогічні зміни щодо покладення повноваження нагляду запропоновано внести до статті 16³ Закону України "Про транспорт".

Однак, відповідно до частини четвертої статті 42 Конституції України держава здійснює контроль за якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт.

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19 Конституції України).

Так, завдання здійснення державного нагляду (контролю) закріплене за центральними органами виконавчої влади згідно з статтею 17 Закону України "Про центральні органи виконавчої влади".

Натомість, законопроектом мало б бути розмежовано компетенцію центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері морського транспорту, та функції класифікаційного товариства (щодо перевірки технічного стану).

Окремо слід звернути увагу на повноваження щодо видачі "відповідних судових документів". Стаття 31 законопроекту наводить перелік судових документів судна, які повинні знаходитися на судні під час його експлуатації. Так, частиною сьомою цієї статті передбачено, що свідоцтво судна внутрішнього плавання або тимчасове свідоцтво судна внутрішнього плавання, додаткове свідоцтво судна внутрішнього плавання видаються визнаним класифікаційним товариством, обраним судовласником, від імені держави за результатами технічного огляду.

У цьому контексті слід зважати на приписи Конституції України, за якими влада здійснюється народом безпосередньо, або через органи державної влади та органи місцевого самоврядування; ці органи здійснюють владу в Україні, що походить від народу. Про це так само наголошував Конституційний Суд України у Рішенні від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 (абзац третій підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини, пункт 1 резолютивної частини Рішення).

Конституція України не передбачає права делегування повноважень органів виконавчої влади суб'єктам господарювання.

Також слід враховувати вимоги Закону України "Про адміністративні послуги", за яким суб'єктом надання адміністративної послуги можуть бути органи виконавчої влади, інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи,

державні реєстратори, суб'єкти державної реєстрації, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги.

3. Законопроектом (зміни до статті 70 Земельного кодексу України і статті 28 Закону України "Про транспорт") передбачається визначення земель внутрішнього водного транспорту, серед них землі під операційними акваторіями причальних споруд, тобто фактично землі під водною поверхнею водного об'єкта. Звертаємо увагу, що відповідно до статті 58 Земельного кодексу України землі, зайняті, зокрема, морями, річками, озерами, водосховищами, іншими водними об'єктами належать до земель водного фонду. Відтак, задля усунення багатозначності правових норм та забезпечення юридичної визначеності зміни до статті 70 Земельного кодексу України і статті 28 Закону України "Про транспорт" необхідно узгодити із статтею 58 Земельного кодексу України.

4. Змінами до статті 62 Лісового кодексу України передбачається, що на береговій смузі внутрішніх водних шляхів з метою забезпечення безпеки судноплавства використання земельних лісових ділянок здійснюється відповідно до Закону України "Про внутрішній водний транспорт". Проте питання використання берегової смуги водних шляхів для забезпечення безпеки судноплавства цим законопроектом висвітлюється лише через права суб'єктів господарювання, що обслуговують внутрішні водні шляхи (стаття 12 законопроекту). Такими правами є права: користуватися береговою смугою водних шляхів для забезпечення безпеки судноплавства, проводити з цією метою роботи, здійснювати будівництво у порядку, встановленому законодавством; встановлювати на береговій смузі водних шляхів берегові гідротехнічні споруди та засоби навігаційного обладнання; здійснювати рубки, зокрема санітарні, дерев і чагарників на береговій смузі з метою забезпечення видимості берегових засобів навігаційного обладнання, а також для геодезичного обґрунтування при зйомках ділянок русел річок; та інші. При цьому положень, що розвивають саме питання використання земельних лісових ділянок, проект не містить. Тобто йдеться про відсутність в проекті завершених механізмів реалізації його положень, як того вимагає конституційний принцип правової держави.

5. Змінами до Закону України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" пропонується обмежити дію цього Закону на відносини, що виникають під час здійснення державного нагляду (контролю) у сфері безпеки торговельного мореплавства і судноплавства на внутрішніх водних шляхах (у частині нагляду (контролю) за суднами), що в свою чергу знову підтверджує делегування повноваження державного нагляду класифікаційному товариству, про що зазначалося раніше.

Проте, зважаючи на нову редакцію статті 22 Кодексу торговельного мореплавства України, яка не виключає можливості здійснення такого нагляду і центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері морського транспорту і класифікаційним товариством, слід зазначити, що до основних принципів державного нагляду (контролю) належать, зокрема неприпустимість дублювання повноважень органів державного нагляду (контролю) та презумпція правомірності діяльності суб'єкта господарювання у разі, якщо норми різних законів чи різних нормативно-правових актів допускають неоднозначне (множинне) трактування прав та обов'язків суб'єкта господарювання та/або повноважень органу державного нагляду (контролю) (стаття 3 Закону України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності").

6. *Змінами до Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності"* пропонується передбачити у статті 2, що планування і забудова територій – це діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, юридичних та фізичних осіб, яка передбачає, зокрема, визначення і раціональне взаємне розташування "транспортних" зон і об'єктів.

Слід зауважити, що формулювання "транспортна зона" не застосовується у цьому Законі, на відміну від наведеного терміна "інженерно-транспортна інфраструктура – комплекс інженерних, транспортних споруд і комунікацій". До речі, планування і забудова територій вже включає створення та розвиток інженерно-транспортної інфраструктури (пункт 10 частини першої статті 2 цього Закону).

Також пропонуються зміни у частину четверту статті 31 цього Закону, які стосуються обов'язкової експертизи проектів будівництва об'єктів, які за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками, – щодо додержання нормативів з ... "перевезення небезпечних вантажів".

По-перше, за визначенням Закону України "Про перевезення небезпечних вантажів" перевезення небезпечних вантажів – це діяльність, пов'язана з переміщенням небезпечних вантажів від місця їх виготовлення чи зберігання до місця призначення з підготовкою вантажу, тари, транспортних засобів та екіпажу, прийманням вантажу, здійсненням вантажних операцій та короткостроковим зберіганням вантажів на всіх етапах переміщення.

По-друге, законодавство з питань перевезення небезпечних вантажів складається з Закону України "Про перевезення небезпечних вантажів", інших законів України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також інших нормативно-правових актів, що визначають умови перевезення небезпечних вантажів, вимоги до типів та обладнання транспортних засобів, порядку підготовки, перепідготовки, навчання, підвищення та підтвердження кваліфікації працівників, зайнятих

перевезенням небезпечних вантажів, порядку одержання дозволів на здійснення зазначених перевезень (стаття 2 згаданого Закону).

Відтак, діяльність з перевезення небезпечних вантажів не регулюється "нормативами" та не має безпосереднього відношення до проектної документації об'єктів будівництва, яка відповідно до термінології Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" визначає містобудівні, об'ємно-планувальні, архітектурні, конструктивні, технічні, технологічні вирішення, а також кошториси об'єктів будівництва.

7. *Змінами до частини третьої статті 22 Закону України "Про морські порти України"* пропонується визначити, що санітарний збір не справляється в морських портах, які не мають технічних засобів для прийняття з суден всіх видів в забруднень (крім баластних вод), а також не справляється з окремих категорій суден відповідно до Порядку справляння, обліку та використання коштів від портових зборів.

Зважаючи, що Порядок справляння, обліку та використання коштів від портових зборів, крім використання коштів від адміністративного збору, визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах морського і річкового транспорту (частина друга статті 22 Закону України "Про морські порти України") слід зазначити таке.

Відповідно до статті 31 Господарського кодексу України надання окремим підприємцям податкових та інших пільг, які ставлять їх у привілейоване становище щодо інших суб'єктів господарювання, визнається дискримінацією суб'єктів господарювання органами влади.

Частина друга статті 25 Господарського кодексу України наголошує, що органам державної влади, що регулюють відносини у сфері господарювання, забороняється приймати акти, що визначають привілейоване становище суб'єктів господарювання тієї чи іншої форми власності.

Також слід зауважити, що змінами передбачена заміна назви центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері безпеки на морському та річковому транспорті, проте назва центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах морського і річкового транспорту залишається без змін.

8. Законопроектом запропоновані зміни до Закону України "Про Єдиний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус", які перекладають функцію капітана морського порту щодо видачі посвідчення особи моряка на центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах морського і внутрішнього водного транспорту.

По-перше, питання видачі посвідчення особи моряка не належить до предмету правового регулювання законопроекту, так як згідно з вимогами допуску суден на внутрішні водні шляхи судно (склад суден) допускається до плавання внутрішніми водними шляхами за умови його відповідності комплектування і кваліфікації членів екіпажу (стаття 27 законопроекту), професійні компетентності яких підтверджується кваліфікаційними документами, перелік яких наведено у частині першій статті 30 законопроекту, який до речі не передбачає посвідчення особи моряка.

По-друге, передбачаючи відповідні зміни у Законах України "Про Єдиний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус" та "Про транспорт" (нова редакція статті 16³) не було враховано вимог статті 78 Кодексу торговельного мореплавства України, згідно з якою до функцій капітана морського порту належать видача посвідчень моряка особам, які входять до складу суднового екіпажу. Законопроектом пропонується внести зміни до цієї статті Кодексу торговельного мореплавства України, але в іншій частині, що свідчить про безсистемний підхід у підготовці законопроекту.

По-третє, зважаючи, що видача посвідчення особи моряка, є адміністративною послугою, а відповідно до частини першої статті 9 Закону України "Про адміністративні послуги" адміністративні послуги надаються суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо або через центри надання адміністративних послуг, то визначення уповноваженим суб'єктом державного підприємства, що належить до сфери управління центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах морського і внутрішнього водного транспорту (зміни до частини першої статті 2 цього Закону України "Про Єдиний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус"), не узгоджується з Законом України "Про адміністративні послуги". У цьому контексті слід ще раз наголосити, що Конституція України, не передбачає делегування повноважень органів виконавчої влади суб'єктам господарювання.

9. У змінах до частини другої статті 4 Закону України "Про приватизацію державного і комунального майна" пропонується передбачити, що приватизації не підлягають казенні підприємства та об'єкти, необхідні для виконання державою своїх основних функцій, для забезпечення обороноздатності держави, та об'єкти права власності Українського народу, майно, що становить матеріальну основу суверенітету України, зокрема "акваторії морських портів, гідротехнічні споруди (крім річкових причальних споруд), об'єкти портової інфраструктури загального користування, засоби навігаційного обладнання та інші об'єкти навігаційно-гідрографічного забезпечення морських і внутрішніх водних шляхів, системи управління рухом суден, об'єкти річкової інформаційної служби, інформаційні системи, навчальний та гідрографічний флот, майно органів державного нагляду і

контролю за торговельним мореплавством і судноплавством на внутрішніх водних шляхах".

По-перше, у законопроекті відсутнє формулювання "річкова причальна споруда", натомість, наведено визначення терміна "причальна споруда – гідротехнічна споруда внутрішніх водних шляхів (комплекс споруд), яка має швартовні та відбійні пристрої і призначена для стоянки, обслуговування та ремонту суден, обслуговування пасажирів, у тому числі для їх посадки на судна і висадки з суден, проведення вантажних операцій". Відтак, йдеться про юридичну невизначеність, що може призвести до некоректного правозастосування в майбутньому.

Також слід зауважити, що зважаючи на те, що законопроект відносить до об'єктів інфраструктури внутрішнього водного транспорту плавучі споруди (стаття 21), відносячи їх до гідротехнічних споруд внутрішніх водних шляхів (як "інші підводні споруди штучного походження" згідно термінології), за логікою законопроекту такі плавучі споруди (а це може бути готель, заклад громадського харчування або розважальний заклад) не підлягають приватизації.

По-друге, абзац другим частини другої статті 4 цього Закону вже передбачено, що майно органів державної влади, що безпосередньо забезпечує виконання зазначеними органами встановлених законодавством завдань, не підлягає приватизації. У зв'язку з цим не має необхідності окремо вказувати на майно органів державного нагляду і контролю за торговельним мореплавством і судноплавством на внутрішніх водних шляхах.

10. Щодо змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення

Проектом пропонується внести зміни до низки статей Кодексу України про адміністративні правопорушення. Зокрема, пропонується статті 114 – 118 викласти в новій редакції та доповнити новою статтею 118¹. Перш за все звертаємо увагу, що визначення безальтернативного розміру штрафу у санкціях зазначених статей унеможливить реалізацію вимог частини другої статті 61 Конституції України та низки загальних адміністративно-правових положень, зокрема частини другої статті 33 та статей 10, 11, 34 і 35 Кодексу, щодо індивідуалізації адміністративної відповідальності.

Як вбачається з тексту законопроекту, в зазначених статтях Кодексу України про адміністративні правопорушення пропонується встановити відповідальність за порушення низки правил, які регулюють відносини у сфері морського та внутрішнього водного транспорту. При цьому слід зазначити, що зазначені правила мають затверджуватися Кабінетом Міністрів України. Така законодавча пропозиція не відповідає приписам пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, відповідно до якої, зокрема, діяння які

є адміністративними правопорушеннями та відповідальність за них визначаються виключно законами України.

Ознаки об'єктивної сторони таких порушень, як створення особою перешкод капітану у керуванні морським або річковим судном (частина третя статті 114), ненадання або надання недостовірної інформації про вихід у рейс річковій інформаційній службі, неповідомлення уповноваженої особи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері внутрішнього водного транспорту, про вихід у рейс, ненадання або надання уповноваженій особі центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері внутрішнього водного транспорту, недостовірної інформації про судно, судновий екіпаж, суднові документи, вантаж (частина п'ята статті 116²), недопуск на судна внутрішнього плавання посадкових осіб, уповноважених на проведення перевірок суден (стаття 118¹), не охоплюються родовим об'єктом адміністративно-правового захисту, що окреслений у назві глави 10 "Адміністративні правопорушення на транспорті, в галузі шляхового господарства і зв'язку". Вважаємо, що такі порушення мають міститися у главі 15 "Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління" Кодексу.

З метою дотримання правил законодавчої техніки у статтях 114 – 118, 188¹⁵ Кодексу повторність вчинення адміністративного правопорушення слід викласти в такій редакції:

"Повторне протягом року вчинення порушення, передбаченого частиною першою (відповідною) цієї статті, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню".

Також звертаємо увагу, що за новою редакцією частини першої статті 222 та новою редакцією статті 225 не розмежовано компетенцію між органами Національної поліції та органами морського і внутрішнього водного транспорту щодо розгляду справ, передбачених статтею 117 Кодексу України про адміністративні правопорушення А, відтак, на законодавчому рівні створюється неприпустима ситуація, за якої виникає конкуренція між різними за компетенцією органами виконавчої влади щодо розгляду одних і тих самих адміністративних правопорушень.

Крім того, звертаємо увагу, що 11 червня 2020 року набрав чинності Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедури внесення змін", відповідно до якого зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України мають бути оформлені окремим законопроектом

Зауваження викликає і пропонована законопроектом "загальна" уніфікація термінології в галузі водного транспорту. Так, термін "річковий транспорт" пропонується вживати у значенні "внутрішній водний транспорт". Разом із тим, законопроект не передбачає внесення змін до всіх законодавчих

актів, положення яких потребують приведення у відповідність до його положень. До таких законодавчих актів, зокрема, належить Закон України "Про жертви нацистських переслідувань", згідно з яким колишнім неповнолітнім в'язням концентраційних таборів, гетто, інших місць примусового тримання та колишнім малолітнім в'язням концентраційних таборів, гетто та інших місць примусового тримання, визнаним особами з інвалідністю, надано право на безоплатний проїзд річковим транспортом приміського сполучення (статті 6¹ та 6² Закону).

Такий підхід у підготовці законопроектів та прийнятті законів не забезпечує системність, створює множинність законодавчих актів, що регулюють одні й ті самі відносини.

Відтак, відповідних змін також потребують Митний кодекс України, Податковий кодекс України та Закони України "Про національну інфраструктуру геопросторових даних", "Про режим спільного транзиту та запровадження національної електронної транзитної системи", "Про протимінну діяльність в Україні", "Про доступ до об'єктів будівництва, транспорту, електроенергетики з метою розвитку телекомунікаційних мереж", "Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України", "Про нафту і газ", "Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України", "Про Статут гарнізонної та вартової служб Збройних Сил України", "Про державний матеріальний резерв".

Пунктом 11 розділу XII Прикінцеві та перехідні положення законопроекту Кабінету Міністрів України надається доручення "через рік після набрання чинності цим Законом щорічно включати інформацію про його виконання до звіту про хід і результати виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України".

На нашу думку, така пропозиція не узгоджується зі статтею 228 Регламенту Верховної Ради України, відповідно до якої Верховна Рада України один раз на рік розглядає звіт Кабінету Міністрів України про хід і результати виконання схваленої нею Програми діяльності Кабінету Міністрів України, оскільки не виключається можливість, що Програма діяльності Кабінету Міністрів України за відповідний рік не міститиме таких цілей, які поставить перед собою Уряд України, або така Програма не буде затверджена.

До того ж, слід зазначити, що ці положення до тексту законопроекту включено до другого читання і вони не були предметом розгляду парламенту під час прийняття проекту за основу, що не враховує вимог частини першої статті 116 Регламенту Верховної Ради України.

Також зауважуємо, що законопроект потребує суттєвого техніко-юридичного та редакційного доопрацювання.

Зважаючи на обсяг та характер висловлених зауважень вважаємо, що законопроект потребує доопрацювання з урахуванням можливостей,

передбачених частиною шостою статті 118 Регламенту Верховної Ради України, за якою у разі якщо висновки юридичної експертизи та редакційного опрацювання містять зауваження до законопроекту, підготовленого до другого читання чи повторного другого читання, головний комітет може розглянути на своєму засіданні пропозиції (поправки) членів комітету, підготовлені з урахуванням таких висновків.

Заступник Керівника
Головного юридичного управління

В.МІЛОВАНОВ



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: Мілованов Володимир Васильович
Сертифікат: 20B4E4ED0D30998C04000000445F2900C19D7200
Дійсний до: 15.03.2021 0:00:00

Апарат Верховної Ради України
№ 07/02-2020/170749 від 29.09.2020



220088