

Пропозиції
Державного агентства лісових ресурсів України до
проекту Закону України «Про державний екологічний контроль»,
внесеного народним депутатом України Кузьмініх С.В.,
реєстраційний № 3091-1 від 05.03.2020 р.
«1» читання

1. Державне агентство лісових ресурсів України не підтримує прийняття проекту Закону України «Про державний екологічний контроль», реєстраційний № 3091-1 від 05.03.2020 (далі – проект Закону).

2. Проект Закону розроблений з метою захисту довкілля, життя та здоров'я людини, покращення стану довкілля, гарантування екологічної безпеки та збереження природних територій та об'єктів, що підлягають особливій охороні, а також реформування системи державного екологічного контролю на виконання Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року», Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5 та середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2017 р. № 275.

Проектом Закону пропонується:

встановити, що дія проекту Закону поширюється на суспільні відносини, що виникають у зв'язку зі здійсненням державного контролю за дотриманням вимог природоохоронного законодавства, зокрема використання й охорони компонентів довкілля (земель, ґрунтів, надр, поверхневих і підземних вод, атмосферного повітря, лісів та іншої рослинності, тваринного світу, внутрішніх морських вод України та територіального моря, морського середовища, водних біоресурсів, інших природних ресурсів територіальних вод, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України), ведення мисливського господарства та здійснення полювання;

1) встановити, що державний екологічний контроль – це діяльність уповноважених органів щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства з охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів (надалі – природоохоронного законодавства) органами державної влади та місцевого самоврядування, суб'єктами господарювання та фізичними особам та забезпечення інтересів суспільства в частині захисту та досягнення високого рівня захисту навколишнього природного середовища;

передбачити створення органу державного екологічного контролю (*центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного екологічного нагляду (контролю)*), що діє на центральному та регіональному рівнях;

внести зміни до законодавчих актів, що регулюють діяльність у сфері лісового та мисливського господарства, зокрема ст. 28⁻¹, 29⁻², 90, 91 Лісового кодексу України, ст. 6-1, 37, 39 Закону України «Про мисливське господарство та

полювання», ст. 241, 242 Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо:

- обмеження повноважень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства, щодо здійснення державного контролю за додержанням нормативно-правових актів щодо ведення лісового господарства лише підприємствами, установами та організаціями, що належать до сфери його управління;

- позбавлення центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового та мисливського господарства повноважень щодо здійснення державного контролю за дотриманням законодавства в галузі мисливського господарства і полювання;

- виключенням з основних завдань державної лісової охорони здійснення державного контролю за додержанням лісового законодавства та обмеження їх лише забезпеченням охорони лісів від пожеж, незаконних рубок, захист від шкідників і хвороб, пошкодження внаслідок антропогенного та іншого шкідливого впливу, а також взаємодією із органами державного екологічного контролю в частині забезпечення додержанням вимог природоохоронного законодавства у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів;

- обмеженням передбачених діючим законодавством прав державної лісової охорони;

- вилученням повноважень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового та мисливського господарства з розгляду справ про адміністративні правопорушення, передбачених ст. 49, 50, 63-70, 73, 75, 77, частиною першою ст. 85, ст. 91² і 188⁵, а також стосовно складання протоколів.

Державне агентство лісових ресурсів України не підтримує проект Закону та вважає, що проект Закону потребує суттєвого доопрацювання у зв'язку з наступним.

Відповідно до статті 19 Конституції України 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.

Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» визначено правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю). Вказаний закон є спеціальним законом з питань здійснення державного нагляду (контролю).

Частиною четвертою статті 4 вказаного Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» передбачено, що виключно законами встановлюються, зокрема повноваження органів державного нагляду (контролю) щодо зупинення виробництва (виготовлення) або

реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг; вичерпний перелік підстав для зупинення господарської діяльності; спосіб та форми здійснення заходів здійснення державного нагляду (контролю); тощо.

Орган державного нагляду (контролю) не може здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності, якщо закон прямо не уповноважує такий орган на здійснення державного нагляду (контролю) у певній сфері господарської діяльності та не визначає повноваження такого органу під час здійснення державного нагляду (контролю).

Відповідно до статті 28-1 Лісового кодексу України, статті 6-1 Закону України «Про мисливське господарство та полювання» до повноважень Держлісагентства віднесено здійснення державного контролю за додержанням нормативно-правових актів щодо ведення лісового господарства, а також державного контролю за дотриманням законодавства в галузі мисливського господарства і полювання.

В той же час, статтею 29-2 Лісового кодексу України, ст. 37 Закону України «Про мисливське господарство та полювання» до повноважень Держекоінспекції віднесено здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог природоохоронного законодавства у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів, а також здійснення державного контролю у галузі мисливського господарства та полювання.

Наданих Держекоінспекції законодавством повноважень щодо здійснення державного нагляду (контролю) достатньо для досягнення високого рівня захисту довкілля.

Слід зазначити, що держлісоохорона згідно норм Лісового кодексу України, Законів України «Про управління об'єктами державної власності», «Про мисливське господарство та полювання» здійснює державний контроль за додержанням вимог лісового законодавства в лісах закріплених за державними підприємствами, що належать до сфери управління Держлісагентства.

Держлісоохорона контролює у лісах дотримання громадянами, постійними і тимчасовими користувачами лісів норм лісового законодавства, що дозволяє забезпечити охорону лісів від пожеж, незаконних рубок, захист від шкідників і хвороб, пошкодження внаслідок антропогенного та іншого шкідливого впливу.

Також контроль здійснюється шляхом перевірки внесення лісокористувачамт інформації про заготовлену деревину до єдиної державної системи електронного обліку деревини.

Загальна площа лісового фонду, яка закріплена за державними підприємствами, що входять до сфери управління Держлісагентства, складає 7,8 млн га, що становить 73 % від загальної площі лісів.

Площа мисливських угідь, які надані в користування підприємствам, установам, організаціям, становить 38,3 млн. га, із них організаціям УТМР надано – 23,6 млн. га або 61,6 % від загальної площі, користувачам різної форми власності (товариства, клуби, окремі громадські організації) – 10,7 млн. га або (28,0%) від загальної площі, підприємствам Держлісагентства – 4,0 млн. га або (10,4%) від загальної площі.

Щоденно та цілодобово в лісових масивах здійснюють рейди та охорону більше 16 тис працівників низової ланки державної лісової охорони (майстер лісу, старший майстер лісу, помічник лісничого, лісничий, мисливствознавці, егері) державних підприємств, що належать до сфери управління Держлісагентства, які утримуються за рахунок власних коштів підприємств.

Ключову роль в забезпеченні охорони лісів відіграє робота постійно діючих рейдових бригад, які створені в кожному державному підприємстві, що належать до сфери управління Держлісагентства, та повсякденна робота працівників лісу на рівні лісництв.

Відповідно в 2018 році до адміністративної відповідальності притягнуто 8 тис. правопорушників та накладено штрафів на суму 1,2 млн грн, в тому числі за незаконне вирубування дерев і чагарників (стаття 65 КУпАП) 3,3 тис. осіб і відповідно накладено штрафів на суму 304,4 тис. грн.

До органів поліції та судів передано 2,2 тис. матеріалів за фактами незаконних рубок для вжиття заходів реагування.

В 2019 році в Україні на порушників правил полювання складено 2860 протоколів, та накладено штрафів на суму 624 тис. грн, а стягнуто на суму 593 тис. грн. працівниками підприємств Держлісагентства - 2218 (77,6 % до всіх протоколів), УТМР - 365 (12,8 %), Мінприроди - 216 (7,6 %), іншими - 61 (2,0 %).

Враховуючи, що загальна чисельність працівників Державної екологічної інспекції України складає 2016 осіб, є вкрай недостатньою для розгляду справ про адміністративні правопорушення та складання протоколів у справах передбачених статтями ст. 49, 50, 63-70, 73, 75, 77, частиною першою ст. 85, ст. 91² і 188⁵ КУпАП. Оскільки чисельність нижньої ланки Держлісохорони є в рази вищою (більше 16 тис. осіб), при цьому особовий склад щоденно перебуває в лісі та має змогу оперативно реагувати на лісопорушення.

Крім того, новостворений орган державного екологічного контролю не зможе забезпечити попередження порушень та притягнення до відповідальності осіб сільської місцевості, які знаходяться на значній відстані від районних та обласних центрів (наприклад в гірській місцевості, тощо).

Державна лісова охорона постійно перебуває в лісових насадженнях, бере участь у проведенні рейдів, тощо і має більше можливостей до затримання лісопорушників, а працівники органу державного екологічного контролю в лісові насадження виїжджають лише на передбачені проектом Закону заходи контролю (планові перевірки дотримання вимог природоохоронного законодавства суб'єктами господарювання, патрулювання, позапланові перевірки дотримання вимог природоохоронного законодавства суб'єктами господарювання, реагування на виклики, рейдові перевірки).

На думку Держлісагентства, передбачені проектом Закону органи державного екологічного контролю не зможуть забезпечити вжиття заходів державного екологічного контролю спрямовані на попередження, виявлення та фіксацію правопорушень природоохоронного законодавства із наступним притягненням винних фізичних осіб до відповідальності та проводити їх у формі патрулювання, рейдових перевірок та реагування на виклики.

Проект Закону не містить норм щодо закріплення чітких повноважень вищевказаного органу на здійснення державного екологічного нагляду (контролю) у відповідних сферах. Також, відсутні відповідні норми щодо повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад.

Крім того, утворення нового органу державного екологічного контролю, що вимагатиме великої чисельності працівників його апарату, збільшення витрат державного бюджету (відповідно до проекту Закону фінансове забезпечення органу здійснюється коштом Державного бюджету України) на його утримання і функціонування (технічне забезпечення, транспорт, витрати на паливо для рейдів, тощо).

Пояснювальною запискою до проекту Закону передбачено, 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 підрозділів Державного агентства рибного господарства України, Державного агентства лісових ресурсів України та Державної служби геології та надр України, функції яких в частині здійснення державного контролю пропонується передати до органу державного екологічного контролю.

Розробниками не враховано, що виконання функцій державної лісової охорони на місцевості забезпечується цілодобово працівниками підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Держлісагентства, які утримуються за рахунок власних коштів підприємств. З Державного бюджету України кошти на утримання державної лісової охорони підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Держлісагентства, не виділяються.

Тому реалізація запропонованих проектом Закону норм потребуватиме збільшення фінансування з Державного бюджету України на виконання відповідних функцій. А його відсутність не дозволить органу державного екологічного контролю виконувати свої функції, що може завдати значних збитків навколишньому природному середовищу.

Внесення запропонованих проектом Закону змін призведе до збільшення обсягів незаконних рубок у лісах та унеможливить здійснення державними лісгосподарським підприємствам протидії порушенням та злочинам, оскільки будуть позбавлені відповідних повноважень.

За період з 2008 року по 2015 рік чисельність копитних тварин зросла з 218 тис. голів до 240 тис. голів. Добування зросло з 10 тис. голів до 18 тис. голів.

У зв'язку із заборною здійснення заходів державного нагляду (контролю) органам Держлісагентства, у 2018 році чисельність мисливських тварин зменшилася до 217 тис. голів, а добування з 18 тис. голів до 12 тис. голів.

Отже, із запровадженням заборони здійснення заходів державного нагляду (контролю) органами Держлісагентства негативно впливає на основні показники ведення мисливського господарства користувачами мисливських угідь.

Стан організації мисливського господарства не відповідає сучасним вимогам. Потенціал мисливських угідь використовується неефективно. Ведення мисливського господарства у переважній більшості користувачів мисливських

угідь збиткове, а об'єми послуг, наданих мисливськими господарствами, недостатні для задоволення потреб мисливців. Про це свідчать основні показники мисливського господарства. Так, загальні витрати на ведення мисливського господарства в Україні становлять приблизно 360 млн. грн., а надходження від ведення мисливського господарства – 228,3 млн. грн. на рік (окупність 63 відсотків). Середні витрати користувачів мисливських угідь на 1 тис. га складають 9,3 тис. грн.. Облікована чисельність та обсяг щорічного добування основних видів мисливської фауни (обліковано/добуто, голів) становлять: лось – 7 тис./106 (до 2017 року), олень європейській – 12,6 тис./307, олень плямистий – 3,5 тис./135, лань – 1,1 тис./73, козуля – 150,8 тис./5946, кабан – 40 тис./6602, муфлон – 616/21, зубр – 230/0. У порівнянні з європейськими країнами, це найгірші показники. Наприклад, добування козулі з 1 тис. га в Україні більш ніж у 100 разів менше ніж в Угорщині або Швейцарії, в 334 рази менше ніж в Німеччині або Австрії. А добування оленя європейського з 1 тис. га в Україні менше ніж у Німеччині у 1166 разів.

На думку Держлісагентства спрощення функцій державного нагляду (контролю) у сфері мисливського господарства погіршить і так незадовільний стан ведення мисливського господарства та можливе лише коли користувачі мисливських угідь досягнуть показників ведення мисливського господарства країн Європейського Союзу.

Передача функцій державного нагляду (контролю) у сфері лісового та мисливського господарства може спричинити різке погіршення ведення лісового та мисливського господарства (зменшення чисельності мисливських тварин, збільшення випадків браконьєрства, збільшення обсягів незаконних рубок у лісах, тощо).

Також положення проекту Закону не узгоджуються із діючими нормами Лісового кодексу України та Закону України «Про мисливське господарство та полювання» до яких не вносяться проектом зміни.

Враховуючи зазначене, Держлісагентство вважає доцільним виключити з проекту Закону підпункти 1, 3 і 4 пункту 5 частини 6 прикінцевих та перехідних положень проекту Закону стосовно внесення змін до статті 28-1, 90 та 91 Лісового кодексу України, підпункт 2, 3 і 4 пункту 17 частини 6 прикінцевих та перехідних положень проекту Закону щодо внесення змін до статті 6-1, 37 та 39 Закону України «Про мисливське господарство та полювання», підпункт 2 і 4 пункту 1 частини 6 прикінцевих та перехідних положень проекту Закону стосовно внесення змін до статті 188⁵ та виключення ст. 241, 242 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

**Голова Державного агентства
лісових ресурсів України**

 **Андрій ЗАБЛОЦЬКИЙ**

«__» _____ 2020 р.