



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. № 5160 від 25.02.2021
Кабінет Міністрів України

ВИСНОВОК

на проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо запровадження відповідальності за недотримання вимог Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку»»

Метою законопроекту, як це зазначається у пояснювальній записці до нього, є «запровадження адміністративної відповідальності за порушення встановленої законодавством процедури здійснення стратегічної екологічної оцінки (далі – СЕО), у тому числі порядку інформування громадськості та порядку проведення громадського обговорення і врахування його результатів, нездійснення процедури СЕО, неврахування результатів СЕО при затвердженні документів державного планування, порушення порядку здійснення та оприлюднення моніторингу наслідків виконання документа державного планування для довкілля».

Для досягнення вказаної мети у законопроекті пропонується внести до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) зміни, якими Кодекс доповнюється новою ст. 91-6 «Порушення законодавства у сфері СЕО». Право складати відповідні протоколи про адміністративні правопорушення надається уповноваженим органам 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 (зміни до ч. 1 ст. 255 КУпАП).

Законопроект, що розглядається, змістовно пов'язаний з проектом Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо запровадження відповідальності за порушення порядку здійснення стратегічної екологічної оцінки» (реєстр. № 5159 від 25.02.2020; далі – проект № 5159).

Законопроект на момент його внесення до Верховної Ради України не включений до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 02.02.2021 № 1165-IX.

За результатами аналізу поданого законопроекту Головне управління вважає за необхідне висловити наступні зауваження та пропозиції.

1. Звертаємо увагу, що чинний КУпАП вже містить статтю із номером 91-6, якою передбачено відповідальність за порушення вимог законодавства у сфері моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів. Отже, у випадку прийняття поданого законопроекту у пропонованій редакції адміністративна відповідальність за згадані вище діяння буде скасована, що навряд чи можна визнати доцільним.

Так само юридично некоректними є зміни до абз. 13 п. 1 ч. 1 ст. 255 КУпАП, адже чинна ст. 255 цього Кодексу вже надає право складати протоколи у справах про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 91-6 КУпАП, посадовим особам 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.

2. Сумнівною видається пропозиція законопроекту щодо встановлення у ч. 2 ст. 91-6 КУпАП відповідальності за порушення передбаченої законодавством процедури здійснення СЕО, у тому числі порядку інформування громадськості та порядку проведення громадського обговорення і врахування його результатів, нездійснення СЕО, неврахування результатів СЕО при затвердженні документів державного планування, порушення порядку здійснення та оприлюднення моніторингу наслідків виконання документа державного планування для довкілля, вчинені особою, *яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за порушення, передбачене ч. 1 цієї статті.*

Аналіз змін до КУпАП, що приймаються останнім часом, свідчить про те, що запровадження підвищеної відповідальності *за ознакою повторності* стає обов'язковим правилом. Майже кожна нова стаття Кодексу складається щонайменше з двох частин, де у ч. 1 встановлюється відповідальність за протиправне діяння, а у ч. 2 – за ті самі діяння, вчинені повторно протягом певного періоду.

Звертаємо увагу, що повторність як кваліфікуюча ознака вказує на підвищену суспільну шкідливість в тих випадках, коли неодноразове вчинення *саме цього правопорушення* або є настільки поширеним явищем, що законодавець повинен закріпити його у диспозиції статті закону, яким встановлюється адміністративна відповідальність, або є свідчення того,

що особа, яка вчиняє правопорушення повторно, має тенденцію до накопичення протиправного досвіду, що підвищує суспільну шкідливість саме її поведінки та вимагає застосування до неї суворіших стягнень. Однак, *по-перше*, до цього часу у КУпАП була відсутня норма, якою встановлювалась би відповідальність за порушення законодавства у сфері СЕО. Відповідно, статистика таких правопорушень не велась. Отже, неможливо оцінити ефективність адміністративної відповідальності без кваліфікуючих ознак та визначити, як часто саме це правопорушення за наявності законодавчо встановленої відповідальності буде вчинюватись повторно. *По-друге*, у правопорушенні, передбаченому ст. 91-6 КУпАП (в редакції законопроекту), не загальний, а спеціальний суб'єкт – особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (див. примітку до ст. 91-6 КУпАП в редакції законопроекту). Враховуючи важливе значення здійснення СЕО, сумнівною видається сама ідея допущення *тієї самої посадової особи* до здійснення такої оцінки повторно після того, як її вже було притягнуто до адміністративної відповідальності за ст. 91-6 КУпАП (в редакції проекту).

Необхідно також пам'ятати, що КУпАП відносить цілу низку умов до обставин, що обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення: 1) продовження протиправної поведінки, незважаючи на вимогу уповноважених на те осіб припинити її; 2) повторне протягом року вчинення однорідного правопорушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню; вчинення правопорушення особою, яка раніше вчинила кримінальне правопорушення; 3) втягнення неповнолітнього в правопорушення; 4) вчинення правопорушення групою осіб; 5) вчинення правопорушення в умовах стихійного лиха або за інших надзвичайних обставин; 6) вчинення правопорушення в стані сп'яніння. Орган (посадова особа), який накладає адміністративне стягнення, залежно від характеру адміністративного правопорушення може не визнати дану обставину обтяжуючою (ст. 35 КУпАП). Всі вони мають значення для індивідуалізації адміністративної відповідальності та впливають на розмір та вид застосовуваних стягнень. Отже, зовсім не обов'язково кожного разу вказувати будь-яку з них в окремій диспозиції статті Особливої частини КУпАП.

3. За правопорушення у сфері СЕО законопроектом пропонується накладати на посадових осіб штраф у розмірі *від двохсот до чотирьохсот* неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Однак звертаємо увагу, що одним з основних критеріїв визначення розміру та виду стягнення за адміністративне правопорушення є ступінь його суспільної шкідливості. Під час конструювання нових складів адміністративних порушень необхідно враховувати вже існуючі санкції за правопорушення, що мають спільний або суміжний об'єкт посягання. З огляду на те, що, у порівнянні з оцінкою впливу конкретного проекту на довкілля, СЕО підключається в процес прийняття

рішень *на більш ранньому етапі*, а також те, що екологічна ефективність та значення СЕО значно вище, ніж оцінка впливу на довкілля окремих проектів для попередження небезпечних для навколишнього середовища наслідків, санкції за порушення законодавства в сфері СЕО мають бути більш суворими за санкції, передбачені законодавством за порушення вимог законодавства у сфері оцінки впливу на довкілля (ст. 91-5 КУпАП). Зокрема, максимальний розмір штрафу у ст. 91-5 КУпАП наразі становить *п'ятсот* неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

4. Дещо сумнівним, на нашу думку, є уточнення у примітці до ст. 91-6 КУпАП (в редакції законопроекту), що суб'єктом правопорушень у цій статті є особи, зазначені у п. 1, пп. пп. «а», «б» п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції». Адже, *по-перше*, очевидним є те, що відповідати за порушення певних вимог можуть лише особи, на яких законом покладається обов'язок такі вимоги виконувати. Перелік таких осіб міститься у відповідному регулятивному нормативно-правовому акті. В даному випадку суб'єктом правопорушення може бути замовник документів державного планування (див. ст. 5 Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку» (як у чинній редакції, так і у редакції проекту № 5159); далі – Закон), тобто, посадова особа органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування, яка є відповідальною за розроблення документів державного планування та здійснює загальне керівництво і контроль за їх виконанням, або інший визначений законодавством замовник документів державного планування (п. 4 ч. 1 ст. 1 Закону). Отже, прив'язка у примітці ст. 91-6 КУпАП (в редакції законопроекту) до Закону України «Про запобігання корупції» не тільки не спрощує визначення винного суб'єкта, а й може призвести в майбутньому (у разі внесення змін до вказаного Закону) до труднощів у кваліфікації відповідних протиправних діянь, оскільки закони України «Про запобігання корупції» та «Про стратегічну екологічну оцінку» не мають безпосередніх зв'язків між собою.

5. Враховуючи спільний об'єкт (суспільні відносини щодо охорони навколишнього природного середовища), а також те, що СЕО розвивалася як *розширення принципів оцінки впливу на довкілля* на рівні проектів в галузі стратегічного планування на національному та місцевому рівнях¹, вважаємо за доцільне замість доповнення КУпАП новою статтею доповнити ст. 91-5 «Порушення вимог законодавства у сфері оцінки впливу на довкілля» КУпАП новою частиною, в якій встановити відповідальність за «порушення встановленої законодавством процедури здійснення СЕО, у тому числі порядку інформування громадськості та порядку проведення громадського обговорення і врахування його результатів, нездійснення СЕО,

¹ Протокол про стратегічну екологічну оцінку. Факти та переваги застосування. Електронний ресурс. Режим доступу: URL: <https://tinyurl.com/a2ru9nh8>

неврахування результатів СЕО при затвердженні документів державного планування, порушення порядку здійснення та оприлюднення моніторингу наслідків виконання документа державного планування для довкілля» із одночасними внесенням змін до назви цієї ж статті.

Перший заступник керівника
Головного управління

С. Гудзинський

Вик.: В. Попович, Т. Ругаєва



ЄАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: Гудзинський Сергій Олексійович
Сертифікат: 58E2D9E7F900307B040000002D3B2800A9698600
Дійсний до: 23.07.2022 9:05:24

Апарат Верховної Ради України
№ 16/03-2021/232514 від 14.07.2021



584881