



## ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

### КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ

---

## РІШЕННЯ

від 12 травня 2021 року

№ 80/1

Щодо законопроекту про державний  
екологічний контроль  
(реєстр. № 3091, доопрацьований)

Комітет з питань екологічної політики та природокористування розглянув законопроект про державний екологічний контроль (реєстр. № 3091, доопрацьований), поданий народними депутатами України Маріковським О.В., Бондаренком О.В., Прощуком Е.П., Криворучкіною О.В., Овчинниковою Ю.Ю., Василенко Л.В., Матусевичем О.Б., Задорожним А.В., Якименком П.В., Лабунською А.В., і відзначає.

Метою законопроекту визначено захист довкілля, життя та здоров'я людини, а також покращення стану довкілля, гарантування екологічної безпеки та збереження природних територій та об'єктів, що підлягають особливій охороні. Цілі законопроекту – створення чіткого та зрозумілого порядку гарантування ст. 13, 16, 50, 66 Конституції України та досягнення сталого розвитку.

У доопрацьованій редакції законопроекту, підготовленій до повторного першого читання, опрацьовані зауваження, коментарі та рекомендації Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України, Комітету з питань інтеграції України з Європейським Союзом та інших комітетів Верховної Ради України, висновку Уряду та громадських організацій.

На думку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України у доопрацьованій редакції законопроекту враховано частина зауважень і пропозицій, викладених у висновку Головного науково-експертного управління від 29.05.2020 на попередній варіант законопроекту. Разом з тим, деякі з них залишились поза увагою суб'єктів права законодавчої ініціативи. Головне науково-експертне управління зазначило, що вважає за доцільне ще раз звернути на них увагу, а також висловити нові зауваження і пропозиції до тих положень доопрацьованого законопроекту, яких немає у попередньому його варіанті, а також які вимагають доопрацювання.

Так, згідно з ч. 1 ст. 2 законопроекту закони України «Про охорону навколишнього природного середовища» та «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» включені до складу законодавства про державний екологічний контроль. При цьому, у ч. 2 цієї статті законопроекту визначено, що «положення інших законів, що регулюють відносини в сфері державного контролю за дотриманням законодавства про охорону навколишнього природного середовища, застосовуються в частині, що не суперечить цьому Закону», тобто, положення проекту щодо державного екологічного контролю мають пріоритет над відповідними положеннями законів України «Про охорону навколишнього природного середовища» та «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». З точки зору забезпечення системності законодавства, більш юридично коректнішим є підхід, за яким заходи державного екологічного контролю мають здійснюватися у встановленому базовим Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» та Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» загальному порядку з урахуванням особливостей, визначених спеціальним законом у цій сфері, яким у даному випадку буде Закон України «Про державний екологічний контроль». Відповідне зауваження стосується ч. 1 ст. 13 та п. 28 ч. 4 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» законопроекту.

Частина заходів, пов'язаних зі здійсненням державного екологічного контролю, передбачених у законопроекті (ст. ст. 14, 15, 19, 26), дублює відповідні положення Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». У зв'язку з цим юридично коректнішим було б не дублювання відповідних положень Закону у законопроекті, а визначення в ньому особливостей державного нагляду (контролю) саме у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Головне науково-експертне управління також зазначило, що положення законопроекту щодо системи органів державного екологічного контролю вимагають доопрацювання:

у назві розділу II «Система державного екологічного контролю» законопроекту, виходячи з його змісту, доречно уточнити, що мова йде про систему органів державного екологічного контролю. Крім того, у цьому розділі розглядаються питання, не пов'язані з цією системою, оскільки її суб'єктами визначені: центральний орган, його територіальні органи, а також органи місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом. Натомість, у розділі розглядаються: повноваження Кабінету Міністрів України у сфері державного екологічного контролю (ст. 6); відповідні повноваження центрального органу в сфері державного екологічного контролю (ст.7); питання громадського контролю у сфері державного екологічного контролю (ст. 9);

у п. 2 ч. 1 ст. 1 та ч. ч. 1, 2, 3 ст. 8 законопроекту потребує узгодження визначення назв відповідних органів та їх повноважень;

у ч. 5 ст. 14 законопроекту передбачено, що строки (періоди) проведення планових перевірок державного екологічного контролю щодо суб'єктів господарювання встановлюються, виходячи зі ступеня екологічного ризику від провадження господарської діяльності. Ступінь екологічного ризику

визначається на підставі критеріїв, які розробляються центральним органом виконавчої влади, що формує державну політику із здійснення державного екологічного контролю та затверджуються Кабінетом Міністрів України. Разом з тим, Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» не передбачає центрального органу виконавчої влади, що формує державну політику, а лише відповідні центральні органи, що «що забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах» (ст. 6 цього Закону), якими є міністерства;

невизначеним у законопроекті залишився правовий статус та повноваження «державних інспекторів з охорони навколишнього природного середовища», які згадуються лише у його ст. 20 «Оплата праці державних інспекторів з охорони навколишнього природного середовища». Натомість, у проекті визначаються «повноваження посадових осіб органів державного екологічного контролю» (ст. 18);

у ч. ч. 1, 4 ст. 8, ст. 12, ч. 1 ст. 17, ч. ч. 1, 2 ст. 21 законопроекту передбачається участь органів місцевого самоврядування у здійсненні державного екологічного контролю. Разом з тим, необхідних змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», які б чітко визначали повноваження органів місцевого самоврядування у відповідній сфері та способи їх здійснення, у проекті не пропонується. Водночас у ч. 3 ст. 21 законопроекту передбачається, що «порядок взаємодії органів державного екологічного контролю з органами місцевого самоврядування, органами державного (нагляду) контролю та правоохоронними органами» визначається Кабінетом Міністрів України. Аналогічного змісту повноваження Уряду містяться також у п. 4 ч. 1 ст. 6 законопроекту. Крім того, передбачається, що Кабінет Міністрів України затверджуватиме також «Порядок здійснення заходів державного екологічного контролю, уніфікованої форми акту перевірки додержання вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, форм припису та вимоги» (п. 3 ч. 1 ст. 6). Головне науково-експертне управління вважає, що такий підхід не повною мірою враховує правову природу та конституційно-правовий статус органів місцевого самоврядування, адже, виходячи зі змісту ч. 2 ст. 19, ч. 1 ст. 140, ст. 143, ст. 146 Конституції України, повноваження органів місцевого самоврядування мають визначатися на законодавчому, а не на підзаконному рівні (як це пропонується у законопроекті);

зі змісту ч. 3 ст. 8, ч. 1 ст. 12 проекту складається враження, що у відповідних підзаконних нормативно-правових актах передбачатиметься «делегування» органам місцевого самоврядування певних повноважень органів виконавчої влади. Чітких приписів щодо джерел фінансування здійснення запропонованих нових повноважень органів місцевого самоврядування у законопроекті не міститься. Однак, відповідно до ч. 3 ст. 143 Основного Закону України, окремі повноваження органів виконавчої влади можуть надаватися органам місцевого самоврядування законом; держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності;

у законопроекті не враховано, що контрольні функції у сфері державного екологічного контролю мають місцеві органи виконавчої влади (місцеві державні адміністрації) відповідно до ч. 1 ст. 35 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» та п. 3 ч. 1 ст. 16 Закону України «Про місцеві державні адміністрації».

У законопроекті не завжди забезпечується дотримання принципу юридичної визначеності як складового принципу верховенства права, закріпленого у ст. 8 Конституції України, який передбачає, зокрема, чіткість, зрозумілість та однозначність правових норм, що може призвести до ускладнень у правозастосовній практиці.

У законопроекті потребують узгодження зміст ч. 2 та ч. 3 ст. 8 законопроекту щодо визначення функцій державного та територіальним органам для здійснення заходів державного екологічного контролю щодо суб'єктів господарювання. А у ст. 17 законопроекту термін «патрулювання» потребує узгодження з ст. 418 Кримінального кодексу України, ст. 45 Закону України «Про Національну поліцію», ст. ст. 29, 35, 37 та ін. Закону України «Про Статут гарнізонної та вартової служб Збройних Сил України», оскільки такий захід як «патрулювання» характерний для діяльності правоохоронних та військових органів, до яких за законопроектом центральний орган не відноситься.

Щодо питання оплати праці в системі органів державного екологічного контролю (ст. 20) Головне науково-експертне управління зазначає, що запропоноване визначення складових заробітної плати державних службовців, які є державними інспекторами з охорони навколишнього природного середовища, та розмірів їх посадових окладів, не узгоджується з загальним підходом до вказаних питань, передбаченим Законом України «Про державну службу», яким на Кабінет Міністрів України 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.

Головне науково-експертне управління зазначило, що 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 загальнодемотивуючим фактором. Як вже неодноразово зазначалося Головним науково-експертним 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, вимірювальну-розподільчу, а не тільки відтворювальну функцію заробітної плати. Структура та умови оплати праці в різних відомствах мають бути подібними для посад з подібними функціональними обов'язками і внутрішньо узгодженими. Політика оплати праці має базуватися на системних (а не вибірково-точкових) принципах і стандартах.

Положення розділу IV (ст. ст. 22-24) законопроекту про відповідальність суб'єктів господарювання за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища не враховують припис ст. 66 Конституції України та положення ч. 1 ст. 68 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» щодо дисциплінарної, адміністративної, цивільної і кримінальної відповідальності. Викликають зауваження окремі склади правопорушень законодавства про охорону навколишнього природного середовища суб'єктами господарювання, які визначені у п. 13 ч. 1 ст. 23 законопроекту. Зокрема, незрозуміло, які конкретно обов'язки можна розуміти під «іншими». Разом з тим потребують узгодження п. 14 ч. 1 ст. 23 та ст. 18 законопроекту щодо повноважень посадових осіб органів державного екологічного контролю під час здійснення заходів державного екологічного контролю.

Також, Головне науково-експертне управління надало до законопроекту пропозиції щодо доцільності внесення змін до інших законодавчих актів, зокрема до Кодексу законів про працю в Україні та Законів України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про тваринний світ».

Міндовкілля підтримує законопроект та вважає за доцільне прийняття його за основу у повторному першому читанні.

Мін'юст надав низку зауважень та пропозицій щодо приведення законопроекту у відповідність до положень Конституції та законів України.

За висновком Мінфіну законопроект потребує доопрацювання з врахуванням висловлених у висновку зауважень та визначення реальних джерел покриття додаткових витрат державного бюджету.

Мінінфраструктури не підтримує законопроект та надало низку зауважень щодо приведення законопроекту у відповідність із національним та міжнародним законодавством.

Держгеокадастр не підтримує законопроект та надало низку зауважень щодо приведення його у відповідність із законодавством.

До Комітету також надійшли листи Федерації роботодавців України, Морської палати України, Американської торгівельної палати в Україні, ТОВ «Екотрейд», у яких зазначається про необхідність доопрацювання та надаються зауваження і пропозиції щодо змін до тексту законопроекту.

Зважаючи на викладене, Комітет **в и р і ш и в:**

1. Рекомендувати Верховній Раді України законопроект про державний екологічний контроль (реєстр. № 3091, доопрацьований), поданий народними депутатами України Маріковським О.В., Бондаренком О.В., Прощуком Е.П.,

Криворучкіною О.В., Овчинниковою Ю.Ю., Василенко Л.В., Матусевичем О.Б., Задорожним А.В., Якименком П.В., Лабунською А.В., за результатами розгляду у повторному першому читанні, прийняти за основу.

2. Доповідачем при розгляді законопроекту від Комітету визначити народного депутата України, заступника Голови Комітету Маріковського Олександра Валерійовича. Співдоповідачем від Комітету визначити народного депутата України, Голову Комітету Бондаренка Олега Володимировича.

**Голова Комітету**

**О. БОНДАРЕНКО**